



Cuadernos de Estrategia 171 Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa

Instituto Español de Estudios Estratégicos
Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado



MINISTERIO DE DEFENSA



Cuadernos de Estrategia 171 Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa

Instituto Español de Estudios Estratégicos
Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



<http://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autores y editor, 2014

NIPO: 083-14-264-X (impresión bajo demanda)

Fecha de edición: diciembre 2014

Imprime: Imprenta del Ministerio de Defensa



NIPO: 083-14-265-5 (edición libro-e)

ISBN: 978-84-9091-021-4 (edición libro-e)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los autores de la misma. Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

ÍNDICE

	Página
Introducción	
Inseguridad y violencia en América Latina.....	9
<i>Miguel Requena</i>	
El cambio en la idea de seguridad.....	10
Panorama actual de la seguridad en América Latina.....	14
Este cuaderno.....	23
Capítulo I	
América Latina y sus problemas de seguridad y defensa. Incerti- dumbre en tiempos de cambio constante.....	31
<i>Juan Rial</i>	
Introducción.....	31
<i>Seguridad nacional, estatal o ciudadana.....</i>	34
Defensa y seguridad. Miradas dispares.....	35
<i>Defensa y seguridad como ámbitos separados y específicos.....</i>	35
Argentina.....	36
Bolivia.....	37
Brasil.....	37
Chile.....	38
Paraguay.....	38
Uruguay.....	39
La idea de seguridad y defensa como dos conceptos interdependientes...	39
Colombia.....	40
Ecuador.....	40
Perú.....	41
Venezuela.....	42
México.....	43
Centroamérica.....	45
Guatemala.....	47
El Salvador.....	47
Honduras.....	47

	Página
Nicaragua	48
República Dominicana	48
Cuba	48
Los países sin fuerza militar, Costa rica, Panamá y Haití. Seguridad como único concepto dominante	50
Fuerzas de paz. Misiones donde predomina el concepto de seguridad	51
Los militares, ¿en proceso de transformación en policías?	52
El auge de «robot-cops»	52
Los intentos de recomponer una industria militar: América Latina como mercado	53
Las relaciones exteriores y la defensa y la seguridad. Papel de EE. UU., Europa, China, y las relaciones intraregionales	54
Conclusiones.....	55
 Capítulo II	
La adaptación de las fuerzas de seguridad ante la violencia y el crimen organizado en América Latina	57
<i>Sonia Alda Mejías</i>	
El desorden internacional y el actual momento de transición global.....	59
La difuminación entre la frontera exterior e interior.....	63
Violencia e implantación del crimen organizado	67
<i>Militares ante las nuevas amenazas: limitaciones y posibles implicacio- nes</i>	68
<i>Policías ante las nuevas amenazas: limitaciones y posibles implicacio- nes</i>	70
Las fuerzas intermedias: policías con estatuto militar	74
<i>Una Policía con estatuto militar, un medio de evitar la militarización de la seguridad</i>	76
<i>Las últimas propuestas en América Latina sobre fuerzas intermedias. El caso hondureño y el mexicano</i>	81
Conclusiones.....	85
 Capítulo III	
La participación de las Fuerzas Armadas en el combate al narco- tráfico en México.....	87
<i>Gustavo González Hernández</i>	
Introducción	87
La dimensión económica.....	89
<i>Las drogas</i>	90
<i>La demanda</i>	90
<i>Lucro</i>	91
La dimensión organizativa	92
<i>La distribución minorista</i>	92
<i>La distribución mayorista: los carteles</i>	92
Cartel del Golfo.....	93
Cartel de Juárez	94
Cartel de Tijuana	96
Cartel de Sinaloa	97
Cartel de los Beltrán Leyva	99
Cartel de los Zetas	100

	Página
Características especiales	101
Recursos humanos	101
Organizaciones violentas	101
Tráfico de armas	103
Corrupción y coacción	104
Guerras territoriales y traiciones	105
Evolución de la participación de las Fuerzas Armadas	106
<i>Gran Campaña, 1948</i>	106
<i>Operación Intercepción, 1969</i>	107
<i>Operación Cóndor, 1973</i>	108
<i>Los años 80</i>	109
<i>Los años 90</i>	111
<i>Reforma constitucional de la seguridad interior</i>	111
<i>Calderón: Guerra Total</i>	112
Resultado y efectos colaterales	113
<i>Aumento presupuestal</i>	113
<i>Percepción ciudadana</i>	114
<i>Violaciones de los derechos humanos</i>	115
<i>Fallecidos en combate</i>	117
<i>Transparencia y rendición de cuentas</i>	118
<i>Corrupción</i>	119
<i>Deserciones</i>	122
<i>Fuero militar</i>	123
Conclusiones	124
Bibliografía	126
 Capítulo IV	
Desastres naturales, seguridad y defensa en América Latina: evolución reciente del papel de los ejércitos	131
<i>Jorge Bolaños Martínez</i>	
Introducción	131
Los fenómenos naturales a través de la historia	133
Las catástrofes naturales desde la perspectiva de la seguridad y la defensa	136
<i>Los fenómenos adversos y la seguridad multidimensional: presencia de las organizaciones multilaterales en América Latina</i>	136
<i>Incorporación de las Fuerzas Armadas a la protección en catástrofes naturales</i>	140
Conclusiones	152
Bibliografía	153
Composición del grupo de trabajo	155
Cuadernos de Estrategia	157

Inseguridad y violencia en América Latina

Miguel Requena

Introducción

Aunque los progresos sociales y económicos que América Latina ha alcanzado en los primeros años del siglo xxi son incuestionables, los persistentes problemas asociados a la violencia y la inseguridad continúan siendo una lacra dolorosa y cruel que impone un alto coste en vidas humanas, socava la confianza de los ciudadanos en sus instituciones públicas y, al decir de muchos, lastra con fuerza el ulterior desarrollo de varios países de la región. Destacados expertos y analistas, así como las propias opiniones públicas de estos países, coinciden en mostrar una honda inquietud, no por alarmante menos justificada, ante el difundido grado de violencia e inseguridad que afecta a varias de estas naciones. Este cuaderno aborda algunas de las principales dimensiones de este indeseable estado de cosas y plantea posibles líneas de acción que, eventualmente, podrían servir de guía al diseño de políticas públicas dirigidas a mitigar algunos de los problemas asociados a la extensión de la violencia y la inseguridad en el área latinoamericana.

Para contextualizar el contenido de este cuaderno, en esta introducción se revisa, primero, la transformación de la idea de seguridad en las dos últimas décadas y media. Dicha transformación implica un cambio conceptual de gran profundidad que, como se verá, resulta muy oportuno para comprender adecuadamente la situación presente y los desafíos específicos que la inseguridad plantea a día de hoy en América Latina, tanto a los Estados como a sus instituciones y sus ciudadanos. A con-

tinuación, se describen algunos parámetros básicos de la extensión de la inseguridad en el subcontinente latinoamericano, prestando especial atención a la distinción entre la violencia generada por los conflictos internacionales y la de naturaleza interna asociada a diversas formas de crimen y delincuencia, calibrando la importancia actual de ambos tipos y subrayando la relevancia de la segunda. Para terminar, se presentan las diferentes contribuciones que componen este volumen.

El cambio en la idea de seguridad

En los últimos veinticinco años la noción de seguridad ha experimentado algo parecido a una mutación conceptual, con efectos bien visibles no solo en el ámbito académico sino también en el diseño y ejecución de las políticas públicas concernidas. El resultado de ese auténtico cambio paradigmático ha sido que la seguridad entendida al modo tradicional —como defensa de la integridad territorial de los Estados frente a agresiones militares— ha dado paso a una concepción mucho más amplia, inclusiva, multidimensional y compleja en la que el centro de atención no son ya las fronteras estatales y su territorio, su orden político o sus infraestructuras básicas, sino la sociedad en el sentido más general del término y los individuos que la componen. En un mundo globalizado como el actual, la idea de seguridad como supervivencia del Estado frente a agresiones militares exteriores se considera, como mínimo, insuficiente; se perciben nuevas amenazas a la seguridad y se amplía el tipo de entidades físicas, e incluso simbólicas, que merecen protección. El concepto de seguridad humana¹ (promovido por la ONU desde al menos 1994 con el lanzamiento de la idea de desarrollo humano) o el de seguridad societal² (vinculado a la llamada escuela de Copenhague e inspirado específicamente en la tradición sociológica europea) responden precisamente a estas nuevas demandas conceptuales y prácticas, aunque ciertamente no están exentos de críticas.³

Como suele suceder con las innovaciones en el terreno de las ideas, estos cambios responden tanto a la transformación del entorno geoestratégico como a desarrollos puramente doctrinales. El contexto geoestratégico de

¹ Para el concepto de seguridad humana, véanse Poku, N. K. y Graham, D. T. (eds.): *Redefining Security. Population Movements and National Security*, Westport: Praeger, 1998; y Tadjbakhsh, S. y Chenoy, A. M.: *Human Security: Concepts and Implications*, Londres: Routledge, 2007.

² Para el concepto de seguridad societal, véase Waever, O.: «Societal security: the concept», en Waever, O.; Buzan, B.; Kelstrup, M. y Lamaitre, P. (eds.): *Identity, Migration and The New Security Agenda in Europe*, Londres: Pinter Publisher Ltd., 1993, pp. 17-40.

³ Paris, R.: «Human Security. Paradigm Shift or Hot Air?», en *International Security*, 2001, 26(2), pp. 87-102; Theiler, T.: «Societal security and social psychology», en *Review of International Studies*, 2003, 29(2), pp. 249-268.

esta transformación de la idea de seguridad es bien conocido. Por un lado, el término globalización —el creciente movimiento de información, capitales, mercancías y personas que se produce entre diferentes países— resume y define bien el estado del planeta en las últimas décadas y parece una condición insoslayable de su futuro previsible. Hay que tener en cuenta que la globalización incluye un variado conjunto de procesos en virtud de los cuales muchas e importantes actividades económicas (legales e ilegales) se organizan y se desarrollan desbordando las fronteras políticas de los Estados nacionales. Por otra parte, la caída de la URSS, la desaparición del bloque soviético y el hundimiento del sistema bipolar de la guerra fría producen un nuevo entramado de relaciones internacionales en el que no solo han aparecido y se han consolidado potencias antes irrelevantes o con poco peso político, económico o militar, sino también han proliferado actores no estatales con capacidad suficiente para desestabilizar situaciones previas de equilibrio y provocar conflictos violentos.

El elemento de novedad por comparación con el viejo orden bipolar es precisamente que en estas nuevas condiciones geopolíticas globalizadas los posibles conflictos, riesgos y amenazas, así como los actores estratégicos, no necesariamente o no solo se encuadran en el marco tradicional de las relaciones interestatales. La clave de este nuevo panorama es que, de ahora en adelante, los actores estratégicamente relevantes no son únicamente Estados con sus respectivos aparatos militares de defensa como último recurso de su seguridad. Y aunque los problemas de seguridad no hayan menguado en el mundo, sí lo han hecho los que tienen relación inmediata con o se derivan directamente del enfrentamiento armado entre Estados. Un dato muy elocuente a este respecto es que el número de conflictos armados —guerras interestatales o internacionales— ha tendido a disminuir en los últimos años, particularmente desde comienzos de los años noventa del siglo pasado.⁴

Bajo estas nuevas premisas geoestratégicas, expertos y analistas empiezan a preocuparse no solo y no tanto por los posibles conflictos bélicos entre naciones —el objeto tradicional de preocupación de las políticas de defensa— como por los problemas que pueden surgir cuando los Estados se desploman o no muestran la suficiente fortaleza institucional para mantener la seguridad en su territorio; o cuando contagian su propia debilidad o incapacidad a Estados vecinos. La referencia a los trabajos de Kaldor es aquí obligada,⁵ aunque también autores como, por ejemplo, Bo-

⁴ También ha tendido a disminuir el número de guerras civiles o societales. Véase Marshall, G. M. y Cole, B. R.: *Global Report 2014: Conflict, Governance, and State Fragility*, Viena, VA: Center for Systemic Peace, 2014.

⁵ Kaldor, M.: *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la Era Global*, Barcelona: Tusquets, 2001.

bbitt⁶ han enfatizado la relevancia de las amenazas que pueden surgir de los ataques de las redes terroristas globales, del crimen organizado, de la proliferación de armas de destrucción masiva o de las catástrofes humanitarias. En dichas circunstancias, la posibilidad de conflictos asimétricos que amenazan seriamente a la seguridad de diferentes poblaciones se hace cada vez más real.

Paralelamente, y desde un punto de vista puramente conceptual, comienza a extenderse entre los expertos la idea de que la seguridad es una construcción social que puede tener diferentes significados en diferentes sociedades —e incluso en diferentes sectores de una misma sociedad—. Desde este nuevo enfoque conceptual, lo fundamental es que la seguridad no se concibe como una categoría con valores empíricos unánimemente aceptados u objetivamente determinables, sino como una cuestión sujeta a estimación mediante procedimientos heurísticos. Y lo mismo sucede al intentar determinar cuándo un riesgo —cuya probabilidad exacta no es nunca conocida con exactitud— se convierte en una amenaza inminente. Aquí las percepciones, las impresiones y las sensaciones cuentan, y cuentan mucho.⁷ Y dan lugar a procesos de construcción social de la seguridad que se denominan *seguritización* y que básicamente consisten en (a) convertir ciertas entidades —tangibles e intangibles— en objetos referentes de la seguridad, (b) considerar ciertos factores como amenazas a esos objetos y (c) conseguir que ambos (objetos y amenazas) se reconozcan como tales por expertos, responsables políticos y el público general. Estos nuevos desarrollos conceptuales de la idea de seguridad descansan en una lógica subyacente fácil de comprender: en ese espacio de la construcción social de la seguridad donde el elemento perceptivo es crucial, cuando el riesgo tradicional de una agresión militar contra la integridad estatal remite, otras entidades pasan a incluirse entre los objetos que se consideran amenazados y que, por lo tanto, merecen protección.

Estos cambios estratégicos y conceptuales han impulsado una redefinición y una nueva conceptualización doctrinal de la seguridad en unos términos mucho más amplios de lo que venía siendo habitual hasta hace apenas dos o tres décadas. En pocas palabras, las fuentes de inseguridad que hoy en día son capaces de reconocer analistas, responsables políticos y, gradualmente, también las opiniones públicas exceden con mucho la posible amenaza de una agresión militar por parte de un Estado rival. Por un lado, se reconoce abiertamente que en la actualidad las amenazas a la seguridad son de carácter multidimensional, transversal, interdependiente y transnacional; por otro, se considera que las fronteras entre

⁶ Bobbitt, P.: *Terror and Consent. The Wars for the Twenty-first Century*, Nueva York: Anchor Books, 2009.

⁷ Jervis, R.: *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton: Princeton University Press, 1976; Weiner, M. y Teitelbaum, M. S.: *Political Demography, Demographic Engineering*, Nueva York y Oxford: Berghahn Books, 2001.

seguridad interior y seguridad exterior se han hecho tan imprecisas y borrosas que es dudoso que tenga sentido mantener tal distinción; por último, hay muchas más amenazas de las que protegerse que las dirigidas contra la integridad territorial del Estado por las Fuerzas Armadas de una nación enemiga.

El corolario de estos argumentos es que se rompe la ecuación tradicional que equiparaba seguridad a defensa; y que terminan imponiéndose los llamados enfoques integrales (*comprehensive approaches*) que hoy dan forma a las estrategias de seguridad de muchos países. En nuestros días, varias de estas estrategias nacionales de seguridad tienden a reconocer, de forma más o menos implícita, como principales amenazas a la seguridad contra las que hay que protegerse, junto a los conflictos armados tradicionales, el terrorismo, el crimen organizado, la inseguridad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, la proliferación de armas de destrucción masiva, la ciberguerra, los flujos migratorios no controlados, las emergencias y catástrofes y la eventual inseguridad de las infraestructuras, suministros y servicios críticos de la comunidad.

¿Hasta qué punto estas nuevas definiciones de la noción de seguridad son relevantes en y para la región latinoamericana? Como se verá a continuación, estas transformaciones doctrinales son, por varias razones, especialmente apropiadas para analizar el panorama actual de la seguridad en América Latina. Primero, los nuevos planteamientos se han incorporado a los pronunciamientos oficiales de las principales organizaciones internacionales de la región. Así, la *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, aprobada en la tercera sesión plenaria de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos el 28 de octubre de 2003 en Ciudad de México, consagró a escala de la política internacional de la región la aceptación de estos nuevos principios doctrinales al establecer en el hemisferio una nueva concepción de la seguridad «de alcance multidimensional».⁸ Segundo, las agendas de la seguridad que se derivan de aquellos planteamientos se han difundido también ampliamente entre los propios responsables del diseño de las políticas públicas domésticas en los países de la región. Por ejemplo, la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional de la República del Perú define su misión como una contribución a «garantizar la Seguridad y Defensa Nacional, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población creando las condiciones propicias para el desarrollo sostenible del país». Y, tercero, como no podía ser de otra manera, las nuevas

⁸ Según el texto de la declaración, la nueva concepción de la seguridad «incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional».

perspectivas doctrinales de la seguridad han sido ya plenamente asumidas por los académicos latinoamericanos.⁹ En consecuencia, los nuevos conceptos de la seguridad establecen también un marco conceptual muy adecuado para las contribuciones que componen este volumen.

Panorama actual de la seguridad en América Latina

Pese a determinados clichés e ideas preconcebidas, América Latina no ha sido en los últimos setenta años una zona especialmente insegura como resultado de la violencia organizada que se asocia a los conflictos políticos. O, al menos, no lo ha sido en comparación con otras grandes regiones del planeta que han exhibido una propensión mucho mayor a generar este tipo de violencia política con las lamentables consecuencias que trae siempre aparejadas. Dicho de otro modo, América Latina ha mantenido un nivel de seguridad frente al conflicto político violento que solo se puede calificar de alto en términos comparados.

Según la información compilada en la base de datos del Center for Systemic Peace estadounidense (CSP), de los 333 grandes episodios de violencia política¹⁰ acaecidos en el mundo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta el momento actual, solo 31 (9%) han tenido lugar en América Latina. Esta proporción se corresponde de forma aproximada con el tamaño demográfico relativo de la región latinoamericana (alrededor del 8,5% de la población mundial), pero está claramente por debajo de la magnitud relativa de su territorio (15% de la superficie total del planeta). Estos episodios latinoamericanos de violencia política se caracterizan, además, por una baja letalidad relativa, es decir, han producido a lo largo del período considerado una cantidad comparativamente escasa de muertes: de los más de 26 millones de pérdidas totales de vidas humanas ocasionadas en dichos incidentes a lo largo y ancho del planeta entre 1945 y 2014, a América Latina le corresponden 787 mil (es decir, solo un 3%). A parecida conclusión sobre esa baja letalidad relativa se llega cuando se observa el número medio de bajas producidas en este tipo de conflictos en América Latina (≈ 25.000), que es inferior en más de una tercera parte al promedio de bajas en los

⁹ Véase Alda, S.: «La participación militar en el combate contra la violencia criminal», en *Cuadernos de Estrategia*, n.º 158, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2012, pp. 198-232 (especialmente pp. 211 y ss.); y Ariza, N.: «La aplicabilidad del concepto de seguridad humana en América Latina y el Caribe: el desarrollo humano como fuente de seguridad», en *Revista Oasis* (Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales), 15, 2010.

¹⁰ Se definen como tales aquellos episodios que han producido al menos 500 bajas directamente relacionadas con el conflicto y que alcanzaron un nivel de intensidad sistemático y sostenido de al menos 100 bajas al año. Toda la información que presento en este epígrafe está disponible en la página web del CSP: <<http://www.systemicpeace.org/>>.

episodios violentos del resto del mundo (≈ 84.000). En cuanto a la intensidad de los episodios (medida en una escala de 1 a 10), mientras que la magnitud media del episodio latinoamericano ha sido de 2,10 puntos, en el resto de las regiones del mundo la magnitud promedio se estima en 2,35. En suma, por comparación con otras zonas en desarrollo del planeta como Asia o África, la región latinoamericana ha padecido en los últimos setenta años menos conflictos políticos violentos, de menor letalidad y de menor magnitud media.

Tanto o más interesante que el mero recuento de estos episodios de violencia política es el análisis de la distribución de sus tipos. De los 31 episodios latinoamericanos registrados desde 1945, 15 lo fueron de violencia civil (el más reciente registrado es la ofensiva de las autoridades mexicanas contra los carteles de la droga y la corrupción política entre 2006 y 2014) y 7 de guerra civil (la última guerra civil en territorio latinoamericano se produjo en Nicaragua en la década de los ochenta del siglo pasado), a los que habría que añadir 1 episodio de violencia étnica de intensidad relativamente baja (en Chiapas entre 1994 y 1997) y otro más de guerra étnica muy prolongada y cruenta (la represión continuada de la población indígena guatemalteca entre 1966 y 1996). Por lo tanto, en conjunto, tres de cada cuatro de los conflictos políticos violentos en América Latina han sido de naturaleza doméstica o interna. Frente a ellos, solo se han producido en el período analizado 5 episodios de violencia internacional (como el conflicto entre Panamá y Estados Unidos en 1989 o los incidentes fronterizos entre Ecuador y Perú en 1995) y 2 guerras internacionales (la guerra del Fútbol o guerra de las 100 horas entre El Salvador y Honduras en 1969 y la guerra de las Malvinas entre Argentina y Reino Unido en 1982). Como era de esperar, casi toda la letalidad asociada a estos episodios de violencia política hay que imputarla a los conflictos de naturaleza interna (98,5% de las muertes) y, en particular, a las guerras civiles, que ocasionaron casi 450.000 bajas, un 56% del total.¹¹ Frente a ellos, los conflictos de naturaleza internacional produjeron 12.000 muertes —un número relativamente bajo en comparación con los resultados letales de los conflictos internos— y ninguno de ellos se puede caracterizar como de gran magnitud.

La situación que ha venido experimentando América Latina en lo que concierne a la violencia política organizada difiere de forma nítida de la de otras regiones del mundo, donde los episodios de guerra civil y violencia civil representan solo el 39% del conjunto (frente al 71% en la región latinoamericana), si bien hay que señalar que los episodios de violencia étnica y las guerras étnicas han sido también mucho más frecuentes en Europa, Asia y África que en América Latina, con muy pocos episodios de

¹¹ La de consecuencias más trágicas fue la prolongada guerra civil colombiana que causó entre 1948 y 1960 en torno a 250.000 muertes.

esta naturaleza.¹² En resumen, lo que estos datos de la región perfilan es un panorama geopolítico y estratégico claramente dominado durante el pasado medio siglo, en concordancia con lo ocurrido a lo largo de los últimos doscientos años, por la escasez de contiendas internacionales. Esta realidad ha llevado a expertos y comentaristas a caracterizar a América Latina y el Caribe como una «zona de paz» en el doble sentido de que (1) es una región libre de armas atómicas, químicas y bacteriológicas de destrucción masiva y (2) ha sido capaz de mantener un perfil bajo de conflictividad bélica interestatal.¹³

Todo eso en modo alguno significa que la región esté completamente libre de tensiones internacionales, una de cuyas manifestaciones más obvias son las disputas fronterizas interestatales, de larga tradición histórica en la zona. En la actualidad, las disputas fronterizas enfrentan a Guatemala y Belice, Nicaragua y Honduras, Nicaragua y Costa Rica, Nicaragua y Colombia; Venezuela y Colombia, Venezuela y Guyana, Ecuador y Colombia, Perú y Chile, Bolivia y Brasil, Chile y Bolivia, Argentina y Uruguay, y Argentina y Chile.¹⁴ Sin embargo, pese a que la cantidad de Estados involucrados en dichas disputas pueda parecer elevada a escala regional, lo realmente importante es la baja propensión a desencadenar enfrentamientos bélicos de este tipo de conflictos. Las disputas fronterizas rara vez escalan hasta convertirse en choques armados; y las que en la actualidad permanecen abiertas más bien han tendido a judicializarse, poniendo los Estados con intereses encontrados la posible solución a sus litigios en manos de tribunales internacionales o tribunales bilaterales. Por lo demás, esas disputas no impiden la rutinaria colaboración diplomática entre los países afectados ni sus acciones concertadas en la arena internacional.

A los efectos de entender cabalmente la dimensión internacional del panorama de la seguridad en el subcontinente latinoamericano, el hecho decisivo es, por tanto, que los diferendos internacionales tienden a resolverse pacíficamente: ni los intereses territoriales opuestos ni otros posibles motivos de desavenencia entre Estados suelen desembocar en agresiones armadas. Conviene recordar en este sentido que la última guerra internacional en territorio latinoamericano se produjo en 1982

¹² Con todo, la represión de la población indígena guatemalteca (que en esta base de datos se clasifica efectivamente como guerra étnica) produjo alrededor de 150.000 muertes durante los treinta años en que se prolongó.

¹³ Véase, por ejemplo, Rojas Aravena, F.: «Violencia en América Latina, debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano», en *Pensamiento iberoamericano*, 2008, 2, pp. 3-36.

¹⁴ Para un análisis detallado, véase Serrano, M. A.: «Los conflictos fronterizos en Iberoamérica y la integración en materia de seguridad y defensa», en *Documento de Análisis*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011, <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEA33_2011ConflictosFronterizosxllxMASM.pdf>.

entre Argentina y Reino Unido y que, tras el ya mencionado incidente fronterizo entre Ecuador y Perú de 1995, felizmente durante los últimos veinte años no ha estallado ningún episodio de violencia política interestatal en la región. Es igualmente instructivo recordar a este respecto el hecho de que, pese a la preocupación de algunos analistas ante la posibilidad de estallido de un conflicto bélico, las tensiones ocasionadas por la incursión de tropas colombianas en el territorio de Ecuador en marzo de 2008 no fueron más allá de la ruptura diplomática y encontraron una pronta solución en la cumbre del Grupo de Río celebrada en República Dominicana. Una vez más, los mecanismos de resolución de los conflictos internacionales y de evitación de la guerra demostraron funcionar bien en la región.

Sin embargo, esa baja probabilidad de violencia internacional en América Latina, a la que hay que añadir la sustancial reducción del impacto del fenómeno terrorista en la región, contrasta vivamente con el alarmante grado en que está extendida la violencia interna asociada a diferentes formas de crimen y delincuencia (aunque no debe descartarse la posibilidad de que el declive del terrorismo conduzca a la conversión de los grupos terroristas en bandas criminales).¹⁵ Si bien es cierto que no afecta por igual a todas las naciones latinoamericanas, la incidencia de diversas manifestaciones de violencia civil es objeto de creciente preocupación entre expertos y analistas, así como motivo de alarma en la opinión pública de muchos de estos países. La información recogida de forma continua por la serie de encuestas del Latinobarómetro no deja lugar a dudas: los datos de opinión pública muestran cómo sistemáticamente la (in)seguridad ciudadana aparece como el problema de índole política y social que más preocupa en América Latina. La situación se resume acertadamente como sigue: «En 11 de los 18 países analizados (la seguridad ciudadana) es el problema que los ciudadanos mencionan como el más importante que enfrenta el país, con porcentajes que van de un 20% para Perú a un 61% para Venezuela, con un promedio regional de 28%. A ello hay que agregar el 4% que se menciona como el problema de las pandillas, (con lo que terminamos) con un 32% de delincuencia, violencia y pandillas como problema principal.»¹⁶ Las tasas de victimización en los países de la región apuntan exactamente en la misma dirección. Como reiteradamente vienen apuntando los informes del Banco Mundial, desde la década de los años noventa del siglo pasado la inseguridad en la re-

¹⁵ Véase McDermott, J.: «Posibles Escenarios de una Fragmentación o Criminalización de las FARC», en *InSight Crime Crimen Organizado en las Américas*, disponible en <<http://es.insightcrime.org/investigaciones/las-farc-2-los-escenarios-de-una-posible-fragmentacion-o-criminalizacion-de-las-farc>>.

¹⁶ Lagos, M. y Dammert, L.: *La Seguridad Ciudadana. El problema principal de América Latina*, Lima: Corporación Latinobarómetro, 2012.

gión ya no es tanto un producto del conflicto político violento, sino más bien del crimen y la delincuencia.¹⁷

La información objetiva disponible justifica sobradamente las inquietudes que suscita la violencia interna en la opinión pública de muchos países de la región. De acuerdo con un reciente estudio de la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen,¹⁸ América Latina es, con alrededor de 140.000 homicidios intencionados al año, la región más violenta del planeta por esta causa tras el sur de África (donde adquiere un peso desproporcionado la grave situación de la República Sudafricana). Las muertes producidas por estos homicidios en América Latina vienen a representar en un año dado una tercera parte de todas las del mundo. Las tasas de homicidios se sitúan por encima de las 25 muertes por cada 100.000 habitantes al año en América Central y de las 22 en América del Sur, unas cifras solo superadas en promedio en el extremo sur del continente africano. Para hacerse una idea de la magnitud que representan estas cifras latinoamericanas, hay que decir que la tasa del conjunto del planeta apenas supera los 6 homicidios anuales por cada 100.000 habitantes o que Europa, Oceanía y Asia se sitúan en torno a los 3. Honduras (con 90 por cada 100.000) ocupa el primer puesto de este lúgubre *ranking* de la tasa de homicidios, lo que hace de él el país más inseguro del mundo por este concepto. Le siguen Venezuela (54), El Salvador (45) y Guatemala (40), países cuyo nivel de inseguridad sobrepasa con diferencia a los menos seguros de entre los países africanos (la República Democrática del Congo y la República Sudafricana). Hay que tener en cuenta, además, que los datos agregados por países encubren a veces situaciones mucho más graves que las que se deducen de los promedios nacionales en determinadas regiones o provincias donde la violencia se ha convertido en un mal auténticamente endémico. Como han señalado dos especialistas, ciertos indicadores como las «tasas de homicidios, las tasas de lesiones y el tamaño del sector de la seguridad privada sugieren que algunos países de la región presentan síntomas propios de los periodos de guerra, a pesar de que formalmente están en paz».¹⁹

Para empeorar aún más las cosas, el fenómeno de la violencia interna y la inseguridad ciudadana ha tendido a crecer desde al menos los años setenta del pasado siglo, registrándose un aumento sostenido de las actividades criminales y la delincuencia organizada en muchos países de

¹⁷ Rodgers, D.: «Youth Gangs and Violence in Latin America and the Caribbean: A Literature Survey», en *LCR Sustainable Development Working Paper*, n.º 4, Washington DC: The World Bank, 1999.

¹⁸ UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*): *Global Study on Homicide 2013. Trends, Contexts, Data*, Viena, 2014.

¹⁹ Heinemann, A. y Verner, D.: «Crime and Violence in Development. A Literature Review of Latin America and the Caribbean», en *World Bank Policy Research Paper* 4041, octubre de 2006, p. 2.

la región. Este escenario de creciente inseguridad es tanto más paradójico, lacerante y penoso cuanto que durante los últimos años la región ha conocido importantes avances en el terreno político, económico y social que sin embargo no han encontrado su reflejo en una mejora de los problemas de violencia. Así, un reciente informe del PNUD²⁰ subraya el sustancial progreso de los países latinoamericanos en lo que se refiere a derechos de ciudadanía social y política, reducción de la pobreza y expansión de las clases medias durante el primer decenio del presente siglo. Por ejemplo, más de 50 millones de ciudadanos latinoamericanos han logrado escapar de la pobreza extrema en los últimos años. Estos contrastados progresos autorizan a hablar de una auténtica «década ganada» en Latinoamérica por contraposición a la «década perdida» de los años ochenta del siglo xx. Ahora bien, entre esas indudables ganancias en la región no se cuentan, lamentablemente, las mejoras en materia de reducción de la violencia y la inseguridad.

En realidad, no es extraño que la inseguridad genere tan alto grado de preocupación, ya que sus perniciosas consecuencias terminan permeando y se hacen visibles en casi todos los ámbitos de la vida social. Hay un amplio consenso entre los especialistas sobre la gravedad del problema en la región, sus múltiples dimensiones y su negativo impacto en las oportunidades de desarrollo,²¹ aunque cuantificar con precisión el montante preciso de los perjuicios asociados a la inseguridad es extremadamente difícil.²² Los efectos más obviamente perjudiciales de la inseguridad son sus costes directos no monetarios derivados de la mortalidad directa, la morbilidad asociada, el abuso de alcohol y drogas y los trastornos emocionales que provocan las tensiones de un entorno violento. No se deben olvidar, tampoco, los costes monetarios directos imputables a gastos en fuerzas policiales públicas y de seguridad privada, en sistema de justicia, sistema de salud y servicios sociales, así como en daños a infraestructuras físicas y otras formas de capital fijo. A todos esos costes, los expertos añaden los que se siguen de los llamados efectos multiplicadores económicos que incluyen desde la reducción de la actividad económica de la fuerza de trabajo, la disminución de la productividad laboral, la huida de capitales y el freno a las inversiones extranjeras hasta el descenso del turismo o las severas limitaciones de la capacidad fiscal de los Estados. Finalmente, no son desdeñables los multiplicadores sociales negativos, entre los que están la erosión del capital humano desperdiciado en actividades delictivas, la pérdida de capital social en forma de confianza

²⁰ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Ciudadanía política. Voz y participación ciudadana en América Latina*, Buenos Aires: Siglo XXI.

²¹ Ayers, R. L.: *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*, Washington D. C.: The World Bank, 1998.

²² Buvičić, M. y Morrison, A. R.: «Living in a More Violent World», en *Foreign Policy*, 118, 2000, pp. 58-72.

interpersonal o la reducción de la calidad de vida que impone la falta de seguridad. Los sentimientos generalizados de inseguridad dificultan la identificación con, y reducen la credibilidad de, las instituciones públicas del Estado, lo que a menudo es fuente de procesos de retroalimentación acumulativa de la violencia.

Sería, por otra parte, ingenuo pensar que un fenómeno tan extendido responde a una causalidad única o una etiología simple. La desigualdad social y económica y la fragilidad institucional se citan como dos de los principales factores estructurales o contextuales que promueven la violencia asociada al crimen y la delincuencia en América Latina. Por una parte, los países con una distribución más desigual de la renta tienden a tener mayores tasas de delincuencia, un factor que a la postre se revela más importante que, por ejemplo, el nivel agregado de renta del país, su grado de pobreza o su tasa de desempleo.²³ De acuerdo con los datos del Banco Mundial, Latinoamérica es una de las regiones del mundo con un valor más alto en el índice de Gini. Por otra, la debilidad institucional, particularmente visible en los países con un pasado reciente de conflictos políticos violentos, es otro de los ingredientes que facilita la difusión del crimen violento.²⁴ A su vez, la vulnerabilidad de las instituciones públicas fomenta la corrupción política, ingrediente básico de la fragilidad estatal, síntoma claro de la debilidad de las instituciones públicas y uno de los caldos de cultivo donde con mayor facilidad arraiga el fenómeno de la violencia criminal y la inseguridad ciudadana. Según el índice de corrupción percibida de Transparencia Internacional, en 2013 solo Uruguay, Chile y Costa Rica tenían puntuaciones de corrupción percibida superiores a 50; los restantes países latinoamericanos aparecen, todos ellos, con valores inferiores a 50. Venezuela es el país latinoamericano con la puntuación más baja (20), lo que lo sitúa entre los países con mayor corrupción percibida del mundo.

La corrupción permite la colusión recurrente entre autoridades y grupos de delinquentes, cuando no la penetración directa del crimen organizado en las instituciones que están a cargo de la seguridad interior y la administración de justicia. Ello contribuye a desarrollar culturas de la violencia en las que un clima de desconfianza generalizada de las agencias y las políticas públicas de seguridad, así como una justificada sensación colectiva de impunidad, terminan por legitimar la violencia entre segmentos más o menos amplios de la población de los enclaves sociales donde la inseguridad se ha extendido. A mayor abundamiento, la persistencia en el tiempo del fenómeno criminal establece una dependencia de

²³ Fajnzylber, P.; Lederman, D. y Loayza, N.: «What Causes Violent Crime?», en *European Economic Review*, 46, pp. 1323-1357, 2002.

²⁴ Rotenberg, R. I.: *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington D. C.: Brookings Institutions, 2003; y Rotenberg, R. I. (ed.): *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton: Princeton University Press, 2004.

la trayectoria (*path dependency*) en función de la cual los niveles actuales de delincuencia son en buena medida el producto de los niveles previos: el fenómeno de la llamada inercia criminal retarda asimismo la eficacia de las políticas públicas dirigidas a mitigar la violencia, que solo operan sus efectos, en el mejor de los casos, transcurrido un tiempo tras su implantación.

Cuando, como es el caso en algunos países latinoamericanos, concurren en un mismo Estado la debilidad institucional y la corrupción, el crimen organizado se convierte en el generador principal de la violencia.²⁵ El crimen organizado se distingue claramente de la mera delincuencia común en el sentido de que opera sobre estructuras organizativas y empresariales complejas y de que a menudo establece redes transnacionales cuyo funcionamiento excede con mucho las capacidades de los Gobiernos para combatirlo. Y, según algunos expertos, está llamado a ser el enemigo más importante de los Estados contemporáneos en las cinco *guerras* que van a caracterizar la era de la globalización: el comercio ilegal de drogas, armas, personas, propiedades intelectuales y dinero.²⁶ De hecho, el crimen organizado está estrechamente vinculado a los determinantes fundamentales de la violencia en la región latinoamericana (tráfico de drogas y tráfico de armas) y es, en última instancia, responsable de sus principales manifestaciones (como la industria del secuestro o las organizaciones pandilleras).

Seguramente no hay un ejemplo reciente más claro del poder de los carteles de la droga y de la amenaza que suponen para la seguridad de los latinoamericanos que los macabros sucesos acaecidos en el estado mexicano de Guerrero en los comienzos del otoño de 2014. El asesinato de seis estudiantes de magisterio y la hasta ahora inexplicada desaparición de más de cuarenta de sus compañeros de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa en la ciudad de Iguala reflejan, con toda crudeza, la fortaleza de la industria criminal y el poder del narco ante la dramática impotencia del Estado para imponer la ley en algunos de sus territorios y garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Aunque a fecha de hoy no hay una versión oficial sobre lo sucedido, todo parece indicar que los asesinatos y desapariciones son obra del cartel Guerreros Unidos, a quienes fueron entregadas las víctimas por las propias autoridades municipales de la localidad de Iguala. Si, como parece más que probable, las cosas fueron así en realidad, esos atroces sucesos ponen sobre el tapete con claridad descarnada el principal reto a la seguridad de la América Latina de nuestros días.

²⁵ Rojas Aravena, F., *loc. cit.*, p. 27.

²⁶ Naim, M.: «The Five Wars of Globalization», en *Foreign Policy*, enero-febrero 2003, pp. 29-37; véase también su libro *Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Barcelona: Debate, 2006.

En lo que constituye un caso paradigmático, aunque de ningún modo único,²⁷ en Guerrero unas instituciones públicas tan débiles que no son capaces de asegurar la vida de sus ciudadanos se ven continuamente desbordadas por la acción violenta de las bandas criminales. Estos grupos criminales medran en un clima de impunidad generalizada y se han hecho fuertes levantándose sobre las muchas palancas que provee el tráfico de drogas ilícitas. El *modus operandi* de estos carteles está bien documentado: a diferencia de otros tipos de insurgencia, los carteles de la droga no tratan tanto de conquistar un territorio o de tomar el poder político como de conseguir resultados políticos coaccionando a los agentes del Estado.²⁸ Pero, significativamente, las fechorías de Iguala ponen de manifiesto no solo la capacidad del crimen organizado para monopolizar el tráfico de drogas y acopiar los cuantiosos beneficios que produce, sino también su cada vez mayor penetración en los Gobiernos locales. Al parecer, si los recursos que se obtienen del robo, la extorsión y el secuestro no bastan para afrontar la disputa con grupos rivales, algunos carteles proceden entonces a controlar las administraciones municipales con objeto de extraer de forma organizada la riqueza local implantando un sistema de tributación paralela o exacción forzada de los contribuyentes. Como parece que ha sido el caso en Guerrero, cuando sus intentos de establecer la hegemonía municipal tropiezan con la oposición de grupos comunitarios organizados y movilizados al efecto, las bandas criminales adoptan la estrategia de amedrentar a las poblaciones locales mediante acciones violentas (secuestro y asesinato) que tratan de anular su resistencia.²⁹

Para resumir: en unas condiciones en las que ya se ha perdido el monopolio efectivo de la violencia legítima por parte del Estado en determinadas zonas, la toma de los Gobiernos locales sugiere que también se está en el camino de perder el monopolio estatal de la capacidad fiscal. La debilidad institucional se multiplica así hasta un extremo incompatible con la gobernanza democrática y el mantenimiento del Estado de derecho. Cuando el imperio de la ley deja paso al poder del crimen organizado, se desata la violencia y los fundamentos de la seguridad terminan por disolverse. La inseguridad no es, en estos casos, sino el trágico balance de la incapacidad del Estado y sus instituciones públicas para contener la violencia civil organizada de los grupos criminales.

²⁷ Como se sabe, el problema no se limita a Guerrero. Otros estados mexicanos, como Tamaulipas y Michoacán, padecen el mismo déficit de seguridad por las mismas causas.

²⁸ Lessing, B.: «The Logic of Violence in Drug Wars: Cartel-State Conflict in Mexico, Brazil and Colombia», en *Center on Democracy, Development and the Rule of Law Working Papers*, Universidad de Stanford, n.º 149, abril de 2014.

²⁹ Trejo, G.: «La industria criminal en México», en *El País*, jueves 16 de octubre de 2014.

Este cuaderno

Si algo queda claro tras el análisis del panorama de la seguridad en la América Latina de hoy es que el tipo de inseguridad que domina en la región no se centra en los problemas clásicos de la defensa militar. Esta afirmación en absoluto pretende descartar la posibilidad de que surjan conflictos internacionales asociados a las eventuales tensiones bilaterales entre algunas naciones o a los persistentes problemas de la integración subregional. Y, por lo tanto, tampoco cabe obviar o minimizar el papel que desempeñan las Fuerzas Armadas de los distintos Estados —aunque solo sea por la función disuasoria que deben cumplir en la prevención de posibles conflictos internacionales—.

Pero los problemas de inseguridad que en la actualidad enfrenta la región se sitúan más bien en la órbita tradicional de la seguridad interior en la medida en que están en buena parte ligados al crimen y la delincuencia organizada a gran escala, incluyendo la violencia generada por las pandillas juveniles. O, dicho en otros términos, en la agenda de la seguridad de la región la prioridad se sitúa hoy en los ámbitos de la seguridad ciudadana o, si se prefiere, en los problemas relativos a la seguridad humana y societal. Como ha señalado un mandatario político, trasladando a la región las exigencias conceptuales de las nuevas ideas de seguridad, los objetivos de la nueva política de seguridad hemisférica deberían incluir —además de la seguridad energética, la autosuficiencia alimentaria y la sostenibilidad ambiental— la reducción del número de armas ligeras, el combate al tráfico de drogas y la respuesta solidaria a los estragos causados por los desastres naturales.³⁰ Este es el contexto que enmarca y principalmente da sentido a las contribuciones de este volumen.

Muy oportunamente este cuaderno comienza con un capítulo de Juan Rial dedicado al análisis de los problemas de seguridad y defensa en América Latina y a las incertidumbres que surgen en una época de transición como la que vivimos en la actualidad. Su contribución comienza planteando las necesidades relativas a la seguridad —así como las distintas soluciones funcionales e institucionales capaces de organizar los medios para satisfacerlas— que, en general, tienen los Estados como entidades políticas que pretenden garantizar su supervivencia como tales. Intuitivamente, la distinción entre el campo de la seguridad exterior y el de la seguridad interior parece un buen mapa para describir de forma heurística aquellas necesidades e instituciones. Sin embargo, una enumeración detallada que preste atención a las zonas limítrofes y a la interdependencia entre ambas esferas es pertinente para avanzar en el análisis de la defensa en la región latinoamericana. Allí las probabilidades empíricas de confrontación

³⁰ Samper, E.: «Seguridad colectiva: nueva política de seguridad hemisférica para América Latina», en *Poliantea*, 5(8), pp. 115-134, 2009.

internacional han sido históricamente escasas, y se puede esperar que lo sigan siendo en el futuro previsible. En el caso de América Latina, esa contrastada realidad de una baja conflictividad internacional dificulta la justificación de mera existencia de las Fuerzas Armadas y, como mínimo, abre la posibilidad de que las llamadas «misiones subsidiarias» de los Ejércitos pasen al primer plano de la agenda política de la seguridad. Este énfasis en las misiones subsidiarias ha venido a coincidir, además, con la transformación conceptual que ha experimentado el concepto de seguridad y con la creciente difusión de las nociones de seguridad humana (con poca operatividad y relevancia en el campo de la defensa nacional) o de seguridad ciudadana (de más amplia proyección en tanto que se refiere a la protección a los ciudadanos frente a las amenazas ocasionadas por la violencia y el delito como garantía del disfrute de los derechos humanos).

En todo caso, la posibilidad de recurrir a las Fuerzas Armadas para misiones subsidiarias de seguridad interior o seguridad ciudadana ha producido en la práctica de la región diferentes modelos de organización política de la seguridad y de funcionamiento institucional de las corporaciones responsables. Estos modelos atribuyen distintas misiones, y distinto grado de compromiso con ellas, a los cuerpos encargados de cumplirlas y suponen diferentes alternativas a los dilemas de la organización política de la seguridad que son apremiantes para muchos países de la zona donde la inseguridad es un fenómeno cuasi endémico.

Al objeto de reflejar la diversidad de posibles soluciones a estos dilemas contemporáneos de la organización política de la seguridad, Rial presenta un muy completo análisis, sistemático y comparado, de los distintos casos que existen en la región. En primer lugar, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay representan, cada uno de ellos con peculiaridades que dependen de sus propias trayectorias históricas nacionales, un modelo de separación organizativa y funcional poco menos que tajante entre las tareas de la seguridad exterior (defensa) e interior (seguridad ciudadana). Por su parte, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Cuba³¹ representan un modelo diferente, de carácter mixto, en el que no se da una separación radical entre los conceptos de seguridad exterior y seguridad interior, sino que se suscribe una noción amplia de la seguridad y se apuesta por la interdependencia entre sus dos dimensiones principales. En tercer lugar, países como Costa Rica, Panamá y Haití se caracterizan por carecer de fuerzas militares: en ellos la seguridad interior se entiende en un sentido amplio como la noción dominante en detrimento de la idea de defensa como protección exterior. La custodia

³¹ El caso de Cuba es obviamente peculiar: dada la naturaleza de su régimen político, más que de interdependencia entre las dimensiones externa e interna de la seguridad cabría hablar de amalgama totalitaria de las funciones de defensa y seguridad en una sociedad no democrática.

de la seguridad interior se asigna en estos países a distintos cuerpos policiales.

El estudio de Rial termina revisando algunos papeles adicionales de las Fuerzas Armadas (participación en misiones internacionales de paz) e incide en posibles procesos de cambio como la «policialización» de las Fuerzas Armadas y la militarización de las policías, para concluir subrayando las incertidumbres que envuelven la segregación entre las funciones de defensa y seguridad en la región.

En su capítulo, Sonia Alda entra de lleno a examinar el problema de la adaptación de las fuerzas de seguridad al actual contexto latinoamericano caracterizado por la extrema difusión de la violencia asociada al crimen organizado. Esta situación ha generado un interesante debate, tanto en el ámbito político como en el mundo académico, en torno a qué políticas públicas de seguridad son más adecuadas para combatir la delincuencia organizada y, en particular, qué medios y qué tipo de fuerzas emplear para combatir los problemas de inseguridad y violencia de la región. Como se sabe, uno de los principales caballos de batalla de dicho debate, del que se ocupa extensamente esta contribución, es el posible uso de las Fuerzas Armadas en tareas policiales de protección de la seguridad interior.

La posición de Alda a este respecto es muy clara. Su argumento de partida son las limitaciones que presentan las policías y las Fuerzas Armadas para combatir las nuevas amenazas a la seguridad en la región, así como las capacidades que podrían tener en el desempeño de estas tareas las llamadas policías con estatuto militar. Y su tesis principal es que la actual tendencia a la «policialización» de las Fuerzas Armadas y a la militarización de los cuerpos de Policía tendrá efectos negativos en la medida en que (a) supone encomendar a los cuerpos policiales y los Ejércitos misiones para las que no están plenamente capacitados por su falta de preparación específica; y, al mismo tiempo, (b) implica la posibilidad de que las amenazas reales y potenciales para las que fueron creadas estas fuerzas no queden debidamente atendidas si se les asignan tareas que exceden las funciones que en su origen les fueron asignadas (por ejemplo, la contención de las amenazas tradicionales a la seguridad en el caso de las Fuerzas Armadas). En otras palabras, el objetivo de la polivalencia funcional bien puede entrar en contradicción con la carencia de competencias y capacidades reales específicas y comporta asimismo el riesgo potencial de ineficacia en el cumplimiento de las tareas originales.

Esta posición crítica con la utilización de las Fuerzas Armadas en misiones policiales en absoluto significa ignorar la complejidad de la actual realidad latinoamericana y el patente déficit de seguridad interior que están causando las industrias del crimen. Es indudable que esa complejidad —que se conceptualiza como la propia de una situación de transición,

más bien fluida— requiere un esfuerzo de adaptación de las políticas públicas de seguridad y una reubicación de los recursos y medios para desarrollarlas. Ante la complejidad de los retos actuales a la seguridad, la propuesta que Alda defiende consiste en el empleo de terceras fuerzas o fuerzas intermedias para combatir las nuevas amenazas en lugar de, simplemente, encomendar misiones policiales a las Fuerzas Armadas. Es decir, dar continuidad a las funciones específicas de las policías y las Fuerzas Armadas, a la vez que se potencian o crean otras fuerzas intermedias que, por su configuración y sus características, son más adecuadas para enfrentar las nuevas amenazas.

Por varias razones estratégicas y operativas, las fuerzas de gendarmería o policías con estatuto militar parecen, a juicio de Alda, especialmente adecuadas para enfrentarse a las nuevas amenazas a la seguridad en la región. Este tipo de instituciones presentan además las ventajas adicionales de que permiten a las Fuerzas Armadas concentrarse en sus tareas propias, evitan la militarización de la seguridad interior —un problema que está dándose ya en América Latina de manera particularmente acusada— y son policías democráticas cuyo desempeño redundará en la protección de los ciudadanos y sus derechos. La experiencia de los casos conocidos muestra que, en la práctica, no tiene por qué haber contradicción entre la existencia de policías con estatuto militar y un marco democrático de gobernanza.

El análisis de Sonia Alda incluye, en todo caso, algunas notas de cautela. En primer lugar, la propuesta de mantener nítidamente separadas en ámbitos institucionales disjuntos las funciones convencionales de las fuerzas militares y policiales se acompaña de otra relativa al profundo proceso de modernización y cambio al que ambas deben someterse con el objetivo de lograr que realicen las misiones para las que han sido diseñadas de la manera más efectiva. En segundo lugar, la autora admite, con un más que oportuno realismo, que ni siquiera el mejor diseño organizativo posible de una fuerza de gendarmería será capaz de resolver los problemas de seguridad en la región si no se inserta en un sistema de seguridad y justicia sólido, eficaz e independiente. Para ser efectivo en el cumplimiento de sus objetivos, un sistema de seguridad integrado debe incluir, además, políticas de prevención de la violencia que erradiquen las bases estructurales que han convertido la inseguridad asociada al crimen organizado en uno de los más graves problemas que hoy en día tiene la región.

Siguiendo el hilo de las contribuciones anteriores, Gustavo González aborda en su capítulo el estudio de un caso específico de participación de las Fuerzas Armadas en tareas relativas a la seguridad interior o seguridad ciudadana. Concretamente, su objeto de análisis es el papel del ejército mexicano en la lucha contra el tráfico a gran escala de drogas ilegales y sus muchas y muy perniciosas consecuencias. El caso de México es doblemente interesante: por un lado, porque la respuesta mexicana a

los problemas de inseguridad y violencia que provocan las redes criminales organizadas para manejar el tráfico de narcóticos es un ejemplo muy significativo de atribución de funciones tradicionales de policía a las Fuerzas Armadas; y, por otro, porque el narcotráfico es allí la matriz de una amplísima actividad delictiva con una base económica muy poderosa y una capacidad más que demostrada para poner en cuestión la seguridad de los mexicanos.

El estudio de González comienza contextualizando el narcotráfico en su actual realidad social, política y económica. Dos *drivers* principales han hecho del narcotráfico en el subcontinente norteamericano uno de los mercados de drogas más pujantes del mundo y, paralelamente, una de las esferas delincuenciales en las que actúan grupos y redes con más medios económicos y más sólida organización del planeta. En primer lugar, subraya González la magnitud económica del sector: según estimaciones de la RAND Corporation, el mercado de drogas ilícitas mueve en Estados Unidos, el principal consumidor de estas sustancias, alrededor de 100 millardos de dólares al año. Al parecer, el 70% de la oferta total de drogas que se consumen en los EE. UU. procede de México. En segundo lugar, la realidad del cartel resume las principales características organizativas y funcionales de las bandas criminales: se trata de grupos que dan empleo a un número muy elevado de personas, practican la violencia sistemática y masiva para imponer sus fines (entre los que está el amedrentamiento metódico de la población, fenómeno al que a veces se denomina narcoterrorismo), controlan el tráfico de armas y poseen un enorme poder de fuego, e inducen la corrupción de las autoridades públicas mediante el soborno, la coacción o la intimidación directa. La descripción del contexto se completa con la identificación de los siete grandes carteles que operan en México y la presentación de sus principales rasgos.

Este es el contexto en el que se produce la actual participación de las Fuerzas Armadas mexicanas contra las amenazas a la seguridad que genera el narcotráfico, un fenómeno que se remonta a 1948 con la llamada Gran Campaña del presidente Alemán Velasco en la que el Ejército colaboró en la erradicación de las plantaciones de adormidera y cannabis. Las operaciones Cóndor (1973) y las actuaciones de los años ochenta abren la puerta a la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, en especial desde que el presidente Miguel de la Madrid definiera explícitamente el tráfico de drogas como un problema de seguridad nacional. Ya en los años noventa el Ejército mexicano se incorpora al Consejo Nacional de Seguridad y la constitución se reforma al efecto de otorgar al presidente la capacidad legal para disponer de la Fuerza Armada en la acción de preservar la seguridad interior. Esos antecedentes dan paso a la *Guerra Total* contra el narco a comienzos del siglo presente y a una creciente atribución de potestades y funciones a las Fuerzas Armadas en materia de combate al narco.

El capítulo de Gustavo González evalúa a renglón seguido los resultados de la experiencia mexicana en materia de participación de las Fuerzas Armadas en la lucha del Estado contra el crimen organizado que se dedica al tráfico de drogas. Entre esos resultados se revisan los costes presupuestarios de la participación, la evolución de la opinión pública sobre las Fuerzas Armadas, las violaciones de los derechos humanos que se pueden producir como consecuencia de la militarización de las políticas de seguridad ciudadana, el número de bajas en la lucha contra los carteles, la transparencia y rendición de cuentas, el impacto en la corrupción de los propios mandos militares y las desertiones. El autor termina concluyendo que el Estado mexicano no ha dispuesto de muchas alternativas a la intervención del Ejército en la lucha contra los carteles del narco, al tiempo que expresa la indeterminación que rodea lo que pueda suceder en el futuro.

Finalmente, este cuaderno concluye con la contribución de Jorge Bolaños sobre los nuevos papeles y funciones que pueden eventualmente asumir las Fuerzas Armadas cuando la conflictividad internacional es baja, las labores tradicionales de la defensa parecen menos urgentes y la noción de seguridad amplía significativamente sus dimensiones y alcance. En su capítulo Bolaños analiza, concretamente, la creciente participación de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en labores de ayuda y rescate a la población civil en situaciones de emergencia, esto es, con ocasión de catástrofes naturales que tienen consecuencias dramáticas sobre las vidas de los ciudadanos de la región.

En el caso de América Latina, no solo el contexto geoestratégico y los cambios doctrinales promueven estos nuevos papeles. La propia realidad geofísica y meteorológica también empuja en la misma dirección. En numerosas regiones de América Latina sus habitantes han debido asumir con más frecuencia de la deseable la eventualidad de un desastre natural como un elemento más de sus vidas cotidianas, puesto que son muchos los núcleos de población que se ubican en puntos neurálgicos de actividad sísmica y volcánica, o bien en zonas muy a menudo afectadas de huracanes, ciclones o tormentas tropicales. La letalidad de ambos tipos de desastres está ampliamente contrastada.

El autor hace en su estudio un sucinto repaso a la reciente incorporación de las catástrofes naturales y sus consecuencias a las nuevas estrategias de seguridad. La inclusión de las grandes calamidades colectivas en el ámbito conceptual de la seguridad se hace situándolas dentro del epígrafe de riesgos y amenazas no convencionales y es plenamente congruente con la idea expandida de seguridad humana.

Ahora bien, la participación de las Fuerzas Armadas en la asistencia a la población civil en casos de catástrofes y calamidades plantea problemas específicos en la región y, con toda probabilidad, también retos que se

pueden convertir en oportunidades para estas sociedades. Como señala el autor, en América Latina, y habida cuenta de la reciente historia de pronunciamientos militares en muchos de sus países, resulta de vital importancia facilitar la interacción con los cuerpos de seguridad y protección civil. En este sentido, es claro que la intervención en situaciones catastróficas ofrece a las Fuerzas Armadas una oportunidad muy singular de lograr una mayor imbricación con las sociedades civiles a las que sirven.

Se abordan asimismo en este último capítulo las políticas adoptadas en el marco de las organizaciones regionales para responder de forma conjunta a los fenómenos adversos de la naturaleza.

Para ilustrar debidamente el papel de las Fuerzas Armadas en este tipo de situaciones, el capítulo de Bolaños describe algunos de los acontecimientos más recientes —como el desgraciado terremoto que sacudió Haití en enero de 2010—. Asimismo, estudia también las principales características de los cuerpos y unidades a los que se ha encomendado realizar labores de ayuda a la población civil en estas desgraciadas circunstancias catastróficas.

América Latina y sus problemas de seguridad y defensa. Incertidumbre en tiempos de cambio constante

Juan Rial

Capítulo I

Introducción

Un Estado supone cierto grado de estabilidad. Dado que actualmente seguimos inmersos en un marco «post-Westfaliano», el Estado debe disponer de un aparato coercitivo para ejercer su autoridad de forma incontestable.

Bajo el control de una conducción política (ministerial), la fuerza pública necesaria implica disponer de cuerpos diversos, como indicamos más adelante.

La discusión aún no zanjada es si debe existir una distinción clara entre defensa y seguridad, considerando a la primera la actividad para defender, frente a otros, un territorio definido como nacional. La seguridad, poco a poco, ha devenido en un complejo concepto; holístico, polifacético, llegando a formulaciones tan amplias como la de «seguridad humana», o las que se intentan operacionalizar como la de «seguridad multidimensional». Pero, antes de seguir esta línea de pensamiento, definamos qué necesita un Estado y qué cuerpos habrán de asumir las tareas de defensa y seguridad.

- a) organismo/s de recolección de información, análisis y diseminación. Supone la existencia de una «inteligencia de Estado», además de una inteligencia policial y la propiamente militar.

- b) una Policía preventiva de seguridad, con un esquema basado en una fuerte interrelación con la sociedad a la que sirve, una «policía de proximidad», como se denomina en el ámbito de la seguridad de estos tiempos.
- c) un organismo de investigación policial con diversas especialidades, para actuar una vez producidos los delitos.
- d) un cuerpo de especialistas en mantenimiento del orden público (unidades para controlar disturbios en calles, estadios, y otros espacios públicos, con denominaciones muy diversas) y
- e) una o más unidades especializadas para enfrentar posibles amenazas complejas, tales como ataques cibernéticos, actos terroristas, etc. Pueden ser militares, policiales, o conformadas por civiles bajo un encuadramiento especial de seguridad.

En el ámbito militar, sería razonable disponer de núcleos de fuerzas especiales, con diversas capacidades de combate y de una fuerza de Ingenieros militares y de unidades de Comunicaciones. Solo se dispondría de mínimas fuerzas de Artillería y Blindados, a los efectos de tener cuadros especializados. Obviamente, estas funciones no podrían externalizarse para ser ejecutadas por empresas privadas. Recordamos que en la actual estructura clásica de los Ejércitos suelen existir cinco armas especializadas (Infantería, Caballería/Blindados, Artillería, Ingenieros y Comunicaciones).

- f) unidades específicas para la custodia de propiedades (bancos, comercios de grandes superficies, espectáculos deportivos, etc.).
- g) organismos especializados en custodias de personas (dirigentes del Estado, personalidades, etc.) y actividades, estas dos últimas, que, eventualmente, se pueden tercerizar.
- h) Asimismo, es claro que se debe contar con, o algún organismo debe asumir, cualquiera sea el nombre que se le adjudique, con las funciones de una Policía nacional aérea y una naval.

La función de una Policía nacional aérea es proveer seguridad aeroportuaria y también control policial del espacio aéreo y su uso.

La de la Policía marítima es proveer control de puertos, vías fluviales, servir de guardia costera en el mar oceánico, y proveer seguridad a instalaciones terrestres necesarias para esas funciones.

Por lo general, estas dos últimas son funciones que asumen las Armadas y las fuerzas aéreas, que también tratan de tener funciones clásicas. Sin embargo, dado que una Marina y aviación de combate convencionales suponen tener buques y aeronaves para combate a distancia, prácticamente, estamos en un casi vacío, pues solo existen parcialmente en América Latina.

Asimismo se debe contar con:

- a) organismos de comando y control.
- b) institutos de formación del personal, de diversos niveles y especialidades.

- c) órganos de apoyo logístico.
- d) organismos de apoyo administrativo.
- e) organismos de apoyo al bienestar social del personal, lo que implica discutir si deben ser propios de cada institución de defensa o seguridad o formar parte de las estructuras generales del Estado.
- f) organismos de apoyo jurídico y
- g) organismos de control administrativo de gestión y auditoría interna.

El diseño de una política comprehensiva de defensa y seguridad también supone que hay que resolver qué fuerza se encarga del control y manejo de establecimientos de reclusión o rehabilitación de delincuentes, de diversos niveles.

También recordamos que es una buena técnica de conducción política, aunque cause ineficiencia, mantener grados de autonomía importantes entre diversos cuerpos que puedan recurrir a la violencia legítima, para evitar una amenaza al poder político si las decisiones se monopolizan en una sola fuerza.

Asimismo, importa contar con servicios de emergencia, para atender desastres diversos. No tienen porqué estar armados los cuerpos que atienden inundaciones, tornados, sequías, derrumbes, etc., pero sí requieren una estructura y disciplina similares a la militar. Su seguridad puede ser provista por los especialistas en mantenimiento del orden público.

Dependiendo del tamaño del país, de sus inercias históricas, estas estructuras son conducidas políticamente desde uno o más ministerios. Normalmente, un Ministerio de Defensa conduce las fuerzas militares. Un Ministerio de Seguridad Pública o del Interior, de Justicia o de Gobernación, etc., relaciona las diversas funciones policiales con el poder ejecutivo y debería ejercer control político sobre ellas. Normalmente esos dos ministerios tendrían que actuar coordinadamente con los departamentos de finanzas y, el de Defensa, con el de Relaciones Exteriores.

Toda esta presentación parte de constatar que, en el momento presente y por el inmediato futuro, no aparece como posible una confrontación entre Estados en América Latina, y es muy poco probable que se produzca una incursión militar extracontinental en los países de la región.

Los conflictos entre Estados, todavía con alguna expresión «caliente» prácticamente terminaron y, por lo general, se produjeron en zonas limitadas con compromisos de fuerzas «marginales» de los Estados involucrados. No ha existido ninguna movilización general desde la segunda mitad del siglo xx.

El último conflicto a gran escala se desarrolló entre Bolivia y Paraguay, en los años 30 del siglo xx, pero en una zona marginal, poco poblada de lo que hoy es territorio paraguayo. La última capital ocupada por un Ejército

extranjero en América Latina fue Lima, al finalizar la guerra del Pacífico con Chile a fines del siglo xix.

Un conflicto que todavía sigue sin resolverse, el de las Islas Malvinas (Falkland para los británicos y la población isleña) entre Argentina y Gran Bretaña, en 1982 solo tuvo por escenario esas islas y enfrentó solo a un número limitado de militares argentinos (y no las tropas mejor entrenadas, reservadas para enfrentar un eventual levantamiento popular), con equipos inapropiados y un casi inexistente apoyo de otros países más allá de las palabras. Combatieron a una fuerza numéricamente inferior de profesionales, mejor equipados, y con apoyos políticos y militares (sustancialmente en inteligencia y logística).

Ante el fin de conflictos exteriores, las fuerzas militares encuentran grandes dificultades para justificar su existencia como fuerza tradicional, haciendo que las misiones «subsidiarias» pasen a un primer plano. Además queda claro que, con los recursos hoy disponibles, ningún país de la región puede enfrentar un conflicto —simétrico o asimétrico— con otro Estado.

Así, el tema de la seguridad global (o «multidimensional»), concepto holístico, ha resurgido con fuerza, y aunque las normas jurídicas no lo amparen, medidas las fuerzas militares de la región suelen involucrarse en conflictos internos.

La tradición europea colonial apuntó siempre en esa dirección, y la doctrina de Estados Unidos del *posse comitatus* no tuvo relevancia en la región. En su política exterior hacia Latinoamérica, Estados Unidos preconizó justo lo contrario. Es más, no promovió la creación de Ejércitos, sino de instituciones similares a sus Guardias Nacionales con el fin específico de controlar el orden interno.

Seguridad nacional, estatal o ciudadana

En la década inicial del siglo xxi, al concepto de seguridad nacional que había predominado sobre la seguridad estatal se adicionó la seguridad ciudadana.

Hasta la Segunda Guerra Mundial, la seguridad nacional era parte de los conceptos de defensa nacional y seguridad del Estado. De acuerdo con el concepto de defensa, la sociedad, a través del Estado, debía defenderse de amenazas exteriores. La defensa era una actividad que implicaba contar con fuerzas militares listas para repeler agresiones. En la práctica, ningún país de América Latina (como sucede mayoritariamente con los asiáticos y africanos) podía hacerlo.

La seguridad del Estado atendía a la estabilidad del régimen político, cuyas necesidades se priorizaban respecto a las individuales.

Luego de la Segunda Guerra Mundial fue más usada la expresión «seguridad nacional». Poco precisa, era indicativa de la defensa de una identidad y de las instituciones. Su alcance correspondía con la naturaleza del régimen político de cada sociedad. En buena parte de los países latinoamericanos se produjeron versiones vernáculas de la llamada «doctrina de seguridad nacional» que promovían la lucha contra movimientos insurreccionales y contra toda resistencia de parte de las clases subalternas al estatus existente.

Desde los años 90 del siglo xx junto con la expansión de los conceptos de democracia, derechos humanos y la promoción de garantías para los individuos, comenzaron a desarrollarse conceptos más abarcativos. El de seguridad ciudadana es uno de ellos.

La seguridad ciudadana es concebida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009) como aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales, idea difícilmente encontrable en la vida cotidiana.

Se ha traducido en programas, por lo general limitados en su alcance territorial o demográfico, que suponen movilización y participación de sectores sociales, limitando a sectores medios —«bienpensantes»— con no mucho impacto en la situación global de seguridad personal y orden público.

Desde 1994, se desarrollaron conceptos holísticos difícilmente operativos, como el de «seguridad humana», poco relevantes además en el campo de la defensa y la seguridad.

Defensa y seguridad. Miradas dispares

Defensa y seguridad como ámbitos separados y específicos

Las dictaduras de base militar de América Latina de los años 60 del siglo xx en adelante, tanto las que supusieron participación corporativa de las fuerzas, como las que solo apoyaron un régimen autoritario, con o sin jefe militar, provocaron, al fin del ciclo, una fuerte reacción en la sociedad. Parte de la clase política. Argumentando a partir de conceptos provenientes de reinterpretaciones de S. Huntington sobre relaciones «cívico-militares» se consideraba que los militares al involucrarse en política del día a día, directa o indirectamente, habían conducido a sus instituciones al camino de la «desprofesionalización» de las fuerzas militares. Pronto se

concluyó que había que separar drásticamente misiones de defensa de las de seguridad interna.

La defensa fue definida en términos clásicos, como custodia del territorio y la soberanía nacional. El otro polo, la seguridad interna, se consideró una misión principal de fuerzas policiales.

En varios países de la región latinoamericana se estableció jurídicamente esa separación y se buscó, sin demasiado éxito, instrumentarla en la práctica.

Argentina

Esta separación drástica de funciones se manifestó primero en Argentina, donde se estableció legalmente. Luego de aprobarse una ley de defensa que cortó las posibilidades de intervención interna de las FF. AA. A finales de 1991, el Congreso aprobó una ley de seguridad interior. Respecto al sensible tema de los servicios de inteligencia, Argentina, que tenía un servicio de Estado, recién aprobó una ley en diciembre del 2001 (Ley n.º 25520).

De acuerdo con la Ley de Seguridad de Argentina, en su artículo 7, el Ministerio de Defensa integra el sistema de seguridad interna, pero no es parte del Consejo de Seguridad Interior. También se establece en el caso de estado de excepción (art. 31 de la Ley de Seguridad) si pasan a actuar las FF. AA., el Consejo se integra con el ministro de Defensa y el jefe del EMC (Estado Mayor Conjunto).

En conjunto, hacia 2013, las FF. AA. de Argentina tienen poco menos de 75.000 integrantes. Son más numerosas las fuerzas de seguridad. La Gendarmería Nacional ronda los 30 mil, la Prefectura Naval cuenta con unos 18 mil, mientras que la Policía aeroportuaria tiene 4.000. La Policía Federal de jurisdicción nacional en la ciudad de Buenos Aires se cifra en unos 35.000 efectivos. Se ha adicionado la Policía Metropolitana, dependiente del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, con unos 3 mil efectivos que se van incrementando; se espera tener entre 10 y 12.000 integrantes. De las 23 policías provinciales, la más numerosa es la de Buenos Aires con aproximadamente 56.000 integrantes, le siguen la de Córdoba con 20.000, y la de Santa Fe con 19.000. Presumiblemente, aunque no se dispone de datos el total de policías de diversas dependencias, más los integrantes del servicio penitenciario alcance cerca de 290 mil efectivos. Unas 150 personas formarían parte de diversos servicios de vigilancia privada de carácter formal.

Esta posición de Argentina, separando tajantemente defensa de seguridad, ha tenido ciertas excepciones, recientemente.

En otros países sudamericanos, se sigue la norma de separar defensa y seguridad, pero con menos rigidez.

Bolivia

A pesar de que constitucionalmente se separan las actividades de seguridad y defensa, se elaboró y aprobó un «Manual de uso de la fuerza en conflictos internos» (Decreto Supremo n.º 27977/05) y es habitual la presencia militar en acciones contra el narcotráfico.

El personal militar boliviano supera los 40.000 efectivos. La policía alcanza a unos 34.000 miembros de los cuales son operativos alrededor de 28.000.

Brasil

Si bien se establecen diferencias entre las misiones de los militares y las de las fuerzas de seguridad, la Constitución determina que las FF. AA. deben garantizar la ley y el orden. Por leyes aprobadas entre 1997 y 2001, se afirmó la posibilidad de actuación militar en tareas de seguridad pública.

Brasil tuvo ministerios militares separados hasta 1999, cuando se creó el Ministerio de Defensa. Dada su política exterior que busca posicionar a Brasil en el tablero mundial, los militares brasileños han tratado de eludir tareas de seguridad pública.

Cada uno de los 26 estados brasileños y el distrito federal dispone de una «Policía Militar», denominación que toma la Policía de seguridad corriente, uno de los dos grandes cuerpos policiales de cada unidad de la federación, siendo el otro el organismo de investigación denominado Policía Civil. El primero se considera fuerza de reserva de las fuerzas militares, pudiendo pasar del control de los gobernadores al Gobierno central.

A nivel federal, bajo el control político del Ministerio de Justicia existe una Policía Federal y Policías especializadas de tránsito: rodoviaria y ferroviaria. La Policía Federal actúa en casos de interés interestadual, en aspectos globales de orden social y político, interviene en temas de delincuencia compleja como el narcotráfico y ejerce las tareas de Policía marítima, aeroportuaria y de fronteras; además, ejecuta, con exclusividad, las funciones de Policía judicial de la federación.

En 2004, se adicionó la Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), un programa de cooperación entre el Ministerio de Justicia y la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP). Su principal unidad es el Batallón Especial de Empleo Inmediato (BEPE).

En Río de Janeiro, la gobernación cuenta con el BOPE (Batallón de Operaciones Policiales Especiales), que actúa normalmente en las favelas (barrios marginales) de esa ciudad. Allí confrontan bandas de narcotraficantes. El equipo del BEPE y el del BOPE son de tipo militar comprendiendo blindados y vehículos para remover barricadas. Su entrenamiento comprende cursos en organismos militares.

Con el mismo nombre se crearon unidades tácticas de respuesta rápida en los estados de Alagoas y Santa Catarina, así como en el Distrito Federal (Brasilia) y en Piauí asume el nombre de BOE (Batallón de Operaciones Especiales). En San Pablo se denominan GATE (Grupo de Acciones Tácticas Especiales) y ROTA (Rondas Ostensivas Tobías de Aguiar), encargadas, las últimas, como Policía antidisturbios, creadas en los años 60.

No hay datos confiables acerca del número de efectivos policiales brasileños; quizá, sean unos 690.000 policías militares, siendo el número de guardias privados del sistema formal unas 500.000 personas. El número de efectivos de las FF. AA. se cifra en 340.000.

Chile

Aquí también las normas separan claramente las actividades militares de las de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. En la práctica, la actuación eficiente de las últimas no ha hecho necesaria la participación de los militares en tareas de seguridad.

Gracias a la Ley del Cobre, las fuerzas militares han comprado un número muy relevante de equipamiento militar, estando en la etapa de entrenamiento para poder dominarlo adecuadamente, por lo que su ocupación es constante.

Durante una fase de transición los carabineros, la principal fuerza policial, dependieron presupuestalmente del Ministerio de Defensa, mientras que políticamente del Ministerio de Interior. Desde el año 2011 las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública dependen totalmente del Ministerio de Interior y de Seguridad Pública.

Las funciones de guardia costera y fluvial las cumple la Armada. Carabineros tiene una Prefectura Aérea, mientras que la Dirección de Investigaciones se encarga de tareas de Policía aeroportuaria.

Oficialmente, por razones de seguridad nacional Carabineros niega información acerca del número de sus efectivos, pero se estiman en 45 mil. La Policía de Investigaciones (PDI) tendría unos 11.000 integrantes. Los guardias privados formales serían unos 125 mil. Los militares serían 50.000.

Paraguay

Aunque las normas constitucionales parecen separar claramente las actividades de defensa de las de seguridad interior, la Ley n.º 5036 de 2013 ante las acciones del llamado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), una organización presuntamente narcoterrorista, cambió la definición de defensa nacional, que ya no solo comprende agresiones externas, sino también «el sistema de políticas, procedimientos y acciones desarrollados

exclusivamente por el Estado para enfrentar cualquier forma de agresión externa e interna», borrando de a poco las distinciones entre defensa y seguridad.

Los militares paraguayos se cifran en 12 mil, mientras que la Policía nacional alcanzaría a 25 mil miembros.

Uruguay

Se afirmó con insistencia la separación de los ámbitos de defensa y seguridad, con dos fuertes excepciones, no abarca la jurisdicción fluvio-marítima, ni la aérea. Las tareas de Policía naval y aérea las asumen la Armada y la fuerza aérea, respectivamente, a través de cuerpos especializados.

La historia aún reciente de un Ejército represivo motivó la imposición de fuertes límites para el uso de la fuerza terrestre en tareas de seguridad pública. Dada la escasez de efectivos policiales, las principales cárceles tienen una custodia exterior provista por personal militar.

La «Política de Defensa Nacional» elaborada por el Estado Mayor de la Defensa y adoptada por el Consejo de Defensa fue aprobada por decreto del poder ejecutivo 3578 de abril de 2014, e indica que solo de manera excepcional las Fuerzas Armadas pueden actuar en apoyo a las acciones de la seguridad pública, previa autorización de las autoridades políticas de acuerdo con la Constitución y las leyes. Dado que no ha habido conflictividad social con expresiones violentas, o supresión por tiempo largo de servicios esenciales, no hubo necesidad de recurrir a las FF. AA. La percepción de un aumento en los delitos con manifestaciones violentas es parte del mensaje constante de la oposición política. Algún sector reclama el patrullaje urbano de militares o la ampliación de las fuerzas policiales con entrenamiento paramilitar.

El número de efectivos policiales excede los 17.000 integrantes en todo el país, siendo 5.500 los que revistan en la Jefatura de Montevideo. Mientras, los militares suman alrededor de 23.000 efectivos.

La idea de seguridad y defensa como dos conceptos interdependientes

Según esta posición, teóricamente y en la práctica, no hay una separación tajante entre los conceptos de seguridad interior y seguridad exterior, es decir: la defensa nacional. La seguridad es un concepto amplio, que supone ideas, doctrinas y prácticas de interdependencia entre organismos de defensa y seguridad.

Esta posición, dominante desde larga data en los países europeos, tiene como correlato las ideas de la reforma del sector seguridad promovidas

en muchos países de Asia, África y América Latina. El concepto de SSR no ha sido adoptado aún por todos los Estados, pero sí por un buen número de ONG y otras instituciones privadas relevantes en ese ámbito.

Varios países de la región latinoamericana presentan una clara integración de los conceptos de defensa y seguridad, y lo traducen en la práctica.

Colombia

La formulación legal vigente, la Ley n.º 684 del 2001 de Seguridad y Defensa Nacional, teniendo en cuenta el conflicto interno, indica cómo se organiza una acción conjunta de militares y policías para enfrentar las acciones ilegales y mantener el orden público.

Doctrinariamente, se expresó en el documento «Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad del año 2011», que marcó objetivos estratégicos, para confrontar amenazas de los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Bandas Criminales (BACRIM) conformadas por exparamilitares o amnistiados de grupos guerrilleros, los delitos contra los ciudadanos, las amenazas externas y los desastres naturales. Para ello se actúa con una fuerza pública interoperable y compuesta de muy diversos contingentes. La misma sigue operando al tiempo que el Gobierno lleva adelante un diálogo en busca de un acuerdo de paz con el principal grupo armado, las FARC.

La Policía también depende, para su manejo administrativo y político, del Ministerio de Defensa.

No se poseen datos recientes sobre el número de integrantes de los cuerpos policiales colombianos, que quizá pueda cifrarse en 170.000. Unas 100 mil personas integrarían las empresas «formales» que ofrecen servicios de seguridad. El pie de fuerza de las FF. AA. alcanza a 274.000 efectivos.

Ecuador

La Constitución ecuatoriana del año 2008 establece, en su artículo 158, que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. Un proyecto de reforma que muy posiblemente se aprobará a lo largo de 2014 (no lo ha sido al momento de redactar estas páginas), agrega como misión militar «la seguridad integral del Estado». De todos modos, ya desde hace años por el Decreto 433 del 2007 se acordó que los militares debían actuar en el «control y

la neutralización de aquellos elementos o asociaciones nacionales o extranjeras identificadas como antagónicas a los intereses de la seguridad interna y externa del Estado [...]», así como en el combate al narcotráfico y el contrabando.

De acuerdo al Plan Nacional de Seguridad Integral de 2011, se considera un esquema holístico por el cual la seguridad abarca todos los ámbitos del ser humano y del Estado. De acuerdo con esta idea se ha creado un Ministerio de Coordinación de Seguridad, con la misión de coordinar, investigar, planificar, concertar, gestionar y evaluar las políticas y acciones que adopten las entidades que integran el Sistema de Seguridad Integral y asegurar la coherencia estratégica y operativa entre los procesos de seguridad interna y externa. El organismo, este «superministerio», tendría que coordinar la acción de los departamentos de Defensa, Interior, Relaciones Exteriores y Justicia y Derechos Humanos. Este alcance holístico es acorde con la visión multidimensional de la seguridad, que incluye las amenazas tradicionales y las llamadas «nuevas amenazas» (narcotráfico, migraciones ilegales, delito organizado, tráfico de personas, etc.).

La Policía ecuatoriana, que pese a ser una institución civil tiene grados y nomenclatura de tipo militar, alcanza los 45.000 agentes. Los militares tendrían en filas unas 38.000 personas.

Perú

Considerando su historia reciente con la acción del grupo subversivo Sendero Luminoso, no hubo una separación neta entre acciones de defensa y de seguridad interna. Cuando se encaró la fase de represión efectiva del Partido Comunista del Perú (SL) se procedió a unificar los diversos cuerpos policiales del país, en 1988. Poco después, para combatir más eficazmente en la sierra peruana a SL, el Ejército promovió milicias locales bajo su control, las llamadas rondas campesinas.

Concluida la transición de régimen tras la caída del Gobierno de la «diarquía» conformada por Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos, se intentó separar las funciones de defensa de las de seguridad. Los miembros de la Policía Nacional (PNP) dependieron del Ministerio de Interior y no del Ministerio de Defensa, por lo tanto —legalmente— la PNP es una Institución Civil Armada y no una Fuerza Armada ya que no forma parte del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, integrado exclusivamente por el Ejército, la Marina de Guerra y la fuerza aérea.

Previamente, durante el primer Gobierno de Alan García se inició el proceso de creación de un único ministerio para controlar las FF. AA., finalmente en funciones en 1987. Reunió en un organismo al Ministerio de Guerra, el Ministerio de Marina, el Ministerio de Aeronáutica, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, la Secretaría de Defensa Nacio-

nal (organismo de coordinación de los tres ministerios militares creado para facilitar el traspaso hacia un único Ministerio de Defensa), y otras organizaciones menores autónomas, como el Centro de Altos Estudios Nacionales.

Por Decreto 1131 de diciembre del año 2012 se creó una Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional como organismo planificador y coordinador, indicando que la separación práctica entre los dos ámbitos es mínima. Asimismo, señala que militares y policías actúan conjuntamente en el combate al narcotráfico y la minería ilegal, y en determinadas zonas también a delincuentes comunes.

La acción de remanentes de Sendero Luminoso en la zona de VRAE motivó una acción conjunta encabezada por militares. Sin embargo, hoy parece más relevante el movimiento en pro de la amnistía del líder histórico de Sendero Luminoso.

Los militares peruanos son alrededor de 106.000. El I Censo Nacional de Comisarías de 2013, realizado en 2012 por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, que cubrió 1.397 de esas instituciones (1.232 básicas y 165 especializadas), indicó que la mayoría cuenta con un personal entre 30 y 60 miembros, para cubrir entre 20 y 40.000 habitantes. El estudio reportó un total muy bajo de policías en todas las comisarías, no muy superior a los 30.000. Al fin del mismo año 2012 según fuentes cercanas a la Dirección General de la Policía Nacional, el total de agentes era de alrededor de 106.000, con más de 10.000 oficiales, más de 90 mil subalternos y alrededor de 5.500 de personal de servicio.

Venezuela

El enfoque de defensa integral aprobado en 2002 es parte del proceso de cambio de las fuerzas militares del país, que a partir de entonces se denominaron «bolivarianas» y apuntó principalmente a fortalecer internamente un proyecto político que había sufrido un intento de golpe de Estado. Según los seguidores del líder, el comandante Hugo Chávez, contaba con apoyo externo de Estados Unidos. Se buscaba poner como base el principio de corresponsabilidad del Estado y de la sociedad en materia de seguridad y defensa integral de la Nación, y de las distintas actividades que se realicen en el ámbito económico, social, político, cultural, geográfico, medioambiental y militar. En este sentido, las FF. AA. asumen un papel preponderante en la defensa integral de la Nación, contribuyendo, entre otras funciones, con las fuerzas del orden nacional, estatal y municipal para mantener o restituir el orden interno, frente a graves perturbaciones sociales, previa decisión del jefe de Estado.

Una de esas fuerzas militares, la Guardia Nacional (GGNN) es la principal responsable de la seguridad interna, lo que incluye combatir todo tipo

de delincuencia. La participación de las FF. AA. en el ámbito interno, sofocando revueltas opositoras en defensa del proyecto político oficial, así como en la represión del narcotráfico y otros delitos complejos es una práctica común.

Desde el año 2009 opera el Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, dependiente del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia.

En 2007, por decreto, dada la capacidad de delegación legislativa dada al presidente Chávez, el Ministerio de Defensa pasó a denominarse Ministerio del Poder Popular para la Defensa. De este dependen cuatro Fuerzas Armadas: Ejército, Armada, fuerza aérea y la Guardia Nacional y administrativamente sirve como referente de la Milicia Nacional Bolivariana, que depende directamente del jefe de Estado y fue creada ese mismo año. La misión de esta milicia es mantener y entrenar unidades de voluntarios que colaboren con las ramas profesionales de las FANB (Fuerzas Armadas Nacionales Bolivarianas) en la defensa de la soberanía e independencia de Venezuela y ser un puente con la sociedad civil, además de su fuerza complementaria, que aporta destacamentos territoriales y reserva.

El total de militares, sin incluir la milicia, alcanza unos 113.000 efectivos. Es difícil estimar el número de policías. En 2006 existían unos 58.000 agentes de las 24 policías estatales (23 estados y el DF) y 99 cuerpos municipales con 11.000 efectivos. El Cuerpo de Policía Bolivariana de jurisdicción nacional, creado en el año 2009, estaría llegando a unos 20 mil integrantes. Además de las policías estatales, (regionales, una por cada uno de los 23 estados venezolanos), municipales, existen cuerpos especializados (del mar, de montaña, escolares, de barrio, de aire, de comercio, por citar solo algunos), y muchas veces no queda clara la diferencia entre un informante y un policía.

La tendencia a tener un estado de seguridad lleva a que los límites entre seguridad y defensa se borren casi totalmente. Todo habitante debe defender el régimen existente tanto de amenazas internas (que sí pueden existir) como exteriores (mucho más remotas).

México

Junto a Brasil, es uno de los países más importantes de la región, pero la adscripción mexicana a América Latina se puede dar por aspectos culturales, ideológicos; sus intereses lo separan. Su economía está ligada a sus poderosos vecinos nortños. Dicho en términos sencillos, Jorge Castañeda señaló hace ya tiempo que el corazón mexicano se orienta al sur, pero el bolsillo al norte.

El aparato de defensa mexicano, por razones históricas no tiene un referente político único y se maneja con una alianza entre corporaciones militares, bastante autónomas, y el Estado.

La SEDENA (Secretaría de Defensa Nacional), creada en 1937, es el organismo que administra el Ejército y la fuerza aérea mexicana, mientras que la SEMAR (Secretaría de Marina) se creó en 1941.

Hace ya mucho tiempo que los militares mexicanos tienen por misión fundamental el cuidado del orden interno. Si bien, la principal fuerza, el Ejército, tiene un plan de defensa contra amenazas externas, de tipo convencional (DN-I-E), los recursos asignados y las unidades existentes indican que esta no es la prioridad.

Lo mismo ocurre en la Armada con sus componentes principales, las flotillas del Pacífico y del Caribe. La acción más relevante la ejecutan componentes terrestres (infantes de Marina y fuerzas especiales de la Armada) empeñados en luchas internas.

La «guerra contra el narcotráfico» (plan del Ejército DN-II-E) es la principal ocupación militar. Subsidiariamente, también hay intermitentes intervenciones en caso de desastres naturales (plan del Ejército DN-III-E) algunas de las cuales cumplidas en el exterior.

El pacto corporativo entre el partido dominante, Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y el PRI (Partido Revolucionario Institucional) desde 1947, y la corporación militar que proveyó muchos de los líderes del partido hegemónico hasta los años 40, marcó espacios de acción diferentes y exclusivos para militares y políticos. A diferencia del resto de América Latina, aquí no hubo golpes de Estado. Esta situación se mantuvo tras la apertura del régimen que marcó el fin de la alianza de los militares con el PRI, para pasar al apoyo corporativo de las fuerzas militares al régimen vigente a través del titular del poder ejecutivo, el presidente.

La seguridad interna la manejan alrededor de más de 1.600 cuerpos policiales, la mayoría muy pequeñas compañías municipales de no mucho más de 3 efectivos. De acuerdo con la legislación vigente, en los Estados Unidos Mexicanos debe haber solamente dos tipos de cuerpos policiales, ambos pertenecientes al poder ejecutivo ya sea de la entidad nacional, de los 31 estados más el Distrito Federal o de los municipios (un total de 2.438, y no todos tienen una fuerza policial): la Policía Preventiva y la Policía Judicial. Está prohibida la existencia de grupos paramilitares privados, aunque los ciudadanos pueden contratar vigilantes para proteger sus inmuebles y personas, pero estos no tienen fuero alguno y deben acudir a las autoridades preventivas. Sin embargo, en 1995 aparecieron grupos de vigilantes llamados «policías comunitarios» para combatir narcotraficantes, y delincuentes comunes. Inicialmente, aparecieron en zonas indígenas como resultado de un Estado que dejó de proteger la

vida y la seguridad de las personas. En 2013 y 2014, el accionar de estas policías comunitarias se extendió a los estados nortños.

A nivel federal, existe una Policía Preventiva (PFP) que incluye a la Policía Federal de Caminos y a la Policía Judicial Federal, que abarca varios cuerpos especializados.

Actualmente, el presidente Peña Nieto está abocado a la creación de una Gendarmería Nacional de 40.000 integrantes.

En los 31 estados federales y el Distrito. En Ciudad de México también hay dos cuerpos, la Policía Estatal (preventiva) y la Policía Judicial de cada entidad, con atributos similares a los federales pero jurisdicción restringida a los límites políticos de cada estado. En el orden municipal, hay solamente Policía Preventiva; los casos judiciales competen a la Policía Judicial del estado en que se encuentra el municipio.

La Policía Preventiva se ocupa de vigilar el orden público y su labor se refiere a las sanciones administrativas (notificaciones de multas) o, dado el caso, llevar a los infractores ante el Ministerio Público, único organismo autorizado por la ley para presentarles ante un juez. La Policía Judicial depende del Ministerio Público (Procuraduría de Justicia, de cada estado o del Federal); su función es la investigación de casos denunciados o perseguidos de oficio y la aplicación de órdenes judiciales de aprehensión y detención.

Se ha tratado de organizar el elevado número de organismos en un SNSP (Sistema Nacional de Seguridad Pública) con un órgano de coordinación superior, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), encabezado por el presidente de la república, e integrado por los secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, el procurador general de la república, los gobernadores de los estados, el jefe del Gobierno del Distrito Federal, y el secretario ejecutivo del SNSP. Pero, el esquema centrífugo, propio de un Estado federal y de una sociedad con puntos de fuga fuerte por falta de integración, predomina.

La Policía Federal (PF) es un cuerpo policial creado como Policía Federal Preventiva por la ley de enero de 1999 en tiempos de la administración presidida por Ernesto Zedillo, a la que se añadieron facultades de investigación por ley publicada del 2009. Junto a las fuerzas militares es parte de la lucha contra la delincuencia organizada.

Como conclusión, queda claro que la distinción entre defensa y seguridad es muy tenue en México y las instituciones militares y policiales están dedicadas a mantener el orden interno.

Centroamérica

Al menos cuatro países centroamericanos fueron campo de una dura disputa en tiempos de la guerra fría, cuando los dos grandes bloques

pelearon por la supremacía utilizando como peones a fuerzas militares y de seguridad, por una parte, y a movimientos insurreccionales por otra, en un contexto de desigualdad y pobreza que hoy sigue sin superarse.

Tras 36 años de una confrontación que fue a un tiempo ideológica, clasista y étnica, los acuerdos de paz de 1996 cerraron el conflicto en Guatemala. En 1992 se llegó a un resultado similar en El Salvador.

Nicaragua tuvo un camino más azaroso. Derrotado el régimen de la familia Somoza por un movimiento insurreccional, este no pudo consolidarse pues tuvo que enfrentar un conflicto armado, oponiéndose a los derrotados más disidentes que no querían que se consolidase un régimen de inspiración cubana. Tras perder unas elecciones en 1990, se abrió un nuevo período histórico. Honduras, que no tuvo un movimiento revolucionario relevante, fue el territorio base de las operaciones contra el régimen sandinista.

Todos los países encararon cambios importantes en sus sectores de seguridad y defensa. Se bajó el número de efectivos militares fuertemente. Nicaragua, que llegó a tener un Ejército de casi 90.000 efectivos en 1989/90, los redujo a unos 14.000 en tres años, luego de abolir el servicio militar obligatorio; en el 2014 llega a 10.000 personas. Guatemala, de acuerdo al tratado de paz, redujo el personal militar en un 33%, lo que no significaba mucho para el Ejército de ese país, pues buena parte de esos puestos estaban vacantes. Las reducciones reales llegaron después. Hoy tiene unos 16.000 integrantes. En El Salvador la reducción inicial fue de un 50%. Eliminaron los 7 batallones contrasubversivos, aunque parte de su personal fue reciclado en la nueva Fuerza Armada. De los 84.000 efectivos (en planillas que pagaba la tesorería) se pasó a unos 40.000 en primera instancia y luego se redujo más llegando hoy a poco más de 15.000 personas.

En Honduras también se bajó el pie de fuerza militar a los actuales 10.000 integrantes.

Las fuerzas policiales que en El Salvador, Guatemala y Honduras estaban subordinadas al mando militar pasaron a ser fuerzas con mando propio independientes del esquema militar.

En El Salvador la PNC (Policía Nacional Civil) integró en sus filas a antiguos guerrilleros del Movimiento Farabundo Martí (FMLN), y en Guatemala se creó una PNC con solo parte de los antiguos efectivos policiales.

En Honduras la Policía Nacional pasó por un proceso de reestructuración.

En Nicaragua la Policía Sandinista pasó a ser Policía Nacional en 1992.

Uno de los mayores problemas que enfrentan esos países es la acción de las maras, nombre que reciben pandillas conformadas por jóvenes en situaciones difíciles, que ven en el grupo protección y encuadre social y psicológico, constituyendo grupos de personas que sienten una relación cercana, o íntima e intensa entre ellos, por lo cual suelen crear lazos de lealtad

muy relevantes. Este hecho les lleva a realizar actividades en grupo, que pueden ir desde salir de fiesta en grupo hasta cometer actos violentos o delictivos. En El Salvador, Guatemala y Honduras se denominan mara, término que refiere a pandillas o tribus urbanas que habitualmente realizan acciones violentas contra otras personas o como sinónimo de una organización o afiliación criminal. Sus actividades van desde servir de «mano de obra» para organizaciones de narcotráfico a otras de crimen organizado. Esto supone prácticas de sicariato, robo de automotores, extorsiones, trata de personas, manejo de inmigración ilegal, tráfico de armas, etc. Las maras son fuertemente competitivas y practican la violencia entre ellas.

Los tres países siguen sin encontrar una solución que no puede ser puramente represiva. Su número es incierto y debe variar, casi diríamos día a día. Se estiman entre 25 y 50 mil personas en los tres países centroamericanos.

Guatemala

Sigue teniendo un Ministerio de Defensa que representa a la corporación armada, ocupando el puesto de ministro un general de las FF. AA., que se denomina «Ejército». 26 mil policías dependen del Ministerio de Interior. Hay cerca de 4.000 guardianes de prisiones. Los militares disponen de varias fuerzas para realizar tareas de seguridad pública. Asimismo, en acuerdo con la Dirección General de Prisiones han dispuesto lugares en bases militares para alojar detenidos.

El Salvador

Aunque el ministro de Defensa continúa siendo un militar, de acuerdo con las normas vigentes, en la práctica se ha llegado a un esquema de cohabitación con los Gobiernos que ahora presiden los antiguos adversarios de las FF. AA., miembros del FMLN.

Los regímenes conservadores aplicaron los planes «mano dura» y «mano superdura» y crearon comandos conjuntos de militares y policías para enfrentar hechos delictivos. Aunque los Gobiernos del FMLN no siguieron la misma retórica, el 40% del personal militar (unos 5.900 efectivos) está destinado a tareas de apoyo a la PNC (22.500 efectivos), el servicio penitenciario y la Dirección de Migraciones, para mantener la seguridad pública.

Honduras

En 2013, a los casi 13.000 policías se adicionó un cuerpo de 5.000 efectivos denominados Policía Militar de Orden Público, al tiempo que se

creaba una organización de Policía de fuerzas especiales, los llamados Tigres, sucesores de la fuerza Cobra como parte de la Estrategia Interinstitucional de Seguridad que comprendió la creación de un ministerio coordinador de las secretarías de Seguridad y Defensa.

Honduras representa el caso totalmente opuesto al de Argentina. En términos legales y prácticos, no existen diferencias entre tareas de defensa y seguridad. En la práctica, no obstante, todo está vinculado a la seguridad.

Nicaragua

Aquí, la fuerza militar denominada «Ejército» es autónoma. El Ministerio de Defensa no tiene mando alguno sobre los militares. Los casi 12.000.000 policías se relacionan políticamente con el Ministerio de Gobernación, pero sus mandos responden directamente al presidente de la República.

Normalmente, el Ejército realiza tareas de seguridad pública junto a la Policía Nacional.

República Dominicana

En el año 2013 se cambió la denominación del Ministerio de las Fuerzas Armadas pasando a ser Ministerio de Defensa, es el organismo que conduce las actividades de casi 46.000 efectivos. El país que ocupa la parte este de la isla La Española tiene un importante litoral marítimo por controlar y una frontera porosa con un cuasiestado, la entidad más pobre de toda la región y de donde proviene una masa relevante de habitantes de la República Dominicana.

En el año 2006 se creó el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa encomendándose a las FF. AA. el apoyo a la Policía Nacional, especialmente en acciones contra la delincuencia organizada.

Las FF. AA. no tienen hipótesis de conflictos intraestatales. Sus principales preocupaciones son de seguridad pública.

En 2005 se lanzó el Plan de Seguridad Democrática, un muy comprehensivo esfuerzo, aún en proceso de dificultosa implementación, con referencias a la seguridad ciudadana.

La Policía cuenta con unos 32.000 agentes dependiendo de la Secretaría de Interior y Policía.

Cuba

Debido a su régimen y su historia la estructura y seguridad de defensa de Cuba es bien distinta a la de los otros países de Latinoamérica y aun

del fenecido «campo socialista». En Cuba nunca «el partido mandó el fusil», sino que fue subordinado al comandante en jefe, Fidel Castro, hasta el 2008, y su hermano Raúl desde ese tiempo. Hay un Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias, como estructura de control burocrático. Sus efectivos podrían cifrarse en 85.000 sin datos respecto a cuántos están operativos como fuerza de combate.

El núcleo relevante son las Fuerzas Especiales, entre las cuales se cuentan las Avispas Negras que si bien pertenecen a las FAR reciben entrenamiento de las fuerzas especiales del MININT (Ministerio de Interior). La Policía militar cubana, la Prevención, los «boinas rojas» también son tropas de élite, formando parte de la Dirección de Contrainteligencia de las FAR.

El MININT (Ministerio de Interior) tiene la Brigada Especial de la PNR (Policía Nacional Revolucionaria), que siendo una fuerza antidisturbios tiene entrenamiento de fuerza especial.

Las FAR están constituidas por cuatro formaciones regulares principales: Ejército (tropas terrestres), la MGR (Marina de Guerra Revolucionaria), la DAAFAR (Defensa Antiaérea y Fuerza Aérea Revolucionaria) y el EJT (Ejército Juvenil del Trabajo); esta última estructura de encuadramiento para el vigente servicio militar obligatorio de dos años. (Esta última fuerza no se cuenta para los efectivos de las FAR.)

El Ministerio de Interior es una compleja estructura con muy diversas funciones. Desde ser un organismo común de policía e investigaciones delictivas, a proveer documentos de identidad, cubre el servicio de migraciones y tiene tropas de guardia de fronteras (en la zona de Guantánamo, así como en todo el extenso litoral de la isla) o el servicio de bomberos y el penitenciario. Incluye también una parte muy relevante de los servicios de información.

Como todo régimen totalitario, el cubano ejerce un férreo control sobre su población, que obtuvo apoyos importantes al ir emigrando constantemente sectores altos y medios del «antiguo régimen». Asimismo, sus servicios de inteligencia, tanto el dependiente del MININT como los militares son fuertemente profesionales. En un pasado reciente también hubo un servicio que promovía actividades insurreccionales en América Latina, que dirigió el Cte. Manuel Piñeyro L., bajo el control del Partido Comunista de Cuba. Desde los 90 el régimen cubano cambió de orientación y promovió alianzas con regímenes como el venezolano, otros seguidores del ALBA y aquellos que sentían alguna afinidad con La Habana.

Obviamente, en este país carece de sentido hablar de distinción entre defensa y seguridad. Se trata de una sociedad sometida a un Estado totalitario, donde esas distinciones son superfluas.

Los países sin fuerza militar, Costa Rica, Panamá y Haití. Seguridad como único concepto dominante

Son diversas las razones por las cuales estos países carecen de fuerza militar. Costa Rica nunca tuvo una corporación profesional. La abolición proclamada en 1948 fue de las bandas armadas partidarias que cada tanto protagonizaban alzamientos y se autodenominaban «Ejército».

Les sucedieron unas fuerzas policiales, que carecían de profesionalidad, cuya oficialidad cambiaba cada cuatro años, de acuerdo al resultado electoral. Las Guardias Nacionales eran parte del botín en disputa.

Quedaba claro que Costa Rica apostaba a que su seguridad externa sería asegurada por la potencia dominante en el área de Centroamérica y el Caribe, los EE. UU.

El proceso de profesionalización de la Policía apartándola de los vaivenes partidarios tomó tiempo. El gran impulso se dio entre 1994 y 1996, cuando fue creada la Fuerza Pública de Costa Rica, que fusionó la Guardia Civil, la Guardia de Asistencia Rural, la Policía de Proximidad y la Guardia de Fronteras, bajo la autoridad del Ministerio de Seguridad Pública.

Hoy cuenta con 20.000 efectivos, incluyendo entre ellos un servicio de vigilancia aérea, uno de guardacostas, pequeñas unidades de fuerzas especiales, con entrenamiento de tipo militar, por citar solo los más relevantes.

En Panamá, la Guardia Nacional creada en 1947 dio paso, en 1983, a la llamada Fuerza de Defensa de Panamá; una organización policial que incluyó componentes militares, alcanzando la cifra de 16.000 efectivos. Un intento de golpe de Estado, en octubre de 1989, determinó la caída de efectivos a unos 4.000, que fueron confrontados en diciembre del mismo año por la fuerza invasora de EE. UU. que derrocó al régimen de Manuel Noriega.

Le sucedió una fuerza pública de carácter policial que incluyó servicios de vigilancia aeronaval y fuerzas especiales que hoy alcanzan a poco menos de 24.000 personas, notoriamente profesionalizadas desde el año 2010.

La empresa que gerencia el Canal de Panamá tiene arreglos de seguridad internos propios, mientras la seguridad ante amenazas externas la provee una coalición de voluntades en torno a fuerzas de EE. UU., que regularmente realizan ejercicios de defensa del canal.

Haití tuvo una historia azarosa en la cual las fuerzas policiales fueron parte de las FAdH (*Forces Armées d'Haiti*) en un territorio donde actuaban fuerzas de milicias afines que practicaban el terror contra sus adversarios. Disuelta la fuerza militar en 1994 se creó la Policía Nacional, un

cuerpo civil que todavía no puede asegurar el orden público en el país, pese a disponer de casi 10.000 efectivos y respaldarse en el personal de MINUSTAH (6.000 militares y unos 2.500 policías). El presidente Martelly, en más de una oportunidad, manifestó el deseo de reconstruir el Ejército, pero el único paso en esa dirección fue la formación de un grupo de oficiales de Ingenieros en Ecuador.

Los tres países siguen por el camino de tener solo fuerzas policiales que incorporan servicios de vigilancia y transporte aéreo y naval y unidades especializadas con entrenamiento militar para operaciones especiales.

Fuerzas de paz. Misiones donde predomina el concepto de seguridad

Tiene ya muchos años la experiencia de los países latinoamericanos de vigilar a través de observadores acuerdos de paz o treguas o integrar contingentes de fuerzas de paz.

La intervención de América Latina en operaciones de combate fue limitada.

La experiencia reciente indica que todos los países de la región que tienen fuerzas militares, exceptuando México y Venezuela, han enviado algún contingente armado al exterior. No solo en el marco de una operación de Naciones Unidas. Algunos han participado en coaliciones ad hoc lideradas por Estados Unidos.

Durante la guerra fría eran escasas las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, pero se multiplicaron a su fin. Hoy las operaciones de paz, no solo suponen la presencia de una fuerza de interdicción entre partes en conflicto, tarea que supone desmovilizar combatientes y reintegrarlos a la vida civil, o al menos asegurarse una tregua más o menos permanente, sino que también desempeñan tareas corrientes de policía en el territorio en que actúan, así como cumplir nuevos mandatos, tales como la protección de civiles, la protección de mujeres y niños frente a las prácticas de violencia sexual como forma de combate, el desminado de zonas de combate y, eventualmente, la promoción del desarrollo económico, especialmente de la infraestructura.

Para los latinoamericanos, estas tareas implicaron un cambio en los principios de política exterior; de la posición que implicaba la no intervención en otros Estados soberanos, se pasó a la «no indiferencia» ante las amenazas a la paz mundial y regional primero, y luego a la «responsabilidad de proteger» a los civiles, sobre todo mujeres y niños. Aunque todas las misiones están cubiertas por el capítulo VII de la Carta de la ONU que permite imponer la paz, todas las fuerzas de la región se abstienen de combatir. Normalmente negocian y solo practican operaciones policiales contra bandas armadas de delincuentes.

Aun los países que no permiten la participación de sus fuerzas militares en tareas de seguridad interna, en el desempeño de sus contingentes militares, cubiertas por mandatos del CS de la ONU, realizan fundamentalmente operaciones policiales.

Los militares, ¿en proceso de transformación en policías?

Las dificultades de asumir la vida cotidiana para muchos de los integrantes de los sectores subalternos de la sociedad va tras el incremento de las actividades delictivas y sus manifestaciones más violentas.

Una de las respuestas fáciles de los Gobiernos ante crisis de seguridad pública es recurrir al instrumento militar. Considerando que está disponible y no será empleado en defensa contra inexistentes amenazas externas, muchos políticos y ciudadanos creen que involucrar a militares en la seguridad pública enviándolos a las calles puede ser útil.

Patrullar centros urbanos, sin embargo, no es muy apropiado, pues se puede prever el paso de los efectivos y esperar a que se retiren. Establecer puntos fijos de control sirve por un tiempo limitado; quienes delinquen aprenden pronto a eludirlos y buscan nuevas rutas.

Para adelantarse al delito hay que disponer de información, alguien que la provea; y no son precisamente los soldados los mejores instrumentos. La clave no está en el armamento, sino en el conocimiento y en esto poco pueden hacer formaciones militares uniformadas y armadas de tipo tradicional. La presencia en las calles tiene, insistimos, un valor restringido.

El auge de «robot-cops»

como contrapartida, hay una vieja tendencia, la actuación de acuerdo a cánones propios de los militares, de las fuerzas policiales que se da en buena parte del mundo. Aunque el motor de muchas Policías sigue siendo «servir y proteger a la sociedad», en muchos casos se ve al habitante como un posible «enemigo». Por supuesto, la mayoría del personal policial se dedica a tareas administrativas, logísticas o de prevención. Son los menos numerosos cuerpos especializados de represión o intervención los causantes de esa imagen poco favorable, amplificada por los medios de comunicación cuando cometen excesos. El uso de uniformes de combate, como camuflaje, armamento y equipo igual al militar, pintura en la cara, etc., lleva a que en buena parte del imaginario de los habitantes el policía sea visto como algo muy similar a un militar.

Sumando el enfoque policial de las operaciones militares a esta acción «militarizada» de la Policía, se agrega otro elemento que contribuye a borrar las distinciones entre seguridad y defensa.

Los intentos de recomponer una industria militar: América Latina como mercado

La industria militar ha dejado de ser la líder indiscutible de la innovación, como ocurría en el pasado. Poco a poco muchos equipos sofisticados de comunicaciones son de uso predominantemente civil y solo por la vía de un uso dual se vuelven también un instrumento militar o de seguridad.

La fabricación de equipo naval ha cambiado notoriamente. Solo como excepción se construyen grandes buques, predominantemente se apunta a navíos multipropósito de diverso tipo. Los buques para «armadas de aguas azules» de países periféricos, en tiempos de ausencia de conflictos entre Estados, devienen caros instrumentos para mostrar el imaginario tradicional de las corporaciones armadas, ya que implican una carga presupuestal muy alta, personal que requiere entrenamientos que llevan mucho tiempo en obtenerlos y que difícilmente se traducirán en una situación de combate.

En América Latina solo se dispone de navíos modernos del tipo buques de combate litorales, patrulleros oceánicos multipropósito y lanchas fluviales multipropósito, mucho más apropiados para posibles misiones reales, la mayoría referidos a tareas de Policía del mar, litoral o fluvial.

Pocos son los aviones modernos de que dispone América Latina, cuyas fuerzas aéreas tienen equipos envejecidos. Todavía son pocos los países que disponen de aviones no tripulados (*drones/UAV*), la mayoría utilizados en misiones de observación.

Al igual que en las Armadas tener aeronaves con sofisticado armamento y aviónica implica simplemente disponer de equipos de prestigio, que se sabe que difícilmente se utilizarán en una confrontación tradicional y que suponen una fuerte inversión en mantenimiento, entrenamiento de tripulaciones y técnicos y habría que disponer de fuentes propias y seguras de repuestos y municiones, condiciones difíciles de alcanzar.

Disponer de UVA, aviones de ala fija ligeros y helicópteros con diversas capacidades, en cambio, apunta más a tareas de seguridad y Policía.

El equipamiento de las fuerzas terrestres sigue la misma orientación. La tradición, el prestigio y el tamaño del país hacen que varias fuerzas hayan invertido en caros equipamientos como MBT (tanques blindados sobre oruga de gran porte) o piezas de artillería tierra-tierra o antiaéreas con direcciones de tiro computarizadas, que se sabe que es muy remoto que se usen en combate.

En cambio, el equipamiento de blindados para transporte de infantería, armamento ligero, equipos de protección, tales como cascos y chalecos de Kevlar contra esquilas, apunta más a misiones de seguridad pública.

La mayoría del equipo adquirido o fabricado apunta en esas dos direcciones: prestigio y seguridad. Los países más grandes o con recursos suficientes compran o fabrican algunos instrumentos caros. Con ello, también los conductores políticos buscan tener muy «ocupados» a los mandos en la puesta a punto y entrenamiento constante, alejándolos de preocupaciones de la conducción política. Paralelamente se busca involucrar a las fuerzas en tareas de Policía, que solo pueden asumir legitimidad si se amparan en órdenes y marcos jurídicos provistos por el Gobierno y régimen al que sirven.

También se provee de equipo de tipo militar a las fuerzas especiales de intervención de las Policías de la región; aunque insistimos en que no son las más numerosas, reciben una constante atención, en casi todos los medios de comunicación.

Mientras escribo estas líneas, escucho una entrevista a Fareed Zacharia. Su argumento, presentado esquemáticamente, es que la resistencia a los Estados muestra una «democratización» de la violencia. Los costos de resistir son cada vez más bajos, desde que se pudo secuestrar aviones en septiembre de 1911 con rudimentarios cortes, al uso de meros cohetes de saturación hoy en día, mientras que los costes de la represión son cada vez mayores.

Las relaciones exteriores y la defensa y la seguridad. Papel de EE. UU., Europa, China, y las relaciones intraregionales

Desde los años 60, promovidas inicialmente por los mandos militares de Estados Unidos, se han sucedido reuniones de los mandos de los Ejércitos del hemisferio occidental. Luego les siguieron reuniones similares de los mandos de las fuerzas aéreas y conferencias especializadas, como los órganos de inteligencia, de Ingenieros, sobre relaciones cívico-militares. La Conferencia Interamericana de Armadas se reúne desde 1959.

Las conferencias de los conductores políticos, los ministros de Defensa, se reúnen desde 1995, participando también los ministros de Seguridad de países que no tienen organizaciones militares. En estas últimas décadas las conferencias militares han reducido mucho sus agendas de discusión, dados los cambios políticos en el continente y suelen cubrir aspectos marginales en lo militar y apuntan a temas de seguridad pública.

Inicialmente fue un ejercicio de relaciones públicas, mientras que informalmente, en los «corredores» se buscaba que avanzaran hacia «acuerdos de caballeros» en tiempos en que se confrontaban movimientos insurreccionales. Hoy tienen un carácter diferente, puramente orientadas a las relaciones públicas. Durante el último encuentro de la CEA el tema central fueron las operaciones de paz y cómo confrontar desastres naturales. Nuevamente se advierte el predominio de la cuestión de la se-

guridad sobre la de defensa. Lo mismo ocurre en las Conferencias de Ministros de Defensa.

A nivel regional, debo señalar las reuniones de la CFAC (Conferencia de Fuerzas Armadas de Centroamérica), evento de relaciones públicas.

El más relevante, últimamente, es el intento de hacer funcionar como órgano coordinador al Consejo de Defensa de la UNASUR. Creado en 2008, no ha logrado mucho más que avances retóricos. Tampoco logró mucho más la ALBA, que reúne a los países de signo más a la izquierda. Su consejo de defensa aún no se constituyó.

Estados Unidos sigue siendo el referente principal para la mayoría de los países, pero su incidencia ha decaído notoriamente. Ya no suministra equipos y una doctrina uniforme en lo militar. Sus preocupaciones se refieren más a problemas de seguridad, apuntan al combate al narcotráfico, combate al terrorismo, al «crimen organizado», a los desastres naturales. También vigilan la influencia de China y Rusia en la zona. Estos dos últimos países, aunque venden materiales, tienen una influencia limitada, y en cuanto a la provisión de equipos, al igual que europeos y empresas de la región, imperan las normas de la empresa privada sobre los intereses estatales.

Conclusiones

Discutir acerca de diferencias entre defensa y seguridad es un tema marginal en la agenda política y poco provechoso para la clase política. No permite cosechar votos, en cambio conlleva muchas preocupaciones.

Para las corporaciones militares, saben que difícilmente confrontarán una guerra convencional entre Estados, se trata de sobrevivir. Su «enemigo» es la estabilidad, aunque sea frágil. Deben buscar ocupaciones sustitutas. Temen embarcarse en conflictos contra organizaciones más o menos informales, que no presentan batalla, y recurren a acciones de desgaste constante que no pueden erradicar. Prefieren las tareas que implican recurrir al control del orden público, sea en el exterior, como guardianes de la paz, o en el interior «combatiendo» delincuentes.

Las fuerzas policiales preferirían tener el «monopolio» de la fuerza, pero saben que en los países grandes deben convivir con fuerzas militares. Su fuerza corporativa está en sus saberes especiales que van mucho más allá del empleo de la fuerza desnuda.

Como podemos ver es un tema abierto y en constante influjo.

La adaptación de las fuerzas de seguridad ante la violencia y el crimen organizado en América Latina

Sonia Alda Mejías

Capítulo II

Actualmente no hay ningún país del mundo que no se encuentre afectado por la nueva situación de seguridad. Y en consecuencia no hay ningún Gobierno que no se esté planteando cuál es la mejor manera de enfrentarse a las amenazas que contempla dicha situación. América Latina no es una excepción. Muy al contrario es una región que vive con particular intensidad esta inseguridad. Hasta el punto de que la alarma social suscitada por esta situación ha dado lugar a que la región sea considerada la más peligrosa del mundo, según la percepción de sus propios ciudadanos.¹ Ciertamente, en términos generales, la percepción de inseguridad suele ser incluso superior a los índices reales de violencia.² Sin embargo, más allá de esta observación, América Latina se ha convertido en una de las regiones más violentas del mundo, de acuerdo al índice de homicidios por cada 100.000 habitantes.³

¹ «The World Justice Project», en *WSP Rule of Law Index*, 2014, p. 27. <http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/files/wjp_rule_of_law_index_2014_report.pdf>.

² La percepción de inseguridad es mayor que la realmente existente, véase Lagos, M. y Dammert, L.: «La Seguridad Ciudadana. El problema principal de América Latina», en *Latinobarómetro*, 2012, pp. 18-45. <http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD-La_seguridad_ciudadana.pdf>.

³ Los datos objetivos también ubican a la región como la más violenta del planeta. Mientras que en las Américas (incluyendo Estados Unidos y Canadá) se concentra el 31% del número total de homicidios que ocurrieron en 2012, en Europa es el 5% y en Oceanía el 1. Solo África supera las cifras americanas con un 36%; «Global Study

Por este motivo, también la región latinoamericana se encuentra inmersa en la búsqueda de soluciones posibles a una situación de inseguridad que no ha logrado frenar ni la prosperidad de la última década.⁴ De hecho, los índices de violencia, pese a todo, han seguido en una tendencia ascendente.

Esta situación ha suscitado varias líneas de debate, tanto a nivel político como académico, que en última instancia podrían inducir a cuestionarse, no solo las políticas que se están llevando a cabo, como así tiene lugar, sino el tipo de fuerzas que se están empleando para combatir esta inseguridad. El objeto de estas páginas es examinar las limitaciones que presentan la Policía y las FAS para combatir las nuevas amenazas y las capacidades que potencialmente presentan para esta tarea las llamadas Policías con estatuto militar. Esta afirmación no implica negar la validez de las FAS y la Policía, sino la necesidad de asignarles las misiones para las que han sido diseñadas. De no ser así es irreversible la desprofesionalización de dichas fuerzas, lo que afecta, a su vez, directamente a su operatividad y eficacia.

La idea principal es poner de manifiesto los efectos negativos derivados de la actual tendencia a la «policialización» de las Fuerzas Armadas y a la militarización de los cuerpos de Policía, consecuencia directa de utilizar estas fuerzas con el fin de combatir las nuevas amenazas, para las que no están ninguna de las dos plenamente preparadas. Frente a ello, pese a los cambios acaecidos en el ámbito de la seguridad, continúan existiendo amenazas reales y potenciales para las que fueron creadas estas fuerzas de seguridad y por tanto son idóneas para enfrentarlas.

En la actualidad, hay actores trascendentales como los Estados nacionales, para cuya defensa son imprescindibles las FAS. Sin embargo si estas FAS se dedican a misiones relacionadas con las nuevas amenazas o la seguridad interior, como está ocurriendo actualmente en América Latina, acabarán siendo instituciones incapaces de atender con eficacia a ninguna de las misiones que simultáneamente les están siendo encomendadas, ya sea interior, exterior o híbrida. Esta excesiva polivalencia, tan dispar, que se pretende obtener, resulta contraproducente en una institución que ha sido formada para una misión en particular.

on Homicide, United Nations on Drug and Homicide», UNOCD, 2011, p. 9. <http://www.unodc.org/documents/southerncone/noticias/2011/10-outubro/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf>.

⁴ El PNUD pone de manifiesto de manera muy expresiva ambas dinámicas: «en la última década, América Latina ha sido el escenario de dos grandes expansiones: la económica y la delictiva»; «Informe Regional de Desarrollo Humano», PNUED, 2013-2014, p. 15. <<http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>>.

La complejidad de la realidad actual no consiste tanto en enfrentar una situación radicalmente nueva, sino en transición. Esto significa que junto a cambios radicales, hay importantes permanencias y que por tanto no podemos desechar las fuerzas de seguridad existentes, ya que es preciso defenderse de las llamadas amenazas tradicionales. La propuesta que aquí se hace es que para las nuevas amenazas se recurra a una tercera fuerza, o intermedia, que combata las nuevas amenazas. De esta manera adaptaremos adecuadamente las fuerzas a esta situación de transición actual que no de cambio radical, por importantes que hayan sido las transformaciones habidas.

El desorden internacional y el actual momento de transición global

Existe toda una bibliografía especializada que insiste en plantear las profundas transformaciones que han tenido lugar desde la caída del muro de Berlín. De hecho ningún texto que se precie puede dejar de hacer esta observación y verdaderamente parece más que justificada. Tanto que ha obligado a transformar paradigmas, hasta el momento, fundamentales empleados para definir la seguridad. En esto no hay desacuerdo, en efecto los cambios ocurridos han obligado a buscar nuevos conceptos, para encontrar las soluciones más adecuadas a estos nuevos problemas de seguridad. Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones no siempre un nuevo concepto de seguridad ha implicado, como cabría esperar, propuestas alternativas de fuerzas de seguridad, que estuvieran más capacitadas para enfrentar esta nueva situación de (in)seguridad.

No podemos olvidar que las FAS y la Policía responden a una realidad diferente a la actual, caracterizada por la existencia de una clara línea divisoria entre seguridad exterior e interior, para lo cual se diseñaron fuerzas que atendieran específicamente a las necesidades de seguridad de cada uno de estos espacios. A estas diferencias responde la particular configuración de las FAS y de la Policía. Las primeras debían defender la soberanía nacional de la agresión de otros Estados y la Policía resolver los problemas de convivencia interna. Estas misiones tan diferentes son las que, en consecuencia determinarían la naturaleza, doctrina, estructura y particular formación de cada una de estas fuerzas.

Pero si realmente cambia la naturaleza de las amenazas, ¿no deberían cambiar las soluciones? ¿No deberían buscarse nuevas fuerzas? Los cambios son evidentes:

1. El centro de atención de la seguridad se ha trasladado de los Estados a las personas, debido a que los conflictos ya no son de carácter interestatal, sino intraestatal.

2. Las soluciones por tanto ya no son solo militares. Para garantizar la seguridad es preciso contemplar un concepto multidimensional que contemple, bajo una perspectiva preventiva, otros elementos relacionados con el desarrollo y gobernabilidad que resuelvan las causas originales de conflictos potenciales.
3. Como consecuencia de todo ello, además de la transnacionalidad posible de estas nuevas amenazas, la frontera entre la seguridad interior y exterior se difumina.

Todos estos nuevos parámetros presentan un cambio radical y la dimensión de los mismos justifica la necesidad de encontrar nuevas soluciones para poder responder con eficacia y efectividad a esta nueva situación. Todo depende de quién finalmente se decida que debe ser objeto de protección, si los Estados y las soberanías nacionales, como ha sido tradicionalmente, o las personas y la llamada soberanía global, tal y como precorizan diferentes corrientes de pensamiento, atendiendo a estos cambios.

Esta cuestión es trascendental, pues dependiendo de ello serán precisas determinadas fuerzas de seguridad. Sin embargo antes de abordar esta cuestión convendría acotar, de la manera más precisa posible, cuál es la actual situación de seguridad. Porque dependiendo de ello sería también posible abordar con más herramientas de análisis y criterio cuáles son las fuerzas que se precisan para proporcionar, de la manera más eficaz el mayor grado de seguridad, de acuerdo al entorno actual.

Sin embargo, a día de hoy y pese a la abundantísima bibliografía no parece muy claro quién debe ser el sujeto de protección. De hecho hay dos corrientes claramente contrapuestas, tanto que mientras que una defendería los presupuestos básicos de una visión estado-céntrica y la solución militar como la única posible, la otra plantea un concepto de seguridad y de soluciones multidimensional, que supera esta visión tradicional.⁵ Si adoptamos las corrientes más críticas, con respecto a visiones más tradicionales, los cambios enumerados más arriba obligarían a focalizar la seguridad sobre las personas y no sobre los Estados. Como consecuencia no solo el concepto de seguridad adquiere necesariamente una dimensión multidimensional, sino que además resta importancia a los Estados y se diluye la diferenciación entre seguridad interior y exterior.

⁵ Sobre un análisis de la evolución del concepto de seguridad, véase Laborie, M.: «La evolución del concepto de Seguridad», IEEE, junio 2011. <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf>. Otra revisión muy completa de las diferentes corrientes en relación al concepto de seguridad sería Bartolomé, M.: «Una visión de América Latina desde la perspectiva de la agenda internacional contemporánea», en *Relaciones Internacionales*, n.º 23, junio-septiembre 2013, pp. 35-64. Del mismo autor, «Redefiniendo la seguridad internacional contemporánea» (parte I), en *Revista Política y Estrategia*, n.º 94, pp. 9-26.

Bajo este punto de vista, ciertamente la seguridad no se garantiza con una solución militar. De hecho, de acuerdo a todas las nuevas implicaciones que se derivan de esta nueva situación de seguridad podrían llegar a justificar la eliminación de las FAS o cuando menos su sustitución, por otras fuerzas, puesto que aquellas fueron creadas para una situación de inseguridad muy diferente. En otras palabras, siendo consecuentes con esta visión, podría deducirse que las FAS y la Policía habrían quedado obsoletas y cabría sustituirlas por otras fuerzas o proceder a una reforma de tal magnitud, que aunque conservaran el nombre, nada tendrían que ver con su diseño original, ya que sus misiones deberían ser radicalmente diferentes.

Sin embargo si contemplamos la realidad con toda su complejidad, es posible constatar que de acuerdo a todo el abanico de amenazas existentes no parece posible, por el momento, prescindir de las fuerzas existentes hasta el momento, ya que continúan las amenazas que justificaron su formación. Así, a pesar de la insistencia de la importancia de las nuevas amenazas y sus implicaciones, no debe suponerse que hayan desaparecido las anteriores. Esta es la situación de transición en la que se está insistiendo, en la cual perviven actores ya existentes y además hay otros nuevos.

La existencia de los Ejércitos es consustancial a la existencia de Estados nacionales y estos hoy por hoy continúan siendo actores fundamentales e imprescindibles para regir la vida de los ciudadanos y de la comunidad internacional. Ciertamente cada vez son más importantes otros actores no estatales, legales o ilegales, pero los Estados siguen siendo los representantes de las entidades nacionales constituidas. De hecho la afirmación de la soberanía nacional se encuentra más vigente que nunca.⁶ Las iniciativas adoptadas por los Estados, al margen de organizaciones supranacionales a las que pertenecen, así lo ponen de manifiesto persistentemente, tanto a nivel político, como económico. Una tendencia que se ha agudizado aún más con la crisis económica internacional, a partir de la cual podría decirse que se ha vivido una renacionalización.

⁶ Esta afirmación es radicalmente opuesta a algunos de los planteamientos enmarcados dentro del posmodernismo como el «neomedievalismo», que defienden que el Estado experimenta actualmente una simultánea transferencia de autoridad hacia instituciones políticas supraestatales, autoridades locales y regionales y actores transnacionales. De ahí que se considere que el rol del Estado sería meramente figurativo. Véase Bull, H.: *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Basingstoke: Macmillan, 1977. Hasenclaver, A. et al.: «The Future of Sovereignty. Rethinking a Key Concept of International Relations», en *Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung*, n.º 26, Tübingen, 1996; y Moller, B.: *Ethnic Conflict and Postmodern Warfare: What is the Problem? What could be done?*, COPRI, Working Paper, octubre 1996.

El ejemplo más evidente podría ser la UE, hasta hoy la referencia más lograda de integración y de organización supranacional. Sin embargo, aún incluso, en este caso, no se ha conseguido configurar una política exterior y común europea, ya que ninguno de los Estados miembros ha querido renunciar a su soberanía en estos ámbitos. Entre otros motivos porque ningún Estado soberano está dispuesto a renunciar a tener el control sobre su propia defensa y en consecuencia a disponer de sus propias FAS. Es preciso tener presente que los Ejércitos son consustanciales a la propia existencia de las soberanías nacionales, ante la necesidad de sentirse protegidas frente a otros Estados.

Esta afirmación es extensible a todas las regiones del mundo y por supuesto a América Latina y en la medida en que continúen vigentes las entidades soberanas, también lo estarán los Ejércitos. Ciertamente, en la región latinoamericana, las posibilidades de conflictos interestatales, de acuerdo a su evolución histórica, son escasas, si bien los litigios fronterizos son muy numerosos. En cualquier caso haya o no este tipo de conflictos, no es este el factor que justifica los Ejércitos nacionales, sino la misma permanencia de los Estados nacionales.⁷ De hecho hay una cultura soberanista de extraordinario peso en la región, que impide, por el momento, pensar en formas de organización, social, política o económica de acuerdo a una concepción supranacional. Dicha concepción soberanista justifica por sí misma la existencia de Ejércitos, ya que lleva consigo la posibilidad de que su integridad sea violada por otro.

Este supuesto no significa una alineación con las tesis más cerradas que equiparan la seguridad estatal con la idea de la defensa y se la circunscribe al empleo de las fuerzas armadas nacionales. Con esta línea de pensamiento se niega el carácter multidimensional de la seguridad en beneficio del poder militar.⁸

Frente a esta dicotomía entre los partidarios del *hard power* (poder duro), que contemplan fundamentalmente la solución militar y los del *soft power* (poder blando),⁹ aquellos que propugnan el recurso a métodos persuasivos para la resolución de conflictos, se ha desarrollado una vía intermedia que reconciliaría estas visiones antagónicas. Se trata de recurrir a una combinación de instrumentos económicos y diplomáticos, bajo una concepción multidimensional de la seguridad, pero no por ello se renuncia al uso de la fuerza militar. La consideración de estas variables

⁷ Beltrán, V.: «Las fuerzas armadas del Cono Sur de América frente al siglo xxi: algunas alternativas de cambio», en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 15(3), pp. 50-67.

⁸ Walt, S.: «The Renaissance of Security Studies», en *International Studies Quarterly*, vol. 35, n.º 2, pp. 211-239.

⁹ Sobre el concepto de *soft/hard power* véase Nye, J.: *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Nueva York: Basic Books, 1991; y *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Nueva York: Public Affairs, 2004.

equivale a las denominadas tres «D» de la seguridad: Defensa, Diplomacia y Desarrollo.¹⁰

Bajo esta visión se pretende entender la justificación de la continuidad de las FAS, lo que no significa que no sea preciso introducir reformas en profundidad en los Ejércitos, orientadas a lograr que sean cuerpos profesionales, cuyo potencial se base en el manejo de nuevas tecnologías y no en el número de hombres que concentren. Se precisan Ejércitos con un alto grado de especialización, donde la polivalencia, aunque necesaria, no signifique la desvirtuación de sus cometidos.

La difuminación entre la frontera exterior e interior

La generalización de políticas que implican a las FAS en tareas que, hasta el momento, se habían considerado de seguridad interior, ha suscitado un importante debate académico y político regional sobre las misiones que deben asignarse a las fuerzas de seguridad. Hay toda una corriente que defiende la incorporación de las FAS a la seguridad interior, al considerar que la dimensión de la amenaza así lo exige y se carece de un cuerpo policial competente para llevar a cabo esta misión.

En el trasfondo de este debate, en realidad, se encuentra una discusión de mayor calado que está relacionada con defender la vigencia de la distinción entre seguridad interior y exterior o, por el contrario, borrar dicha diferenciación, al entender que ha quedado prácticamente obsoleta, de acuerdo a las características que presentan las nuevas amenazas. Quienes señalan los inconvenientes de recurrir a las FAS, en seguridad interior, y abogan por potenciar y reforzar el papel de la Policía, defienden, en coherencia con ello, la distinción y separación entre seguridad interior y exterior. Por el contrario quienes han planteado la difuminación entre estos ámbitos diferentes de seguridad, también coherentemente, han planteado la posibilidad de que las FAS intervengan en el combate de la criminalidad.

En realidad este debate no es exclusivo de América Latina, es una cuestión que se discute en otras áreas del mundo, en la medida en que también en Europa o en Estados Unidos se revelan visos de militarización del ámbito interior e igualmente, como reacción, se ha desarrollado toda una corriente de opinión que también defiende la diferenciación entre un ámbito y otro, al entender que ha de seguir vigente en regímenes democrá-

¹⁰ Para un análisis de este planteamiento García Sánchez, I.: «La Primera Revisión Estratégica Cuatrienal de la Diplomacia y el Desarrollo de los Estados Unidos de América: "Leading Through Civilian Power"», Documento de Análisis del IEEE 20/2010, 23/12/2010. <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEA20_2010LaQDDR_deEEUU.pdf>.

ticos.¹¹ La diferencia con América Latina está relacionada con el peso y la dimensión que ha adquirido, en general, la participación de las FAS en estos espacios y, especialmente, en determinados países o subregiones, como la centroamericana. De tal manera que las FAS realizan tareas relacionadas con la seguridad interior, con las nuevas amenazas e incluso con la seguridad ciudadana. Sin olvidar las tareas propias de desarrollo nacional, además de la defensa nacional.

En este sentido cabe destacar la similitud que presentan las políticas de seguridad en toda la región, ya que, a excepción del Cono Sur, en Centroamérica, los Andes y Brasil todos los Gobiernos han recurrido a las FAS para combatir el narcotráfico y/o proteger al ciudadano, por mencionar solo algunas de las tareas asignadas. Ni las diferencias ideológicas planteadas en otros ámbitos operan para este caso, pues los países del ALBA han optado por las mismas políticas. La presión de las demandas ciudadanas por soluciones rápidas y visibles y la incapacidad de los cuerpos de Policía y el colapso del sistema judicial y penitenciario, han empujado a estos Gobiernos a optar por políticas represivas con una importante participación militar.

En México como en Centroamérica, donde tiene lugar la llamada «guerra contra el narcotráfico», las FAS juegan un papel determinante. En México se lleva a cabo desde 2006 y en Centroamérica desde hace algunos años ya se aplican estas políticas, que han ido reforzándose tanto en su carácter represivo y punitivo, como respecto a la participación militar. Como muestra, valga el caso hondureño, donde si hasta ahora el Ejército podía apoyar a la Policía en operaciones de prevención del delito, acaba de ser aprobada una ley en la cual los militares podrán ejecutar arrestos, allanamientos y registro de vehículos. Además, podrán participar en la lucha contra el narcotráfico y cooperar en el combate al terrorismo, tráfico de armas y crimen organizado.

En la región andina, también desde hace años, las FAS tienen como misión la lucha contra el narcotráfico y más recientemente también se han incorporado a la tarea de la seguridad ciudadana, realizando patrullajes, junto a la Policía. En Ecuador, los militares, desde 2010, realizan tareas incluso de patrullaje ciudadano y en este momento se pretende legalizar este tipo de misiones para los militares, mediante la reforma de la Ley de Seguridad Pública y del Estado. De esta forma las FAS podrán apoyar a la Policía en el trabajo de precautelar la protección interna, el mantenimiento y el control del orden público y la seguridad.¹² En Venezuela, el

¹¹ Weiss, T.: «The blurring border between the police and the military: A debate without foundations», en *Cooperation and Conflict*, 2011, 46: 369-405. <<http://cac.sagepub.com/content/46/3/396.full.pdf+html>>.

¹² Pachano, S.: «Seguridad», en *Infolatam*, 19/05/2014. <<http://www.infolatam.com/2014/05/19/seguridad/>>.

Gobierno de Nicolás Maduro ha dado continuidad a la militarización de la seguridad, llevada a cabo por su antecesor, Hugo Chávez, mediante el «Plan Patria Segura».¹³ También, en Bolivia los militares, además de estar dedicados a la lucha contra el narcotráfico, se han incorporado, junto con la Policía, al patrullaje en las principales ciudades del país. El caso de Perú presenta cierta excepcionalidad, ya que en principio las FAS si bien combaten el narcotráfico, en el VRAEM, no desempeñan tareas relacionadas con la seguridad ciudadana, aunque hay una considerable presión política y popular para que así sea.

Las FF. AA. brasileñas han combatido la inseguridad y el narcotráfico, sin embargo la tendencia es la de restringir las tareas militares a la defensa. El ejemplo más significativo de estas incursiones militares en seguridad interior ha sido su actuación en los barrios marginales de las grandes ciudades como en Río de Janeiro y San Pablo. Aunque ciertamente es preciso apuntar que en la medida en que la capacidad policial se ha ido potenciando, el objetivo es disminuir la dedicación de las Fuerzas Armadas al combate de la criminalidad urbana. No obstante, estas han participado en la seguridad proporcionada para el Mundial de Fútbol.¹⁴ Dentro de esta tendencia las excepciones serían Chile, Argentina y Uruguay. Si bien en este último país las Fuerzas Armadas han sido implicadas en la vigilancia de la producción de marihuana, después de su legalización.¹⁵

Frente a este argumento y a estas políticas hay toda una corriente de opinión contraria, que pretende reforzar el papel de la Policía, para evitar los riesgos de militarización de la seguridad interior que llevan consigo estas políticas. Ciertamente como las FAS, también es precisa la Policía, porque continúan existiendo problemas de convivencia ciudadana y delincuencia en las sociedades actuales, que hacen necesarias estas fuerzas de seguridad. Sin embargo su vigencia no justifica, que por ese motivo, sean las fuerzas más adecuadas para combatir las nuevas amenazas. En otras palabras seguirían siendo precisas, como las FAS, pero para atender los problemas de la delincuencia común. Con ello debemos volver a remitir al mundo en transición por el que atravesamos, donde

¹³ «Activado plan Patria Segura con 3 mil miembros de la FANB», mayo 2013. <http://argentina.embajada.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=2195%3Aactivado-plan-patria-segura-con-3-mil-miembros-de-la-fanb&catid=4%3Anoticias-de-venezuela-en-el-mundo&Itemid=39&lang=en>; «Resaltan logros del Plan Patria Segura en Venezuela», *Granma*, 13/05/2014. <<http://www.granma.cu/mundo/2014-05-13/resaltan-logros-del-plan-patria-segura-en-venezuela>>. Consultado el 2/10/2014.

¹⁴ «Activan en Brasil esquema de seguridad para el Mundial de Fútbol», en *El 19*, 23/05/2014. <<http://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:18646-activan-en-brasil-esquema-de-seguridad-para-mundial-de-futbol>>; <<http://www.elnuevoherald.com/noticias/article1920261.html>>. Consultado el 2/10/2014.

¹⁵ «Las Fuerzas Armadas de Uruguay vigilarán la producción de marihuana», en *ABC*, 14/03/2014. <<http://www.abc.es/internacional/20140314/abci-marihuana-ejercito-uruguay-201403131749.html>>. Consultado el 2/10/2014.

se sigue precisando, por las necesidades de seguridad existentes, FAS y Policía, pero también la potenciación de otras fuerzas adecuadas a las nuevas amenazas.

Así pues en la medida en que sigan existiendo amenazas que justifiquen la operatividad de las FAS y de la Policía, debe continuar teniendo vigencia la separación entre seguridad interior y exterior. Esta es la opinión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, que justifica plenamente la separación de seguridad interior y exterior y condena la intervención de las FAS en cuestiones de seguridad interior pues entienden que afecta al propio funcionamiento del sistema democrático:

«Es fundamental la separación clara y precisa entre seguridad interior como función de la policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación».¹⁶

No por ello pueden dejar de contemplarse otros de los problemas de la seguridad, como son las nuevas amenazas donde la frontera entre la seguridad interior y exterior en efecto, queda difuminada. El problema es que esta característica se ha utilizado para emplear, muy particularmente en la región latinoamericana, a las FAS para todo tipo de amenazas, bajo el supuesto de que ya no existen esas fronteras. Lejos de optar por esta alternativa, se precisa tomar conciencia de que la diversificación de las amenazas exige también diversificar las fuerzas y emplear cada una de ellas para combatir las amenazas para las que fueron diseñadas.

En este sentido el debate ya mencionado en torno a la diatriba de FAS o Policía para combatir las amenazas, no se corresponde necesariamente con las necesidades reales de seguridad que exigen dichas amenazas. No se trata de una diatriba excluyente, sino de aplicar la fuerza adecuada, de acuerdo al tipo de amenaza. Así, por lo que respecta a las nuevas amenazas y a su particularidad, obligan a pensar en fuerzas diferentes a las FAS y a la Policía para responder de la forma más eficiente posible. La propuesta a partir de este planteamiento es la potenciación de fuerzas policiales con estatuto militar, entendidas como fuerzas intermedias.

De otra manera el recurso a las FAS y/o a estas y a la Policía para combatir estas amenazas tiene implicaciones graves que perjudican a las mismas fuerzas y a la misma seguridad. La adjudicación de multitud de misiones de muy diferente naturaleza conduciría a su inevitable desprofesionalización. Como consecuencia dejan de ser eficientes en su misión

¹⁶ «Informe sobre seguridad ciudadana y los derechos humanos», Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, punto 101. <<http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>>.

principal y además no pueden realizar con eficacia tareas para las que no están preparadas.

Violencia e implantación del crimen organizado

Bajo la propuesta de crear una tercera fuerza alternativa para combatir las nuevas amenazas, debido a las limitaciones que presentan las FAS y la Policía, conviene exponer la naturaleza y dimensión de estas amenazas y además analizar las capacidades de militares y policías para comprobar que el recurso persistente a ambas fuerzas, y cada vez más a las militares, no es la mejor manera de combatir estos problemas de inseguridad y que además tiene importantes implicaciones, que complican más las posibilidades de fortalecimiento democrático.

En América Latina el nivel de implantación y poderío del crimen organizado empieza, según qué países, a determinar la vida de los ciudadanos y las decisiones de los Gobiernos. La causa que explica este particular nivel de penetración y la extraordinaria dimensión adquirida es la debilidad estructural del Estado. Un problema que afecta, en mayor o menor medida a toda la región y que proporciona un escenario ideal para la criminalidad organizada, mucho más atractivo de hecho que el de un Estado fallido.¹⁷ Este aspecto complejiza extraordinariamente el problema de seguridad, puesto que se genera un círculo vicioso a través del cual, el crimen organizado se fortalece por la debilidad estatal y esto a su vez incide en dicha debilidad.

Este tipo de criminalidad ha sido catalogada como nueva amenaza o amenaza intermedia, enmarcada, por sus características, dentro del llamado *Grey Area Phenomena* (GAP), definido como un entorno de seguridad que amenaza la estabilidad de la soberanía de los países, por actores no estatales que, como en el caso de la criminalidad organizada, persiguen objetivos de carácter económico.¹⁸ La principal forma para establecerse y adquirir poder e influencia es la corrupción de las instituciones públicas y privadas y la filtración en la sociedad, llegando a tomar el control de importantes áreas de territorio, urbanas o rurales. Sus formas de actuación no siempre son violentas, pero no deja de ser un importante instrumento para llevar a cabo sus actividades, fundamentalmente tráficos ilegales, el más importante de ellos el de drogas. Esta violencia se emplea contra el Estado o contra sus competidores, pero en última instancia no solo afec-

¹⁷ Alda, S.: «La vulnerabilidad del estado como causa para la implantación del crimen organizado», en *Foreign Affairs. Latinoamérica*, vol. 14, n.º 1, enero-marzo, 2014, pp. 54-64.

¹⁸ Makarenko, T.: «Terrorism, and Transnational Crime. Tracing the crime Terror-Nexus in Southeast Asia», en Smith, P. J. (ed.): *Terrorism and violence in South East Asia. Transnational Challenges to States and Regional Stability*, Nueva York, 2005, pp. 169-187.

ta a estos sino a buena parte de la sociedad civil, pues operan en zonas rurales o en el centro de las grandes capitales.¹⁹

Los niveles de violencia y letalidad empleados son muy variados, pero en algunos casos son de extrema violencia. Existen carteles muy bien organizados y armados, pero no constituyen un ejército, si bien por el mismo motivo no pueden ser definidos como criminales comunes. Tampoco pese a los niveles de violencia y al número de víctimas alcanzado, según que países, no puede hablarse de una guerra civil, ni por supuesto de una situación de normalidad. En definitiva no es una situación ni de paz ni de guerra, sino que se trata de una zona gris (*grey area*).

Militares ante las nuevas amenazas: limitaciones y posibles implicaciones

Teniendo presente esta caracterización, que podría, por sus rasgos, considerarse como una amenaza intermedia, entre el mundo bélico y el mundo criminal, no parece que ni las FAS, ni la Policía puedan considerarse las mejores fuerzas posibles para combatirlas, por sí mismas. En realidad se requiere la combinación de capacidades militares y policiales en una sola fuerza, con el fin de que se constituya en fuerza intermedia, acorde con las mismas características de la amenaza.

Respecto a las FAS, estas carecen de la estructura, organización y formación adecuadas para las labores de prevención, investigación y persecución de los delitos que cometen las redes criminales. Un oficial retirado del Ejército británico expresa muy bien las limitaciones de las FAS para desempeñar tareas de esta naturaleza, ya que dicha institución no está preparada para esos cometidos:

«En realidad se podría decir que la instrucción básica de un soldado lo pone directamente en oposición con lo que se exige de él al cumplir un papel de apoyo civil: es entrenado para detener al enemigo con fuerza letal, si es necesario. Pero cuando se actúa en un entorno civil se requiere una disposición mental totalmente diferente».²⁰

Las diferencias derivan de las misiones asignadas a cada institución. Las FAS están entrenadas y organizadas para destruir al enemigo. Por este motivo están preparadas y equipadas para hacer uso de la fuerza extrema. En contraste, la misión de la Policía está basada en la protección de los derechos de la ciudadanía, la garantía de la vigencia de un ambiente de seguridad ciudadana y el cumplimiento de la ley por todos los

¹⁹ Alda, S.: «La vulnerabilidad del estado como causa para la implantación del crimen organizado», pp. 54-64.

²⁰ Sommer, N.: «Las Fuerzas Armadas y la Ley». <http://www.redcross.int/ES/mag/magazine2003_1/24-25.html>.

integrantes de la sociedad. Por lo que su principal instrumento no es la fuerza, sino su capacidad de mediar y negociar ante posibles conflictos. Todo ello repercute directamente en el tipo de relaciones que mantiene una institución y otra con la sociedad; mientras las FAS deben permanecer acuarteladas, por tanto se encuentran al margen de la sociedad, para la Policía su medio es precisamente el social, conocer y tratar con la población civil. Todas estas diferencias proporcionan un marco y una capacidad de actuación legal también completamente diferentes, pues en un caso se trata de derribar a un enemigo del Estado y en el otro de prevenir, o en último caso, detener a un delincuente.

Estas limitaciones mencionadas repercuten directamente en la eficacia de la actuación militar en el combate de la criminalidad organizada, donde la investigación policial es tanto o más importante que el uso de la fuerza. Una fuerza por otra parte, la de las FAS, que es excesiva y no adecuada para el tipo de amenaza que se trata.

Sin embargo además de las limitaciones, es preciso tener muy presentes las implicaciones derivadas del combate de las nuevas amenazas por las FAS, cuyas consecuencias afectan directamente a estas. El riesgo de desprofesionalización es muy alto, pues llevan a cabo cometidos para los cuales no están entrenadas, afectando a su eficacia en cualquiera de las misiones que desempeñen, máxime en Ejércitos con sobrecarga de tareas, como son los latinoamericanos.²¹ Por otro lado, el desempeño de estas funciones debilita las posibilidades de desarrollo y de fortalecimiento policial. Esta misma falta de formación también puede dar lugar a la violación de derechos humanos, por parte de las FAS, cuando realizan tareas policiales.²² Asimismo es preciso sumar otros riesgos que lleva consigo el contacto con el mundo criminal, como la corrupción. Son varios los casos denunciados, en este sentido, en las FAS de México, Colombia o Perú, entre otros. Sin embargo, pese a la gravedad de estas implicaciones, no es posible contemplarlas de manera aislada, pues tienen un alcance mayor. Por último no puede dejar de señalarse la desprotección legal de los militares mientras desempeñan misiones policiales, lo que puede significar la formalización de denuncias y condenas judiciales ante las que estos, en el desempeño de estas funciones no tienen defensa posible.

Ante estas probables complicaciones hay que tener presente que la implicación de las FAS en la seguridad interior puede contribuir a obstaculizar la conducción civil de la defensa, uno de los retos que persisten en

²¹ Alda, S.: «La participación militar en el combate de la violencia criminal».

²² Gray, C.: «The 21st Century Environment and the Future of War», en *Parameters*, 2005, 38, pp. 14-26. <<http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Articles/08winter/gray.pdf>>; y Harris, G.: «The Military as a Resource for Peace Building: Time for Reconsideration?», en *Conflict, Security and Development*, 2006, 6, pp. 241-52.

las democracias latinoamericanas.²³ En una situación como esta, cuando el proceso de control y de liderazgo civil no ha sido concluido, el exceso de misiones, particularmente en el ámbito interno, puede conducir a la militarización de la seguridad interior y a la consolidación o ampliación de la autonomía militar tanto corporativa como funcional.²⁴ Si a ello le sumamos la falta de control en el desempeño de estas misiones y las lagunas legales existentes se suman más factores que pueden consolidar esta autonomía. Factores que, a su vez, repercuten y agravan, dentro de la dinámica de un círculo vicioso, el problema de la conducción política de las FAS y de la debilidad institucional.²⁵

Por tanto, todo indica que un aumento de efectivos y de letalidad, planteamiento principal de las políticas de mano dura, que de manera generalizada se están aplicando en la región, no resuelve los problemas de seguridad. De acuerdo a todos estos argumentos, los críticos con la militarización de la seguridad interior apuestan por la Policía, como institución que debe enfrentar el problema de criminalidad actual en la región. Sin embargo esta opción no necesariamente garantiza de inmediato el problema de la seguridad. La Policía se encuentra extremadamente desprestigiada y requiere importantes reformas. En cualquier caso, aun superando este importante obstáculo, la existencia de cuerpos de policías profesionales y apegados a la ley, aunque es imprescindible, no es suficiente para hacer frente a determinada criminalidad organizada, tan importante en la región.

Policías ante las nuevas amenazas: limitaciones y posibles implicaciones

De acuerdo a las labores propiamente policiales de prevención, investigación y persecución precisas para enfrentar el crimen organizado, convendría preguntarse entonces si la Policía sería la fuerza más adecuada. Esta es una cuestión particularmente compleja, ya que no es posible una respuesta genérica, pues hay diferentes tipos de Policía. No obstante si observamos los criterios que han orientado las reformas en la región, pese a su diversidad, han mostrado preocupaciones comunes. Conviene examinar cuáles han sido los aspectos de mayor preocupación para formular el «tipo ideal» de Policía que ha dominado, desde las transiciones democráticas, a efectos de analizar la idoneidad de la Policía en relación al tipo de amenazas existentes.

²³ Alda, S. y Sepúlveda, I. (eds.): *La administración de la Defensa en América Latina*, Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2008, t. I, II y III.

²⁴ Stevenson, J.: «Demilitarising the "War of Terror"», en *Survival*, 2006, 48, pp. 37-54. <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396330600765443>>; y Alda, S.: «La participación militar en el combate de la violencia criminal».

²⁵ Rasmusen, M.: «The Military Role in Internal Defense and Security: Some Problems», en *CCMR Occasional Paper*, n.º 6, Monterrey: Naval Postgraduate School, 1999.

Las prioridades en el diseño de las reformas policiales han sido fundamentalmente dos: por una parte la eficacia operativa (eficacia en el control del delito) y por otra la responsabilidad democrática (control político y respeto por los derechos civiles y militares).²⁶

No pueden olvidarse tampoco las reformas orientadas a la creación de Policías comunitarias. Su particular configuración respondía en buena parte a las preocupaciones sobre el control y la rendición de cuentas, la reducción de la violencia policial y el énfasis en la prevención del delito, mediante el contacto directo y permanente con la ciudadanía. Por ello en buena parte de la región se adopta como uno de los mejores referentes para combatir el aumento de la criminalidad.²⁷

Bajo estos criterios, los resultados de las reformas aplicadas han sido muy desiguales y generalmente limitados. Cabría destacar los países que experimentaron la creación de nuevas Policías como Guatemala y El Salvador, después de la firma de los tratados de paz. Sin embargo el desprestigio y la desconfianza hacia estas Policías evidencian el fracaso de estas experiencias. En cuanto a las reformas parciales relacionadas con la reorganización de los cuerpos policiales, purga de policías corruptos, aumento de plantillas, mejora de la formación, o el intento de implantar mecanismos de control y participación de la sociedad, los resultados en Argentina, Perú o Colombia han sido parciales.²⁸ Las razones se encuentran tanto en el alcance de estas reformas, pues algunos analistas las consideran insuficientes,²⁹ como en las luchas políticas y en las resistencias, por parte de los propios cuerpos policiales, a dichas reformas.³⁰

²⁶ Dammert, L. y Bailey, J.: «Reforma policial y participación militar en el combate de la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina», en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19 (1), 2005, pp. 133-152; Rico, J. M.^a y Chinchilla, L.: *Seguridad Ciudadana en América Latina*, México D. F.: S. XXI, 2002; Frühling, H. y Candina, A. (eds.): *Policía, sociedad y estado. Modernización y reforma policial en América del Sur*, Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo, 2001; y Fuentes, C.; Basombrio, C.; Dellasoppa, E. y Frühling, H.: *Seguridad Ciudadana en América Latina*, Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana-Universidad de Chile, 2011. <http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/sd_07_america_latina.pdf>.

²⁷ Frühling, H.: «La policía comunitaria y reforma policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?», Santiago de Chile: Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana-Universidad de Chile, 2003. <http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf>.

²⁸ Dammert, L. y Bailey, J.: «Reforma policial y participación militar en el combate de la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina», pp. 138-141.

²⁹ Arias, P.; Rosada-Granados, H. y Sain, M.: *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*, Bogotá: Programa de Cooperación en Seguridad Regional-Friederich Ebert, 2012. <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09383.pdf>>.

³⁰ Dammert, L. y Bailey, J.: «Reforma policial y participación militar en el combate de la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina», pp. 138-141.

Más allá de las limitaciones de las reformas tanto por sus objetivos, como por sus resultados, cabe preguntarse si, aun con los mejores resultados posibles, las Policías surgidas de estas reformas hubieran sido capaces de responder a los retos de inseguridad actuales.

De acuerdo a las características de las amenazas intermedias, como el crimen organizado y a la dimensión que ha adquirido en la región, aún pensando en el perfil de la Policía ideal pensada en la región, no parece que esta fuera capaz de enfrentarse a este tipo de violencia criminal. En otras palabras, incluso logrando los mejores resultados posibles en los intentos de reformas señalados, estas fuerzas, muy posiblemente, hubieran acabado superadas por dichas amenazas. Si a ello le sumamos que estas reformas han tenido un efecto limitado y que la falta de profesionalidad es lo más característico de buena parte de los cuerpos policiales de la región, definitivamente se hace difícil pensar que, por todas estas razones, estas fuerzas de seguridad podrían enfrentarse al crimen organizado.

La preocupación regional por lograr cuerpos de Policía democráticos y próximos a la población, como la Policía comunitaria, frente a la existencia de cuerpos policiales en los que era frecuente el abuso de los derechos humanos, lleva implícita una serie de principios y una determinada configuración organizativa que limita la versatilidad de estos cuerpos de seguridad. En una Policía así entendida la mediación es un instrumento trascendental para lograr que los conflictos se resuelvan sin violencia. En coherencia, su entrenamiento está configurado para que el uso de la fuerza sea el último recurso, de hecho en la medida que se concibe a sí misma como un cuerpo protector del ciudadano, para evitar el más mínimo riesgo, su armamento es ligero.

Estas características hacen de la Policía comunitaria la mejor de las posibles para favorecer la convivencia comunitaria y el control de la criminalidad común, sin embargo, no parece muy operativa para defender a los ciudadanos de un cartel de narcotraficantes. Su formación en pequeñas patrullas y sus armas ligeras le posiciona en una situación de indefensión.³¹ Esta Policía además, nuevamente determinada por sus misiones, carece de cuerpos especializados en investigación e inteligencia imprescindibles para el control de estas redes criminales.

Hasta el momento los frustrados resultados de la Policía en la lucha contra el crimen organizado, lo más que han significado ha sido una progresiva militarización de la misma. Lo que no deja de ser un paso atrás, con respecto a las metas fijadas desde las transiciones democráticas.

³¹ Pion-Berlin, D.: «Neither Military Nor Police: Facing Heterodox Security Challengers and Filling the Security Gap in Democracy», en *Democracy and Security*, 6, 2010, pp. 117-118. <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17419161003715710>>.

La alternativa institucional pueden ser las Policías con estatuto militar o fuerzas intermedias, de las que existen ejemplos en América Latina y en Europa. Este tipo de Policía tendría la capacidad de afrontar desafíos que requieren una respuesta más potente que la que puede proporcionar la Policía civil común, pero no tan pesada como la militar. Esto es lo que hace particularmente apropiados estos cuerpos de Policía para los entornos de inseguridad calificados como *security gap*, como así lo considera la Gendarmería europea.³²

Después de examinar las capacidades militares y policiales, no parece posible seguir planteando que en la medida en que no hay fronteras entre seguridad interior y exterior los militares pueden desempeñar misiones que no les son propias. Más bien todo indica que ante esta particularidad hay que buscar fuerzas alternativas adecuadas al perfil de estas amenazas. La alternativa institucional pueden ser las policías con estatuto militar o fuerzas intermedias. De las que existen ejemplos en América Latina y en Europa. Este tipo de policía tendría la capacidad de afrontar desafíos que requieren una respuesta más potente que la que puede proporcionar la policía civil común, pero no tan pesada como la militar. Esto es lo que hace particularmente apropiadas estos cuerpos de policía para los entornos de inseguridad calificados como “security gap”, como así lo considera la Gendarmería europea.

Una Policía gendármica contiene elementos imprescindibles para llevar a cabo una lucha eficaz contra este tipo de amenazas, ya que puede combinar una gran capacidad de inteligencia con una potente proyección de fuerza, como es el caso particular de la Guardia Civil, en España.³³ Su polivalencia y flexibilidad le permite actuar tanto en misiones internacionales como locales, estar integrada en organizaciones militares así como puramente civiles y en tareas de inteligencia como de combate contra el terrorismo o el crimen organizado. Respecto a la Guardia Civil se señala:

«Todo ello la convierte no sólo en un instrumento privilegiado para hacer frente a las amenazas emergentes que surgen en el nuevo escenario estratégico, sino en piedra angular sobre la que construir un necesario nuevo marco de cooperación entre fuerzas armadas y fuerzas de seguridad».³⁴

³² «European Gendarmerie Force». <<http://www.eurogendfor.org/espa-ol/biblioteca/zona-de-descargas/libro-de-la-eurogendfor>>, p. 42.

³³ Cosidó, I.: *La Guardia Civil más allá del año 2000*, Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2000, pp. 210 y ss. <<http://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Desaf%EDos%20estrat%E9gicos%20CELAC.pdf>>.

³⁴ Cosidó, I.: *La Guardia Civil más allá del año 2000*, p. 213; López, S.: «Bases para el establecimiento de un nuevo modelo policial», en *Cuadernos de la Guardia Civil*, 21, p. 18.

Las fuerzas intermedias: policías con estatuto militar

En regímenes democráticos es imprescindible contar con diferentes fuerzas de seguridad, de acuerdo a los diferentes niveles de amenazas existentes. En un recorrido de intensidad, la máxima fuerza sería enfrentada por las FAS, frente a una mínima a la que se opondría la Policía. Entre un extremo y otro se encuentran diferentes escalas de violencia que pueden ser combatidas por las llamadas fuerzas intermedias, de acuerdo a la versatilidad que es característica en su naturaleza. Por este motivo, tales fuerzas parecen idóneas para las llamadas también amenazas intermedias, las cuales cubren todo un espectro de violencia, que los criminales utilizan asimétricamente para compensar los recursos superiores de los Estados.³⁵ Esta versatilidad proporciona la capacidad de calibrar los diferentes niveles de fuerza y adaptarse a dicho entorno, utilizando una fuerza proporcionada y una estrategia adecuada.³⁶

Dicha versatilidad es evidente al comprobar el amplio espectro de funciones policiales de estos cuerpos, que irían desde las tradicionales tareas preventivas a las de Policía judicial, con capacidad para llevar a cabo investigaciones muy complejas, a través de unidades especializadas en la lucha contra el crimen organizado, por ejemplo. En realidad, aunque hay variaciones según los países, han desarrollado una amplia gama de especializaciones como el tráfico, la protección medioambiental, combate al terrorismo, Policía científica, orden público, inteligencia, servicio marítimo, fronteras...³⁷ Más allá de todo ello, su misión principal consiste en garantizar la convivencia de los ciudadanos y la protección de sus derechos, el orden y la seguridad interior de acuerdo a los parámetros de una Policía democrática, enmarcada en políticas preventivas, por ello «el cumplimiento de esta misión principal lleva aparejado cuatro tipos de actuación básicos: prevención, vigilancia, información, investigación y por último intervención».³⁸

Considerando el conjunto de características enunciadas, el modelo de Policía con estatuto militar, en principio, podría resolver tanto las preocupaciones relacionadas con la garantía de disponer de Policías organizadas, dentro del marco democrático, aspecto prioritario en las reformas realizadas en la región y al mismo tiempo perseguir, por sus particulares características operativas, el tipo de amenazas de carácter intermedio, que atenazan la realidad latinoamericana.

³⁵ Hovens, H. y Elk, G. van (eds.): *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21st Century*, Koninklijke Marechaussee, 2011.

³⁶ Friesendorf, C.: *International Intervention and The Use of The Force: Military and Police Roles*, DCAF, 2012, pp. 12-16. <<http://www.dcaf.ch/Publications/International-Intervention-and-the-Use-of-Force-Military-and-Police-Roles>>.

³⁷ Cosidó, I.: *La Guardia Civil más allá del año 2000*, Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2000, p. 41. <http://www.fundacionfaes.org/record_file/filename/172/00276-00.pdf>.

³⁸ *Ibíd.*, p. 137.

Sin duda es imprescindible tener en cuenta la particularidad de cada realidad nacional, lo que hace difícil imaginar la institucionalización de estos cuerpos, sin realizar las oportunas adaptaciones. No se trata de importar una mera copia, sin duda cada país ha de configurar su propio sistema de seguridad de acuerdo a su idiosincrasia y a sus necesidades. En este sentido, la implantación de estos cuerpos policiales *ex novo* permitirá diseñar «a medida» dichos cuerpos, atendiendo a los problemas de seguridad considerados más graves.

La mayoría de estas Policías son cuerpos cuyo origen se remonta incluso a finales del siglo xix, como es el caso europeo o de principios del siglo xx si atendemos a la realidad latinoamericana. La Guardia Civil, en España, la Gendarmería francesa, los Carabinieri italianos, la Guardia Nacional Republicana, en Portugal, la Marechaussée, en Holanda, o la Gendarmería rumana son buenos ejemplos europeos, cuerpos que, desde 2005, constituyen la Gendarmería europea.³⁹ En América Latina cabría destacar por su operatividad y prestigio los Carabineros de Chile o la Gendarmería Nacional de Argentina, cuerpos que también son calificados como «híbridos», capaces de cubrir el vacío de seguridad que media entre las fuerzas militares y las fuerzas policiales.⁴⁰ Todas ellas, sin excepción, acumulan numerosas tareas relacionadas con la seguridad interior. Su implantación en realidades tan diferentes, como ponen de manifiesto los lugares donde se han implantado, demuestra la versatilidad de estos cuerpos y su adaptabilidad a realidades muy diferentes. Son países con distintos problemas de seguridad en naturaleza e intensidad, sin embargo además de la experiencia acumulada en sus propios países, conocen incluso las situaciones de alto nivel de violencia, aunque no las padezcan en sus realidades nacionales, ya que en las misiones de paz, se han especializado en atender las situaciones de *security gap*.⁴¹ Situaciones de gran inestabilidad y riesgo que temporalmente se ubican entre el momento en que han acabado las hostilidades y las Fuerzas Armadas se retiran, hasta la estabilización cuando ya pueden intervenir cuerpos de Policía comunes. En ese período de transición, donde se combate generalmente a amenazas intermedias, la experiencia ha demostrado la idoneidad de dichas fuerzas para estas situaciones.

³⁹ Esquivel, E.: «La nueva Fuerza de Gendarmería Europea», en *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 48, 2008. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari+48-2005>.

⁴⁰ Andersen, E.: «A Roadmap for Beating Latin America's Transnational Criminal Organizations», NDU Press, s.f. <<http://www.ndu.edu/press/latin-america-transnational-criminal.html#author>>.

⁴¹ Bruggeman, W.: «Gendarmeries and the Security Challenges in the 21 st Century», en Hovens, J. L. y Elk, G. van (eds.): *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21st Century*, Koninklijke Marechaussee, 2011, pp. 51-68.

Sin embargo una Policía gendármica no puede limitarse a ser una fuerza de orden público y ceñir su actuación a la mera represión de estas amenazas. De ser así los efectos serían meramente paliativos, pues durarían solo el tiempo de permanencia de las fuerzas del orden. Si el objetivo es desarticularlas, y no solo reprimirlas, entonces es trascendental el desarrollo, en el seno de estas mismas fuerzas, de un potente aparato de inteligencia e investigación criminal, máxime si la labor de estos cuerpos se orienta especialmente a la lucha contra el crimen organizado.

Lo cierto es que no todas las gendarmerías tienen la misma capacidad en esta faceta. En este caso, la Guardia Civil destaca por el potente desarrollo de un aparato de inteligencia e investigación criminal con un alto grado de especializaciones, frente a la Gendarmería francesa o los Carabinieri italianos quienes apenas han desarrollado el ámbito de la investigación. Esta tarea es desarrollada, en buena parte, por la Guardia Civil, en calidad de Policía judicial genérica o específica, de ahí que también es preciso contemplar la necesaria dependencia funcional de estas Policías intermedias de jueces y fiscales. En el caso latinoamericano, los Carabineros chilenos estarían realizando un esfuerzo por potenciar esta faceta y la Gendarmería argentina tiene reconocido y desarrollado este ámbito de investigación criminal. Caso diferente es el de Brasil, donde cada estado posee su propio cuerpo y su misión se orienta más hacia el mantenimiento del orden público, pues las tareas de investigación corresponden a un cuerpo distinto e independiente de estos cuerpos policiales. La Força Nacional de Segurança Pública, creada en 2004, como Policía federal e integrada por miembros de las fuerzas intermedias estatales, tiene como principal misión también la restauración del orden público cuando haya superado a las Policías estatales. Con estos ejemplos no solo se pone de manifiesto las diferencias existentes entre las diferentes fuerzas gendármicas, sino también la capacidad que poseen, algunas de ellas, si así son diseñadas, para desarrollar todos los ámbitos característicos e imprescindibles de la labor policial, ya sea en la prevención, investigación o represión.

Su naturaleza militar, aspecto común a todas ellas, sin embargo es objeto permanente de críticas por los riesgos de militarización de la seguridad interior e incluso por la forma en que la disciplina y la jerarquía interna que las regula pueden obstaculizar algunas de estas tareas policiales mencionadas.

Una Policía con estatuto militar, un medio de evitar la militarización de la seguridad

El hecho de que estos cuerpos posean un estatuto militar no implica necesariamente una militarización, como así pone en evidencia la experiencia tanto en Europa, como en América Latina. Lo que determina este ries-

go es la particular dependencia y configuración orgánica que presentan estas corporaciones respecto al poder militar. En el caso de la Guardia Civil su dependencia funcional del Ministerio de Interior y su independencia de las FAS impiden dicho riesgo. Lo más importante es que la propia existencia de estos cuerpos evita la intervención militar en la seguridad interior y por tanto la militarización del ámbito interno.

Por este motivo, la crítica a las Policías con estatuto no siempre está fundamentada. Su estatuto militar crea siempre mucha controversia y para muchos grupos de opinión este tipo de Policía queda asociada a la militarización. Por el contrario, la creación de este tipo de Policía, asegurando su independencia de las FAS y bajo autoridad civil, garantizaría los parámetros de un cuerpo policial democrático. Si a ello le sumamos una configuración operativa basada en un potente aparato de investigación criminal y una proyección como fuerza robusta, se reunirían las mejores condiciones posibles para enfrentar el alto nivel de violencia y de criminalidad organizada. Con ello no solo se garantiza que no sean cuerpos militarizados, sino que además se evita que las FAS se impliquen en este tipo de misiones, evitando así el problema de la militarización de la seguridad.

Si consideramos las diferentes acepciones de militarización hasta hace muy poco tiempo muchas Policías civiles, no solo latinoamericanas, se podrían considerar como militarizadas ya que han sido o son dependientes de un Ministerio de Defensa y han formado parte de las FAS, contando además con una dirección militar. Sin embargo si adoptamos estos elementos como criterios de militarización,⁴² lo cierto es que hay Policías con estatus militar latinoamericanas y europeas que no responden a estos criterios, ya que en la actualidad, son independientes de las FAS y dependen fundamentalmente de un Ministerio de Interior.

Para la Guardia Civil su doble naturaleza significa que sus actuaciones se corresponden a la de una Policía civil, con dos características esenciales:

1. Es un cuerpo policial integral, acorde con las características de las Policías de un Estado democrático y de derecho contempladas en los principios sobre Policía democrática de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y de la Unión Europea.
2. A ello se agrega su carácter militar, que determina el cuerpo a efectos de su estructura interna, su jerarquía, disciplina y organización.
3. Esta doble naturaleza es la que explica su doble dependencia ministerial, característica común a todos estos cuerpos. Con respecto a la Guardia Civil, por ejemplo, su dependencia del Ministerio de

⁴² Zúñiga, L.: «Desafíos institucionales de la colaboración policial-militar: El Triángulo Norte», en *URVIO*, n.º 12, 2012, pp. 83-96. <<http://www.flacsoandes.org/urvio/img/RFLACSO-U12-07-Zuniga.pdf>>.

Defensa se limita a los ascensos y a las escasas misiones militares asignadas. Sin embargo es prácticamente integral con respecto al Ministerio de Interior, ya que este organismo determina los servicios, las retribuciones, los destinos y los medios de las tareas policiales. En otras palabras, la dependencia del Ministerio de Defensa es residual. Esta desmilitarización no es solo apreciable en sus escasas misiones militares, sino también en su independencia de las FAS, ya que no forma parte de las mismas y su dirección se ejerce por un director general, un civil, perteneciente al Ministerio de Interior. Su carácter militar queda limitado a un estatuto que organiza y regula internamente la corporación mediante una jerarquía y disciplina militar.⁴³

En el proceso de «desmilitarización» que, en mayor o menor grado, han ido experimentado estas Policías la dependencia de los ministerios de Defensa y la dirección militar de los mismos ha ido desapareciendo o cuando menos ha disminuido. No obstante hay importantes diferencias. Así frente a la Guardia Civil, en el caso de la Gendarmería francesa, actualmente la dirección operacional depende del Ministerio de Interior, sin embargo formalmente continúa siendo parte de las FAS. Un ejemplo mayor de militarización es el de los Carabinieri, como en el caso francés, también forman parte de las FAS, si bien su nivel de dependencia del Ministerio de Defensa es mayor y sus funciones militares también. Se encuentran bajo la dirección de un militar y sus miembros son reclutados del Ejército.

Los casos de la Gendarmería argentina y los Carabineros chilenos o de las fuerzas brasileñas presentarían una mayor desmilitarización que los ejemplos italiano y francés, pues estas fuerzas latinoamericanas dependen de autoridades civiles y de los ministerios de Seguridad, Interior o gobernadores, respectivamente.

Respecto a la disciplina, uno de sus rasgos más característicos y más criticados también, cabría considerar cuáles son las aportaciones fundamentales que la justifican. De acuerdo con todos aquellos que defienden el mantenimiento de la naturaleza militar del cuerpo, consideran que la disciplina es un mecanismo de control interno de sus miembros de gran utilidad y que además no afecta al servicio prestado al ciudadano, si bien redundaría positivamente en el cumplimiento de las misiones encomendadas y en la cohesión corporativa. En este sentido, la disciplina y los valores como la entrega y la dedicación incondicional forman parte de

⁴³ Lutterbeck, D.: «Between Police and Military: The New Security Agenda and The Rise of Gendarmeries», en *Cooperation and Conflict*, marzo 39, 2004, pp. 39-51; y Bingöl, M.: «The need for gendarmeries in the years ahead», en Hovens J. L. y Elk, G. van (eds.): *Gendarmeries and the Security Challenges of the 21st Century*, Koninklijke Marechaussee, 2011, pp. 186-187.

una cultura corporativa que opera necesariamente a favor de una mayor eficacia en el servicio y en la profesionalidad del cuerpo.

Otra de las críticas habituales es hasta qué punto la existencia de una cadena de mando y la disciplina no obstaculizan las labores de investigación criminal. Sin embargo, si consideramos que la cadena de mando y la disciplina se aplican interna pero también externamente hacia otras autoridades, lejos de ser un obstáculo, puede ser un valor añadido. Así cuando las fuerzas gendármicas actúan como Policía judicial, como es el caso de la Guardia Civil, la cadena de mando y la disciplina se aplican también hacia las autoridades judiciales. De manera que en una investigación la máxima autoridad será el juez o el fiscal y únicamente, durante el proceso de la investigación, se atenderán sus instrucciones, que, por otra parte, se cumplirán con la diligencia que la disciplina obliga. De manera que lejos de obstaculizar la investigación, la jerarquía y la disciplina contribuyen, también en este ámbito, al desempeño eficiente y eficaz de las misiones asignadas. Un aspecto particularmente trascendental en el caso de la persecución del crimen organizado, pues la eficiencia y la eficacia en la investigación criminal son imprescindibles.

Por tanto, frente a la idea de que «una estructura de comando y doctrina militar» (más que doctrina sería disciplina) lleva consigo la militarización de la seguridad interior y es incompatible con la democracia y el respeto a los derechos humanos,⁴⁴ cabe señalar que dicha disciplina de hecho es un aspecto regulatorio exclusivamente interno y por tanto no afecta a los ciudadanos, ni a las tareas policiales desempeñadas por estas fuerzas. Que la Policía adopte una estructura interna militar o civil no es determinante para que sea o no una Policía represiva y no respetuosa con los derechos humanos. Lo determinante es que una y otra se sometan a las exigencias y parámetros de una Policía democrática.⁴⁵ Cabría incluso señalar que, de acuerdo al prestigio y al apoyo ciudadano generalmente demostrado hacia estos cuerpos policiales, pareciera que, en efecto, dicha disciplina militar influye positivamente en la labor desempeñada por estas Policías para proteger los derechos ciudadanos. Esto explicaría que en algunos países del Mediterráneo se registren menos quejas por abuso de poder o denuncias por la conducta de cuerpos de gendarmería que por parte de Policías civiles.⁴⁶

⁴⁴ Salles, K.: «Militarización sin militares? Los gendarmes en las calles argentinas durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012)», en *URVIO*, n.º 12, 2012, p. 14; y Skinner, S.: «Death in Genoa: The G8 Summit Shooting and the Right to Life», en *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 11, 2003, pp. 233-252.

⁴⁵ Hazenberg, A.: «Target Areas of Police Reform», en Kadar, A. (ed.): *Police in transition: Essays on the Police Forces in Transition Countries*, Nueva York: Central European University Press, p. 179.

⁴⁶ Friesendorf, C.: *International Intervention and The Use of The Force: Military and Police Roles*, p. 79.

La experiencia de determinados países, tanto europeos como latinoamericanos, demuestra que la existencia de estos cuerpos no conduce necesariamente a un proceso de militarización. De hecho la existencia de una Policía civil tampoco evita necesariamente esta cuestión, ya que puede estar más militarizada que algunas de las Policías híbridas.⁴⁷ De manera que aunque las fuerzas intermedias se caracterizan por tener un estatuto militar, no son todas iguales.⁴⁸ Hay algunas más militarizadas que otras y esta cuestión dependerá de su particular configuración, pero sin duda es posible constituir Policías con naturaleza militar «desmilitarizadas». La Guardia Civil, la Gendarmería argentina y los Carabineros chilenos⁴⁹ por sus características y forma de dependencia institucional, independientes de la autoridad militar y dependientes de autoridades civiles en sus tareas policiales, son un ejemplo de ello.

Por tanto puede darse una perfecta asociación entre la existencia de estas fuerzas híbridas y el marco democrático, los ejemplos existentes así lo evidencian. Estas corporaciones pueden estar sustentadas en la ley, en mecanismos de control y en altos estándares en materia de investigación y derechos humanos, sin olvidar que además con su intervención se evita la de las FAS. El estatuto militar por tanto no debe entenderse como una contradicción a la labor policial sino como un complemento.⁵⁰

Si la existencia de estos cuerpos no significa necesariamente la militarización de la seguridad interior, hay que agregar un valor añadido de considerable importancia, ya que no puede olvidarse que precisamente el recurso a este tipo de Policías impide que sean los militares quienes se encarguen de la seguridad interior. De manera que lejos de militarizar, contribuirían al proceso contrario, la desmilitarización. De hecho, este es uno de los argumentos institucionales que utiliza la misma Guardia Civil, que considera que por su carácter militar, «aporta al modelo policial español los siguientes valores añadidos», entre ellos, «permite al gobierno una actuación intermedia en respuesta a situaciones en las que los cuerpos civiles pudieran verse rebasados, evitando el recurso a las Fuerzas Armadas».⁵¹ El mantenimiento de esta separación, cuando la seguridad pública interior se encuentre seriamente comprometida, es un argumen-

⁴⁷ Zaverucha, J.: «La militarización de la seguridad pública en Brasil», en *Nueva Sociedad*, 213 (enero-febrero), 2008, pp. 128-146; y Alvarado, A. y Zaverucha, J.: «La actuación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en México y Brasil: Una visión comparada», en Alvarado, A. y Serrano, M. (coords.): *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, México: Colegio de México, 2010, pp. 227-268.

⁴⁸ Weger, M. de: *The Potencial of the European Gendarmerie Force*, Países Bajos: Institute of International Relations Clingendael, 2009.

⁴⁹ Maldonado, C.: «Los Carabineros de Chile: Historia de una policía militarizada», en *Nordic Journal of Latin American Studies*, vol. XX, Íbero-Americana, 3:3-31.

⁵⁰ Miguel, C. de: «Los cuerpos policiales de naturaleza militar», en *Atenea*, n.º 36, 2013.

⁵¹ <<http://www.guardiacivil.es/es/institucional/idcorporativa/naturalezami/index.html>>.

to suficientemente importante para justificar la existencia de una fuerza intermedia.⁵²

Esta cuestión parece particularmente oportuna, ya que el recurso a la institucionalización de fuerzas intermedias evitaría precisamente la intervención de las FAS en seguridad interior, un problema que afecta a buena parte de la región, como se ha podido comprobar. De hecho no parece casual que Argentina y Chile, junto a Uruguay, sean los países donde menos se apoya la implicación de las FAS en seguridad interior y sin duda la existencia de fuerzas intermedias influye en esta opinión.⁵³

Las últimas propuestas en América Latina sobre fuerzas intermedias. El caso hondureño y el mexicano

Si recapitulamos las cuestiones planteadas a lo largo de estas páginas, es posible concluir que de acuerdo a las necesidades de seguridad de la región y a los riesgos de militarización de las actuales políticas aplicadas, la configuración de fuerzas gendármicas, especializadas en la lucha contra el crimen organizado, podría ser particularmente oportuna, ya que por un lado son las fuerzas más adecuadas para combatir estas amenazas y por el otro harían posible que las FAS no tuvieran que combatir las.

Estas ventajas muy posiblemente hayan impulsado dos iniciativas recientes de interés que han tenido lugar en México y Honduras. Si bien las modificaciones introducidas en el transcurso de su creación han desvirtuado sustancialmente dicho proyecto.

En el caso de México, la promesa electoral del actual presidente Peña Nieto de crear una Gendarmería se configuró como uno de los «productos» estrella de la campaña electoral. No podía ser menos si se tiene en cuenta que hoy la seguridad es una cuestión prioritaria para la sociedad mexicana. La propuesta inicial era crear una Policía con estatuto militar para resolver varios problemas relacionados no solo con la persecución del crimen organizado, sino también para contribuir a la institucionalidad democrática.

Sin embargo, desde que el proyecto comenzó a ejecutarse, fueron evidentes aspectos que no auguraban buenos resultados, ya que era visible la precipitación, la poca planificación y ciertos rasgos de militarización. La idea era presentar esta nueva fuerza en septiembre de 2013, con 5.000

⁵² Cosidó, I.: *La Guardia Civil más allá del año 2000*, pp. 122-123; y Moloeznik, M.: *Manual de Sistemas Comparados de Policía*, México: Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, 2010.

⁵³ Pérez, O.: «La opinión pública y los parámetros de acción de las Fuerzas Armadas en América Latina», en Requena, M.: *V Jornadas de Estudios de Seguridad*, Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2013.

miembros, aunque inicialmente, en la campaña electoral, se habló de 40.000 y después de 10.000, y cubrir las nuevas plazas con integrantes del Ejército. Esta información inicial hacía dudar del proyecto y su éxito por varios motivos. Primero porque la designación nominal no crea por sí misma un nuevo cuerpo policial. Este proceso puede llevar una década y exige una generación entera de oficiales para asegurar la interiorización de la doctrina y los valores. De modo que las previsiones temporales del Gobierno permitían más que dudar de la solidez y de la profesionalidad de la nueva gendarmería como cuerpo policial. Y segundo, que el contingente inicial estuviera integrado por antiguos militares podría implicar la militarización de la nueva fuerza. En otras palabras, quedaría vacía de contenido y se encontraría bastante lejos de ser una fuerza policial de naturaleza militar, además de profesional y eficiente.

Con las últimas decisiones, publicadas en agosto de 2013, se introdujeron importantes modificaciones. Tanto que la Gendarmería quedó finalmente reducida a una unidad de la Policía Federal, abandonando así la intención de crear un cuerpo de seguridad autónomo y estará integrada por personal civil y sin estatuto militar. No obstante el comisionado nacional de Seguridad de la Secretaría de Gobernación, Manuel Mondragón y Kalb, afirmó que los gendarmes recibirían formación castrense y disciplina militar. Por último, la presentación de la Gendarmería no se materializó hasta julio de 2014.

Los motivos que explican este considerable giro son varios y proceden probablemente de la influencia y de la presión ejercidas por diferentes actores, que en mayor o menor medida han pretendido la «desmilitarización» de esta nueva fuerza. En este sentido las peticiones de asociaciones y expertos, la presión de la Policía Federal y los propios intereses del Gobierno se han sumado para diseñar esta última versión.

La presión de determinadas asociaciones y opiniones de analistas sin duda ha influido en este nuevo proyecto, muy particularmente en la renuncia del estatus militar. Para un importante sector de la opinión pública este estatuto significa militarización de la seguridad interior y violación de los derechos humanos. Sin embargo, la experiencia evidencia de manera rotunda que esta asociación es falsa. De hecho, la propia existencia de estos cuerpos evita la intervención militar en la seguridad interior y la militarización del ámbito interno.

Para ello las gendarmerías se constituyen como un cuerpo de Policía independiente de las Fuerzas Armadas y sujetas a la autoridad civil. Obviamente, puede haber una militarización de la Policía pero no por el mero hecho de ser Policías con naturaleza militar, prueba de ello es que en América Latina han existido Policías civiles con un alto grado de militarización. Sin duda, también puede haber Policías de gendarmería militarizadas, pero dependerá de la organización, la estructura interna y la naturaleza de las dependencias institucionales de este nuevo cuerpo.

Por lo que respecta a la renuncia de crear un cuerpo de Policía independiente, puede deberse también a los temores de competencia que suscitaba a la Policía Federal. Al incorporarse a su estructura, ya como unidad, no solo resta competencias, independencia y capacidad de acción a la Gendarmería, sino que suma poder e influencia a la Policía Federal, que no debe rivalizar así con ninguna otra corporación. También, como algunas voces críticas planteaban, esta solución evita duplicidades, pero en realidad la distribución de competencias y particularmente la fuerte especialización que podría haber tenido la Gendarmería en la lucha contra el crimen organizado evitaba en buena parte este problema.

Quedaría por considerar la contradicción en negar el estatuto militar, pero sin renunciar a la formación y disciplina militares. Si con la renuncia a este estatuto, el Gobierno pretende evitar acusaciones de militarización de esta nueva unidad policial, no necesariamente se va a evitar este problema si consideramos la formación militar que van a recibir, por miembros de las Fuerzas Armadas, y su disciplina militar, aunque sin un estatuto que la regule. En cualquier caso, hay una disfuncionalidad llamativa al pretender establecer disciplina castrense en una unidad de un cuerpo policial que por su naturaleza civil, como es obvio, no está regulado ni por un estatuto ni por disciplina militar alguna. De manera que finalmente cabe la posibilidad de que se reproduzca el problema que todos los actores han pretendido evitar, además de no poder disponer de una eficiente fuerza policial de gendarmería.

El caso hondureño no ha sido muy diferente. La propuesta inicial presentada en 2013, por Juan Orlando Hernández, en aquel entonces presidente del Congreso, fue la de crear La Tropa de Inteligencia y Grupos de Respuesta Especial de Seguridad (TIGRES). Una fuerza intermedia cuyos miembros estarían sujetos a la formación, ética, disciplina, jerarquía y escalafón militares. Ahondando en sus características la propuesta pretendía, según el presidente de la Comisión de Seguridad del Congreso, Mario Pérez, crear «una tropa con una formación especial, una combinación de la disciplina militar con las capacidades de un policía para investigar, pero no una paralela de la Policía Nacional». No obstante este sería un cuerpo de Policía vinculado a la Secretaría de Seguridad bajo el mando directo del ministro de Seguridad y del presidente de la República, si bien en situación de guerra dependería del Ministerio de Defensa. Esta doble dependencia es característica de las fuerzas de gendarmería, si bien en este caso, como en otros ya citados, la dependencia con el Ministerio de Defensa sería residual.⁵⁴

Ante esta propuesta hubo toda una respuesta social y política, que denunció con persistencia los «riesgos» para la consolidación democrática

⁵⁴ *La Tribuna*, 10/05/2013. <http://www.latribuna.hn/2013/05/10_tigres-elite-sera-un-hibrido-policial-militar/>.

ca que significaría la existencia y la actuación de esta fuerza. Si bien es cierto que la auténtica anormalidad democrática existente es la actual militarización de la Policía y la «policialización» de las FAS que de hecho tienen lugar en el país centroamericano. El resultado del proyecto inicial, lejos de crear una fuerza alternativa, no ha hecho más que formalizar institucionalmente esta situación, ya que junto a los TIGRES,⁵⁵ poco después se creó la Policía Militar del Orden Público.⁵⁶ La primera ha quedado reducida a una unidad militarizada de la Policía Nacional, la segunda es una fuerza íntegramente militar, dependiente de las FAS, que realiza tareas policiales.

De esta forma, en México y en Honduras, países marcados por la fuerte implantación del crimen organizado y la militarización de la seguridad, las presiones desde diferentes sectores e instituciones, entre ellas la policial y la militar, han impedido crear una fuerza alternativa, pese a que se contemplara como proyecto inicial. Las soluciones aportadas y las nuevas fuerzas creadas no pueden ser calificadas como fuerzas gendármicas. En ningún caso cumplen con las características genéricas que comparten estas fuerzas, ni con aquellas concretas que aseguran que sean fuerzas democráticas, desmilitarizadas, profesionales y eficaces. Para ello es recomendable que tengan un estatuto militar regulado; contar con un entrenamiento adaptado a su doble naturaleza y una academia también propia donde se gradúen sus oficiales. Sin olvidar la dependencia funcional, que también ha de mantenerse al margen de las FAS. Dicha dependencia debe vincular a estas fuerzas con la esfera civil, un Ministerio de Interior o Justicia. Todos estos elementos harían posible configurar una fuerza profesional, especializada que contribuiría a la desarticulación de las redes de crimen organizado, sin ser necesaria la militarización de la seguridad interior, que, como se ha planteado, tampoco ha proporcionado resultados positivos en la persecución de este tipo de amenazas.

Desde el punto de vista operativo no puede olvidarse la importancia de desarrollar en el seno de estas Policías un potente aparato de investigación criminal. Para enfrentarse al crimen organizado, no solo son precisas fuerzas robustas, como es el caso de este tipo de Policía, sino que además estén formadas y dotadas de los medios suficientes para llevar a cabo complejas investigaciones, gracias a un potente aparato de investigación criminal.

⁵⁵ Decreto de creación de los TIGRES, *La Gaceta de Honduras*, Decreto 103-2013. <http://www.observatoriodescentralizacion.org/download/leyes_vigentes/Ley_TIGRES_2013.pdf>.

⁵⁶ Decreto de creación de la Policía Militar del Orden Público, *La Gaceta de Honduras*. <http://www.observatoriodescentralizacion.org/download/leyes_vigentes/Ley%20de%20la%20Policia%20Militar.pdf>.

Todo este grupo de características daría lugar a que se reunieran las mejores condiciones posibles para diseñar una fuerza capaz de enfrentar el alto nivel de violencia y de criminalidad organizada que, precisamente, existe en la región y muy particularmente en determinados países.

Conclusiones

La complejidad de los retos de la seguridad en la actualidad obliga a adaptar a las fuerzas de seguridad a las amenazas existentes. Dichas amenazas tienen una naturaleza muy diferente, ya que a las que existían, antes de la caída del muro de Berlín, se suman otras nuevas. Esta situación es la que justifica la continuidad de la Policía y de las Fuerzas Armadas, pero también la potenciación de otras fuerzas que, por su configuración, son más adecuadas para enfrentar las nuevas amenazas, como las fuerzas intermedias.

El mantenimiento de las fuerzas militares y policiales no significa que no deban ser sometidas a un profundo proceso de modernización, pero sin duda dichos cambios han de ser orientados a lograr que las misiones, para las que han sido diseñadas, las realicen de manera más efectiva. En cualquier caso, más allá de la importancia de los cambios que es necesario introducir en ambas instituciones, en la medida en que estas sigan existiendo ha de mantenerse la separación entre seguridad interior y exterior. Por el hecho de que existan amenazas donde se difumina esta frontera, no significa que por ello las FAS puedan dedicarse a misiones que no les son propias.

Las fuerzas gendármicas contribuyen a resolver este problema, ya que en la medida en que estas atienden las nuevas amenazas, las FAS pueden dedicarse a las misiones que les son propias. Con ello es posible evitar la militarización de la seguridad interior, un problema que está dándose en América Latina, de manera particularmente acusada.

A ello es preciso sumar que las Policías con estatuto militar no solo se constituyen operativamente como la mejor opción para combatir estas amenazas, sino que son Policías democráticas. Aunque lo más característico es su estatuto militar, este aspecto no tiene porqué afectar a la ciudadanía, ni a sus derechos. Muy al contrario es un valor añadido ya que contribuye a la eficacia, eficiencia y profesionalidad de estas fuerzas y por ello redundan en la protección de los ciudadanos y de sus derechos. En definitiva, la experiencia, de acuerdo a los ejemplos empleados, demuestra que no hay contradicción entre Policías con estatuto militar y un marco democrático, siempre y cuando se adopten todas las prevenciones legales e institucionales necesarias para evitar la «militarización» de dichas Policías.

No obstante, más allá de la discusión en torno al diseño de una fuerza de gendarmería, aun diseñando la mejor posible, esta no puede por sí

misma resolver los problemas de seguridad en la región. Las gendarmes para ser eficientes deben estar insertadas en un sistema de seguridad y justicia sólido y eficaz, de lo contrario, toda iniciativa respecto a la creación de este tipo de Policía, o de cualquier otra, se sumaría como un fracaso más. Este objetivo exige una reforma integral del sistema de seguridad y justicia, aplicar políticas de prevención, donde la cooperación interinstitucional sea básica para asegurar la coordinación de las fuerzas de seguridad con el sistema de justicia, que a su vez ha de tener la suficiente independencia, capacidad y medios para poder llevar a cabo su labor.

La participación de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico en México

Gustavo González Hernández

Capítulo III

Introducción

El pensamiento de Thomas Hobbes marcó el inicio en la división de las amenazas, en amenazas «externas» y amenazas «internas», sobre las cuales se estructuró el concepto tradicional de seguridad nacional. En su obra clásica de mediados del siglo xvii, el *Leviatán*, afirma que la causa final del Estado es la creación de un poder soberano que provea a la gran multitud defensa y protección contra un «enemigo común», así como contra los «daños mutuos».¹

El concepto tradicional de seguridad nacional tiene como interés primario «la generación del poder militar nacional y su empleo en las relaciones interestatales».² Esta incluye protección en contra del ataque físico, y en ese sentido, es similar al término defensa.³

Pero el concepto tradicional no puede sostenerse en el contexto mundial del siglo xxi. El primer estudio académico que vaticinó la crisis del concepto tradicional fue elaborado por Robert Mandel, y publicado tres años después de la caída de la URSS, la cual puso fin a la guerra fría. En dicho

¹ Hobbes, T.: *Leviatan*, pp. 137-141.

² Knorr, K.: «National Security Studies: Scope and Structure of the Field», en *National Security & American Society*, p. 6.

³ Jordan, A. A. et al.: *American National Security*, pp. 3-4.

estudio, sostiene que desde una perspectiva conceptual, la transformación (ocurrida desde 1989) parece que abarca un proceso de tres etapas: «el declive de la soberanía nacional, la escalada de la interdependencia global, y la proliferación del conflicto anárquico».⁴ Es precisamente en la última etapa, la proliferación del conflicto anárquico, donde Mandel identifica «las recientes luchas transnacionales» como las nuevas formas de conflicto.⁵

Las luchas que seguramente refiere son las emprendidas principalmente por los Estados Unidos en la denominada «Guerra contra las Drogas», la cual tiene su primer énfasis transnacional en la presidencia de Richard Nixon, quien calificó el abuso de las drogas como el enemigo público número uno, y anunció una «ofensiva mundial» dirigida en gran medida a las fuentes de suministro.⁶ La política de Ronald Reagan fue más clara y contundente. Su vicepresidente George Bush anunciaba en rueda de prensa:

«Por primera vez, el Gobierno de los Estados Unidos declara específicamente que el tráfico de drogas internacional es un problema de seguridad nacional debido a su habilidad para desestabilizar aliados democráticos a través de la corrupción de la policía y las instituciones judiciales».⁷

La directiva secreta que firmó ordenaba la participación del Departamento de Defensa y de la Comunidad de Inteligencia en la lucha contra el narcotráfico, como más adelante analizaré en detalle.

La política de Estados Unidos como potencia global influye en muchos países, máxime en sus vecinos, como es el caso de México. Guillermo Valdés Castellanos, exdirector del Centro de Investigación y Seguridad Nacional en el pasado sexenio de Calderón, en un libro publicado recientemente, identifica la postura de los Estados Unidos como un «vector» necesario para comprender a su vez el desarrollo del narcotráfico en México y las diversas acciones para combatirlo.⁸

El presente ensayo tiene como fin analizar una de las características más notorias de la lucha contra el narcotráfico en México: la participación del Ejército.⁹ La notoriedad de dicha participación alcanzó su culmen en el sexenio de Calderón; y muchos pronosticaban que con el presidente Enrique Peña Nieto habría un cambio, sobre todo de las fuerzas políticas de izquierda, quienes hacían críticas constantes a dicha política. Sin embargo, estas críticas palidecen con las declaraciones del senador Silvano

⁴ *The Changing Face of National Security*, p. 2.

⁵ *Ibíd.*, p. 7.

⁶ Nixon, R.: «Remarks About an Intensified Program for Drug Abuse Prevention and Control».

⁷ «Reagan signs anti-drug directive», Associated Press, 9 de junio de 1986.

⁸ Valdés Castellanos, G.: *Historia del Narcotráfico en México*, p. 25.

⁹ En lo sucesivo citaré «participación del Ejército» en el entendido que incluye las Fuerzas Armadas, es decir, las secretarías de Defensa y Marina.

Aureoles, quien consideró prácticamente imposible retirar al Ejército y a la Marina de la lucha contra el crimen organizado:

«Sería muy difícil pensar en este momento en retirar a la Marina y a las Fuerzas Armadas de la atención al problema de la inseguridad y la violencia, prácticamente, yo digo, imposible. Sí se cuestionó mucho, pero la realidad nos dice otra cosa: las instituciones civiles no han alcanzado la fortaleza para hacerle frente a un problema tan delicado como es el tráfico de drogas, de personas, y todo lo que implican los hechos vinculados con la delincuencia organizada».¹⁰

El problema que vive México con el narcotráfico, así como las características peculiares que posee y que obligaron al Gobierno a involucrar al Ejército, debe ser contextualizado, si se desea tener una comprensión cabal de dichas decisiones. El senador Aureoles afirma que las instituciones aún no «han alcanzado la fortaleza» para hacerle frente. Mi opinión va más allá: si bien es cierto que México, como país en desarrollo tiene problemas sociales y económicos importantes, a la par de la evolución de las jóvenes instituciones democráticas, también debemos analizar los diferentes *drivers* que han hecho del narcotráfico en la región de América del Norte uno de los mercados de las drogas más potentes, resultando en la estructuración de carteles que tienen un gran poder económico, lo cual se traduce en poder corruptor de las instituciones, y en poder de fuego, por la gran cantidad de armas a las que tienen acceso en la misma frontera norte.

Pero antes de analizar la evolución de la participación de las Fuerzas Armadas, considero necesario dedicar unas líneas a describir aquellos aspectos relevantes para comprender el porqué de su participación. Dichos aspectos son básicamente dos. Primero, la demanda de la droga y el impresionante lucro que en el mercado negro significa, a lo cual denominó *dimensión económica*. Segundo, la *dimensión organizativa*, es decir, las redes que tejen las organizaciones delictivas para la producción, transportación, contrabando y distribución mayorista y minorista, en busca de la obtención de dicho lucro, el cual les permite un poder económico inimaginable que se desdobra en grandes cantidades de recursos humanos, materiales y armamentísticos. Estas dos dimensiones son la principal causa y sobrada justificación del porqué están las Fuerzas Armadas involucradas en su combate.

La dimensión económica

Un estudio clásico del crimen organizado afirma que «la actividad principal es el suministro de bienes y servicios ilegales a un sinnúmero de

¹⁰ «Es imposible retirar al Ejército de la lucha anticrimen: Aureoles», Milenio, 26 de mayo de 2014.

ciudadanos consumidores».¹¹ En ese sentido, es claro el énfasis en la existencia de un producto que se demanda como punto de partida, es decir, un producto y un cliente. Fiorentini y Peltzman afirman que «el crimen organizado surge con el fin de realizar actividades para las que existe una demanda espontánea».¹²

Este enfoque me servirá de base para describir la dimensión económica del narcotráfico en la región de América del Norte; sus peculiaridades nos permitirán contextualizar y comprender la inclusión del Ejército para su combate. Los elementos de esta dimensión se reducen a tres: las drogas (producto), la demanda y la oferta.

Las drogas

Las drogas son sustancias psicoactivas, es decir, sustancias que al ser tomadas pueden modificar la conciencia, el estado de ánimo o los procesos de pensamiento de un individuo.¹³ Por su «estatus sociolegal»,¹⁴ estas sustancias se clasifican en tres categorías:

- Sustancia legal o lícita, cuyo propósito determina el consumidor;
- Sustancias para medicación con prescripción médica y
- Sustancias o drogas ilícitas.

La última categoría conforma propiamente el producto sobre el cual existe la dimensión económica del narcotráfico. Su estatus sociolegal se transformó durante el siglo xx, como apuntaré más adelante.

La demanda

Para determinar la demanda de las drogas ilícitas, tomo como base los estudios realizados por el Gobierno de los Estados Unidos, cuya última estimación arroja que 23,9 millones de estadounidenses entre los 12 años o más, consumieron alguna droga ilícita durante el pasado mes.¹⁵ En otras palabras, 23,9 millones de americanos demandaron una droga ilícita en el mercado del narcotráfico durante el pasado mes.

La droga más demandada por los estadounidenses es la marihuana con 18,9 millones, es decir, el 79% del consulto total de drogas ilícitas. La siguiente tabla muestra las estimaciones de demanda según el tipo de droga:

¹¹ Task Force on Organized Crime: *Task Force Report: Organized Crime: Annotations and Consultants' Papers*, p. 1.

¹² *The Economics of Organised Crime*, p. 3.

¹³ Organización Panamericana de la Salud: *Neurociencia del consumo y dependencia de sustancias psicoactivas*, p. 2.

¹⁴ *Ibid.*, p. 2.

¹⁵ U.S. Department of Health and Human Services: *Results from the 2012 National Survey on Drug Use and Health: Summary of National Findings*.

Droga	Consumidores*	Mercado (%)
Mariguana	18,855	79.0
Cocaína	1,650	6.9
Heroína	335	1.4
Metanfetaminas	440	1.8
Otras	2,583	10.9
TOTAL	23,863	100.0

+ Corresponde al número estimado de personas que adquirieron una droga ilícita durante el pasado mes, según la encuesta.

Lucro

La principal motivación para involucrarse en el narcotráfico es sin duda su atracción lucrativa. En 2012, el Gobierno de Barack Obama contrató a la empresa RAND Corporation para que realizara una estimación de cuánto representa económicamente el mercado negro de las drogas. Después de dos años de colección y análisis de datos, presentaron sus resultados: «Los consumidores de drogas en los Estados Unidos gastaron en el orden de \$100 billones al año en cocaína, heroína, marihuana y metanfetamina».¹⁶ La suma de \$100 billones debe traducirse en \$100,000,000,000, es decir, cien mil millones de dólares americanos.

La estratosférica cifra se distribuye en toda la cadena de producción, trasiego y distribución mayorista y minorista, dependiendo también del tipo de droga. Por ejemplo, en un estudio sobre la cocaína, los distribuidores al menudeo obtienen un 69% de la venta total, según una estimación de la Organización de los Estados Americanos, obteniendo los mayoristas nacionales e internacionales un 21%, los traficantes del país de origen un 9% y los productores andinos solo el 1,4% aproximadamente.¹⁷ Pero el mercado de la cocaína es uno de los más estudiados, existiendo pocos análisis sobre la distribución de otras drogas como la heroína, la marihuana y la metanfetamina.

A pesar de la ausencia de dichos estudios, si consideramos que los carteles mexicanos controlan el 70% de la venta total de drogas, y que algunos también controlan desde la producción, cobran vigencia las palabras de Stephen D. Morris, quien sostiene que «el narcotráfico ha llegado a ser

¹⁶ RAND Corporation: *What America's Users Spend on Illegal Drugs: 2000-2010*, Santa Monica: CA: Office of National Drug Control Policy, 2014, p. 3.

¹⁷ *El Problema de las Drogas en las Américas. Capítulo 4: La Economía del Narcotráfico*, Washington D. C.: Organización de los Estados Americanos, p. 21.

una parte integral de la economía de México». El autor estima que los carteles mexicanos tienen ingresos que van de los 25 a los 30 billones de dólares al año, provenientes no solo del tráfico a los Estados Unidos, sino también a otras regiones del mundo.¹⁸

La dimensión organizativa

La distribución minorista

Las bandas criminales son la base de distribución de la droga al menudeo en los Estados Unidos.¹⁹ Actualmente, se estima que existen más de 33.000 bandas criminales con aproximadamente 1,4 millones de miembros en sus diversas variantes: callejeras, de prisión o motorizadas.²⁰

Pero la venta al menudeo no se limita a las bandas, existiendo consumidores que con el tiempo deciden revender la droga y ser parte de la cadena de distribución, obteniendo ganancias de hasta un quinientos por ciento.²¹

La distribución mayorista: los carteles

Jean Nepote, secretario general de la INTERPOL, apuntaba en los años 60 que «el tráfico mundial de narcóticos no es una operación dirigida por una sola banda. Pero las actividades de pequeños grupos de traficantes juntos forjan una cadena que rodea al mundo».²² Esta cadena está integrada y controlada por lo que actualmente se denomina cartel, término que se utilizó por primera vez en Alemania en 1883.²³ Los carteles de la droga²⁴ organizan la cadena para unir la producción, transporte, trasiego y distribución regional a los Estados Unidos.

Los carteles mexicanos son identificados por el área geográfica que controlan o por el líder o familia que les dio origen. En un reporte del Senado de Estados Unidos, se identificaba a cuatro carteles principales durante

¹⁸ Morris, S. D.: «Drugs, Violence, and Life in Mexico», en *Latin American Research Review*, vol. 47, n.º 2, 2012, p. 217.

¹⁹ U.S. Department of Justice: *National Drug Threat Assessment 2011*, p. 11.

²⁰ National Gang Intelligence Center: *2011 National Gang Threat Assessment. Emerging Trends*, p. 9.

²¹ Winkler, J.: «The Economics of a Part-time Drug Dealer», 17 de abril de 2012. Véase también «Teen Drug Dealer Makes \$20k A Month», *The Young Turks*, 18 de julio de 2012.

²² UNESCO: *The Abuse of Drugs: a growing menace*, p. 32.

²³ Kleinwächter, F.: *Die Kartelle. Ein Beitrag zur Frage der Organisation der Volkswirtschaft*, p. iii.

²⁴ Denominados en inglés *Drug Trafficking Organization* (DTO).

la pasada década, los cuales han sufrido escisiones, dando un total de siete carteles principales.²⁵

Una lista de PGR que se dio a conocer recientemente nos obliga a deducir que los carteles han sufrido más escisiones, pudiendo identificarse hasta doce grupos de narcotraficantes.²⁶ Sin embargo, la autoridad no ha revelado toda la información, por lo que me limitaré al análisis de las seis principales organizaciones:

Cartel del Golfo

Esta organización toma su nombre por el dominio que llegó a tener de toda la costa del Golfo de México y es probablemente la más antigua de todas las organizaciones.²⁷ Sus orígenes se remontan a finales de los años 20, con el contrabando de licor por Juan Nepomuceno Guerra,²⁸ quien dejaría a su sobrino Juan García Ábrego como jefe de la organización.

Varias fuentes afirman que gozó de la predilección del presidente Salinas, por lo que alcanzó su máximo poder durante este sexenio. De hecho, las relaciones con la familia Salinas tienen una larga historia, siendo su padre, Raúl Salinas Lozano, quien brindó protección a la organización desde que era secretario de Industria y Comercio de 1958 a 1964.²⁹

Juan García Ábrego es arrestado y deportado inmediatamente a principios de 1996, con el Gobierno de Zedillo.³⁰ Después de una lucha de sucesión, se consolida como líder Osiel Cárdenas Guillén, quien logra incorporar a su servicio un grupo de exmilitares mexicanos, quienes se denominarían «Los Zetas», configurándose como un brazo armado del cartel. Sin embargo, en 2003 fue detenido y extraditado a los Estados Unidos, quedando al frente del cartel su hermano Antonio Ezequiel, alias «Tony Tormenta». Después de varios años al frente del cartel, es abatido en un enfrentamiento a finales de 2010, asumiendo el control Jorge Eduardo Costilla Sánchez, «el Coss», quien a su vez es detenido en septiembre de 2012.³¹

²⁵ United States Senate Caucus on International Narcotics Control: *U.S. and Mexican Responses to Mexican Drug Trafficking Organizations*, 2011, p. 19.

²⁶ «Al menos 12 cárteles de la droga operan en México», en *La Opinión*, 19 de diciembre de 2013.

²⁷ United States Senate Caucus on International Narcotics Control, *op. cit.*, 2011, p. 25.

²⁸ Peralta, C.: «Falleció el fundador del cártel del Golfo», en *El Universal*, recuperado de <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/59269.html>>.

²⁹ «La sombra de Salinas», en *Proceso*, 25 de septiembre de 2003, recuperado el 31/08/2014 en <<http://www.proceso.com.mx/?p=256339>>. También hace esta referencia Ravello, R.: «La Consolidación», en *El México Narco*, p. 14.

³⁰ «Mexican drug lord deported to face trial in U.S.», en *CNN*, 16 de enero de 1996, recuperado el 31/08/2014 en <http://www.cnn.com/WORLD/9601/mexico_drugs/>.

³¹ «El Coss», el último líder del cártel del Golfo», en *Proceso*, 13 de septiembre de 2012, recuperado el 31/08/2014 en <<http://www.proceso.com.mx/?p=319726>>.

Desde la detención de «el Coss», no existe claridad sobre quién es el líder del cartel,³² habiendo sido detenidos Juan Manuel Rodríguez García³³ y José Iván Chao Llanes, alias «el Guasón»,³⁴ ambos en mayo y agosto de este año, respectivamente.

Según un mapa de la DEA, el cartel del Golfo actualmente controla pequeños territorios en los estados de Nuevo León, Veracruz y Tamaulipas, dentro de los que destacan el puerto de Tampico y las ciudades fronterizas de Reynosa y Matamoros.³⁵ Sin embargo, desde su confección, han sido detenidos estos dos presuntos líderes, por lo que deberá evaluarse la real existencia del cartel o su absorción por otra organización.

Cartel de Juárez

La población fronteriza de Ciudad Juárez, con poco más de un millón trescientos mil habitantes,³⁶ ha sido punto de contrabando de drogas desde hace mucho tiempo. La ciudad le da nombre a uno de los carteles más antiguos y cuya primera generación formó a los grandes capos de los años 80.

La ciudad vio nacer al legendario Pedro Avilés Pérez, quien convirtió «el negocio del tráfico de droga en un modelo de organización en la siembra, cultivo y distribución».³⁷ Sin embargo, la creación propiamente del cartel de Juárez tiene su origen en la famosa repartición de plazas que hiciera Félix Gallardo en 1989, según el periodista Jesús Blancornelas, quedando como líder de la ciudad el exagente de la Dirección Federal de Seguridad, Rafael Aguilar Guajardo.³⁸

En 1993, Aguilar Guajardo es asesinado por Amado Carrillo Fuentes y desde entonces su familia ha dirigido la organización. Durante los años

³² Red Política: «Líderes históricos del Cártel del Golfo», en *El Universal*, 28 de mayo de 2014, recuperado en <<http://www.redpolitica.mx/estados/enterate-lideres-historicos-del-cartel-del-golfo>>.

³³ «Capturan a presunto líder del Cártel del Golfo en Reynosa», en *Animal Político*, 26 de mayo de 2014, recuperado el 31/08/2014 en <<http://sipse.com/mexico/detienen-a-juan-manuel-rodriguez-garcia-lider-del-cartel-del-golfo-92756.html>>.

³⁴ Aranda, J.: «Detienen a presunto líder del cártel del Golfo», en *La Jornada*, 5 de agosto de 2014, recuperado el 31/08/2014 en <<http://www.jornada.unam.mx/2014/08/05/politica/013n1pol>>.

³⁵ Beittel, J. S.: *Mexico's Drug Trafficking Organizations: Source and Scope of the Violence*, Washington D. C.: Congressional Research Service, 2013, p. 14.

³⁶ Según el INEGI, tendría 1.332,131 habitantes en 2010. INEGI: *México en Cifras*, recuperado en <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=8>>.

³⁷ «La muerte de “El León de la Sierra”, el primer Padrino del narco», en *La Pared Noticias*, 22 de agosto de 2013, recuperado el 31/08/2014 en <<http://laparednoticias.com/la-muerte-de-el-leon-de-la-sierra-el-primer-padrino-del-narco/>>.

³⁸ Blancornelas, J.: *El Cártel. Los Arellano Félix: la mafia más poderosa en la historia de América Latina*, México D. F.: Random House Mondadori, 2002, pp. 52-54.

de 1993 a 1997, convirtió al cartel en uno de los más poderosos, al ser pionero en el tráfico aéreo de cocaína con una flotilla de 30 aviones, ganándose el sobrenombre de «el señor de los cielos».³⁹ Su muerte en 1997 hundió a la organización en una lucha interna por el poder, según datos de la inteligencia mexicana que recientemente fueron desclasificados.⁴⁰ Sin embargo, su hermano Vicente Carrillo Fuentes logró acuerdos internos y se convirtió en el líder, posición que ocupa hasta la fecha. Los Gobiernos de México y Estados Unidos ofrecen jugosas recompensas por su captura.⁴¹

El cartel de Juárez fue protagonista de una de las luchas más sangrientas por el control territorial contra el cartel de Sinaloa, en los años 2008 a 2010. El conflicto entre ambos carteles venía desde 2004 con el asesinato de Rodolfo Carrillo Fuentes, alias el «Niño de Oro», su esposa y cinco guardaespaldas.⁴² La respuesta vendría unos meses después con el asesinato de Arturo Guzmán Loera, hermano de «El Chapo», líder del cartel de Sinaloa.⁴³

Sin embargo, a principios de 2008 el cartel de Juárez restringe el tráfico de los sinaloenses y comienza una lucha por el control de tan importante ciudad, con ejecuciones de alto impacto.⁴⁴ El cartel de Juárez creó «La Línea», un grupo de sicarios conformado en gran parte por policías corruptos⁴⁵ y cuyos enfrentamientos continuos convirtieron a la ciudad en la más violenta del mundo.⁴⁶ En una confesión ante la Policía Federal, el

³⁹ «La historia de “el señor de los cielos” Amado Carrillo Fuentes», en *Univisión Noticias* (vídeo), 12 de noviembre de 2013, recuperado el 31/08/14 en <<https://www.youtube.com/watch?v=9ZvoLgbv34I>>.

⁴⁰ CISEN: *Agenda Nacional de Riesgos 1989*, México D. F.: Centro de Investigación y Seguridad Nacional, 1989, p. 14.

⁴¹ El FBI ofrece 5 millones de dólares en su portal: <<http://www.fbi.gov/wanted/cei/vicente-carrillo-fuentes>>, mientras que el Gobierno mexicano ofrece 30 millones de pesos en su portal: <<http://www.recompensas.gob.mx/RecDetalle.asp?nInd=104>>.

⁴² «Caso Rodolfo Carrillo: La investigación inconclusa», en *Noroeste*, 11 de septiembre de 2006, recuperado el 31/08/14 en <<http://www.noroeste.com.mx/publicaciones.php?id=203032>>.

⁴³ «Sospechan venganza de los Carrillo Fuentes en asesinato de “el Pollo”», en *Crónica*, 5 de enero de 2005, recuperado el 31/08/2014 en <<http://www.cronica.com.mx/notas/2005/160364.html>>.

⁴⁴ «Causaron Cártel de Sinaloa y “La Línea” la historia más sangrienta de Juárez», en *El Diario*, 24 de febrero de 2014, recuperado en <http://diario.mx/Local/2014-02-24_a5499248/causaron-cartel-de-sinaloa-y-la-linea-la-historia-mas-sangrienta-de-juarez/>.

⁴⁵ Webster, M.: «Mexican officials warn Americans to stay away», en *Los Angeles Inymedia*, 24 de mayo de 2008, recuperado en <<http://la.indymedia.org/news/2008/05/217822.php>>.

⁴⁶ «Ciudad Juárez, la más violenta del mundo», en *El Universal*, 14 de noviembre de 2009, recuperado el 31/08/14 en <<http://www.eluniversal.com.mx/estados/73684.html>>.

líder de «La Línea» confesó haber ordenado asesinatos de alto impacto, que conmocionaron al país entero.⁴⁷

Algunos analistas consideran que el cartel de Juárez ha sufrido un considerable debilitamiento.⁴⁸ El referido mapa elaborado por la DEA solo les reconoce control en la mitad del territorio del estado de Chihuahua, donde el cartel de Sinaloa tiene control en el resto del estado.⁴⁹

Cartel de Tijuana

Tijuana es la ciudad fronteriza más poblada de la frontera entre México y Estados Unidos, con una población de más de un millón y medio.⁵⁰ Su ubicación colindante al estado de California y cercana a la ciudad de Los Ángeles, ha sido atractiva para el tráfico, teniéndose registros de esta actividad desde principios de siglo.⁵¹

El origen del actual cartel de Tijuana, sin embargo, tiene como punto de partida la citada repartición de plazas de Félix Gallardo,⁵² correspondiéndole a Caro Payán la plaza, quien tuvo que escapar a Canadá dejando a los Arellano Félix tomar el control de la organización, que nunca soltarían.⁵³

El cartel ha sido catalogado como uno de los más violentos y la familia de los Arellano Félix como los narcotraficantes más peligrosos, quienes probablemente rompieron un pacto sagrado que obligaba a «respetar a las familias».⁵⁴ La inteligencia mexicana reconoce este hecho en sus análisis internos de principios de 1999.⁵⁵

También se les conoce como la organización que inaugura las guerras entre carteles. En 1989, Ramón Arellano Félix asesinó a Armando López, alias «el rayo de Sinaloa», en la ciudad de Tijuana, lo que marcó el inicio

⁴⁷ «Confesiones de un narcotraficante homicida (Segunda y última parte)», eje-Centraltv (vídeo), 2 de agosto de 2011, recuperado en <https://www.youtube.com/watch?v=XGFpl_fSjNQ>.

⁴⁸ Beittel, J. S., *op. cit.*, 2013, p. 13.

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 14.

⁵⁰ Según el INEGI, tendría 1.559.683 habitantes en 2010. INEGI: *México en Cifras*, recuperado en <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=2>>.

⁵¹ Toro, M.^a C.: *Mexico's war on drugs: causes and consequences*, Londres: Lynne Rienner Publishers, 1995, p. 9.

⁵² Blancornelas, J., *op. cit.*, p. 54.

⁵³ Fernández Méndez, J.: «La verdadera historia de los Arellano Félix», en *Drogas México* (en línea), 1 de marzo de 2002, recuperado el 31/08/14 en <www.drogasmexico.org>.

⁵⁴ Ortega, A.: «La matanza de Ensenada agudiza la guerra entre los grandes narcotraficantes mexicanos», en *El País*, 19 de septiembre de 1998, recuperado el 31/08/14 en <http://elpais.com/diario/1998/09/19/internacional/906156007_850215.html>.

⁵⁵ CISEN: *Agenda Nacional de Riesgos 1999*, México D. F.: Centro de Investigación y Seguridad Nacional, 1999, p. 14.

de una confrontación con el cartel de Sinaloa.⁵⁶ Entre los episodios más conocidos, está la balacera en la discoteca Christine en Puerto Vallarta, Jalisco, donde pistoleros del cartel de Sinaloa trataron de asesinar a dos de los hermanos Arellano Félix;⁵⁷ también el asesinato del cardenal Posadas Ocampo en mayo de 1993, donde los pistoleros del cartel de Tijuana trataban de asesinar a «El Chapo» Guzmán.⁵⁸ Este último magnicidio conmocionó a todo el país y aún existen especulaciones que señalan a Salinas de Gortari como uno de los involucrados.⁵⁹

El declive de la organización estuvo a la par de la detención y asesinato de los miembros de la familia, comenzando en 2002 con el asesinato de Ramón por parte del cartel del Golfo.⁶⁰ El posible ocaso culmina a finales de 2013 con el asesinato del hermano mayor, Francisco,⁶¹ así como con la detención del sobrino Fernando Sánchez Arellano, alias «el ingeniero», a mediados de 2014; por lo que se dice, fue un ajuste de cuentas dentro de su organización.⁶²

En el mapa elaborado por la DEA, el cartel solo tiene presencia en Tijuana y sus alrededores, territorio que le disputan el cartel de Sinaloa y los Caballeros Templarios. Un reporte reciente del Gobierno mexicano reconoce que aún mantienen actividad en dicha área.⁶³

Cartel de Sinaloa

El cartel de Sinaloa es sin duda uno de los más conocidos y probablemente el más poderoso en estos momentos, pues según el análisis de la DEA, controla territorios en varios estados del occidente del país. Al-

⁵⁶ «Todo empezó en Tijuana», en *Excelsior Especiales*, 22 de febrero de 2014, recuperado el 31/08/2014 en <<http://www.excelsior.com.mx/2013/01/08/nacional/878467>>.

⁵⁷ «Puerto Vallarta cumple 20 años como campo de batalla del narco», en *Unión*, 18 de octubre de 2012, recuperado el 31/08/14 en <<http://www.unionjalisco.mx/nota/vallarta-cumple-20-anos-como-campo-de-batalla-del-narco>>.

⁵⁸ Becerril, A.: «Caso Posadas, diecinueve años de una confusión», en *Excelsior*, 24 de mayo de 2012, recuperado el 31/08/14 en <<http://www.excelsior.com.mx/2012/05/24/nacional/836399>>.

⁵⁹ Zapata, B.: «El cardenal Posadas quería denunciar al crimen organizado», en *CNN México*, 25 de mayo de 2011, recuperado el 31/08/14 en <<http://mexico.cnn.com/nacional/2011/05/25/el-cardenal-posadas-queria-denunciar-al-crimen-organizado>>.

⁶⁰ «El ocaso del Cártel de los Arellano Félix, en 6 caídas», en *ADN Político*, 25 de junio de 2014, recuperado el 31/08/14 en <<http://www.adnpolitico.com/gobierno/2014/06/25/el-ocaso-del-cartel-de-los-arellano-felix-en-6-caidas>>.

⁶¹ «Difunden vídeo del asesinato de Rafael Arellano Félix», en *TVCn Noticias* (vídeo), 7 de noviembre de 2013, recuperado en <<https://www.youtube.com/watch?v=X6d5gdtRvYI>>.

⁶² Heras, A.: «La captura de “El Ingeniero”, un ajuste de cuentas», en *Proceso*, 24 de junio de 2014, recuperado el 31/08/14 en <<http://www.proceso.com.mx/?p=375602>>.

⁶³ Caballero, Y.: «Los Arellano mantienen actividad en BC», en *Frontera.Info*, 13 de agosto de 2014, recuperado en <<http://www.frontera.info/EdicionOnline/Notas/Policiaca/13082014/874230-Los-arellano-mantienen-actividad-en-BC.html>>.

gunos analistas incluso lo han calificado hace algunos meses como «la organización de narcotráfico más poderosa del hemisferio occidental».⁶⁴

El estado de Sinaloa ha sido por largo tiempo centro del contrabando en México, así como hogar del cultivo de marihuana y amapola.⁶⁵ El sinaloense Luis Astorga, especialista en narcotráfico, afirma que en «Sinaloa surgen las condiciones sociohistóricas para el cultivo de amapola y tráfico de opio en gran escala, y en donde hacen su aparición los traficantes desde una época temprana».⁶⁶

Para efectos de análisis del cartel de Sinaloa, hundiremos su origen en el cartel de Guadalajara, el cual fue desmembrado con la captura de Rafael Caro Quintero y Ernesto Fonseca Carrillo en 1985, así como la de Miguel Ángel Félix Gallardo en 1989. Este último es conocido por la repartición del territorio para la conformación de nuevos carteles, correspondiéndole a Joaquín «El Chapo» Guzmán y Héctor «Güero» Palma el estado de Sinaloa, surgiendo el cartel que hasta hoy subsiste.⁶⁷

El liderazgo se ha ejercido con muchas ambiciones, confrontándose prácticamente con todos los carteles en momentos determinados.⁶⁸ La guerra contra los Arellano Félix desencadenó el magnicidio del cardenal Posadas Ocampo en 1993, lo cual a su vez activó al Estado mexicano en una persecución sin cuartel, según los informes de inteligencia estadounidenses.⁶⁹

En 1993 fue capturado, quedando Ismael Zambada García como líder del cartel, para auxiliarlo en 2001 a escapar del Penal de Puente Grande, Jalisco, justo a principios del sexenio de Fox. Inmediatamente, conformó lo que denominó «la Federación», uniendo a los carteles de Sinaloa y Ciudad Juárez para la reestructuración en todo el país del tráfico, traslado y acopio de drogas.⁷⁰ Como parte de la reestructuración, se incluyó arrebatar la ciudad de Nuevo Laredo al cartel del Golfo, encargándoles la tarea a los hermanos Beltrán Leyva, integrantes en ese momento del cartel de Sinaloa.

⁶⁴ «Sinaloa Cartel», en *InSight Crime* (en línea), recuperado el 31/08/14 en <<http://www.insightcrime.org/profile-groups-mexico/sinaloa-cartel-mexico>>.

⁶⁵ *Ibíd.*

⁶⁶ Astorga, L.: *El Siglo de las Drogas. El narcotráfico del Porfiriato al nuevo milenio*, México D. F.: Random House Mondadori, 2004, p. 15.

⁶⁷ Blancornelas, J., *op. cit.*, p. 54.

⁶⁸ Vázquez, G.: «Sinaloa Organization aka Sinaloa Federation», en línea, 2012, recuperado el 31/08/14 en <<http://research.ridgway.pitt.edu>>.

⁶⁹ Schiller, D.: «U.S. intelligence agency finally releases dispatch on Mexico cardinal assassination at airport», en *Chron*, 14 de diciembre de 2012, recuperado el 31/08/14 en <<http://blog.chron.com/narcoconfidential/2012/12/us-intelligence-finally-releases-dispatch-on-mexico-cardinal-murder/>>.

⁷⁰ Osorno, D. E.: *El cártel de Sinaloa. Una historia del uso político del narco*, México D. F.: Random House Mondadori, 2012, p. 141.

Pero «la Federación» no duró mucho. «El Chapo» Guzmán ordenó el asesinato del hermano menor de Carrillo Fuentes, el cual fue ejecutado acompañado de su novia en septiembre de 2004, en Sinaloa.⁷¹ En respuesta, Carrillo Fuentes haría lo mismo con José Humberto Terrones Soto, encargado de logística de «El Chapo».⁷²

La división con los Beltrán Leyva fue más violenta, pues eran socios de varios años y se consideraban el brazo armado del cartel de Sinaloa. Comenzó en enero de 2008, cuando fue detenido, sin escolta, Alfredo, alias «el mochomo»; lo cual supone que alguien le delató. Pocos días después liberan a Archibaldo Guzmán, uno de los hijos de «El Chapo». Los Beltrán le acusaron de traición, colocando unas mantas de amenaza a principios de mayo.⁷³ Unos días después, asesinan a Edgar Guzmán López, otro de los hijos de «El Chapo».⁷⁴

A pesar de los enfrentamientos del cartel contra el cartel del Golfo, los Carrillo Fuentes y los Beltrán Leyva, durante los últimos diez años, pareciera que la organización no se ha debilitado. Incluso, con la detención de «El Chapo» Guzmán el pasado mes de febrero de 2014, el Gobierno estadounidense advierte de que la organización sigue viva, descartando una lucha interna por el poder.⁷⁵

Cartel de los Beltrán Leyva

La organización de la familia Beltrán Leyva es una escisión del cartel de Sinaloa en 2008. El grupo fue creado originalmente como brazo armado de dicho cartel, pero como mencioné en el apartado anterior, la captura de Alfredo Beltrán Leyva de manera sospechosa fue el punto de quiebre, acusando a «El Chapo» Guzmán de traición para obtener la libertad de su hijo.

La organización ha sido conocida por su extrema violencia en años recientes, según un informe del Gobierno de EE. UU.⁷⁶ Por ejemplo, se le atribuye la decapitación de ocho militares en diciembre de 2008, en el estado de Guerrero, con un letrero que decía «por cada uno que me maten, yo les voy a matar 10».⁷⁷

⁷¹ *Ibíd.*, p. 144.

⁷² *Ibíd.*, p. 145.

⁷³ «Colocan seis mensajes, tres de ellos en el centro de la ciudad», en *Noroeste*, 8 de mayo de 2008, recuperado el 31/08/14 en <<http://www.noroeste.com.mx/publicaciones.php?id=374129>>.

⁷⁴ Osorno, D. E., *op. cit.*, 2012, p. 282.

⁷⁵ Esquivel, J.: «El Cártel de Sinaloa sigue vivo: EU», en *Proceso*, 2 de abril de 2014, recuperado el 31/08/14 en <<http://www.proceso.com.mx/?p=368689>>.

⁷⁶ United States Senate Caucus on International Narcotics Control, *op. cit.*, 2011, p. 16.

⁷⁷ Habana, M. *et al.*: «Decapitan a 13 personas en Guerrero; ocho eran militares», en *La Jornada*, 22 de diciembre de 2008, recuperado el 31/08/14 en <<http://www.jornada>>.

La máxima presencia que alcanzó la organización cubría territorio de los estados de Guerrero, Michoacán, Morelos, Jalisco, Durango y Sonora; siendo este último el asiento original de operaciones antes de su separación del cartel de Sinaloa. La muerte de Arturo en diciembre de 2009 y la captura de Carlos en enero de 2010 debilitaron a la organización. Sin embargo, el Gobierno identifica como el actual líder del cartel a Héctor Beltrán Leyva, por quien incluso se ofrece una recompensa de 30 millones de pesos.⁷⁸

Cartel de los Zetas

Como ya quedó asentado, «los Zetas» originalmente eran el grupo armado del cartel del Golfo, el cual fue creado a finales de los años 90 por Osiel Cárdenas Guillén para su escolta personal y conformado por militares desertores de las filas del Ejército, de varias fuerzas especiales como el Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFE).⁷⁹ Un especialista norteamericano estima que el número de integrantes con origen policial o de las Fuerzas Armadas se elevaba a 2 mil elementos.⁸⁰

Pero su estatus como organización independiente tiene su origen en el asesinato de uno de sus líderes a principios de 2010, ordenado por los líderes del cartel del Golfo. Este asesinato motivó la ruptura y enfrentamiento entre Heriberto Lazcano Lazcano y sus otrora jefes Ezequiel Cárdenas Guillén y Eduardo Costilla «el Coss». Estos últimos, líderes del cartel del Golfo, le reclamaban a los Zetas «el querer apropiarse de las rutas del tráfico de drogas y expandirse mediante el empleo de la violencia, el secuestro, la extorsión o cualquier otro método a su alcance».⁸¹

Los Zetas han sido calificados por el Gobierno norteamericano como la organización más brutal de los diferentes carteles.⁸² Sus ataques por lo general están marcados por su complejidad en la elaboración y ejecución de los planes.⁸³ También hay sorpresa en autoridades mexicanas y norteamericanas en la diversidad de armas que utilizan en sus operaciones, que van desde armas pesadas como las MP-5, AR-15 y P50,

unam.mx>.

⁷⁸ Procuraduría General de la República: *Programa de Recompensas de la PGR* (en línea), recuperado en <<http://www.recompensas.gob.mx/RecDetalle.asp?nInd=103>>.

⁷⁹ Cook, C. W.: *Mexico's Drug Cartels*, Washington D. C.: Congressional Research Service, 2007, p. 7.

⁸⁰ Grayson, G. W.: *Mexico and the Drug Cartels*, Foreign Policy Research Institute E-Note, 2007, p. 5.

⁸¹ Gómez, F.: «Ejecución de "El Concorde" detonó guerra en Tamaulipas», en *El Universal*, 7 de marzo de 2010, recuperado el 31/08/2014 en <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/176125.html>>.

⁸² United States Senate Caucus on International Narcotics Control, *op. cit.*, 2011, p. 22.

⁸³ Brands, H.: *Mexico's Narco-Insurgency and U.S. Counterdrug Policy*, Strategic Studies Institute, 2009, p. 9.

hasta helicópteros.⁸⁴ Pero no solo es el armamento, sino la forma de operar, pues incluso, la organización mantiene «redes de inteligencia altamente desarrolladas» para proteger y también expandir sus negocios criminales, tanto en México como en Estados Unidos, según fuentes gubernamentales.⁸⁵

El cartel de los Zetas es probablemente el que más territorio controla en la actualidad, de acuerdo a la cartografía que publicó la DEA a principios de este año. Su líder actual es probablemente Omar Treviño Morales, a quien algunos dan por muerto,⁸⁶ pero otros le señalan como participante de un reciente cónclave sostenido entre varios carteles.⁸⁷

Características especiales

Recursos humanos

Un estudio reciente estima que el número de personas que conforman el crimen organizado en México en sus diversos carteles es de casi 500 mil, siendo el quinto empleador más grande del país.⁸⁸

Organizaciones violentas

Thomas C. Schelling sostiene que la actividad central del crimen organizado está fuertemente vinculada con los mercados ilegales, no en razón de su control directo sobre la producción y distribución en estos mercados, sino, por el contrario, debido a que son menos susceptibles de protegerse del hostigamiento porque «no pueden buscar la protección de las agencias de procuración de justicia». En consecuencia, Schelling sostiene que el crimen organizado asume un rol cercano a «gobernar», lo cual implica el uso de la violencia para repeler amenazas, o bien, para imponer un monopolio de violencia en un área determinada.⁸⁹

⁸⁴ *Ibíd.*, p. 9.

⁸⁵ «Los Zetas drug cartel operate spy networks in Mexico and U.S.», en *Examiner.com*, 29 de agosto de 2012, recuperado el 31/08/2014 en <<http://www.examiner.com/article/los-zetas-drug-cartel-operate-spy-networks-mexico-and-u-s>>.

⁸⁶ «Reportan muerte de Omar Treviño Morales por sicarios en Guatemala», en *Tierra del Narco* (blog), 25 de abril de 2014, recuperado en <<http://www.tierradelnarco.com.mx/2014/04/reportan-muerte-de-omar-trevino-morales.html>>.

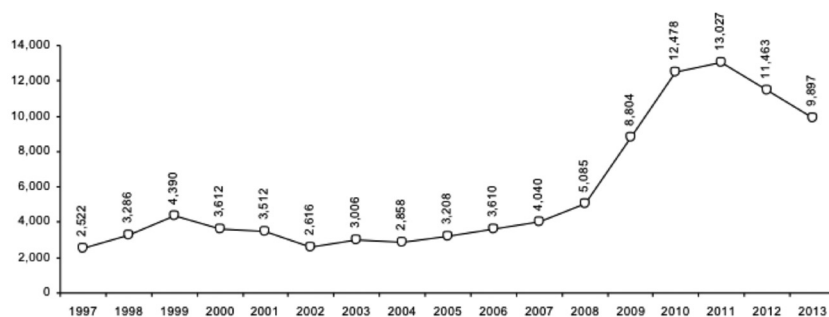
⁸⁷ «Realizan narcos cumbre en Coahuila; buscan alianza», en *Proceso*, 29 de agosto de 2014, recuperado el 31/08/2014 en <<http://www.proceso.com.mx/?p=380750>>.

⁸⁸ Ríos, V.: *Evaluating the economic impact of Mexico's drug trafficking industry*, p. 9.

⁸⁹ Schelling, T. C.: «What is the business of organized crime?», 1971, citado por Florentini, G. y Peltzman, S.: *The economics of organised crime*, Nueva York: Cambridge University Press, 1995, pp. 3-4.

Los carteles mexicanos no son la excepción a esta regla, pues a decir de Guillermo Valdés Castellanos, «desde sus inicios, la delincuencia organizada mexicana, dedicada a la producción y trasiego de drogas, fue violenta».⁹⁰ Esta conclusión se basa en la expropiación violenta de las tierras de los chinos que cultivaban opio en tierras de Sinaloa, a través de la deportación masiva al sur o simplemente el asesinato de los traficantes chinos.⁹¹

El indicador que más se acerca a dicha violencia, la relacionada con el narcotráfico, corresponde —con sus reservas— a los homicidios con arma de fuego, los cuales han crecido notoriamente durante el período de la guerra contra las drogas en la administración calderonista. En la gráfica puede apreciarse claramente el notable crecimiento del año 2006 con respecto al 2011, alcanzando el orden del 218%, es decir, los homicidios con arma de fuego se duplicaron en menos de cinco años.⁹²



Homicidios con Arma de Fuego, 1997 a 2013

La violencia relacionada con el narcotráfico puede también tener un fin intimidatorio, o bien entrar en una espiral de crímenes que buscan atemorizar, ya sea a las organizaciones rivales, a la autoridad, o, simplemente, a los ciudadanos. Este fenómeno es denominado *narcoterrorismo*, término utilizado por primera vez en 1983 por el presidente peruano Be-

⁹⁰ Historia del Narcotráfico en México, p. 55.

⁹¹ Grillo, I.: *El Narco. Inside Mexico's Criminal Insurgency*, Nueva York: Bloomsbury Press, 2012, pp. 32-33.

⁹² Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública: *Incidencia Delictiva del Fuero Común*. La gráfica muestra datos de 19 reportes de los años de 1997 a 2014, publicados en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva>.

laúnde Terry, para describir los ataques de los carteles de traficantes de cocaína, los cuales estaban luchando contra la Policía.⁹³

El término ha sido incorporado a la lengua inglesa en el Diccionario Oxford que lo define desde 1999 como «el terrorismo asociado con el comercio de drogas ilegales».⁹⁴ David A. Haupt distingue dos diferentes formas de narcoterrorismo: el cometido por narcotraficantes con diversos fines; o bien, el involucramiento de organizaciones terroristas en el narcotráfico para financiar «su ideología y sus actividades terroristas».⁹⁵

En el caso de México, el narcoterrorismo es perpetrado por los diferentes carteles cubriendo todo el espectro de objetivos, es decir: a) en contra de las organizaciones rivales; b) en contra de la autoridad; y c) en contra de la población misma.⁹⁶

Tráfico de armas

El poder de fuego que poseen las organizaciones de tráfico de drogas es impresionante. En un informe publicado por la SEDENA, se reporta que del 1.º de diciembre de 2006 al 30 de septiembre de 2012, casi todo el sexenio calderonista, en las operaciones contra el narcotráfico se incautaron 73.937 armas largas, 49.052 armas cortas y 12.647.619 de cartuchos.⁹⁷

Parte del problema radica en la tradición histórica estadounidense consistente en el derecho ciudadano a adquirir armas, lo que convierte a los Estados Unidos en el país con mayor número de armas en posesión de particulares, con 270 millones según un estudio de las Naciones Unidas.⁹⁸

En una visita del presidente Calderón al Congreso de los Estados Unidos, estampó que del 80% de las armas que han sido aseguradas puede trazarse su origen en los Estados Unidos.⁹⁹ Pero este tipo de reclamaciones

⁹³ Durbin, K. J.: «International Narco-Terrorism and Non-State Actors: The Drug Cartel Global Threat», en *Global Security Studies*, vol. 4:1, 2013, p. 16.

⁹⁴ *The New Oxford Dictionary of English*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

⁹⁵ Haupt, D. A.: *Narco-Terrorism: An increasing threat to U.S. National Security*, Norfolk, VA: Joint Forces Staff College, 2009, pp. 5-6.

⁹⁶ Como fue el caso de la granada detonada en el festejo popular del Día de la Independencia, en Morelia, Michoacán, y que aún genera temor en la población. Ver García Tinoco, M.: «Víctimas luchan por olvidar el día de granadazos», en *Excelsior*, 15 de septiembre de 2013, recuperado el 26/08/2014 en <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/09/15/918695>>.

⁹⁷ Secretaría de la Defensa Nacional: *Memoria Documental SDN-MD-11. Operaciones contra el Narcotráfico*, México D. F.: SEDENA, 2012b, recuperado el 31/08/2014 en <<http://www.sedena.gob.mx/transparencia/rendicion-de-cuentas>>.

⁹⁸ *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Vienna: United Nations Office for Drugs and Crime, 2010, p. 130.

⁹⁹ «Mexico's President Addresses US Congress», en VOAvideo (vídeo), 21 de mayo de 2010, recuperado el 31/08/2014 en <<http://www.youtube.com/watch?v=y3bU9Q2Z4Bg>>.

vedadas parecen no inmutar a la clase política estadounidense, pues en un intento por establecer una veda en la venta de rifles de asalto, según una propuesta encabezada por una senadora demócrata del estado de California, Dianne Feinstein,¹⁰⁰ fue rechazada en 2013, siendo notorios los votos en contra de los senadores de los estados fronterizos de Texas, Nuevo México y Arizona.¹⁰¹

Corrupción y coacción

En una escena de la película que narra la muerte de Pedro Avilés Pérez, el capo le dice al militar que lo persigue: «¿Plata o plomo?». ¹⁰² Esta frase representa por un lado el gran poder corruptor del narcotráfico, pero también por el otro, la coacción que enfrentan todas las autoridades en México.

El poder corruptor de los carteles ha sido considerado como un elemento necesario para comprender por qué el éxito para actuar con impunidad, según los análisis de la inteligencia mexicana que han sido desclasificados recientemente. En dichos análisis se reconoce que «a pesar de los esfuerzos de depuración, reestructuración y profesionalización de los organismos encargados del combate al narcotráfico, prevalece un elevado nivel de corrupción y vinculación de sus integrantes con organizaciones delictivas». ¹⁰³

Los análisis de la inteligencia mexicana no han resultado equivocados. Los libros de contabilidad que han sido incautados a los carteles durante varios años permiten afirmar que el gasto realizado en sobornos es superior al gasto en la nómina de las organizaciones. ¹⁰⁴

El juicio de Juan García Ábrego sacó a la luz pública que los sobornos alcanzaban a funcionarios del más alto nivel. En el expediente se hizo constar que García Ábrego ordenó el pago de 1,5 millones de dólares mensuales a Coello Trejo, subprocurador de la PGR y llamado «fiscal de hierro» en el sexenio de Salinas de Gortari.

Los señalamientos de corrupción de diversos actores del Gobierno salinista abundan desde diversas fuentes y niveles. Por ejemplo, un libro publicado en 2001 relata la existencia de un documento elaborado por

¹⁰⁰ Feinstein, D. et al.: «Halting U.S. Firearms Trafficking to Mexico», en línea, recuperado el 31/08/2014 en <<http://www.feinstein.senate.gov>>.

¹⁰¹ «Senate Vote 101 - Rejects Feinstein Proposal to Reinstate Assault Weapons Ban», en *The New York Times*, 17 de abril de 2013, recuperado el 31/08/2014 en <<http://politics.nytimes.com/congress/votes/113/senate/1/101>>.

¹⁰² Cazador, J.: *La Clave 7*, vídeo, 3 de junio de 2014, recuperado el 25/08/2014 en <<https://www.youtube.com/watch?v=zWyTYyV3MOg>>.

¹⁰³ *Agenda Nacional de Riesgos 1999*, México D. F.: Centro de Investigación y Seguridad Nacional, 1999, p. 14.

¹⁰⁴ Organización de los Estados Americanos, *op. cit.*, 2013, p. 30.

el Centro de Inteligencia Antinarcoóticos del Estado Mayor (CIAN) donde se advierte al recién estrenado presidente Zedillo sobre las personas involucradas con el crimen organizado.¹⁰⁵ No puede ser casual que uno de los hermanos del expresidente, Raúl Salinas, fuera acusado de lavado de dinero del narcotráfico.¹⁰⁶ Tampoco puede ser casual que su hermano menor, Enrique Salinas, muriera asfixiado poco después de que una reportera lo señalara como «cerebro financiero» de su hermano Raúl en el lavado de dinero.¹⁰⁷ Tampoco puede ser casual, por último, que un expresidente, Miguel de la Madrid, rompiera el pacto de silencio y acusara de corrupción a los Salinas, con una de las reporteras más prestigiosas del país, afirmando: «Raúl Salinas de Gortari tuvo vínculos con el narcotráfico».¹⁰⁸

Guerras territoriales y traiciones

El análisis de los siete carteles nos permite identificar una constante en su evolución histórica: son organizaciones que en todo momento están en conflicto entre ellas, ya sean guerras territoriales, o bien guerras por traiciones.

La primera guerra se presentó entre el cartel de Sinaloa y el cartel de Tijuana o de los Arellano Félix, a finales de los 80. Los enfrentamientos tuvieron como daños colaterales, entre otros, el magnicidio del cardenal Posadas Ocampo y la posterior detención de los líderes del cartel de Sinaloa.

Durante el sexenio foxista, la guerra se dio entre «la Federación», aglutinadora de los carteles de Sinaloa y Ciudad Juárez, y el cartel del Golfo, por el control de Nuevo Laredo. En esta guerra surgió el narcoterrorismo, con las primeras decapitaciones en el 2005.

Esta guerra se descompuso en guerras cruzadas por supuestas traiciones, donde los carteles integrantes de «la Federación» fueron enfrentándose y resultando en asesinatos de allegados y familiares, por ejemplo, del hermano de Amado Carrillo o del hijo de Joaquín «El Chapo» Guzmán. La intensidad de estas guerras cruzadas hizo de ciudades fronterizas campo de batalla, reluciendo un gran poder armamentístico.

¹⁰⁵ Boyer, J.-F.: *La Guerra Perdida contra las Drogas*, México D. F.: Editorial Grijalbo, 2001, p. 111.

¹⁰⁶ Fineman, M.: «Swiss Link Raul Salinas to \$100 Million: Mexico/Europeans join investigation», en *Los Angeles Time*, 7 de diciembre de 1995, recuperado el 31/08/2014 en <http://articles.latimes.com/1995-12-07/news/mn-11445_1_raul-salinas>.

¹⁰⁷ «Asesinan a un hermano del expresidente Carlos Salinas de Gortari», en *Proceso*, 7 de diciembre de 2004, recuperado el 31/08/2014 en <<http://www.proceso.com.mx/?p=237996>>.

¹⁰⁸ *Entrevista con el ex Presidente Miguel de la Madrid*, Premio Nacional de Periodismo, 2013, 5:12, audio.

¿Cómo puede enfrentar el Estado mexicano este tipo de organizaciones si no es con las Fuerzas Armadas o bien con Policías civiles con formación y equipamiento militarizado? La siguiente parte la dedico a relatar el inicio y evolución histórica de dicha participación, la cual hunde sus inicios a finales de los años 40.

Evolución de la participación de las Fuerzas Armadas

Gran Campaña, 1948

La primera vez en la historia de México de la inclusión del Ejército en tareas contra el narcotráfico fue en 1948, con el inicio de la *Gran Campaña* por parte del presidente Miguel Alemán Velasco. Los militares jugaron realmente un rol secundario, pues estaban a disposición del procurador general de la república, a quien auxiliaban en la erradicación de plantíos de amapola y marihuana, según se cita en las *Memorias* de la Secretaría de Defensa.¹⁰⁹ En el discurso oficial se buscaba «defender la salud pública, la economía y el prestigio internacional de la nación».¹¹⁰

Pero al contrario de los ánimos triunfalistas por parte de las autoridades, que llegaron a afirmar la «liquidación definitiva de los cultivos ilícitos en Sinaloa»,¹¹¹ existieron muchos problemas operativos y mayor número de críticas a los resultados. Craig afirma que tres situaciones pondrían en entredicho el éxito de la campaña: a) la ausencia de aeronaves debido a la inaccesibilidad de los plantíos; b) la ausencia de herbicidas y defoliantes contra los cultivos; y c) la enérgica resistencia.¹¹²

En la percepción del Gobierno de los Estados Unidos, las acciones de México fueron insuficientes y el tema alcanzó los niveles de conflicto a finales de los años 60, con el lanzamiento de la «Guerra contra las Drogas» por el presidente Richard Nixon, quien en un mensaje especial al Congreso calificó el problema de las drogas como una «seria amenaza nacional». La tensión se dirigiría hacia México, pues en un reporte de la Casa Blanca, se afirmaba que el país «se ha convertido, por mucho, en nuestro mayor proveedor de marihuana y es también el origen de una cantidad sustancial de otras drogas».¹¹³

¹⁰⁹ Toro, M.ª C.: *Mexico's war on drugs: causes and consequences*, 1995, pp. 12-13.

¹¹⁰ Medel, M.: *King(pin)s of the Drug World: How Bloodshed, Business, Corruption and Washington's War on Drugs made Mexico's Cartels All-Powerful*, p. 11.

¹¹¹ Álvarez Gómez, C. et al.: «Las Políticas Antidrogas en México y la Narcotización de la Agenda de Seguridad», 2011, p. 244.

¹¹² Craig, R. B.: «La Campaña Permanente: Mexico's Antidrug Campaign», en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 20, n.º 2., 1978, pp. 108-109.

¹¹³ Special Presidential Task Force: «Narcotics, Marijuana & Dangerous Drugs: Findings and Recommendations», 1969, p. 1.

La parte final del reporte recomendaba al presidente Nixon lo siguiente: «el Departamento de Estado debe dedicar sus esfuerzos para persuadir a México en el establecimiento de un programa para la erradicación y control de la marihuana y drogas peligrosas entre el más alto de sus prioridades nacionales». ¹¹⁴ Pero a decir de Elaine Shannon, los funcionarios mexicanos se mostraron «cordiales, pero evasivos», en una reunión que sostuvo en la Ciudad de México el fiscal general adjunto. ¹¹⁵

Operación Intercepción, 1969

Ante la percepción de que el Gobierno mexicano no tenía mucho interés en el tema, Nixon reaccionó contundente con la denominada *Operation Intercept*, la cual consistió en la inspección meticulosa de toda persona y vehículo que atravesara cualquier punto de la frontera, para detener el flujo de marihuana, heroína y drogas peligrosas. ¹¹⁶ En el fondo, sostiene Craig, fue una operación «diseñada no para interceptar narcóticos, sino para publicitar la nueva guerra contra el crimen de la administración y forzar al cumplimiento mexicano de la campaña antidrogas de Washington». ¹¹⁷

Después de diecisiete días de sufrir los estragos de la operación, el presidente Díaz Ordaz envió negociadores a Washington, logrando el acuerdo del cese del operativo, a cambio de iniciar la denominada *Operación Cooperación*, mediante la cual se permitiría a los agentes norteamericanos introducirse en el país y vigilar los campos de adormidera y marihuana. También iniciaría en México un programa para combatir el tráfico de marihuana. ¹¹⁸

Independientemente de la forma en que se desarrolló y culminó la *Operation Intercept*, lo cierto es que debido a la enorme publicidad que engendró, generó en los funcionarios mexicanos conciencia de una realidad hasta ahora ignorada o menospreciada: la floreciente problemática de las drogas en la propia Nación. Los políticos y los periodistas se volvieron introspectivos y admitieron a regañadientes que la disponibilidad de los estupefacientes producidos en el país representaba también un peligro para la salud de la juventud mexicana. ¹¹⁹

¹¹⁴ Ibid., p. 35.

¹¹⁵ *Los Señores de la Droga: «la guerra que Estados Unidos no podrá ganar»*, Madrid: Maeva Ediciones, p. 59.

¹¹⁶ Craig, R. B.: «Operation Intercept: The International Politics of Pressure», en *Review of Politics*, vol. 42, n.º 4, 1980, p. 556.

¹¹⁷ Ibid., p. 556.

¹¹⁸ Shannon, E., *op. cit.*, pp. 63-64.

¹¹⁹ Craig, R. B., *op. cit.*, 1980, p. 579.

Operación Cóndor, 1973

El *segundo momento histórico* en la participación del Ejército es sin duda en los años 70 con la denominada *Operación Cóndor*, la cual es descrita por Luis Astorga como «la más gigantesca batida contra el tráfico de drogas que se haya realizado en México, con la participación de diez mil soldados».¹²⁰

Esta intervención militar coincide con dos aspectos importantes. El primero es la gran proliferación de armas entre campesinos y traficantes, quienes se organizan para su defensa ante los operativos de erradicación.¹²¹ El segundo es el gran aumento del tráfico de heroína mexicana, por causa de la dislocación de la Conexión Francesa, lo que favoreció el fortalecimiento de narcotraficantes mexicanos.¹²² En ese contexto, las Fuerzas Armadas empezaron a jugar un papel fundamental y se inició una profesionalización de las tareas antidrogas, así como la adopción de equipos de alta tecnología.¹²³ Los soldados fueron equipados con armas ligeras modernas y movilizados en parte con el uso de 40 aeronaves, la mayoría proporcionadas por los Estados Unidos.¹²⁴

Al igual que en la *Gran Campaña*, las autoridades declaraban un triunfo total. El coordinador nacional de la *Operación Cóndor*, el Dr. Hertz Manero, afirmaba a principios de 1976 que iban «a erradicar completamente el cultivo de drogas».¹²⁵ Sin embargo, los resultados no fueron los esperados y el narcotráfico, lejos de desaparecer, se adaptó en un proceso de «cartelización», es decir, solo resisten los más fuertes y se consolidan en carteles.¹²⁶ En estos años es cuando muere asesinado Pedro Avilés Pérez, quien es identificado con la primera generación de narcotraficantes.¹²⁷ Tras su fallecimiento, surge una segunda generación de grandes capos entre los que destaca su sobrino Joaquín «El Chapo» Guzmán, Rafael Caro Quintero y Ernesto Fonseca Carrillo, su extesorero.¹²⁸

¹²⁰ Astorga, L., *op. cit.*, p. 115.

¹²¹ Toro, M.^a C., *op. cit.*, pp. 16-17.

¹²² Este fenómeno es estudiado en detalle en: Lupscha, P. A. y Schlegel, K.: *The Political Economy of Drug Trafficking: The Herrera Organization*, Albuquerque, NM: The University of New Mexico, 1980.

¹²³ Álvarez Gómez, C. *et al.*, *op. cit.*, 2011, p. 248.

¹²⁴ Craig, R. B.: «Operation Condor: Mexico's Antidrug Campaign Enters a New Era», en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 22, n.º 3, 1980, p. 348.

¹²⁵ Declaración publicada en *El Excelsior*, citada por Craig, R. B.: «Human Rights and Mexico's Drugs Campaign», en *Social Science Quarterly*, vol. 60, n.º 4, 1980, p. 692.

¹²⁶ Álvarez Gómez, C. *et al.*, *op. cit.*, 2011, p. 248.

¹²⁷ Astorga, L.: *Mitología del Narcotraficante en México*, 2004, p. 72.

¹²⁸ «¿Cómo construyó su imperio "El Chapo" Guzmán?», en *Redacción Red Política*, 26 de febrero de 2014, en <<http://www.redpolitica.mx/nacion/como-construyo-su-imperio-el-chapo-guzman>>.

Los años 80

Una segunda generación de traficantes se consolidó en los años 80 en los cuatro carteles principales de México: Tijuana, Juárez, Sinaloa y Golfo. Su poder económico se vio incrementado por las dificultades que representaban para los colombianos la introducción de cocaína por Florida, recurriendo a nuevas rutas de contrabando por la frontera mexicana.¹²⁹ Dichas dificultades se debieron a la creación y operación de la «South Florida Drug Task Force», equipos conjuntos de operación e inteligencia integrados con varias agencias, donde intervenía también el Departamento de Defensa de los Estados Unidos. Su creación se debe al alarmante tráfico de cocaína por el Caribe, relacionado con la popularidad y aceptación social que gozó dicha droga a finales de los años 70, al grado que era conocida como «Cadillac de las drogas».¹³⁰ El uso de las Fuerzas Armadas en los Estados Unidos para labores domésticas está limitado por la *Posse Comitatus Act*, la cual fue reformada en 1981 para permitir al Departamento de Defensa dar soporte y apoyo logístico a la Policía civil.¹³¹ La reforma constituye el primer antecedente formal de inclusión de las Fuerzas Armadas en guerra contra las drogas de los norteamericanos, observándose posteriormente una inclusión gradual y escalada.

El poder de los carteles mexicanos corrompe profundamente las instituciones de gobierno, muchas de las cuales, lejos de cumplir con su labor de persecución, se dedican a proporcionar protección, como es el caso de la Dirección Federal de Seguridad.¹³² El escritor Luis Astorga relata que el narcotráfico adquiere tales proporciones y tanta visibilidad que ya es prácticamente imposible que grandes grupos sociales no se den cuenta de las relaciones indisolubles entre las corporaciones policíacas y los traficantes.¹³³

Pero el «punto de inflexión» fue sin duda el secuestro y asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, a principios de 1985. Un operativo donde participaron elementos del Ejército para dismantelar el Rancho Búfalo, así como el sentimiento de ser intocables, llevan a Caro Quintero a cometer este asesinato, desatando la presión de los Estados Unidos en el Gobierno de Miguel de la Madrid.¹³⁴

¹²⁹ Freeman, L. y Sierra, J. L.: «México: la trampa de la militarización», en *Drogas y Democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, 2005, p. 325.

¹³⁰ Musto, D. F. (ed.): *Drugs in America. A Documentary History*, 2002, p. 384.

¹³¹ Mabry, D. J.: «The U.S. Military and the War on Drugs», en *Drugs Trafficking in the Americas*, Coral Gables, Fla.: University of Miami, North-South Center, 1996, p. 43.

¹³² Una prueba tangible fue la expedición de identificaciones o «charolas» a los traficantes. Un autor publica una foto de una charola expedida a un gatillero de Pablo Acosta, la cual fue decomisada en la frontera con EE. UU. Ver Poppa, T. E.: *Drug Lord - The Life and Death of a Mexican Kingpin*, 1998, p. 74.

¹³³ *Op. cit.*, p. 123.

¹³⁴ Álvarez Gómez, C. et al., *op. cit.*, 2011, p. 250.

Así es como el presidente Ronald Reagan firma en 1986 una directiva secreta que ordena al Departamento de Defensa y a su comunidad de inteligencia a involucrarse en la guerra contra las drogas. La directiva tiene como base la *National Intelligence Estimate 1/8-85*, la cual sostiene que «el comercio internacional de drogas amenaza la seguridad de los Estados Unidos a través de la desestabilización potencial de aliados democráticos».¹³⁵ En consecuencia, el presidente ordena al secretario de Defensa y al procurador general, en coordinación con el Departamento de Estado, apoyar más activamente los esfuerzos antinarcóticos, al menos con las siguientes actividades:

- Asistencia a otras agencias del Gobierno de EE. UU. en la planificación y ejecución de grandes operaciones antinarcóticos.
- Colección, análisis y diseminación de inteligencia.
- Participación en programas coordinados de intercepción.
- Ejercicios combinados a pequeña escala para mejorar la planificación, inteligencia, movilidad y comunicaciones.
- Entrenamiento para ayudar a «fuerzas militares extranjeras» en la planificación y conducción de operaciones antinarcóticos.
- Soporte técnico y material para mejorar la habilidad de un Gobierno extranjero para combatir la producción y tráfico de drogas.¹³⁶

La política de Reagan de considerar el narcotráfico como una «amenaza a la seguridad nacional», por su capacidad para «desestabilizar aliados democráticos», tuvo eco inmediatamente en el presidente mexicano, quien hizo del narcotráfico un asunto de seguridad nacional y abrió la puerta a la militarización total de los programas antidrogas.¹³⁷

El *tercer momento histórico* de la inclusión del Ejército fue precisamente con Miguel de la Madrid, quien por primera vez en la historia del país calificó al narcotráfico como problema de seguridad nacional y un «asunto de Estado».¹³⁸ En consecuencia, las Fuerzas Armadas suman a sus tareas de erradicación de cultivos que venían realizando desde los años 40, otras actividades que incluyen inteligencia y cumplimiento de la ley.¹³⁹

Carlos Salinas de Gortari, siguiendo esta tendencia, les otorgó facultades para interceptar cargamentos y adelantar operativos de cumplimiento de la ley, siendo también el primero en poner a militares en puestos de toma de decisiones sobre asuntos de seguridad pública.¹⁴⁰

¹³⁵ The White House: *National Security Decision. Directive Number 221*, 8 de abril de 1986, p. 2.

¹³⁶ *Ibíd.*, p. 3.

¹³⁷ Freeman, L. y Sierra, J. L., *op. cit.*, 2005, p. 343.

¹³⁸ Toro, M.^a C.: «México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la Seguridad Nacional», en *En Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, México D. F.: Siglo XXI Editores, 2009, p. 375.

¹³⁹ *Ibíd.*, p. 343.

¹⁴⁰ Álvarez Gómez, C. *et al.*, *op. cit.*, 2011, p. 251.

Los años 90

El *cuarto momento histórico* de inclusión del Ejército corresponde a su incorporación al Consejo Nacional de Seguridad Pública por el presidente Zedillo, ocupando los secretarios de Defensa y Marina dos de los ocho lugares de dicha instancia de coordinación.¹⁴¹ Previamente, el presidente había publicado su Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, donde proponía en su estrategia titulada «para garantizar la seguridad nacional», la siguiente línea de acción: «Coordinar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Estados de la Federación en sus relaciones con otras naciones. En especial, asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo».¹⁴²

La inclusión legal del Ejército en los asuntos de seguridad pública del país fue controvertida por varios diputados federales encabezados por Leonel Godoy, mediante la Acción de Inconstitucionalidad, alegando que su inclusión en el Consejo Nacional de Seguridad Pública viola los artículos 21 y 129 de la Constitución, pues la competencia «es exclusiva de la autoridad civil».¹⁴³ La Suprema Corte resolvió que es constitucionalmente posible que el Ejército, fuerza aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo «por sí y ante sí», sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen. La sentencia pasó a ser jurisprudencia.¹⁴⁴

Reforma constitucional de la seguridad interior

El creciente cuestionamiento a la legalidad de la intervención de las Fuerzas Armadas llevó a incorporar el término de seguridad interior en una reforma constitucional al inicio de la alternancia partidista con el triunfo de Vicente Fox Quesada. Esta reforma constituye el *quinto momento histórico* pues, en cierta medida, establece la base constitucional para una

¹⁴¹ *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, Diario Oficial de la Federación, 11 de diciembre de 1995, art. 12.

¹⁴² Presidencia de la República: *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, 1995, p. 17.

¹⁴³ Suprema Corte de Justicia de la Nación: *Acción de Inconstitucionalidad 1/96*, 5 de marzo de 1996, hoja 15 de la sentencia.

¹⁴⁴ Tesis registrada bajo el n.º 819514 y que posteriormente fue votada como jurisprudencial.

legislación secundaria que especifique las atribuciones del Ejército. La exposición de motivos de la iniciativa menciona expresamente que «delitos como el narcotráfico, secuestro, robo de vehículos, tráfico de armas, entre otros, constituyen un grave atentado a la vida social, y son delitos que hoy, no conocen fronteras, y que han cobrado tal incidencia en nuestro país y en muchos otros, que actualmente están mereciendo un tratamiento de Seguridad Nacional en las estrategias desarrolladas por las instituciones de Seguridad Pública».¹⁴⁵ La reforma modificó la fracción VI del artículo 89 constitucional otorgándole la potestad al presidente para disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para «la seguridad interior y defensa exterior de la Federación».¹⁴⁶

Calderón: Guerra Total

El *sexto momento histórico* de la inclusión del Ejército correspondió al sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, pues fue sin duda el momento de mayor intensidad en contra del narcotráfico, tanto en términos mediáticos como operativos.

La situación en el país no era halagadora. Por un lado, la violencia entre los carteles había subido de intensidad en el sexenio de Fox, alcanzando 8.780 ejecuciones, siendo el más violento el 2006 con 3.900 muertes.¹⁴⁷ Por otro lado, la tipología de la violencia de tipo terrorista, la cual tiene un impacto social.¹⁴⁸ Ejemplos de esta tipología son la decapitación de dos policías en el puerto de Acapulco, Guerrero, al arranque de la campaña electoral presidencial;¹⁴⁹ o la irrupción de un grupo armado en un centro nocturno para arrojar a la pista de baile cinco cabezas humanas ya siendo Calderón presidente electo.¹⁵⁰ En otras palabras, el último año de Fox se cierra con la evolución de la narcoviencia al narcoterrorismo, dirigido a los carteles rivales o a la autoridad misma.¹⁵¹

El regreso del PRI a Los Pinos, con Enrique Peña Nieto, supuso un cambio radical de la estrategia que implementó Calderón. Sin embargo, la única diferencia tangible es el tratamiento mediático, pues han evitado hasta

¹⁴⁵ Cámara de los Diputados: *Gaceta Parlamentaria*, 9 de noviembre de 2001.

¹⁴⁶ Diario Oficial de la Federación, 5 de abril de 2004.

¹⁴⁷ Gutiérrez, A.: *Narcotráfico. El gran desafío de Calderón*, México D. F.: Editorial Planeta, 2007, p. 16.

¹⁴⁸ *Ibíd.*, p. 17.

¹⁴⁹ Habana de los Santos, M.: «Decapitan a un comandante y un oficial en Acapulco», en *La Jornada*, 21 de abril de 2006.

¹⁵⁰ Márquez, J.: «Decapitan a 5 en Uruapan; tiran cabezas en un bar», en *El Universal*, 7 de septiembre de 2006.

¹⁵¹ Un estudio del fenómeno está en: Celaya Pacheco, F.: «Narcofearance: How Has Narcoterrorism Settled in Mexico?», en *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 32, n.º 12, 2009.

donde fue posible hablar del tema, mientras que Calderón lo convirtió prácticamente en el único tema del sexenio.¹⁵² Pero respecto a la intervención del Ejército en el combate al narcotráfico continúa con la tendencia de modificar las leyes para darles más atribuciones. El Programa Sectorial es prudente en la redacción, pero en el fondo propone la promulgación de una ley de seguridad interior «para darle certeza jurídica a la actuación de las Fuerzas Armadas».¹⁵³ También propone fortalecer su «Sistema de Inteligencia Militar» a través de una ley de inteligencia del Estado mexicano.¹⁵⁴

En este tenor, no resulta extraña la declaración del secretario de Defensa, general Cienfuegos Zepeda, quien en el marco del homenaje de los 100 años de las Fuerzas Armadas, exigió lo siguiente:

«Necesitamos leyes que nos den un respaldo legal para poder seguir participando en estas actividades, si contáramos con un marco jurídico que nos permitiera hacer investigación, denuncias y todo lo que corresponda, seríamos mucho más efectivos, eso no lo hacemos ahorita más que con el apoyo de la autoridad civil [...] Si se desea que el Ejército Mexicano se mantenga en la lucha contra la delincuencia organizada, también se le debe dar autonomía como la facultad de investigación y atención de denuncias».¹⁵⁵

Resultado y efectos colaterales

Aumento presupuestal

Cuando una administración decide fortalecer una política de gobierno, por lo general se refleja en un aumento presupuestal. El análisis del gasto público por las Fuerzas Armadas nos permite observar que durante el sexenio calderonista se fortaleció presupuestalmente a dichas áreas, las cuales casi no observaron un crecimiento en el sexenio foxista.

La SEDENA fue la que tuvo un aumento más importante, pues mientras que el gasto público en el período de 2006 a 2012 observó un aumento del 63,3%, el presupuesto de dicha dependencia creció un 106,1%. La SEMAR creció en el mismo período un 96,8%. En el sexenio foxista las Fuerzas Armadas fueron castigadas, pues mientras que el gasto total en el período

¹⁵² «Mexico's new president quiet on drug violence», CBS News, 29 de enero de 2013.

¹⁵³ Secretaría de la Defensa Nacional: *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018*.

¹⁵⁴ *Ibíd.*, p. 10.

¹⁵⁵ «Sedena pide leyes que permitan al Ejército investigar y denunciar delitos», en *Crónica*, 14 de noviembre de 2013.

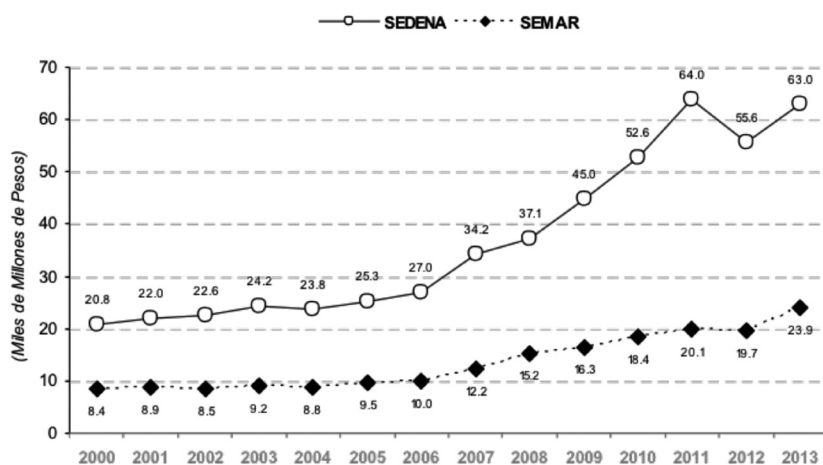


Gráfico 1. Gasto de las Fuerzas Armadas de 2000 a 2012

do de 2000 a 2006 creció un 82,6%, la SEDENA y la SEMAR observaron solo crecimientos del 29,6% y 19,1%, respectivamente (ver Gráfico 1).¹⁵⁶

La escalada de aumento presupuestal durante el sexenio calderonista es notable y es muy probable que dicho aumento incidió en la reducción de las deserciones que analizaré más adelante, en razón de que dichos aumentos sirvieron para fortalecer las prestaciones de los integrantes de las Fuerzas Armadas. Aunque necesitaría un análisis focalizado, muchos de los gastos sirvieron para fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico, como por ejemplo, las capacidades de inteligencia.

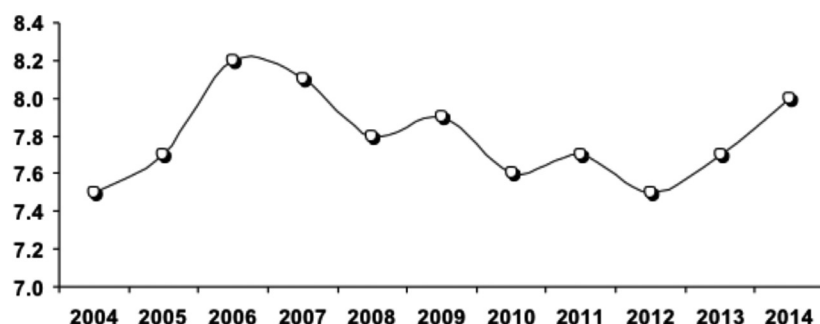
En el actual sexenio de Enrique Peña Nieto, el primer año de gobierno se cerró con un aumento del 13,5% en los gastos totales, observándose un aumento similar en la SEDENA con el 13,4%, pero superior en la SEMAR con el 21,6%.

Percepción ciudadana

La imagen del Ejército no ha sido afectada por su inclusión en el combate al crimen organizado. La Marina y el Ejército son las instituciones más confiables por parte de la ciudadanía, con una calificación de 8,3 y 8,0, respectivamente, en un rango del 1 al 10, según una encuesta realizada

¹⁵⁶ El análisis tiene como fuente el estudio elaborado por: Cámara de Diputados: *Evolución del Gasto Público por Ramos 2000-2012*, México D. F.: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2012.

a principios de 2014.¹⁵⁷ Aunque es la primera vez que evalúan de forma separada a la Marina y al Ejército, este último no ha perdido la confianza ciudadana, pues sus calificaciones rondan en un rango entre 7,5 y 8,2 en los últimos diez años:



Es importante señalar que del período de 2007 a 2012 se muestra un ligero retroceso en la calificación; sin embargo, en las calificaciones más severas, siempre ocupó al menos el tercer lugar entre las instituciones más confiables, lo cual contrasta con las calificaciones reprobatorias que ha obtenido la Policía en este mismo período de diez años.¹⁵⁸ También es interesante comparar dicha calificación con la de los Estados Unidos, donde sus Fuerzas Armadas ocupan el primer lugar de confianza, al igual que México, según la empresa Gallup.¹⁵⁹

Violaciones de los derechos humanos

En una crítica que hacen David B. Kopel y Michael Krause a la militarización de la política antidrogas, afirmaron hace algunos años que «la Guerra Americana contra las Drogas ha conducido directamente a una terrible militarización de la procuración de justicia Americana, con consecuencias horribles para los derechos humanos».¹⁶⁰ Parte de su argumentación se sustenta en las diferencias funcionales que existen entre la Policía civil y los soldados:

¹⁵⁷ Consulta Mitofsky: *México: Confianza en Instituciones*, 2014, p. 3.

¹⁵⁸ *Ibíd.*, p. 4.

¹⁵⁹ *Confidence in Institutions*, en <<http://www.gallup.com/poll/1597/confidence-institutions.aspx#1>>.

¹⁶⁰ Kopel, D. B. y Krause, M.: *The Drug War against Civil Liberty and Human Rights*, Postdam: Friederich Naumann Foundation, 2004, p. 13.

«En la tradición legal Anglo-Americana, se parte del supuesto que los oficiales de policía son “agentes de paz”. Es decir, se supone que ellos mantienen la paz con el uso de la fuerza solo cuando es necesaria, mediante el uso de la mínima cantidad de fuerza, y respetando los derechos constitucionales y legales de todas las personas en la comunidad, incluyendo los criminales sospechosos [...] Por supuesto que es de esperarse que los soldados se comporten en una manera totalmente diferente de los oficiales de policía. Los soldados deben destruir su enemigo sin hacer preguntas. Los soldados no minimizan el uso de la fuerza, sino que se aseguran de usar tanta fuerza para que el enemigo sea aniquilado. Los soldados deben obedecer las órdenes sin vacilar, excepto en circunstancias muy inusuales. Los soldados no se preocupan por la violación de los “derechos” del enemigo, porque el enemigo no tiene ningún derecho, excepto el derecho a la integridad personal como prisionero de guerra, y algunos otros derechos bajo la internacional».¹⁶¹

La advertencia ya se había planteado en aquel país anteriormente, no solo en la intervención de las Fuerzas Armadas en el narcotráfico, sino también en su uso para enfrentar desórdenes de carácter doméstico, donde fue incluso calificada como «desastrosa», citándose varios ejemplos.¹⁶²

En México la situación no es diferente, presentándose violaciones a los derechos humanos que han generado alarma en actores nacionales e internacionales, en especial en los primeros años de la Administración calderonista. Las denuncias por violaciones de los derechos humanos por las Fuerzas Armadas han mostrado la siguiente evolución de 2006 a 2013 (ver Gráfico 2):

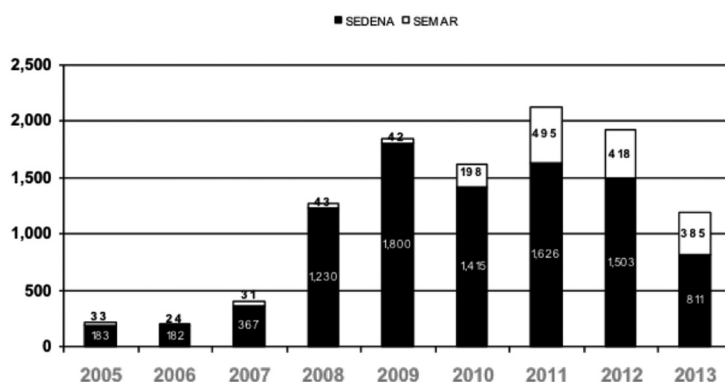


Gráfico 2. Quejas presentadas en contra de las Fuerzas Armadas de 2005 a 2013

¹⁶¹ Ibid., pp. 12-13.

¹⁶² Kopel, D. B. y Blackman, P. M.: «Can Soldiers be Peace Officers? The Waco Disaster and the Militarization of American Law Enforcement», en *Akron Law Review*, vol. 30:4 (1997-1998), 1997, p. 622.

Debe observarse que al cierre de 2006, las Fuerzas Armadas solo sumaron 206 quejas, mientras que al cierre del 2011 sumaron 2.121 quejas, lo cual representa un crecimiento alarmante del 930%.

Esta alarma ha tenido eco en el Gobierno de los Estados Unidos, el cual ha condicionado a México desde hace varios años su apoyo económico para combatir el narcotráfico. En la última aprobación del Ejercicio Fiscal 2014, el Congreso anotó la siguiente condicionante: «Hay preocupación con los reportes de abusos de las fuerzas de seguridad mexicanas [...] requiriéndose a la Secretaría de Estado reportar por escrito que: (1) El Gobierno de México está investigando y enjuiciando al personal militar que tenga sospechas fundadas de haber cometido violaciones y está realizando los pasos necesarios para tipificar esta práctica en la ley con la reforma al código de justicia militar de México, en concordancia con las sentencias de la Suprema Corte de México y la Corte InterAmericana de los Derechos Humanos».¹⁶³

Fallecidos en combate

La lucha contra los carteles fuertemente armados dejó en el sexenio de Calderón 357 decesos entre las Fuerzas Armadas, los que sumados al primer año de Peña Nieto, alcanzan los 403 soldados caídos.¹⁶⁴

La gráfica siguiente nos muestra que el cuarto y sexto año de Calderón fueron los más mortales, pues la suma representa casi el 50% de la del total de decesos.¹⁶⁵ Estos años coinciden con el mayor número de homicidios por arma de fuego, por lo que puede suponerse son los períodos más crudos de las guerras entre los carteles (ver Gráfico 3).

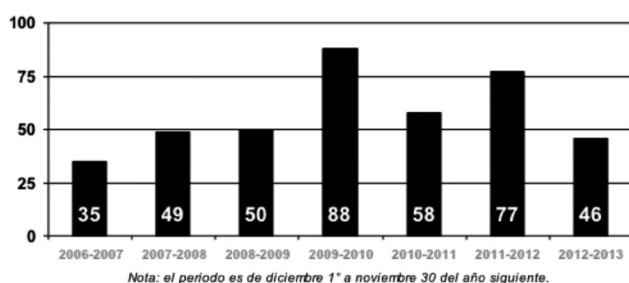


Gráfico 3. Soldados caídos en combate de 2006 a 2013

¹⁶³ LibraryoftheCongress:Report 112-172, recuperado en <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/cpquery/?&sid=cp1123oft0&r_n=sr172.112&dbname=cp112&&sel=TOC_219375&>.

¹⁶⁴ Hernández, S.: «Combate a narco deja 403 soldados muertos», en *El Universal*, 19 de febrero de 2014, recuperado en <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/combate-a-narco-deja-403-soldados-muertos-988734.html>>.

¹⁶⁵ El año presidencial comienza el 1 de diciembre y concluye el 30 de noviembre del año posterior.

Transparencia y rendición de cuentas

En un estudio a principios de los 90 elaborado por RAND Corporation sobre los efectos de la intervención del Departamento de Defensa en el combate al narcotráfico en los Estados Unidos, se afirmaba que los militares son «propensos a reservar información».¹⁶⁶

En el caso del Ejército mexicano, esta característica se agudiza por el contexto histórico particular. Un estudioso reconocido del Ejército mexicano, Roderic Ai Camp, se refiere a dicha particularidad como «el intenso deseo de permanecer sin ser examinado, incluso enigmático».¹⁶⁷

En un ensayo sobre la transparencia en el tema de seguridad nacional, primo hermano de los temas militares, afirmé que la transparencia es en el fondo el vehículo para lograr la rendición de cuentas, la cual configura uno de los pilares fundamentales de un sistema democrático.¹⁶⁸

En otras palabras, no se pretende lograr transparencia por el mero hecho de tener un dato, sino que dicho dato es el inicio de un proceso de rendición de cuentas, pues permite cuestionar sus acciones y decisiones. Y aunque la opinión de Camp fue vertida hace más de veinte años, aún existen ciertas resistencias por parte del Ejército mexicano a someterse a la transparencia y rendición de cuentas. Un ejemplo es sin duda la exclusión del secretario de Defensa Nacional a comparecer ante la representación popular, desahogándose cualquier reunión dentro del Campo Militar número 1, como en una ocasión tuve la oportunidad de asistir a escuchar un reporte sobre el supuesto aumento de violaciones de los derechos humanos en los operativos contra el narcotráfico.¹⁶⁹

Con la creación en 2002 del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI),¹⁷⁰ quedó garantizada la obligación de entregar información por parte de las dependencias del poder ejecutivo federal, con excepción de los casos de reserva de información que la ley establece. La SEDENA, por su naturaleza, es una de las dependencias que más información reservada posee. La inclusión gradual en diversas actividades contra el narcotráfico ha generado un sinnúmero de solicitudes de información, las

¹⁶⁶ Ahart, J. y Stiles, G.: *The military's entry into air interdiction of drug trafficking from South America*, Santa Monica, CA: Rand, 1991, p. vii.

¹⁶⁷ Camp, R. A.: *Generals in the Palacio: the military in modern Mexico*, Oxford: Oxford University Press, 1992, p. 5.

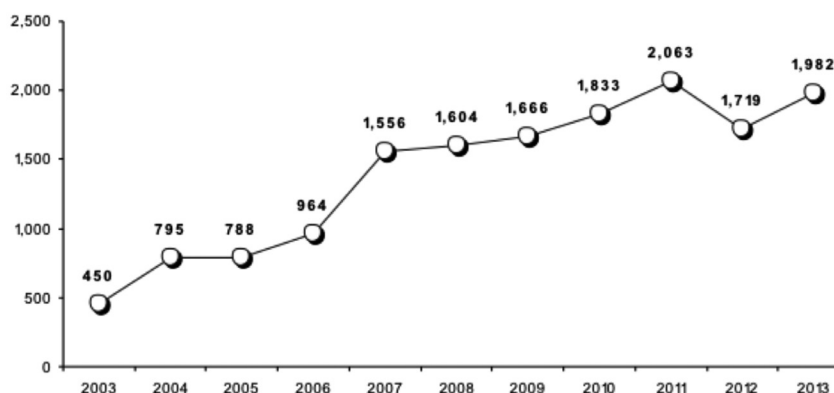
¹⁶⁸ González Hernández, G.: «Marco Teórico del Control Parlamentario de la Seguridad Nacional», en *Inteligencia y Seguridad*, 2012.

¹⁶⁹ Un caso excepcional fue la comparecencia del Gral. Vega García en 2004. Ver el acta en <<http://cronica.diputados.gob.mx/Comparecencias/59/2004/2004Sedena.html#Instalacion>>.

¹⁷⁰ Ahora denominado Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, con una reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 5 de julio de 2010.

cuales versan desde la capacitación de elementos en los Estados Unidos, hasta las estadísticas y enumeración de los casos de corrupción y sus juicios correspondientes.

La siguiente gráfica muestra el crecimiento del número de solicitudes de información por parte de los ciudadanos con el fin de obtener datos en posesión de la SEDENA.¹⁷¹ Puede observarse un notable crecimiento del año 2006 al 2007, cuando la intensidad de la participación del Ejército en el combate al narcotráfico es más notoria:



Corrupción

Uno de los motivos por los cuales las Fuerzas Armadas se involucran en el combate al narcotráfico es su mayor resistencia a la corrupción. Según tesis de Jeffrey S. Cole, la corrupción «es un fenómeno generalizado en México, debido a la combinación de siete décadas de gobierno autoritario por el hegemónico PRI y los efectos asociados de tráfico de drogas transnacional. El ejército representa la última institución respetada públicamente en México, y hasta hace poco lo que percibe como predominantemente libre de corrupción».¹⁷²

Y aunque durante muchos años los medios de comunicación en México han sido muy cautos en hacer señalamientos, en los operativos antidrogas de los Estados Unidos han salido nombres de varios militares de alto rango señalados de colaborar con el narcotráfico.

¹⁷¹ La gráfica fue elaborada con información de Infomex, la cual puede obtenerse en <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/filtroRespuestas.action>.

¹⁷² Cole, J. S.: *Militarism in Mexico: Civil-Military Relations in a Transforming Society*, Monterey, CA: Naval Postgraduate School, 1997, p. 3.

El primero fue el general Juan Poblano Silva, a quien las autoridades norteamericanas acusaron a principios de 1988, quien inmediatamente negó los cargos.¹⁷³ La oficina del procurador general en San Diego solicitó incluso una orden de aprehensión.¹⁷⁴ La oficina de la Presidencia envió una nota afirmando que no se encontraron pruebas del involucramiento, solo que fueron mencionados por narcotraficantes. Sin embargo, el señalamiento generó movimientos de región de varios generales.¹⁷⁵

Un segundo caso que adquirió notoriedad fue la renuncia del almirante Mauricio Schleske Sánchez como secretario de Marina, convirtiéndose en el primero que no concluyó su mandato. En su renuncia alegó motivos familiares, sin embargo, se dice que fue obligado a renunciar junto con otros oficiales. Durante una investigación posterior, fueron arrestados varios oficiales por tráfico de drogas, quienes señalaron que el almirante utilizaba «la inteligencia naval como una fuerza policiaca clandestina bajo su mando personal». Aunque siempre negó las acusaciones y se dijo dañado en su imagen, prevaleció la duda por el descubrimiento de dos apartamentos de su propiedad en Houston, Texas, por valor de \$350.000, los cuales no constaban en su declaración patrimonial.¹⁷⁶

Pero el escándalo que verdaderamente puso en duda la creencia de que los altos mandos militares son incorruptibles fue el caso del general Jesús Gutiérrez Rebollo, quien falleció a finales de 2013, en cumplimiento de su condena de 40 años.¹⁷⁷

El general Gutiérrez Rebollo era un militar con gran liderazgo en el interior de las Fuerzas Armadas, con fama de recio e incorruptible. Había ocupado de 1989 a 1996 la comandancia de la V Región Militar que abarca los estados de Jalisco, Zacatecas, Colima, Sinaloa y Aguascalientes, donde tienen su asiento las principales operaciones del cartel de Sinaloa.¹⁷⁸ En diciembre de 1996, fue designado titular del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), a quien se le decía coloquialmente «Zar Antidrogas».¹⁷⁹ Después de solo 72 días en dicho cargo, fue citado por el secretario de Defensa a su despacho y detenido en presencia de miembros del Estado Mayor, dándose a conocer 13 días

¹⁷³ «General accused by U.S. of drug trafficking denies allegations», Associated Press, 19 de enero de 1988.

¹⁷⁴ Camp, R. A.: *Generals in the Palacio: the military in modern Mexico*, Oxford: Oxford University Press, 1992, p. 59.

¹⁷⁵ *Ibíd.*, p. 59.

¹⁷⁶ *Ibíd.*, p. 59.

¹⁷⁷ «El general Jesús Gutiérrez Rebollo muere en la Ciudad de México», CNN México, 19 de diciembre de 2013.

¹⁷⁸ Fazio, C.: *México: El caso del narco-general*, 6 de octubre de 1997.

¹⁷⁹ Fineman, M.: «General Gutiérrez to Head Up Mexico's War Against Drugs», en *Los Angeles Times*, 6 de diciembre de 1996.

después y acusándole de proteger a Amado Carrillo, conocido como «el Señor de los Cielos» y cabeza del poderoso cartel de Juárez.¹⁸⁰

La acusación tenía como pruebas una conversación telefónica entre el capo y el general, donde discutían los montos por el encubrimiento de las actividades ilícitas.¹⁸¹ Otra prueba contundente fue el lujoso departamento donde vivía el general en Las Lomas de Chapultepec, el mismo que le había regalado el lugarteniente de Amado Carrillo.¹⁸² Después del proceso, le fueron dictadas dos sentencias: a 40 años de prisión por delitos contra la salud en la modalidad de fomento a la transportación de cocaína, violación a la ley federal contra la delincuencia organizada y cohecho, y a 31 años, 10 meses y 15 días de prisión por acopio de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército y transportación de las mismas.¹⁸³ Además, el Juzgado Segundo de Distrito, en Tepic, todavía tenía pendiente un proceso penal en su contra por acopio y transportación de armas de uso exclusivo del Ejército y por ejercicio indebido del servicio público.¹⁸⁴

Otro caso de corrupción que acaparó los medios al final del sexenio de Calderón fue la detención de los generales de división Tomás Ángeles Dauahare y Ricardo Escorcia Vargas. El que fue secretario particular del secretario de Defensa cuando ocurrió precisamente la detención de Gutiérrez Rebollo; asimismo, fungió como subsecretario de Defensa Nacional en los dos primeros años del Gobierno calderonista.¹⁸⁵ La detención no estuvo ajena a las especulaciones que acusaban un trasfondo electoral, pues la elección presidencial estaba por celebrarse a menos de 30 días.¹⁸⁶

Antes de cumplir un año de su detención, el general Ángeles Dauahare fue liberado por un juez y la PGR decidió no continuar las acusaciones en su contra.¹⁸⁷ Unos meses después concedió una entrevista donde dio

¹⁸⁰ Fazio, C., *op. cit.*

¹⁸¹ *Ibíd.*

¹⁸² «Muere el general Jesús Gutiérrez Rebollo, protector de narcotraficantes», Univision, 9 de diciembre de 2013.

¹⁸³ «Muere Gutiérrez Rebollo, el primer general sentenciado por sus nexos con el narco», en *Proceso*, 19 de diciembre de 2013.

¹⁸⁴ *Ibíd.*

¹⁸⁵ «El nieto de un héroe de la Revolución, bajo sospecha», en *El País*, 18 de mayo de 2012.

¹⁸⁶ Como secretario de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, opiné que las investigaciones de esta naturaleza deben seguir su curso, independientemente de los calendarios electorales. «Embate contra el Ejército Mexicano», en *Contralínea*, 10 de junio de 2012.

¹⁸⁷ Vicenteño, D.: «Liberan al general Ángeles Dauahare; PGR retira acusaciones por narcotráfico», en *Excelsior*, 17 de abril de 2013.

a conocer que se incorporaba como asesor del general Cienfuegos, secretario de Defensa Nacional.¹⁸⁸

Más allá de la detención de altos mandos, es importante señalar que en un informe de transparencia que rinde la SEDENA, los elementos procesados por narcotráfico se duplicaron: en marzo de 2012 se encontraban en proceso 45 elementos, sumándose 103 hasta junio de 2013.¹⁸⁹ En ese mismo reporte se da a conocer que están encarcelados 763 militares, de los cuales 144 enfrentan cargos por narcotráfico, nexos con el crimen organizado, asociación delictuosa y traición a las Fuerzas Armadas.¹⁹⁰ Este aumento trae consigo paralelamente el gasto en el mantenimiento de prisiones, el cual pasó de 32,4 millones de pesos en 2006 a 72,8 millones en 2012, considerando mantenimiento y gasto de personal.¹⁹¹

Deserciones

Es lógico pensar que un efecto en el aumento de la intensidad en la lucha contra el narcotráfico en el sexenio de Calderón traería aparejado un aumento en el número de deserciones en las Fuerzas Armadas. Sin embargo, las cifras muestran que hubo una mayor deserción en el sexenio de Fox (2000-2006) que en el de Calderón (2006-2012).

Según un documento de la SEDENA, durante el sexenio foxista desertaron 107.158 elementos.¹⁹² La estadística del sexenio calderonista no se presenta completa en dicho documento, pero fue dada a conocer recientemente en respuesta a una petición de transparencia,¹⁹³ donde se informa que del 1.º de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2012, en la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), que conforma el Ejército y la fuerza aérea, se registraron 49.212 deserciones; mientras que en la Secretaría de Marina (SEMAR) se registraron 4.570 deserciones (ver Gráfico 4).

¹⁸⁸ «Todavía no acudo con el general Cienfuegos», en *Milenio* (vídeo), 27 de agosto de 2013, recuperado en <www.youtube.com/watch?v=ufyFVJx1V2k>.

¹⁸⁹ Jiménez, B.: «Juicios a militares por narcotráfico se duplicaron en un año», en *Noticias Terra*, 30 de junio de 2013.

¹⁹⁰ *Ibíd.*

¹⁹¹ Rodríguez, J. C.: «Crece gasto en cárceles militares», en *Excelsior*, 2 de febrero de 2014.

¹⁹² *Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012*, México D. F.: Secretaría de la Defensa Nacional, p. 2.

¹⁹³ Camacho, Z.: «Más de 55 mil deserciones de las Fuerzas Armadas», en *Contralínea*, 9 de junio de 2013, recuperado el 31/08/2014 en <<http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/06/09/mas-de-55-mil-deserciones-en-las-fuerzas-armadas/>>.

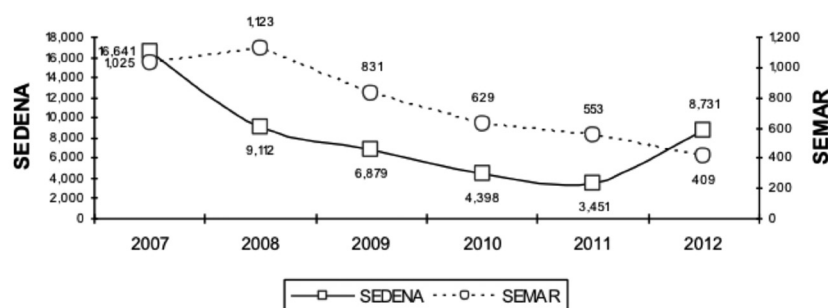


Gráfico 4. Tendencia de las deserciones en SEDENA y SEMAR (2007-2012)

Es interesante observar no solo la reducción de deserciones respecto al sexenio foxista, sino que en los años identificados como más cruentos, ya sea por el número de homicidios registrados o por las bajas en combate, son precisamente en los que menos deserciones registraron.

Fuero militar

Una de las principales preocupaciones de las Fuerzas Armadas es la relativa al fuero militar. Su principal argumento es que si los elementos son juzgados por tribunales del orden común, cuyos indicadores muestran un alto grado de impunidad, la disciplina militar sufrirá un deterioro.

Sin embargo, el asunto no tiene reversa, pues los militares que cometan excesos en los operativos de combate al narcotráfico, deberán ser juzgados en tribunales del orden común, según lo condenó la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹⁹⁴ Aunque el asunto que se planteó sucedió en 1974, en el marco de la guerra sucia, donde elementos del Ejército detuvieron a Rosendo Radillo Pacheco, compositor de corridos para el guerrillero Lucio Cabañas,¹⁹⁵ la Corte resolvió que el Estado mexicano debe realizar la reforma al artículo 57 del Código de Justicia Militar para compatibilizarlo con los estándares internacionales.¹⁹⁶

El Senado de la república dio el primer paso en la reforma legislativa y aprobó recientemente el dictamen que modifica varias normas, a efectos de que los militares que cometan cualquier delito que afecte a ciudadanos sean procesados ante la justicia ordinaria.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Radillo Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 23 de noviembre de 2009.

¹⁹⁵ *Ibíd.*, p. 36.

¹⁹⁶ *Ibíd.*, p. 104.

¹⁹⁷ Senado de la República: *Gaceta del Senado*, 24 de abril de 2014.

El dictamen fue aprobado por la Cámara de Diputados y entró en vigor recientemente.¹⁹⁸ Previamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación había resuelto dos años antes que un militar se sometiera a la justicia civil, siendo la primera vez en la historia de México y concluyendo así un polémico debate de varios años.¹⁹⁹

Conclusiones

Una primera conclusión que se deduce de la evolución histórica en la inclusión de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico en México es sin duda su gradualismo.

Aunque en el sexenio de Felipe Calderón la participación de las Fuerzas Armadas alcanzó su máxima intensidad, tanto en lo operativo, como en lo mediático, la realidad es que su presencia rebasa ya los 65 años en el combate al narcotráfico. Al principio en soporte de la erradicación de los plantíos de marihuana y amapola, hasta la actualidad, donde incluso hay peticiones para otorgarles facultades de producción de inteligencia y de investigación autónoma.

La segunda conclusión que puede obtenerse es sobre las causas, motivos y justificación de dicha participación. En mi opinión, el Estado mexicano no tuvo muchas opciones distintas a la inclusión de las Fuerzas Armadas; me atrevería a decir, además, que su inclusión ha sido obligada.

En otras palabras, la conformación de los poderosos carteles en territorio mexicano que aprovechan las circunstancias del mercado negro más grande del mundo en drogas ilegales, las desigualdades sociales de un país en desarrollo, así como el rezago del Estado mexicano para consolidar instituciones civiles que les hagan frente de manera eficaz...; solo puede pensarse en las Fuerzas Armadas como el último recurso para enfrentarlos.

La tercera conclusión tiene que ver con los resultados y debe responder al reiterado cuestionamiento que los mexicanos nos hacemos: ¿estamos ganando la guerra contra las drogas?

Es realmente difícil evaluar los resultados de manera unidimensional. Si el criterio para responder la pregunta radicara en la reducción de la demanda, entonces los resultados serían pobres, pues el volumen de demanda es igual o ligeramente superior al registrado hace una década. Si el criterio fuera la desarticulación de los carteles y su inoperancia, los resultados también dejarían un amargo sabor de boca, pues si bien es

¹⁹⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 13 de junio de 2014.

¹⁹⁹ Taniguchi, H.: «Por primera vez, un militar será juzgado como civil en México», *CNN México*, 9 de agosto de 2012. La SCJN creó un sitio web con toda la información referente al fuero militar, en <<http://fueromilitar.scjn.gob.mx/>>.

cierto que han caído los grandes capos, todo parece indicar que hay una reestructuración que permite que el tráfico continúe. Si el criterio fuera la percepción ciudadana, los resultados serían de reprobación, pues en una encuesta realizada al final del sexenio calderonista, la mayor parte de la población consideró que la guerra estaba perdiéndose.

En esta coyuntura, es necesario profundizar sobre cuál debe ser el criterio que nos permita evaluar el esfuerzo del Estado mexicano, sobre todo que quien paga dicho esfuerzo es al final de cuentas el ciudadano, quien se ve privado de recursos que pudieran destinarse a otros rubros. Sin embargo, también es engañosa dicha postura, pues la permanencia del Estado mexicano puede estar en peligro si no logra consolidar instituciones que tengan la fuerza para hacer valer el Estado de derecho, con todas las consecuencias que pudieran derivarse.

Por último, la cuarta conclusión es en el fondo una opinión, pues responde a la pregunta de qué pasará en el mediano y largo plazo con la participación de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico.

Existen algunos cambios que podrían servir de base para estimar un retiro gradual de las Fuerzas Armadas. El primero es la entrada en funciones de la gendarmería a finales del mes de agosto de 2014, la cual pretende convertirse en una fuerza nacional con formación policial y militar.²⁰⁰ El segundo es la nueva política antidrogas lanzada por el Gobierno de Estados Unidos a principios de julio de 2014, con un enfoque orientado a reducir el consumo, al menos en el discurso.²⁰¹ Un tercer cambio es el proceso de legalización de la marihuana en varios estados norteamericanos y que podría minar gradualmente el poder económico de los carteles mexicanos.²⁰²

Sin embargo, existen otros factores que no muestran luces de cambio y que alimentan las causas de la participación de las Fuerzas Armadas, tales como la ausencia de decisiones para frenar el tráfico de armas, la elevada incapacidad de la justicia mexicana para sancionar los delitos, lo cual se desdobra en una tasa elevadísima de impunidad, entre otros.²⁰³

²⁰⁰ «Gendarmería, un nuevo capítulo en la historia: Rubido», *El Informador*, 22 de agosto de 2014, recuperado en <<http://www.informador.com.mx/mexico/2014/544969/6/gendarmeria-un-nuevo-capitulo-en-la-historia-rubido.htm>>.

²⁰¹ White House: *National Drug Control Strategy*, Washington D. C.: Office of National Drug Control Policy, 2014, recuperado en <<http://www.whitehouse.gov/ondcp/national-drug-control-strategy>>.

²⁰² Ramsey, G.: «US Marijuana Legalization Could Cut Cartel Profits By 30%», en *InSight Crime*, 5 de noviembre de 2012, recuperado en <<http://www.insightcrime.org/news-analysis/study-legalization-cut-cartel-profits-by-30>>. Sin embargo, hay voces que consideran que el impacto no será sustancial: Khazan, O.: «How marijuana legalization will affect Mexico's cartels, in charts», en *The Washington Post*, 9 de noviembre de 2012.

²⁰³ México ocupa el lugar 97 de 99 países evaluados en su indicador de «Justicia Criminal», según World Justice Project: *Rule of Law Index 2014*, 2014, recuperado en <<http://data.worldjusticeproject.org/#/index/MEX>>.

Independientemente, es importante monitorear el desarrollo de la participación de las Fuerzas Armadas durante este sexenio, para tener mayores elementos de juicio y pueda servir a un fenómeno que viven todos los países del mundo, consistente en la transformación del rol tradicional de los Ejércitos hacia situaciones de naturaleza doméstica.

Bibliografía

- Ahart, J. y Stiles, G.: *The military's entry into air interdiction of drug trafficking from South America*, Santa Monica, CA: Rand, 1991.
- Álvarez Gómez, C. et al.: «Las Políticas Antidrogas en México y la Narcotización de la Agenda de Seguridad», en *Fuerzas armadas en la política antidrogas: Bolivia, Colombia y México*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, UNIJUS, 2011.
- Astorga, L.: *El Siglo de las Drogas. El narcotráfico del Porfiriato al nuevo milenio*, México D. F.: Random House Mondadori, 2004.
- Associated Press: «General accused by U.S. of drug trafficking denies allegations», 19 de enero de 1988, recuperado el 20/8/2014 en <<http://www.apnewsarchive.com/1988/General-Accused-by-U-S-of-Drug-Trafficking-Denies-Allegations/id-2a1413997119aee1ca34380de3f2af68>>.
- Blancornelas, J.: *El Cártel. Los Arellano Félix: la mafia más poderosa en la historia de América Latina*, México D. F.: Random House Mondadori, 2002.
- Boyer, J.-F.: *La Guerra Perdida contra las Drogas*, México D. F.: Editorial Grijalbo, 2001.
- Brands, H.: *Mexico's Narco-Insurgency and U.S. Counterdrug Policy*, Strategic Studies Institute, 2009.
- Cámara de Diputados: *Evolución del Gasto Público por Ramos 2000-2012*, México D. F.: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2012, recuperado el 31/08/2014 en <<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/>>.
- Camp, R. A.: *Generals in the Palacio: the military in modern Mexico*, Oxford: Oxford University Press, 1992.
- Celaya Pacheco, F.: «Narcoterrorism: How Has Narcoterrorism Settled in Mexico?», en *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 32, n.º 12, 2009.
- CBS News: «Mexico's new president quiet on drug violence», 29 de enero de 2013, recuperado en <<http://www.cbsnews.com/news/mexicos-new-president-quiet-on-drug-violence/>>.
- Cole, J. S.: *Militarism in Mexico: Civil-Military Relations in a Transforming Society*, Monterey, CA: Naval Postgraduate School, 1997, recuperado en <<http://calhoun.nps.edu>>.

- Consulta Mitofsky: *México: Confianza en Instituciones*, 2014, recuperado en <<http://consulta.mx/web/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/198-mexico-confianza-en-las-instituciones>>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Caso Radillo Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 23 de noviembre de 2009, recuperado en <http://fuero militar.scjn.gob.mx/Resoluciones/Radilla_Pacheco.pdf>.
- Craig, R. B.: «La Campaña Permanente: Mexico's Antidrug Campaign», en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 20, n.º 2, 1978.
- «Operation Condor: Mexico's Antidrug Campaign Enters a New Era», en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 22, n.º 3, 1980.
- «Operation Intercept: The International Politics of Pressure», en *Review of Politics*, vol. 42, n.º 4, 1980.
- Enrique Osorno, D.: *El cártel de Sinaloa. Una historia del uso político del narco*, México D. F.: Random House Mondadori, 2012.
- Freeman, L. y Sierra, J. L.: «México: la trampa de la militarización», en *Drogas y Democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, Washington D. C.: Washington Office on Latin America, 2005.
- Fiorentini, G. y Peltzman, S.: *The Economics of Organised Crime*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Gallup: *Confidence in Institutions*, 2014, recuperado el 19/09/2014 en <<http://www.gallup.com/poll/1597/confidence-institutions.aspx#1>>.
- Grillo, I.: *El Narco. Inside Mexico's Criminal Insurgency*, Nueva York: Bloomsbury Press, 2012.
- Gutiérrez, A.: *Narcotráfico. El gran desafío de Calderón*, México D. F.: Editorial Planeta, 2007.
- Habana de los Santos, M.: «Decapitan a un comandante y un oficial en Acapulco», en *La Jornada*, 21 de abril de 2006, recuperado en <<http://www.jornada.unam.mx/2006/04/21/index.php?section=politica&article=021n1pol>>.
- Hobbes, T.: *Leviatán. O materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Jordan, A. A. et al.: *American National Security*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.
- Kleinwächter, F.: *Die Kartelle. Ein Beitrag zur Frage der Organisation der Volkswirtschaft*, 1883, recuperado el 29/07/2014 en <<https://archive.org/details/kartelleeinbeitr00klei>>.
- Knorr, K.: «National Security Studies: Scope and Structure of the Field», en *National Security & American Society: Theory, Process, and Policy*, Wichita: University Press of Kansas, 1973.

- Kopel, D. B. y Blackman, P. M.: «Can Soldiers be Peace Officers? The Waco Disaster and the Militarization of American Law Enforcement», en *Akron Law Review*, vol. 30:4 (1997-1998), Akron, OH: University of Akron, 1997.
- Krause, M.: *The Drug War against Civil Liberty and Human Rights*, Postdam: Friederich Naumann Foundation, 2004, recuperado en <<http://www.davekopel.com/CJ/The-Drug-War-on-Human-Rights.pdf>>.
- Lupscha, P. A. y Schlegel, K.: *The Political Economy of Drug Trafficking: The Herrera Organization*, Albuquerque, NM: The University of New Mexico, 1980.
- Mabry, D. J.: «The U.S. Military and the War on Drugs», en *Drugs Trafficking in the Americas*, Coral Gables, Fla.: University of Miami, North-South Center, 1996.
- Mandel, R.: *The Changing Face of National Security. A Conceptual Analysis*, Westport: Greenwood Press, 1994.
- Medel, M.: *King(pin)s of the Drug World: How Bloodshed, Business, Corruption and Washington's War on Drugs made Mexico's Cartels All-Powerful*, 2010, recuperado en <<http://lanic.utexas.edu>>.
- Musto, D. F. (ed.): *Drugs in América. A Documentary History*, Nueva York: New York University Press, 2002.
- Nixon, R.: «Special Message to the Congress on Control of Narcotics and Dangerous Drugs», 14 de julio de 1969, en línea por Peters, G. y Woolley, J. T.: *The American Presidency Project*. <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=2126>>.
- «Remarks About an Intensified Program for Drug Abuse Prevention and Control», en *The American Presidency Project*, 17 de junio de 1971, recuperado en <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3047>>.
- Olson, E. L.: *The Evolving Role of Mexico's Military in Public Security*, Washington D. C.: Washington Office on Latin America, 1996, recuperado en <http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/past/mexico_evolving_role_military.pdf>.
- Organización Panamericana de la Salud: *Neurociencia del consumo y dependencia de sustancias psicoactivas*, 2005, recuperado el 29/07/2014 en <<http://www.who.int>>.
- Organización de los Estados Americanos: *El Problema de las Drogas en las Américas. Capítulo 4: La Economía del Narcotráfico*, Washington D. C.: Organización de los Estados Americanos, 2013, recuperado el 31/08/2014 en <http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/laEconomicaNarcotrafico_ESP.pdf>.
- Peralta, C.: «Falleció el fundador del cártel del Golfo», en *El Universal*, 12 de julio de 2001, recuperado el 31/08/2014 en <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/59269.html>>.

- Poppa, T. E.: *Drug Lord - The Life and Death of a Mexican Kingpin*, Seattle, WA: Demand Publications, 1998.
- Premio Nacional de Periodismo: *Entrevista con el ex Presidente Miguel de la Madrid* (audio), 27 de junio de 2013, recuperado el 31/08/2014 en <<http://www.youtube.com/watch?v=gSnbXr0KZ20>>.
- Presidencia de la República: *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, 1995, recuperado en <<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>>.
- Ravello, R.: «La consolidación», en Rodríguez, R. (coord.): *El México Narco*, México D. F.: Editorial Planeta Mexicana, 2009.
- Ríos, V.: *Evaluating the economic impact of Mexico's drug trafficking industry*, Boston, MA: Harvard University, 2008, recuperado en <http://www.gov.harvard.edu/files/Rios2008_MexicanDrugMarket.pdf>.
- Secretaría de Defensa Nacional: *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012*, México D. F.: SEDENA, 2007.
- *Informe de Rendición de Cuentas. Etapa 2*, México D. F.: SEDENA, 2012^a, recuperado el 31/08/2014 en <http://www.sedena.gob.mx/images/stories/archivos/transparencia/IRC_SEDNA-1_1a_etapa.pdf>.
- *Memoria Documental SDN-MD-11. Operaciones contra el Narcotráfico*, México D. F.: SEDENA, 2012^b, recuperado el 31/08/2014 en <<http://www.sedena.gob.mx/transparencia/rendicion-de-cuentas>>.
- *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018*, México D. F.: SEDENA, 2013.
- Shannon, E.: *Los Señores de la droga: «la guerra que Estados Unidos no podrá ganar»*, Madrid: Maeva Ediciones, 1989.
- Special Presidential Task Force: «Narcotics, Marijuana & Dangerous Drugs: Findings and Recommendations», 1969, recuperado el 28/07/2014 en <<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB86/intercept01.pdf>>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación: *Acción de Inconstitucionalidad 1/96*, 5 de marzo de 1996, sentencia recuperada el 17/08/2014 en <<http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/CERRADOS/108/96000010.019.pdf>>.
- Task Force on Organized Crime: *Task Force Report: Organized Crime: Annotations and Consultants' Papers*, Washington D. C.: The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, 1967.
- Toro, M.^a C.: *Mexico's war on drugs: causes and consequences*, Londres: Lynne Rienner Publishers, 1995.
- «México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la Seguridad Nacional», en *En Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, México D. F.: Siglo XXI Editores, 2009.

- The Young Turks: «Teen Drug Dealer Makes \$20k A Month» (vídeo), 18 de julio de 2012, recuperado en <<http://www.youtube.com/watch?v=NG-9cuWNUfK4>>.
- U.S. Department of Health and Human Services: *Results from the 2012 National Survey on Drug Use and Health: Summary of National Findings*, recuperado en <<http://www.samhsa.gov/data/NSDUH.aspx>>.
- Valdés Castellanos, G.: *Historia del Narcotráfico en México*, México D. F.: Aguilar, 2013.
- UNESCO: *The Abuse of Drugs: a growing menace*, París: The Unesco Courier, 1968, recuperado el 28/07/2014 en <<http://unesdoc.unesco.org>>.
- United States Senate Caucus on International Narcotics Control: *U.S. and Mexican Responses to Mexican Drug Trafficking Organizations*, 2011, recuperado en <<http://www.drugcaucus.senate.gov/Mexico-Report-Final-5-2011.pdf>>.
- UNODC: *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Viena: United Nations Office for Drugs and Crime, 2010, recuperado el 31/08/2014 en <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf>.
- Winkler, J.: «The Economics of a Part-time Drug Dealer» (en línea), 17 de abril de 2012, recuperado en <<http://thebillfold.com>>.

Desastres naturales, seguridad y defensa en América Latina: evolución reciente del papel de los ejércitos

Jorge Bolaños Martínez

Capítulo IV

Introducción

«Y en aquel momento Gigante de la Tierra (Cabrakán) destruía las montañas. Por poco que con el pie golpease la tierra, en seguida a causa de esto se desgarraban las montañas grandes, las montañas pequeñas. Entonces fue encontrado por los engendrados. “Joven, ¿adónde vas?”, dijéronle a Gigante de la Tierra. “No voy a ninguna parte, solamente derribo las montañas, yo soy su destructor, mientras haya días, mientras haya albas”».

Popol-Vuh (se encuentra disponible el texto completo en la dirección electrónica del Instituto Cultural Quetzalcoatl. <www.samaelgnosis.net/sagrados/pdf/popul_vuh.pdf>).

A lo largo de las siguientes páginas nos ocupamos de la creciente participación que van adquiriendo las Fuerzas Armadas cuando se producen catástrofes naturales de gravedad, realizando bien tareas de ayuda humanitaria, socorriendo a la población, bien protegiendo a las personas o a sus propiedades del pillaje que suele empeorar el tremendo impacto de estos fenómenos; o participando incluso en tareas de reconstrucción.

Labores todas estas que se corresponden con nuevas funciones atribuidas a los Ejércitos, tanto desde la propia doctrina como desde los parlamentos y despachos presidenciales, a través de la asignación de nuevas

competencias. El caso que nos ocupa en el presente capítulo constituye un complemento para el análisis de la interacción de fuerzas militares y policiales en América Latina.

Mientras otros autores con quienes compartimos espacio en este volumen se ocupan de la división de tareas y competencias con los cuerpos policiales como asunto principal, aquí abordamos una función que tradicionalmente ha sido desempeñada por organizaciones del ámbito de la protección civil.

Al ir asumiendo los Ejércitos gran parte de esas tareas, se han venido creando unidades especializadas, entre las que la Unidad Militar de Emergencias de las Fuerzas Armadas de nuestro país fue una de las pioneras.¹

Por lo que concierne al aspecto doctrinal, la polémica no ha sido ajena a la evolución señalada anteriormente.

Las discrepancias existentes provienen tanto desde sectores de la sociedad civil como desde centros de pensamiento, o bien de academias militares de muy diversa adscripción. Más adelante nos ocuparemos de los argumentos esenciales que definen a una y otra posición a este respecto.

Por otra parte, en América Latina, las diferencias territoriales que aún pueden ser consideradas disputas ya hace algún tiempo que no presentan el grado necesario de intensidad que implique el peligro de derivar en una crisis con entidad suficiente como para amenazar o poner en riesgo la paz de la región. Por consiguiente, viene ganando terreno la posición que, una vez resueltos o aletargados los conflictos fronterizos, atribuye a las Fuerzas Armadas, casi en exclusividad, la colaboración con los cuerpos policiales en la lucha contra el narcotráfico y la intervención en las situaciones de catástrofe natural. Radicaría el problema entonces en determinar cuál es la fórmula más adecuada que pueda compensar la participación policial y militar en esas dos vertientes, es decir: que en aquellas actuaciones y operaciones que sean adscritas estrictamente al ámbito de los cuerpos de seguridad, el componente militar constituya un complemento que siga solamente las directrices policiales. Este aspecto es importante, puesto que suelen producirse con bastante frecuencia colisiones entre ambas esferas, motivadas precisamente por el prurito de controlar o de dirigir cualquier acción o aspecto relacionado con la seguridad, que tradicionalmente ha caracterizado a buena parte de las Fuerzas Armadas en América Latina.

Muchas veces estas situaciones han desembocado en un uso excesivo de la fuerza, en detrimento, precisamente, de otras actuaciones que quizá hubieran resultado más efectivas para combatir el narcotráfico o la vio-

¹ Consúltense su página web en <www.ume.mde.es>.

lencia común ligada a actividades delictivas diversas, sobre todo cuando se ha extendido por amplias capas de la sociedad, y la constante presencia de grupos violentos organizados condiciona el normal desarrollo de la vida ciudadana.

Los fenómenos naturales a través de la historia

No hay un momento casi de tregua, en el largo viaje que nos lleva desde la Baja California hasta los confines australes sudamericanos, si el viajero desea recorrer la historia y el presente de las catástrofes naturales en América Latina. Furiosos volcanes que lo arrasan todo con su fuego, estremecedores terremotos en cuyas fauces naufragan miles de vidas, haciendas, ciudades y hasta países; o bien vendavales que levantan de sus anclajes tejados, cosechas de granos y frutales, buques de pesca, los modestos medios con los que millones de personas tratan de asegurar la alimentación diaria de sus familias. Que también resultan arrasados en ocasiones por riadas en las que espesas y panzudas nubes descargan torrenciales aguaceros.

La actividad de las placas tectónicas, con sus diversas manifestaciones, los volcanes, los vientos y las aparatosas tormentas han estado presentes en la vida de los pobladores de América Latina desde tiempos inmemoriales, al igual que sucedió en otros pueblos de la Antigüedad que hubieron de incluirlos como un elemento más de su forma de vida, de su cultura; en definitiva, de su relación con el medio en el que se desenvolvían. Las culturas de Grecia o Roma, también en este ámbito, nos proporcionan ricos y variados ejemplos.

En todas las culturas antiguas predominaban una serie de elementos comunes, siendo algunos de los más característicos la constante presencia de personajes mitológicos, mediante los cuales se obtenía una representación convincente de las fuerzas de la naturaleza; y un sentimiento supersticioso, palpable y evidente. En último término, eran los que dirimían, en aquellos inextricables fenómenos, el resultado de guerras, invasiones, expediciones navales.

En las civilizaciones griega y romana las cenizas y la lava que emergían del subsuelo en las erupciones volcánicas constituían una muestra de la actividad que realizaba Vulcano, dios del fuego que adoptaba la figura de un herrero. Plinio el Joven fue quien dio inicio a los primeros trabajos que pueden considerarse antecedentes de la vulcanología moderna, recopilando información, testimonios y datos relacionados con la erupción del volcán Vesubio, que en el año 79 destruyó completamente la ciudad de Pompeya.

En 1808, Friedrich Alexander von Humboldt comenzó a conferirle formato y solidez científicos, en su relato minucioso de lo que pudo observar

en la región afectada por la erupción del volcán Chimborazo, en la actual República del Ecuador.²

Pero también había espacio para míticas leyendas, como la desaparición de la Atlántida, evocada en tantas ocasiones desde que Platón la mencionara en sus *Diálogos*.

Las culturas precolombinas nos han dejado multitud de historias y leyendas, que cuentan cómo interactuaban los pueblos indio-americanos con los fenómenos adversos que les enviaba la naturaleza.

No conociendo otra explicación posible, como sucedía también en las grandes religiones monoteístas, los atribuían a la reacción iracunda de los dioses que querían de ese modo reprenderlos por alguna falta cometida. Así hacía Chibchacum (báculo de los chibcha), dios del pueblo chibcha, moradores preferentemente de la sabana de Colombia. Enojado al haber caído esa tribu en el desenfreno y la pereza, envió un diluvio que parecía no tener fin.³ Compadecido, Bochica, dios de un pueblo vecino, acabó con la maldición y sometió a Chibchacum, obligándole a cargar tierra sobre sus hombros. En la creencia chibcha, el suelo temblaba y se agrietaba debido al peso de la carga que arrostraba el dios vencido, que le hacía tambalearse.

Los indígenas que poblaban la América Central tenían entre sus dioses a un precursor de Malthus, que sacudía con enérgico afán la tierra para equilibrar la población y el espacio habitable del que se disponía.

El *Popol-Vuh*, que ha traído hasta nosotros las leyendas y la sabiduría dejadas por la cultura maya, del cual se extrajo el párrafo que encabeza la introducción de este capítulo, refleja también la interacción de estos pueblos con los desastres naturales que padecían, al estar enclavado su imperio en una zona de elevada actividad sísmica y volcánica.

De hecho, la palabra huracán proviene del mismo vocablo quiché mediante la que se designaba al «corazón del cielo», fuerza creadora y destructora a un tiempo;⁴ protagonista cuando la tierra y sus elementos surgieron de la neblina «cuando el cielo estaba en suspenso y la tierra se hallaba sumergida dentro del agua».

Mientras tanto, el Imperio Inca desarrolló un complejo sistema para acudir en ayuda de los núcleos de población que se habían visto afectados

² Véase una síntesis de sus observaciones en la página web de la Humboldt State University. <www2.humboldt.edu/avhconference/2014_history_avh.html>.

³ Más información en esta web del Ministerio de Cultura de Colombia: <<http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/bogotanitos/cuenta-la-leyenda/chibchacum-las-iras-del-patrono-de-bacata>>.

⁴ Puede accederse al *Popol-Vuh* por capítulos a través de <www.literaturaguatemala-teca.org/popol1.html>.

por un movimiento sísmico u otra contingencia llevada por la naturaleza a los dominios incaicos.

Asimismo, la cultura incaica fue la primera que se propuso introducir en la construcción de edificios elementos para que resistieran un temblor de tierra sin venirse abajo.

Pachacamac era el dios de los terremotos, hacedor del mundo, mientras que el dios Paricia inundó también la tierra para castigar el incorrecto comportamiento de sus moradores, e Illapa era el venerado dios del rayo y el trueno.⁵

Estas creencias, con diversas formas y manifestaciones, se han transmitido hasta nuestros días; no solo a través de las poblaciones indias y mestizas, que se hacen muy presentes en tantos países del subcontinente. Evidentemente, también han ejercido influencia en la élite criolla que protagonizó la historia política desde el siglo xix, desde los procesos y guerras de independencia hasta los golpes militares, las dictaduras y el intento de consolidar regímenes democráticos a lo largo de todo el siglo xx.

En cuanto a los acontecimientos más señalados que tuvieron lugar entre la llegada de las naves españolas y la emancipación colonial, transcurridos apenas ciento cincuenta años de la conquista se registró un gran terremoto, que destruyó numerosas edificaciones y causó la muerte a miles de sus habitantes.

Todos estos fenómenos adversos, que han marcado el devenir de la región, especialmente el de los países más afectados, se debe a que la costa tendida al costado occidental del continente, la bañada por el océano Pacífico, se encuentra situada junto al eje de mayor actividad sísmica en el planeta. Nos referimos al cinturón del Pacífico, que recorre, ciñéndola, la silueta de América del Sur, hallándose igualmente muy próximo también a América Central. Coincide en su extensión con el denominado cinturón de fuego, por registrar la mayor actividad vulcanológica de todo el planeta.

De acuerdo con las estadísticas recopiladas a este respecto, un porcentaje muy elevado de los movimientos sísmicos que se registran en todo el mundo tienen su origen en esta cadena sumergida en el océano que conecta al continente americano con el lejano oriente, según los datos que aporta el American Geological Survey.⁶ Cuatro de los 17 terremotos con un grado superior a 8,5 en la escala de Richter ocurridos desde 1900 han tenido su epicentro en América Latina; como ejemplo, Chile suma tres grandes terremotos en el interior de sus fronteras desde los comienzos del siglo xx.⁷

⁵ Consúltase <pueblosoriginarios.com/sur/andina/inca/illapa.html>.

⁶ Puede obtenerse más información en <<http://www.usgs.gov/science/science.php?term=304>>.

⁷ Puede consultarse <<http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3576.html>>.

Las catástrofes naturales desde la perspectiva de la seguridad y la defensa

Los fenómenos adversos y la seguridad multidimensional: presencia de las organizaciones multilaterales en América Latina

Uno de los rasgos más característicos que presentan los desastres naturales, cuando son abordados desde el prisma de la seguridad y la defensa, es la incertidumbre, la incapacidad que muchas veces sufrimos para poder anticiparnos y afrontar su impacto con mayores garantías. Se han logrado incorporar estas últimas décadas significativos avances científicos y técnicos, salvando por cierto una cifra importante de vidas, y limitando también sensiblemente el efecto destructivo de estos fenómenos. Debemos mencionar la aplicación de tecnologías a la construcción de viviendas más resistentes, o las pertenecientes al campo de la información y comunicación (sistemas de satélites) a la prevención y a labores de rescate y ayuda. La principal aplicación de estas tecnologías, en la que pueden resultar de más utilidad, es en su contribución a perfeccionar los sistemas de alerta temprana.⁸

América Latina —sobre todo en las áreas menos desarrolladas como Centroamérica— presenta una serie de carencias estructurales que dificultan la implantación de estos sistemas. No obstante, se están realizando esfuerzos para, por ejemplo, implantar progresivamente avisos telefónicos masivos a la población que permitan alertar de la inminencia de un hecho natural de consecuencias potencialmente graves para los ciudadanos.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación tienen ante sí, en efecto, un abanico muy amplio de posibilidades, aún por descubrir. Sobre todo en lo que respecta a la construcción, los sistemas de comunicación, aplicados a la prevención o la localización de víctimas, entre otros campos. En América Latina, varios países han experimentado un repunte económico, que les ha permitido incluso amortiguar el impacto de la recesión internacional que estamos viviendo desde el año 2008. De consolidarse esta tendencia en los próximos años (no hay razones de momento que indiquen lo contrario), podrán tener una participación importante en el desarrollo y la implantación de tecnologías también en la gestión de catástrofes naturales.

⁸ Consúltase De Pedro Carracedo, J.: «Las TIC y la prevención de catástrofes naturales», Red Usoi. Disponible en <<http://www.redusoi.org/docs/publicaciones/P11-Las%2520TIC%2520en%2520la%2520prevencion%2520de%2520desastres%2520naturales.pdf>>.

A pesar del efecto tan beneficioso que ha tenido la progresiva implantación de estos adelantos e innovaciones tecnológicos, en las zonas con menos recursos, aquellas donde la población presenta elevados niveles de pobreza y no puede cubrir muchas de sus necesidades más acuciantes, es donde los fenómenos adversos de la naturaleza golpean con más fuerza. En Centroamérica, que es una de las regiones más intensamente azotadas por los zarpazos de la naturaleza. En esa franja del continente encontramos la situación más desfavorable; puesto que Guatemala, El Salvador y Honduras presentan unos índices de pobreza superiores al 50% de la población. La pobreza extrema se agudiza en zonas rurales de esos países, pero también en los suburbios y barriadas de las capitales, allá donde las carencias de todo tipo dan lugar a bandas muy violentas indisolublemente ligadas a la delincuencia común; y, en situaciones de desastres naturales, a la destrucción generalizada de viviendas y negocios.

La insuficiente calidad del material empleado en las construcciones, las carencias de infraestructuras, o la excesiva dependencia de los ingresos procedentes del sector primario son factores que pueden explicar el porqué de la elevada desproporción con la que inciden las contingencias de la naturaleza en determinadas regiones, y no en otras.

Esos perjuicios llegan a alcanzar, en ocasiones, magnitudes que adquieren gran repercusión en los medios de información, la opinión pública y la comunidad internacional, cuando los episodios más dramáticos nos muestran una cara ciertamente desagradable de estos fenómenos. Aunque a veces esa repercusión se quede en el mero aluvión de noticias.

Según los datos que publica Naciones Unidas a través de la FAO (Fondo para la Agricultura y la Alimentación), los desastres naturales afectan anualmente a unos 230 millones de personas en todo el planeta.⁹ De ellas, una buena parte reside en América Latina.

En octubre de 2014, se estimaba en aproximadamente 100 millones de personas las que han sufrido algún perjuicio a consecuencia de un desastre natural, geológico o hidrometeorológico, adquiriendo gran protagonismo las inundaciones como fenómeno más frecuente, seguido de las tormentas. En concreto, las avenidas de agua habrían causado el 44% de las víctimas mortales.¹⁰

Así pues, resulta inevitable que los acontecimientos geológicos e hidrometeorológicos hayan pasado a formar parte no solo del imaginario colectivo desde tiempos ancestrales, sino también del capítulo dedi-

⁹ Al respecto puede consultarse el siguiente documento de la FAO: <<http://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i0304s/i0304s.pdf>>.

¹⁰ Véase al respecto <<http://www.efeverde.com/noticias/casi-cien-millones-de-personas-fueron-victimas-de-algun-desastre-natural-en-2013>>.

cado a los riesgos y amenazas en las recientes estrategias nacionales de seguridad, al tiempo que la preocupación por la evolución del cambio climático y su impacto en el medio y las condiciones vitales se iba extendiendo desde los países más desarrollados hacia el resto del mundo. En efecto, han sido incorporados en el apartado de amenazas no convencionales,¹¹ dentro del concepto contemporáneo de una seguridad del Estado comprehensiva y multidimensional (según la apreciación que formuló en su momento Naciones Unidas), que se ha visto plasmada en algunas de las misiones más recientes que ha desplegado la organización multilateral, como la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización en la República Centroafricana (MINUSCA) o la MINUSMA, en Malí.

En la Estrategia de Seguridad Nacional española se distingue entre dos variantes de intereses que deben ser protegidos por parte del Estado: los vitales por un lado, los estratégicos por otro.¹²

Con la finalidad de avanzar en la articulación de mecanismos más eficaces para una mayor seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe, la FAO puso en marcha una estrategia bianual, en la que establecía las líneas generales del programa y proponía las actuaciones destinadas a reducir significativamente la inseguridad alimentaria en la región después de una catástrofe natural.¹³ En este sentido, la seguridad alimentaria es un aspecto muy importante, que no ha recibido quizá atención suficiente en la definición moderna de seguridad, considerando el impacto de los desastres naturales.

Al mismo tiempo que una mayor coordinación a nivel regional, la organización de Naciones Unidas busca asesorar a los Gobiernos y planificar medidas de respuesta, allá donde el nivel de vida de la población muestra una dependencia elevada respecto a los factores climáticos, así como una capacidad de reacción muy constreñida por la escasez de medios.¹⁴

Disponible en <<http://www.fao.org>>. En el mencionado informe, la FAO coincide con las conclusiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Según este organismo, perteneciente también

¹¹ Véase Ortiz Muñoz, P. y Arancibia Morales, D.: «El rol de la Defensa en el manejo de desastres naturales: los casos de Chile, Méjico y España», en *Estudios de Seguridad y Defensa*, n.º 1, junio de 2013. Disponible en la dirección electrónica <<http://esd.anepe.cl/wp-content/uploads/2013/10/art4.pdf>>.

¹² Consúltese el texto íntegro de la ESN en la dirección electrónica <http://www.la-moncloa.gob.es/documentos/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblepdf>.

¹³ Consúltese FAO: «Estrategia Regional de la FAO para la Gestión del Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe (2011-2013)». Versión electrónica del documento disponible en la dirección <<http://www.rlc.fao.org/es/publicaciones/grd-alc/>>.

¹⁴ Consúltese FAO: «Gestión de riesgos en América Latina y el Caribe. 2013». Disponible en <<http://www.onu.org.pa/media/documentos/FAO/gestion-riesgo-america-latina-caribe.pdf>>.

a la estructura de Naciones Unidas, pone el énfasis en el cambio climático inducido por la acción del hombre como una de las principales causas que han incrementado la frecuencia de fenómenos naturales adversos en el subcontinente. Concretamente, cifra en un 2,4% más el porcentaje de desastres naturales ocurridos en la región, en comparación con el año 1979.¹⁵ La Unidad de Comercio Internacional e Industria ha elaborado una guía para prevenir y mitigar su impacto.

Por su parte, el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) hacía mención en 1994 al concepto de «seguridad humana», cuya definición implica reforzar y garantizar la protección de la seguridad individual.

En efecto, las catástrofes naturales y su resolución desde la perspectiva de la seguridad implican aspectos muy diversos: desde la seguridad alimentaria, el sostenimiento de la estructura productiva, el desarrollo económico y social, la consolidación institucional y la gobernanza. Pero abarcando también una dimensión internacional y multilateral insoslayable, que observamos reflejada en distintas facetas, desde la acción conjunta, dirigida a minimizar sus consecuencias y paliar los daños. O, igualmente, en el caso de los movimientos migratorios que generan las sequías, inundaciones, erupciones volcánicas, etc.¹⁶ De esta forma, la atención y ayuda a los ciudadanos afectados, e incluso las posteriores, más relacionadas con la reconstrucción de las infraestructuras esenciales para recuperar la normalidad de la vida cotidiana y, en lo posible, reiniciar la actividad productiva. En todas se ha trascendido el ámbito de los sistemas nacionales de protección civil, incorporándose progresivamente unidades y estructuras de los distintos Ejércitos. No se trataba ya únicamente de desplegar unidades dispuestas a entrar en combate cuando se producía una catástrofe natural, sino más bien de ir integrando esta faceta en la estructura de las Fuerzas Armadas contemporáneas. Por consiguiente, esa transformación ha impulsado la especialización del personal que es destinado en el desempeño de todas las funciones asociadas a los fenómenos geológicos o hidrometeorológicos adversos y sus consecuencias en la población. Este proceso se ha desarrollado de forma paralela a la tendencia hacia la profesionalización que han seguido las Fuerzas Armadas en una gran mayoría de países. En América latina, este proceso va acompañado de otro que incorpora funciones policiales —más propias de los cuerpos de seguridad en general— a las Fuerzas Armadas. Se ha designado con el controvertido —y poco estético— término de «policializa-

¹⁵ Consúltese en línea la *Guía general para la prevención-mitigación de vulnerabilidades y control de desastres hidrometeorológicos*, a través de la dirección <<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/44594/P44594.xml&xsl=/mexico/tpl/p9f.xsl&base=/mexico/tpl/top-bottom.xsl>>.

¹⁶ Entre otros, véase <https://www.fidh.org/IMG/pdf/Migraciones_Asie_esp.pdf>.

ción».¹⁷ En consonancia con lo expresado al comienzo de este epígrafe, el hecho de que los conflictos entre Estados se hayan reducido de un modo tan significativo sin duda ha allanado el camino para que los Ejércitos de América Latina puedan transitar la vía que les conduce, de manera que —afortunadamente— parece irrevocable, a compartir estación de destino con organizaciones relevantes de la sociedad civil, aparte de los reseñados cuerpos de seguridad interior.

Se trata, en definitiva, de lo que algunos autores han coincidido en denominar «construcción de la confianza». En efecto, recuperarla o edificarla si se ha extraviado o si esa confianza fue abandonada a su suerte, según los casos. Por eso, precisamente, los Gobiernos del continente tratan de obtener los réditos que puede deparar la necesaria adaptación de los Ejércitos a las actuales circunstancias; presentando a las Fuerzas Armadas desde una arista más acorde con las transformaciones que hemos señalado con anterioridad, vinculadas primordialmente a funciones de tradicional carácter policial.

Incorporación de las Fuerzas Armadas a la protección en catástrofes naturales

Como algunos de los ejemplos más destacados que ilustran la evolución que se va experimentando en las Fuerzas Armadas, Rodolfo Arroyo de la Rosa menciona el Ministerio de la Federación Rusa para Asuntos de Defensa Civil, Emergencias y Desastres (EMERCOM), presente en el Gobierno de Moscú desde mediada la década de los 90, de cuya dirección se encarga un militar con empleo de general de división.¹⁸ El mismo autor se refiere a las Unidades de Instrucción e Intervención de la Seguridad Civil (UIISC), que se encuentran operativas en la estructura del Ministerio de Interior de Francia, mandadas también por un general.

Mientras, en Estados Unidos es el USNORTHCOM el mando que tiene la responsabilidad de asesorar a los departamentos civiles de la administración norteamericana en todos los asuntos relacionados con fenómenos naturales.¹⁹

¹⁷ Consúltase Zabaleta Betancourt, J. A. (coord.): *El laberinto de la inseguridad ciudadana: bandas criminales, seguridad de fronteras y regímenes penitenciarios en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, Universidad Veracruzana, Colección Grupos de Trabajo, 2014. Disponible en la dirección electrónica <http://www.clacso.org.ar/area_academica/2c3_libro_detalle.php?idioma=&id_libro=869&pageNum_rs_libros=>>.

¹⁸ Consúltase Arroyo de la Rosa, R.: «Activación de unidades militares especializadas en protección civil en América Latina y el Caribe», documento marco 11/2012, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en la dirección electrónica <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2012/DIEEEM11-2012_ProteccionCivilLatinoamerica_RAroyo.pdf>.

¹⁹ Consúltase la información incluida en la página web del US Northern Command: <<http://www.usnorthcom.mil>>.

El mismo autor plantea, como hipótesis plausible, que las tendencias descritas contribuyen a revitalizar la administración de los Ejércitos latinoamericanos, en cuanto abren nuevos canales de comunicación, de interacción y de participación conjunta con el poder y la sociedad civiles.

En este sentido, es relevante subrayar los beneficios asociados a las intervenciones de unidades militares en labores de ayuda humanitaria y rescate cuando se producen situaciones de emergencia. Desde luego, hacen que parezcan más creíbles las manifestaciones en las que mandos y políticos se pronuncian en favor de acelerar la modernización de las Fuerzas Armadas. No obstante, persisten algunas disfunciones que han de ser superadas en los próximos años, particularmente en lo que concierne a la coordinación entre los distintos cuerpos y departamentos administrativos llamados a intervenir.

Por otra parte, debemos hacer aquí una breve mención a la Unidad Militar de Emergencias (UME), que fue creada en España hace casi una década, y que en sus primeros años de funcionamiento ha logrado consolidarse como una referencia, particularmente para los países latinoamericanos, dentro de la tendencia a la constitución de unidades específicamente diseñadas para actuar en situaciones de graves catástrofes, incluyendo aquellas provocadas por el hombre, como pueden ser los incendios forestales.

A lo largo de América Latina, sobre todo en las zonas más expuestas a los rigores climatológicos o sísmicos, se van ampliando las unidades dedicadas a la protección en situaciones de emergencia, que, dentro de las a veces limitadas posibilidades de cada país, van recibiendo una mayor dotación de medios humanos y equipamiento que refuerzan sus capacidades operativas. En suma, se trata de buscar una coordinación cada vez más sólida y eficaz entre las administraciones militar y civil.

En este mismo sentido, y siguiendo de nuevo a Rodolfo Arroyo de la Rosa, en un análisis publicado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos, el enemigo en el campo de batalla es ahora sustituido por las fuerzas de la naturaleza, cuando estas se tornan contra las vidas y los intereses de la población.

Un equipamiento adecuado, la celeridad en el despliegue de efectivos y una elevada capacidad para adaptarse rápidamente a cualquier circunstancia adversa son algunas de las ventajas que se atribuyen a las efectivas fuerzas militares a la hora de afrontar la respuesta a una catástrofe. Las características que hemos enumerado son especialmente valoradas en aquellas regiones, como sucede en América Latina, que se encuentran expuestas y amenazadas de forma cotidiana por fenómenos de este tipo.

Si bien apenas se cuestiona la importancia de contar con unidades altamente especializadas que puedan responder con garantías a las contin-

gencias de la naturaleza, sí han surgido opiniones que, utilizando como argumento la reciente y desafortunada historia de las dictaduras militares en América Latina muestran cierto recelo hacia el creciente protagonismo que se va transfiriendo a los Ejércitos en labores tradicionalmente encomendadas a cuerpos de protección civil.²⁰ Y no porque se alberguen dudas respecto a la profesionalidad de los efectivos asignados a estas nuevas unidades, sino porque en determinados países aún hoy se suele acoger con desconfianza cualquier decisión que pudiera manifestarse en una ampliación de las parcelas de poder reservadas a los militares.

Louis Goodman y Arroyo de la Rosa convienen en apuntar ciertas conductas como las responsables de que emerjan los sentimientos de recelo que en un momento dado, pueden asentarse en la sociedad,²¹ entre ellas:

Que la presencia militar pueda acarrear la «expulsión» de otras organizaciones que se consideraban legitimadas para ocupar ese espacio.

Es lo que ha venido a suponer una constante en el rechazo de determinados sectores sociales, los privilegios que han podido retener las Fuerzas Armadas, así como comportamientos más cercanos a los grupos de presión, antes que a los característicos como uno de los pilares de los poderes públicos.

En el mismo sentido encontramos la constante tentación de hacer política, que proviene de los procesos de independencia y de las luchas internas que se prolongaron durante los siglos XIX y XX, y que fueron protagonizadas por liberales y conservadores, en sus distintas versiones.

Por esa misma razón, como hemos visto, desde otros sectores más proclives a incrementar su participación en la vida civil, se enfatizan las ventajas de incorporar definitivamente estas funciones a la estructura de los Ejércitos latinoamericanos. Y esto sucede así al establecerse nuevas áreas de interacción entre los departamentos civiles y los militares. No es posible construir este espacio sin mecanismos que refuercen la acción conjunta, o sin que acepten de buen grado y hagan suyo el reparto de funciones en la protección de los ciudadanos bajo la supremacía de los valores e instituciones vigentes en una democracia moderna.²²

Por otra parte, insistimos de nuevo en traer a estas páginas la concepción multidimensional de la seguridad que ha venido implantándose estos últimos lustros, así como en su influencia en la creación de nuevos espacios multilaterales y regionales de cooperación en esa materia. Ya no está centrada exclusivamente en la esfera estatal, sino que abarca

²⁰ Véanse a este respecto los capítulos escritos por Sonia Alda Mejías y Juan Rial para este *Cuaderno de Estrategia*.

²¹ Véase Goodman, L. J.: «Las relaciones cívico-militares en el siglo XXI», Resdal. Disponible en la dirección <www.resdal.org/atlas/paper-goodman-region.html>.

²² Véase Arroyo de la Rosa, *op. cit.*

otros aspectos decisivos para el bienestar de las sociedades modernas y para los individuos que las forman, como el incremento de la protección ante las catástrofes naturales o achacables al propio ser humano. Por consiguiente, se van incorporando varios elementos que resultan determinantes en la seguridad de los ciudadanos; de la propia sociedad civil, en tanto que componente esencial del cuerpo estatal.

En esta evolución reciente de la concepción teórica de la seguridad, las organizaciones multilaterales están asumiendo un papel más activo, y una posición de liderazgo.

Procesos incipientes de integración, algunos ya de lleno inmersos en una fase de consolidación más avanzada, han contribuido a ir generando espacios comunes de seguridad en la región; que muchas veces tropiezan, sin embargo, con reminiscencias de las políticas de bloques. O bien se ven constreñidos por las reticencias que aún suscita renunciar a espacios propios de soberanía a favor de las iniciativas de alcance regional.

Precisamente por esa razón se le ha concedido tanta importancia a la implicación de las Fuerzas Armadas a la hora de aliviar los efectos de los desastres naturales; principalmente en aquellos países que presentan la coincidencia de haber padecido dictaduras militares y verse igualmente expuestos al golpeo recurrente de las fuerzas de la naturaleza.

En esa misma dirección han ido dirigiéndose, para converger, algunas de las iniciativas más destacadas que se han emprendido a nivel multilateral, en las principales organizaciones de integración regional.

En este sentido, la OEA inició una serie de debates, y puso en funcionamiento varios grupos de trabajo que trajeron como resultado la articulación doctrinal hemisférica. Uno de los documentos de referencia dentro de ese cuerpo teórico es la denominada Declaración de la Seguridad en las Américas, aprobada en México D. F. en el año 2003.²³

El objetivo fundamental que se había planteado al celebrar esa cumbre a partir de esa formulación doctrinal, fue la creación de la Comisión Especial para la Seguridad Hemisférica, con el propósito de adecuar el marco conceptual y las subsiguientes actuaciones a ese cambio de paradigma que se ha ido imponiendo estos últimos años a escala mundial.

Pero también tratando de presentar unas líneas de acción y decisión comunes para el continente americano. En ese sentido, se incorporaban los aspectos ambientales, junto a los sociales, sanitarios o económicos, en relación a la nueva seguridad compartida, siempre basada en los principios y valores que consagran la Carta de las Naciones Unidas y la carta de la propia OEA.

²³ Se encuentra disponible el texto completo en la dirección electrónica <<https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>>.

Se reconocía en la declaración la necesidad de brindar soluciones a los «problemas intersectoriales» que representan las nuevas amenazas a la seguridad, tales como las que nos ocupan en estas páginas: «m) La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

- el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- la pobreza extrema y la exclusión social que padecen tan amplios sectores de la población, que también repercuten en la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social, vulnerando la sensación de seguridad de los Estados; la trata de personas;
- los ataques a la seguridad cibernética;
- la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas».

Por lo que se refiere a la puesta en práctica de la declaración no se prodiga en proponer acciones concretas, quedando algo relegada la referencia a las catástrofes naturales.

Estas requerían, a juicio de los Estados firmantes, implicar en acciones conjuntas a los poderes públicos, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, si bien se planteó pronto el reto de materializarlas.

En el apartado 39 de la declaración, se dice textualmente:

«Expresamos nuestra preocupación por los desastres naturales, así como por los originados por el hombre, que afectan a los Estados del Hemisferio y causan daños más profundos en los Estados más vulnerables y que aún no han desarrollado capacidades adecuadas de prevención y mitigación. Nos comprometemos a reforzar los mecanismos interamericanos existentes y a desarrollar nuevos mecanismos de cooperación para mejorar y ampliar la capacidad de respuesta de la región en la prevención y mitigación de los efectos de estos desastres. Responderemos de manera eficaz y rápida a los desastres naturales al fortalecer las acciones e instituciones bilaterales, subregionales y multilaterales existentes como el Comité Interamericano para la Reducción de los Desastres Naturales (CIRDN) y, cuando sea posible, utilizar la tecnología y los recursos científicos para impedir que ocurran, así como tomar medidas de adaptación para mitigar sus efectos, tratando de evitar o reducir el daño al medio ambiente, a la infraestructura crítica y productiva, a nuestro patrimonio y, lo que es más importante, a nuestros pueblos».

Por lo que se refiere al Tratado Interamericano de Asistencia Mutua, mencionado en el documento de 2003 como uno de los ejes en torno a los que se canalizaría la respuesta multilateral al impacto de las contingencias naturales,

En ese mismo marco institucional, por tanto, queda encuadrada la Secretaría de Seguridad Multidimensional.

En uno de sus primeros informes, la comisión recuerda que el promedio diario de fallecimientos a consecuencia de desastres naturales es de 184 personas, y que esos fenómenos representan, junto a los conflictos armados, las mayores causas de movimientos migratorios.

De otro lado, es habitual que las catástrofes naturales también muestren sus consecuencias perjudiciales sobre las condiciones de vida de los individuos y familias, tales como la escasez de cosechas o en el encarecimiento de alimentos básicos, como arroz, cereales, legumbres, carne.²⁴ No faltan los análisis que establecen una relación directa entre, por ejemplo, las revueltas que tuvieron lugar en varios países árabes a partir de 2011 y el repentino encarecimiento de esos productos en los mercados internacionales.

Por otra parte, la espectacularidad y los efectos destructivos que han mostrado los desastres naturales recientes han sido interpretados, en numerosos estudios y análisis, como una consecuencia inevitable del cambio climático y su impacto en la vida de los seres humanos, puesto que afecta a su hábitat y a los recursos alimenticios y energéticos del planeta. Aquí la voz cantante la lleva el IPCC, que abandera la posición de quienes prevén consecuencias catastróficas para las próximas décadas debido al cambio climático originado por la acción del hombre.²⁵

Incluyendo procesos característicos de las sociedades desarrolladas, como la urbanización, que ha experimentado un gran auge en muchas áreas de los países del sur, así como la industrialización de zonas costeras, las infraestructuras para extracción de hidrocarburos y similares.

Otro enfoque es el que considera los daños materiales o económicos causados por una erupción volcánica, por ejemplo, en el territorio de un país vecino, como sucedió con el volcán Caulle en Chile, que arrojó lava y cenizas al otro lado de la frontera.²⁶ Por eso, reiteramos, la importancia que

²⁴ Consúltase más información en la página web del Proyecto del Banco Mundial para la Mitigación de Catástrofes Naturales: <<http://www.bancomundial.org/projects/P064913/natural-disaster-mitigation?lang=es>>.

²⁵ Véase Field, C.: «Informe especial sobre la gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático», IPCC. Disponible en <http://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/IPCC_SREX_ES_web.pdf>.

²⁶ Consúltase al respecto la información que ofrece la Universidad de Chile en <www.geologia.uchile.cl/erupciones-recientes-del-volcan-chaiten-y-cordon-caulle>.

adquieren los espacios comunes de toma de decisiones y acción a escala hemisférica. Indudablemente, el hecho de que las diferencias fronterizas (con la excepción de la franja en donde convergen reivindicaciones bolivianas y peruanas sobre Chile) hayan perdido intensidad facilita esa interacción de los Gobiernos para buscar soluciones beneficiosas para todas las partes.

De acuerdo con la organización internacional UNISDR (Sistema de Naciones Unidas para la Reducción de los Desastres Naturales), una gestión comprehensiva de las catástrofes naturales, en tanto que riesgo para la seguridad de los Estados, debe ser abordada tomando en consideración varios frentes; uno formado por medidas clasificadas como «no estructurales», entre las que podemos mencionar:

- Un plan para la reducción del riesgo de desastres
- Planificación de contingencias
- Preparación
- Prevención
- Pronósticos

En este mismo ámbito de actuaciones no estructurales, pero sí esenciales para poder afrontar con más posibilidades de éxito los embates de la naturaleza, se encuentra el fortalecimiento de las capacidades de respuesta de las administraciones públicas y de la sociedad civil, lo que ha dado en llamarse el grado de resiliencia de un país.²⁷

La UNISDR se encarga de promover acciones y sinergias destinadas a suavizar el impacto de las catástrofes, prestando asesoramiento a Gobiernos y canalizando aportaciones científicas y técnicas de relevancia en esta materia.

En mayo de 2014, se celebró en Guayaquil (Ecuador) el IV Encuentro de la Plataforma Regional para la Reducción de Desastres en las Américas. El comunicado final destaca la necesidad que advierten los Estados participantes de fomentar la implicación de organizaciones comunitarias y de la sociedad civil en la mitigación de riesgos. Asimismo, se valoran diversos proyectos emprendidos para mejorar la resistencia de las ciudades en eventuales fenómenos naturales adversos. También, en la línea de lo expresado en estas páginas, se reconoce que es fundamental fortalecer la coordinación entre los distintos Gobiernos, a través de los mecanismos y posibilidades que ofrecen las organizaciones de integración regional.

No obstante, en los 38 puntos que contiene la declaración final no se hace ninguna mención a la participación de las Fuerzas Armadas en labores de ayuda y protección a las poblaciones afectadas.²⁸

²⁷ Consúltase la página web de este organismo, <<http://unisdr.org>>.

²⁸ Consúltase el comunicado final en <http://www.eird.org/pr14/docs/Comunicado_Guayaquil_PR14_V29May14.pdf>.

Como señalamos al comienzo de este capítulo, en la Estrategia de Seguridad Nacional, aprobada por el Gobierno español en 2013, los desastres y catástrofes naturales son definidos como un riesgo que debe ser abordado desde la perspectiva de la seguridad y defensa. En este documento, que ha sido modificado para adaptar su contenido a la cambiante realidad internacional, se aborda el asunto al que dedicamos estas páginas.

Del mismo modo queda recogido en la primera Estrategia Nacional de Seguridad aprobada por el Gobierno de Chile,²⁹ y en un documento de idéntica naturaleza del que se ha dotado México, denominado Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018.³⁰

Algunos casos recientes de desastres naturales han puesto de manifiesto cuán necesario resulta establecer mecanismos de cooperación entre administraciones, Estados y organizaciones regionales con el fin de que las actuaciones planificadas y ejecutadas para paliar los efectos tengan mayor eficacia.

Además, en tanto que se trata de un aspecto de la seguridad compartido por la gran mayoría de países latinoamericanos, la Organización de Estados Americanos efectuó una serie de recomendaciones, que se vieron reflejadas en el Plan Interamericano para la Prevención, la Atención de los Desastres y la Coordinación de la Asistencia Humanitaria, que fue elaborado por el grupo de trabajo sobre Mecanismos para la Prevención, Atención de los Desastres y Asistencia Humanitaria.³¹

Como no podía ser de otro modo en función de la ubicación geográfica del continente, la prevención de los fenómenos naturales adversos es un aspecto esencial en todas las políticas hemisféricas que han sido diseñadas con la finalidad de poner fin a la incidencia de estos acontecimientos en la población y los recursos del continente.

Por su parte, Jeffrey Mazo pone el énfasis en cómo afecta la eventualidad de los desastres naturales a las capacidades de las Fuerzas Armadas, sobre todo en lo que se refiere a una planificación para que la respuesta sea inmediata y efectiva y reduzca al mínimo posible los daños personales y materiales. Y resalta un aspecto fundamental en la inclusión de estos acontecimientos en las estrategias de seguridad: se refiere el autor al riesgo de inestabilidad, que tiende a multiplicarse tras una catástrofe que puede adquirir tan grandes dimensiones. El despliegue de los cuerpos y fuerzas de seguridad en labores de ayuda humanitaria, rescate y

²⁹ Disponible el texto completo en la dirección electrónica <https://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/chile.pdf>.

³⁰ Disponible en la dirección electrónica <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014>.

³¹ El texto íntegro del plan se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica, perteneciente a la OEA: <<http://www.rimd.org/advf/documentos/50421d7fe7bc8.pdf>>.

atención de víctimas y heridos, detrae medios humanos y materiales de tareas vinculadas al mantenimiento de la seguridad, registrándose con frecuencia episodios descontrolados de violencia.³²

Por otra parte, Mazo sitúa el grado de intensidad que alcanzan los fenómenos medioambientales adversos a la capacidad de «resiliencia» adquirida por el país afectado, aspecto que, una vez más, nos lleva a la planificación y a la adopción de estrategias y medidas de carácter preventivo: planificación, alerta temprana y capacidad de respuesta, según las propias palabras del autor. Estas tres vertientes serán las que determinen si ese fenómeno meteorológico o sísmico llegará o no a traspasar el umbral de lo que se considera una catástrofe natural.

En cuanto a la clasificación de los riesgos que vienen asociados a los desastres naturales, parece existir una relación inversa entre la probabilidad de que ocurra una catástrofe natural y su virulencia, de tal modo que las que causan más estragos son las que en principio menos probables se presentan. Esta circunstancia eleva un tanto la dificultad para prevenir esos fenómenos. Como ejemplo representativo y esclarecedor, las previsiones del terremoto que ocasionó la destrucción de Fukushima es que ocurra un sismo con esas características cada 30.000 años.

Siguiendo una vez más al investigador del IISS Jeffrey Mazo, pueden diferenciarse tres fases:

El riesgo más inmediato, que implica realizar una llamada de alerta sobre las capacidades operativas que han de ser desplegadas para poder afrontar las necesidades de ayuda humanitaria a la población civil que resulta directamente afectada. Despliegue que en términos militares se conoce por las siglas inglesas HARD (*Humanitarian and Disaster Relief*).³³

En un segundo nivel, el riesgo alcanza una dimensión más amplia, afectando a infraestructuras críticas vitales para el país, a su estructura productiva y social, amenazando incluso a las mismas instituciones que hacen posible la pervivencia del mismo Estado. Los países más desarrollados tampoco son inmunes a este potencial destabilizador proveniente de las catástrofes naturales, como ha podido comprobarse en casos aún muy recientes en nuestra memoria colectiva, como el huracán Katrina que batió con fiereza el territorio de la sureña Louisiana estadounidense, el destructivo *tsunami* que inundó las costas del sudeste asiático o el grave episodio del terremoto que tan dramáticamente afectó a la central nuclear japonesa de Fukushima; este último es presentado

³² Consúltense este y otros artículos del autor en <<http://www.iiss.org/en/politics%20and%20strategy/blogsections/2014-d2de/september-b6af/can-we-afford-to-address-climate-change-3fa7>>.

³³ Puede consultarse al respecto <<http://www.un.org/en/globalissues/humanitarian/>>.

como un claro ejemplo de desastre natural causado por la influencia de la acción directa del hombre sobre el medio, como sucede también con los vertidos de crudo en zonas costeras (el Prestige es el ejemplo que recordamos con desasosiego los españoles).

Igualmente relacionado con el punto anterior, el tercer nivel que aparece en la clasificación elaborada por Jeffrey Mazo se refiere a las catástrofes naturales como un factor que ejerce de multiplicador de la inseguridad y de conflictos armados. Aquí, las explosiones de violencia o la intensificación de conflictos abiertos se presentan como los riesgos más palpables. Las primeras pueden surgir bien por el efecto del hambre, la falta de agua y la destrucción de hogares y enseres, bien a consecuencia del descontento sobrevenido por la respuesta —o por su ausencia— dada por las autoridades a la situación de crisis. Así queda recogido, entre otros, en la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, o en el documento de revisión estratégica de la defensa estadounidense (publicado en 2014).³⁴

Estas situaciones se ven agravadas por un fuerte impacto económico, con el riesgo de que el país afectado se suma en un bucle de inseguridad, crisis económica e inestabilidad institucional que le cueste bastante tiempo abandonar.

Asimismo, se producen otras consecuencias que, aun sin causar víctimas mortales, o daños en forma de destrucción, golpean el modo de vida de las sociedades modernas, en particular de las occidentales. En el año 2010, la erupción de un volcán islandés, el Eyjafjallajökull, arrojó tal cantidad de cenizas a la atmósfera que el espacio aéreo en el norte de Europa hubo de mantenerse cerrado durante casi una semana. Con el subsiguiente caos en los aeropuertos y perjuicios para particulares, negocios y administraciones. En esos casos, la relación con la seguridad y defensa viene dada por la necesidad de recuperar la operatividad en el tráfico de aeronaves, evitando en lo posible el tremendo coste económico que genera el atasco aeroportuario. Prueba de la importancia adquirida por los fenómenos meteorológicos adversos para todos los Gobiernos y la comunidad internacional son los documentos en los que se incluyen instrucciones a los sectores interesados, como sucede con el código rojo aprobado en Islandia ante la posible erupción del complejo volcánico Bardarbunga (cita de Jeffrey Mazo, *Under the volcano*, IISS).

El hecho de que los países con más dificultades económicas y carencias institucionales sean los más afectados ha impulsado como solución el despliegue de misiones internacionales de ayuda y reconstrucción. Uno de los ejemplos que vienen de forma inmediata a la memoria es la que

³⁴ Disponible el texto completo en la dirección electrónica <www.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf>.

fue enviada a Haití, con ocasión del terremoto que sufrió este pequeño país cuando apenas se iniciaba el año 2010, aprovechando la cobertura de la MINUSTA, que había sido desplegada a comienzos de siglo para contribuir a la pacificación del país.³⁵

Durante los primeros días de enero, el mayor seísmo que se registraba en territorio haitiano en 200 años convertía en escombros y añicos la ciudad de Puerto Príncipe, su capital. Decenas de miles de víctimas mortales; gran parte de la población vagando por las calles tras haber perdido su hogar y pertenencias, además de amigos y familiares; una sociedad y unas instituciones sumidas en el caos más absoluto, con la tarea de comenzar la reconstrucción material, emocional, institucional, económica. Así quedó la porción francesa de la isla La Española tras aquel terremoto, que no solo resquebrajó el suelo haitiano. Abrió de nuevo las heridas de este pequeño país, pobre entre los pobres y castigado por todas las plagas que van estrechamente unidas a los conflictos internos y a los episodios de violencia social generalizada.

Transcurridas escasas horas desde que el temblor de tierra borrara hasta los cimientos de Puerto Príncipe, la comunidad internacional se encontró con la evidencia de tener que intervenir. En primer lugar, para rescatar los cuerpos de las personas fallecidas, curar heridos, auxiliar y facilitar agua y comida a los supervivientes, retirar escombros, demoler, apuntalar.

Una vez solventada la grave situación de ayuda humanitaria, aquellos primeros trabajos debían dejar paso a las labores de reconstrucción en todos los órdenes y de estabilización social y política.

Fue entonces cuando Naciones Unidas se movilizó para revitalizar la MINUSTA (Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití) que, al momento de redactar estas páginas, mantiene vigente su mandato hasta octubre de 2015. Constituida en 2004, su sede de la capital haitiana se vio afectada por el seísmo, sufriendo la pérdida de vidas humanas en el personal de la misión.

En junio de 2010, mediante la Resolución 1927 del Consejo de Seguridad, el contingente militar fue incrementado en más de 4.000 efectivos, entre militares y agentes de Policía, hasta superar la cifra de 14.000, que se ha visto progresivamente reducida hasta aproximadamente la mitad, según el Consejo de Seguridad ha considerado que se iba avanzando en el cumplimiento de los objetivos asignados a la misión.

La mayor parte de los países de América Latina participaron en las fuerzas desplegadas por la MINUSTA, bien en el contingente militar, bien aportando agentes de Policía. El mandato original de la misión, según

³⁵ Véase <www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah>.

dispone la Resolución 1542/2004, ya ponía el énfasis en la supervisión, reestructuración y reforma de los cuerpos locales de seguridad. Este fue también el caso de España, además del personal sanitario, bomberos y una gran cantidad de ayuda económica y material reunida en las semanas posteriores a la catástrofe.

La Resolución 1908 del Consejo, adoptada el 19 de enero de 2010, supuso una modificación temporal del mandato. El objetivo prioritario, en lo que supuso una aplicación en el terreno de la reciente inclusión de los desastres naturales como un elemento más de las recientes estrategias de seguridad, fue abordar las tremendas consecuencias que arrojó el movimiento telúrico sobre los haitianos.

Los Gobiernos que no participaron en MINUSTA con envío de efectivos a Puerto Príncipe fueron: México, Nicaragua, Venezuela, y Cuba, además de las islas del Caribe y Guayana.

En el subcontinente latinoamericano nos encontramos con un complejo marco de integración regional que, en situaciones de urgencia, cuando es preciso adoptar decisiones con presteza y aplicarlas sobre el terreno, evidencia aún ciertas dificultades para alcanzar acuerdos y consolidar procedimientos eficaces de actuación. En cuanto los Gobiernos y organizaciones de integración vayan resolviendo las diferencias que frenan el potencial de acción conjunta, se multiplicarán las posibilidades de ofrecer una respuesta con garantías ante acontecimientos adversos, como las catástrofes naturales.

Por lo que se refiere a la participación de la OEA en las labores de ayuda y reconstrucción en Haití, fue articulada en torno a la FUPAD (Fundación Panamericana para el Desarrollo). Este organismo desplegó un equipo de 150 personas, que en los primeros meses tras el seísmo se involucró de lleno en la ayuda humanitaria, proporcionando alimentos, agua y refugio a los damnificados. En una fase posterior, los responsables de la FUPAD destacan la contribución de esa fundación a la creación de empleo, mediante la contratación de trabajadores locales para llevar a cabo tareas de desescombro, limpieza o reparación de infraestructuras básicas, entre otras.³⁶ Insistimos en que una acción multilateral decidida y ágil en este ámbito permitiría hacer acopio de una mayor cantidad de recursos humanos y materiales.

Desde la FUPAD se han promovido acuerdos y colaboraciones con Gobiernos y organismos familiarizados con la respuesta a los fenómenos naturales adversos. En esta línea de actuación se enmarca el suscrito con Taiwán en 2013, mediante el cual el país asiático se comprometió a cooperar con Haití en la implantación de estrategias y prevención de catás-

³⁶ Consúltese para más información <www.oas.org/es/estados_miembros/haiti/?pastnews=all>.

trofes naturales.³⁷ En este sentido, la proyección de América Latina desde una perspectiva internacional y multilateral abre nuevas posibilidades.

Actualmente, la OEA centra sus esfuerzos en impulsar un proceso democrático en Haití que haga posible superar también las secuelas de los seísmos políticos de estas últimas décadas, una de las principales causas de que el país esté aún sumido en la más absoluta pobreza; una situación que, obviamente, agrava sobremanera los efectos perjudiciales de los grandes desastres naturales, impidiendo que se pueda proporcionar una respuesta institucional inmediata que salvaguarde la vida y la integridad física de los ciudadanos.

Por su parte, la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), que se sitúa siempre en un ángulo contrapuesto a la cooperación que impulsa Washington a través de la OEA, emitió una declaración en febrero de 2010, como cierre a una cumbre de jefes de Estado y de Gobierno con la crisis de Haití como principal punto en el orden del día.³⁸ Desde esta organización se reclamó el liderazgo de las autoridades haitianas en el proceso de reconstrucción del país. Por consiguiente, desde UNASUR se condiciona cualquier intervención internacional a ese liderazgo del Gobierno afectado. Subyace en las palabras que recogen las conclusiones de la Cumbre de Quito que en UNASUR

Si bien existe un amplio acuerdo en cuanto a lo necesario que resulta enviar unidades especializadas que ayuden a los Gobiernos y poblaciones afectados, han surgido polémicas inevitables que se ciernen sobre algunas actuaciones de los militares desplegados o que cuestionan la actitud respecto a las autoridades y organizaciones locales.

En este sentido, la intervención del Ejército norteamericano en Haití levantó una oleada de críticas, muchas de las cuales cuestionaron la conveniencia de «militarizar» las misiones destinadas a proveer ayuda humanitaria a los ciudadanos afectados por una catástrofe natural.

Conclusiones

Hemos realizado a lo largo de estas páginas un breve repaso de la incorporación de los desastres naturales al concepto y las estrategias de seguridad, y a la participación de las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos en labores de protección a la población civil cuando se producen estos fenómenos, tan perjudiciales para las personas.

³⁷ Entre otras reseñas, consúltese esta en la página de la FAO: <<http://www.fao.org/agronoticias/agro-noticias/detalle/es/c/175199>>, con acceso el 9 de mayo de 2014.

³⁸ Consúltese el comunicado en la dirección electrónica <www.comunidadandina.org/unasur/dec_unasur_haiti.pdf>.

Teniendo en cuenta que los Ejércitos de América Latina se encuentran actualmente en una fase de evolución, condicionada también por las transformaciones políticas que tienen lugar en cada uno de los países, quedan abiertas varias líneas de análisis e investigación alrededor de estas cuestiones.

Dejamos pues algunas reflexiones para cerrar el contenido de este capítulo.

En cuanto a la intervención de las Fuerzas Armadas en los desastres naturales, es evidente que se produce una asunción de funciones que habían sido desempeñadas por cuerpos civiles de protección y de seguridad.

Teniendo en cuenta el contexto político latinoamericano, habrá que prestar atención a cómo va evolucionando esa interacción, así como la división de funciones y la convivencia de ambas partes. Por lo que respecta a los mandos y al personal militar, la intervención en catástrofes naturales quizá sea una de las áreas en las que más fácil resulte hallar puntos de encuentro y coincidencia, que hagan posible fomentar la colaboración y coordinación, beneficiando así a otros aspectos relevantes para la seguridad de los países de América Latina.

Por otra parte, la articulación de respuestas a los desastres naturales, tanto en el apartado de la prevención como en todo lo que concierne a la protección, mitigación de efectos, reconstrucción de viviendas e infraestructuras, son aspectos en los que más se avanzará cuanto más se trabaje de forma conjunta. Partiendo de las vías de colaboración bilaterales y multilaterales que ya se han abierto, y en el marco de las organizaciones regionales de integración, América Latina podrá seguir avanzando para adoptar medidas preventivas y de alerta. Resulta vital aquí el fortalecimiento de la coordinación y colaboración constante entre los distintos Ejércitos, así como entre los cuerpos de seguridad.

Como ya hemos visto en el presente capítulo, la participación de las Fuerzas Armadas en los fenómenos adversos, ya sean causados por la naturaleza o por la acción del hombre,

Bibliografía

- Arroyo de la ROSA, R: «Activación de unidades militares especializadas en protección civil en América Latina y el Caribe», documento marco 11/2012, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- De Pedro Carracedo, J.: «Las TIC y la prevención de catástrofes naturales», Red Usoi, 2014 (documento en versión digital).
- CEPAL: «Guía general para la prevención-mitigación de vulnerabilidades y control de desastres hidrometeorológicos», 2011 (documento en versión digital).

- FAO: «Análisis de gestión del riesgo de desastres naturales: una guía. Serie sobre el medioambiente y la gestión de los recursos naturales», 2013 (documento en versión digital).
- Field, C.: «Informe especial sobre la gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático», IPCC (documento en versión digital).
- Goodman, L. J.: «Las relaciones cívico-militares en el siglo XXI», Resdal (documento en versión digital).
- Ortiz Muñoz, P. y Arancibia Morales, D.: «El rol de la Defensa en el manejo de desastres naturales: los casos de Chile, México y España», Estudios de Seguridad y Defensa, n.º 1, junio de 2013.
- Popol-Vuh* (libro en versión digital).
- Zabaleta Betancourt, J. A. (coord.): «El laberinto de la inseguridad ciudadana: bandas criminales, seguridad de fronteras y regímenes penitenciarios en América Latina», Buenos Aires: CLACSO, Universidad Veracruzana, Colección Grupos de Trabajo, 2014 (documento en versión digital).

Composición del grupo de trabajo

Coordinador:

D. Miguel Requena y Díez de Revenga

Vocal y secretario:

D. Jorge Bolaños Martínez

Vocales:

D. Juan Rial

D. Sonia Alda Mejías

D. Gustavo González Fernández

Cuadernos de Estrategia

- 01 La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica
- 02 La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la defensa nacional
- 03 La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única
- 04 Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional
- 05 La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988)
- 06 Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental
- 07 Los transportes en la raya de Portugal
- 08 Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos
- 09 Perestroika y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética
- 10 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I)
- 11 La gestión de los programas de tecnologías avanzadas
- 12 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II)
- 13 Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la defensa nacional
- 14 Ideas y tendencias en la economía internacional y española

- 15 Identidad y solidaridad nacional
- 16 Implicaciones económicas del Acta Única 1992
- 17 Investigación de fenómenos belígenos: método analítico factorial
- 18 Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90
- 19 La profesión militar desde la perspectiva social y ética
- 20 El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo
- 21 Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas
- 22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional
- 23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica
- 24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas)
- 25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida
- 26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur
- 27 El Espacio Económico Europeo. Fin de la Guerra Fría
- 28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I)
- 29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT)
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI
- 31 Estudio de «inteligencia operacional»
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española
- 33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE
- 34 La energía y el medio ambiente
- 35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas defensa
- 36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90
- 37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990
- 38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas
- 39 Las fronteras del mundo hispánico
- 40 Los transportes y la barrera pirenaica
- 41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX

- 42 Las expectativas de la I+D de defensa en el nuevo marco estratégico
- 43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III)
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II)
- 45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental
- 46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa
- 47 Factores de riesgo en el área mediterránea
- 48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990)
- 49 Factores de la estructura de seguridad europea
- 50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS
- 51 Los transportes combinados
- 52 Presente y futuro de la conciencia nacional
- 53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa
- 54 Evolución y cambio del este europeo
- 55 Iberoamérica desde su propio sur. (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica)
- 56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro
- 58 La sociedad y la defensa civil
- 59 Aportación de España en las cumbres iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992
- 60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este
- 62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas
- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial
- 64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español
- 65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario
- 66 Los estudios estratégicos en España
- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa
- 68 Aportación sociológica de la sociedad española a la defensa nacional

- 69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos
- 70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental
- 71 Integración de la red ferroviaria de la península ibérica en el resto de la red europea
- 72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder
- 73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993)
- 74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana
- 75 Gasto militar e industrialización
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante
- 77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE)
- 78 La red de carreteras en la península ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes
- 79 El derecho de intervención en los conflictos
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la defensa nacional
- 81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa
- 82 Los cascos azules en el conflicto de la ex-Yugoslavia
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI
- 84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos
- 85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP)
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes
- 88 El mar en la defensa económica de España
- 89 Fuerzas Armadas y sociedad civil. Conflicto de valores
- 90 Participación española en las fuerzas multinacionales
- 91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos
- 92 Balance de las primeras cumbres iberoamericanas
- 93 La cooperación hispano-franco-italiana en el marco de la PESC
- 94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales

- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones
- 96 Panorama estratégico 1997/98
- 97 Las nuevas Españas del 98
- 98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio
- 100 Panorama estratégico 1998/99
- 100 1998/99 Strategic Panorama
- 101 La seguridad europea y Rusia
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX
- 103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa
- 106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010
- 106-B Maghreb: perception espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
- 107 Panorama estratégico 1999/2000
- 107 1999/2000 Strategic Panorama
- 108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa
- 109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso
- 110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español
- 111 Ideas sobre prevención de conflictos
- 112 Panorama Estratégico 2000/2001
- 112-B Strategic Panorama 2000/2001
- 113 Diálogo mediterráneo. Percepción española
- 113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole
- 114 Aportaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica
- 115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia
- 116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz
- 117 Panorama Estratégico 2001/2002
- 117-B 2001/2002 Strategic Panorama
- 118 Análisis, estrategia y prospectiva de la Comunidad Iberoamericana

- 119 Seguridad y defensa en los medios de comunicación social
- 120 Nuevos riesgos para la sociedad del futuro
- 121 La industria europea de defensa: presente y futuro
- 122 La energía en el espacio euromediterráneo
- 122-B L'énergie sur la scène euroméditerranéenne
- 123 Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica
- 124 Nihilismo y terrorismo
- 125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico
- 125-B The Mediterranean in the New Strategic Environment
- 126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones
- 127 Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional
- 128 Comentarios de estrategia y política militar
- 129 La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades
- 130 El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y defensa internacional
- 131 Crisis locales y seguridad internacional: El caso haitiano
- 132 Turquía a las puertas de Europa
- 133 Lucha contra el terrorismo y derecho internacional
- 134 Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas
- 135 La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis
- 136 Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos
- 137 Irán, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo
- 138 La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno
- 139 Security Sector Reform: the Connection between Security, Development and Good Governance
- 140 Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima
- 141 La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional
- 142 Del desencuentro entre culturas a la Alianza de Civilizaciones. Nuevas aportaciones para la seguridad en el Mediterráneo
- 143 El auge de Asia: implicaciones estratégicas

- 144 La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad
- 145 La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa
- 145 B The European Security and Defense Policy (ESDP) after the entry into Force of the Lisbon Treaty
- 146 Respuesta europea y africana a los problemas de seguridad en África
- 146 B European and African Response to Security Problems in Africa
- 147 Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis
- 148 Conflictos, opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción
- 149 Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio
- 150 Seguridad, modelo energético y cambio climático
- 151 Las potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial
- 152 Actores armados no estables: retos a la seguridad
- 153 Proliferación de ADM y de tecnología avanzada
- 154 La defensa del futuro: innovación, tecnología e industria
- 154 B The Defence of the Future: Innovation, Technology and Industry
- 155 La Cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha
- 156 El gran Cáucaso
- 157 El papel de la mujer y el género en los conflictos
- 157 B The role of woman and gender in conflicts
- 158 Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica
- 159 Los potenciadores del riesgo
- 160 La respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global
- 161 Seguridad alimentaria y seguridad global
- 161 B Food security and global security
- 162 La inteligencia económica en un mundo globalizado
- 162 B Economic intelligence in global world
- 163 Islamismo en (r)evolución: movilización social y cambio político
- 164 Afganistán después de la ISAF
- 165 España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles

- 166 Energía y Geoestrategia 2014
- 166 B Energy and Geostrategy 2014
- 167 Perspectivas de evolución futura de la política de seguridad y
defensa de la UE. Escenarios de crisis
- 167 B Prospects for the future evolution of the EU's security and
defence policy. Crisis scenarios
- 168 Evolución del mundo árabe: tendencias
- 169 Desarme y control de armamento en el siglo xxi: limitaciones al
comercio y a las transferencias de tecnología
- 170 El sector espacial en España. Evolución y perspectivas

