

Revista latinoamericana de investigación crítica

ihc

ISSN 2409-1308 - Año III N°4
Enero - Junio 2016

Entrevista a **MARCELO SAIN**



MAYLIN CABRERA AGUDO
LUIS FERNANDO TREJOS ROSERO
RAFAEL MOLINA GABRIEL
MARÍA SOLEDAD SÁNCHEZ
ANDRÉS PÉREZ ESQUIVEL
JHON ANTÓN SÁNCHEZ
YUNIER ROJAS BAZAIL
NORMA GIARRACCA
FORTUNATO MALLIMACI
ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ
PUE (Programa Universitario de
Estudios sobre Ciudad), UNAM

Fotografías: *Fotos centros históricos*
PUEC-UNAM (Programa Universitario
de Estudios sobre Ciudad)



CLACSO

4

ihc





**Revista latinoamericana
de investigación crítica**

iHC



Revista latinoamericana de investigación crítica

Año III Nº 4 | Publicación semestral | Enero-Junio de 2016

Director Carlos Fidel [Profesor Consulto Universidad Nacional de Quilmes, Argentina]

Secretario de Redacción Guillermo de Martinelli [Director, Licenciatura en Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Quilmes]

Consejo Académico

- Anete Leal Ivo [Universidad Federal de Bahía, Brasil]
- Luis Suárez Salazar [Instituto Superior de Relaciones Internacionales, Universidad de La Habana, Cuba]
- Alicia Ziccardi [Universidad Nacional Autónoma de México, México]
- Jorge Lara Castro [Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas, Universidad Católica de Asunción, Paraguay]
- Susana Mallo Reynal [Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay]

Consejo Editorial

- Aldo Ferrer [Universidad de Buenos Aires, Argentina]
- Dora Barrancos [Universidad de Buenos Aires, Argentina]
- Laura Tavares Soares [Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Brasil]
- Consuelo Silva [Escuela Latinoamericana de Postgrados, Universidad de Artes y Ciencias Sociales, Chile]
- Carlos Mario Perea Restrepo [Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogota, Colombia]
- Montserrat Sagot [Universidad de Costa Rica, Costa Rica]
- Gioconda Herrera [Facultad de Ciencias Sociales Ecuador]
- María Teresa Montes de Oca Choy [Facultad de Filosofía e Historia, Universidad de La Habana, Cuba]
- Martha Rosa Schteingart Garfunkel [Colegio de México, México]
- Marcia Rivera Hernández [Instituto Latinoamericano de Educación para el Desarrollo, Puerto Rico].
- Gloria Amézquita Puntiel [Escuela Multitemática, República Dominicana]
- Pablo González Casanova [Universidad Nacional Autónoma de México, México]

Domicilio de la publicación

Estados Unidos 1168, C1101AAX, Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Teléfono: [54 11] 4304-4302

www.clacso.org.ar/investigacioncritica

revistalatinoamericana@clacso.edu.ar

**Revista latinoamericana
de investigación crítica**

iHC



Año III N° 4
Enero-Junio 2016



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Pablo Gentili Secretario Ejecutivo
Fernanda Saforcada Directora Académica

Área de Acceso Abierto al Conocimiento y Difusión

Coordinador Editorial Lucas Sablich

Coordinador de Arte Marcelo Giardino

Diseño Editorial

Fluxus Estudio

Arte de Tapa

Marcelo Giardino

Fotografías: PUEC-UNAM (Programa Universitarios de Estudios sobre Ciudad).

Impresión

Gráfica Laf SRL

Propietario Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO

ISSN: 2409-1308 - Impreso en Argentina - Junio de 2016

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales



Norad Patrocinado por la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.
Dirección Nacional del Derecho de Autor: Expediente en trámite.

Esta revista está disponible en texto completo en la Red de bibliotecas Virtuales de CLACSO biblioteca.clacso.edu.ar

Se autoriza la reproducción de los artículos en cualquier medio a condición de la mención de la fuente y previa comunicación al director.
La responsabilidad por las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

Sumario

11 Introducción
Carlos Fidel

TEMA CENTRAL: CUESTIONES Y POLÍTICAS DE RESGUARDO DEMOCRÁTICO EN AMÉRICA LATINA

17 Las políticas de seguridad de CARICOM en torno al
crimen transnacional organizado: incidencia de los
intereses estadounidenses de seguridad nacional
(2001-2011)
Maylin Cabrera Agudo

55 FARC-EP: ¿Actores políticos no estatales con
inserción internacional o delincuentes organizados?
Luis Fernando Trejos Rosero

89 Una evaluación al estado de las instituciones
de seguridad pública: una comparación entre el
Triángulo Norte de Centroamérica, y Nicaragua.
¿Alguna diferencia?
Rafael Molina Gabriel

123 Finanzas, ilegalismos y sociedad en la Argentina reciente: Una aproximación al mercado financiero por sus *fugas*
María Soledad Sánchez

147 Luz, cámara, policía. La institucionalización de una nueva fuerza policial
Andrés Pérez Esquivel

OTRAS TEMÁTICAS

173 Evaluación del Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural en Ecuador: la política de inclusión de los pueblos y nacionalidades del Ecuador (Decreto 60 de 2009)
Jhon Antón Sánchez

199 Reestratificación y política social en Cuba contemporánea
Yunier Rojas Bazail

217 Prologo a *Nosotros los indios*
Norma Giarracca

APORTES DE COYUNTURA

227 Los derechos humanos como paradigma de una sociedad de iguales y diferentes
Fortunato Mallimaci

239 La desigualdad, tarea pendiente y posible en América Latina
Enrique Valencia Lomelí

ENTREVISTAS

253 Marcelo Sain: “Si acá se politiza el ejército se hace por derecha, nunca por izquierda”
Martin Granovsky

SOCIEDAD Y ARTES

267 Fotos centros históricos
**PUEC-UNAM (Programa Universitario de Estudios
sobre Ciudad)**

273 Guía para la presentación
de originales

277 Posición ética y corrección
de las prácticas editoriales

Introducción a la *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica* **(I+C) Número 4**

Carlos Fidel
(Director)

El número 4 (cuatro) de la *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica (i+c)* corresponde al primer semestre de 2016. Su producción está acompañada por la cooperación de destacados investigadores de las ciencias sociales que forman parte del Consejo Académico y Editorial.

Esta iniciativa es una propuesta encauzada a convocar a toda/os los cientistas sociales que, desde distintas perspectivas abordan las múltiples temáticas vinculadas a las ciencias sociales latinoamericanas. Los artículos seleccionados para su publicación son parte de un conjunto de escritos abiertos a todos los tópicos y corrientes de pensamiento que surcan, caracterizan y son parte de la realidad histórica, del presente y futuro de nuestro continente.

Continente vivaz en la fecundación de ideas y confección de descripciones, representaciones e interpretaciones plenas de narraciones e imágenes explicativas de los escenarios materiales y virtuales que, a veces, pueden llegar a plasmarse en la conformación de nuevos ideales y proyectos, los que suelen discurrir, expandiéndose de forma tal que invaden otros campos concretos, entre ellos y no solamente, frecuentan el hallazgo de figuras en los discursos y estrategias propia del ámbito de la acción política y del registro de las políticas públicas.

i+c
Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

Los territorios donde incursiona I+C están trazados por realidades atravesadas por senderos que circulan en direcciones marcadas por dinámicas en permanente transformación; mutación que en muchas zonas esta empujada por el signo de la crisis que pueden tener los modos de estimular hacia una transición social, alojando tendencias enmarcadas por la presencia de la historia que afloran en antiguas creencias, tensionando las contradicciones de la actual sociedad cruzada por la segregación, fragmentación y la desigualdad.

Mapa de relaciones sociales habitadas de múltiples variedades de discrepancias y acuerdos, las que forjan situaciones que van tomando forma en el fulgor y aspiraciones de los actores, en muchas situaciones adoptan los impulsos expansivos de la búsqueda de la justicia y emancipación, en convivencia equitativa y democracia.

Es posible que en los enunciados precedentes encontremos uno de los sentidos de esta publicación: crear un espacio que favorezca los flujos de intercambio, colaboración y encuentro de disímiles resultados de exploraciones y propuestas que incidan en proyectos colectivos, con la finalidad de configurar un entramado de enlaces que potencien las necesarias y urgentes transformaciones del mundo que residimos.

Un lugar difícil de ocupar pero no imposible. Una de las ventajas de i+c es que se beneficia en ese propósito del largo y ancho camino que transitó CLACSO, en el que fue conformando un extenso entramado de investigadores, asociado con otras instituciones, actores y producciones editoriales, que con el paso del tiempo, con adelantos y reflujos, fueron potenciando y coayudando en el montaje de una densa y expansiva red simbólica, concreta, presencial, virtual y plena de palabras, que tiende a disolver las diferencias regionales y sociales.

En esta revista se le otorga un sitio privilegiado al convencimiento de que en la invención libre y el fervor está el futuro de la investigación crítica, que en este caso tiene el signo de la/os jóvenes investigadora/es. Por ello, en las páginas de i+c se encuentra una porción significativa de los resultados recientes de la producción realizada por investigadora/es sociales latinoamericanos que están iniciando el camino de la investigación.

El apartado correspondiente al *Tema Central* denominado “*Cuestiones y Políticas de Resguardo Democrático en América Latina*”, presentamos a los siguientes autores y trabajos:

- *Maylin Cabrera Agudo*. “Las políticas de seguridad de CARICOM en torno al crimen transnacional organizado: incidencia de los intereses estadounidenses de seguridad nacional (2001-2011)”.

- *Luis Fernando Trejos Rosero*. “¿FARC-EP: Actores políticos no estatales con inserción internacional o delincuentes organizados?”
- *Rafael Molina Gabriel*. “Una evaluación al estado de las instituciones de seguridad pública: una comparación entre el Triángulo Norte de C.A. y Nicaragua. ¿Alguna diferencia?”
- *María Soledad Sánchez*. “Grandes ganancias ilegales, pequeños costos penales. Las estrategias ilegales de reproducción de la elite financiera argentina. (Pidió que aclaremos que es un trabajo del 2011)”
- *Andrés Pérez Esquivel*. “Luz, Cámara, Policía. La institucionalización de una nueva fuerza policial.”

En el siguiente bloque presentamos *Otras Temáticas* que comprende:

- *Jhon Antón Sánchez*: “Evaluación del Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y al Exclusión Étnica y Cultural en Ecuador: la política de inclusión de los pueblos y nacionalidades el Ecuador (Decreto 60 de 2009)”
- *Yunier Rojas Bazail*: “Reestratificación y Política Social en Cuba Contemporánea”.
- *Norma Giarraca*: “Prologo al libro “Nosotros los indios”, de Hugo Blanco, Ediciones Herramienta y Ediciones La Minga, julio 2010, 224 páginas, ISBN 978-987-25455-1-2”

La siguiente temática expresa el denominado “*Aportes de Coyuntura*” con la colaboración de los siguientes autoras:

- *Fortunato Mallimacchi*: “Los derechos humanos como paradigma de una sociedad de iguales y diferentes”
- *Enrique Valencia*: “La desigualdad, tarea pendiente y posible en América Latina”

En el apartado de *Entrevistas* se encuentra el diálogo realizado en CLACSO TV por Martin Granovsky a Marcelo Sain.

En el apartado *Sociedad Y Artes* encontramos una producción fotográfica en centros históricos urbanos de México, realizada por el PUEC-UNAM (Programa Universitarios de Estudios sobre Ciudad)

de la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La publicación de la revista tiene su origen y se sostiene en las ideas y los comprometidos apoyos de los miembros del Equipo de la Secretaría Ejecutiva y del Comité Directivo; además cuenta con la colaboración de los Centros de Investigación que conforman la red CLACSO. Resalta la creativa y eficiente contribución de Guillermo de Martinelli, en la compleja tarea de delinear y elaborar *i+c*.

Es de destacar a los investigadores que participan solidariamente en el Consejo Académico y del Consejo Editorial, asegurando el rigor académico de la revista. También queremos agradecer a todos los investigadores y hacedores de la cultura que, con sus trabajos y/o evaluaciones a los artículos que se publican en estas páginas, asisten en la elaboración de la revista.

Dedicamos este número a la XXV Asamblea General y de la VII Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), que se llevaron a cabo en la ciudad de Medellín del 9 al 13 de noviembre de 2015. Fueron dos eventos internacionales de gran preeminencia académica e institucional, los que convocó a reconocidos académicos y actores de la vida política y social latinoamericana.

Con tristeza recordamos que el martes 8 de marzo de 2016, a los 88 años murió Aldo Ferrer, quien fue el primer Secretario Ejecutivo de CLACSO. Ferrer fue en el año 2000 uno de los fundadores del Plan Fenix, ocupó varios cargos en el gobierno de la provincia de Buenos Aires y en el gobierno nacional de la Argentina. Su obra y acción es una referencia relevante del pensamiento económico heterodoxo.

Tema Central
Cuestiones y Políticas de
Resguardo Democrático
en America Latina



Las políticas de seguridad de CARICOM en torno al crimen transnacional organizado

Incidencia de los intereses estadounidenses de seguridad nacional (2001-2011)

Maylin Cabrera Agudo

Resumen

Se llevó a cabo en la región, durante el período 2001-2011, en el marco de la CARICOM, un proceso sin precedentes de institucionalización de la cooperación de seguridad contra la delincuencia organizada transnacional

El proceso antes mencionado fue fundado con la creación de diferentes espacios para el diálogo político en la temática, también en el establecimiento de nuevas agencias e instituciones que se centraron en la lucha contra este fenómeno transnacional, así como en el desarrollo de un marco normativo subregional.

Para explicar la naturaleza y el alcance de este proyecto, se critica la doctrina de “seguridad nacional

Abstract

An unprecedented process of institutionalization of regional security cooperation against transnational organized crime took place within the framework of CARICOM in the period 2001-2011. The aforementioned process was founded on the creation of different spaces for political dialogue on this issue, also in the establishment of new agencies and institutions focused on fighting this transnational phenomenon, as well as in the development of a sub-regional regulatory framework. The U.S. “national security” interests have been a critical factor in order to explain the nature and scope of this process. The

i+c

Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

“propuesta por EEUU, utilizada para defender sus propios intereses en la región, pero que no contribuye a solucionar los desafíos complejos a los que se enfrentan las naciones del Caribe.

latter has proved its functionality to the US interests (through security instruments biased in favor of its domination system in the region), but not to the solutions of the complex challenges which the Caribbean nations face.

CARICOM Security Policies: US National Security Interests (2001-2011)

i+c

Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

Maylin Cabrera Agudo

Es magíster en Relaciones Internacionales (Alto Instituto de Relaciones Internacionales Raúl Roa García) y magíster en Estudios del Caribe (Universidad de La Habana). Actualmente es investigadora del Centro Hemisférico Estudios de Estados Unidos y de la Universidad de La Habana. La mayor parte de su actividad de investigación se ha centrado en los problemas del Caribe relacionados con la seguridad y la injerencia e intereses de Estados Unidos en la región.

MSc. in International Relations (the High Institute of International Relations “Raúl Roa García”) and MSc. in Caribbean Studies (The University of Havana). Currently she is a researcher of the Center for Hemispheric and U.S. Studies of the University of Havana. Most part of her research activity has focused on the issues of Caribbean security and the United States security interests in the region.

MAYLIN CABRERA AGUDO

Palabras clave

1| Caribe 2| CARICOM 3| Seguridad regional 4| Seguridad Nacional de EEUU
5| Crimen Organizado Transnacional

Keywords

1| Caribbean 2| CARICOM 3| Regional Security 4| United States National Security
5| Transnational Organized Crime.

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

CABRERA AGUDO, Maylin. Las políticas de seguridad de CARICOM en torno al crimen transnacional organizado. Incidencia de los intereses estadounidenses de seguridad nacional (2001-2011). *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (4): 17-54, primer semestre de 2016.

Las políticas de seguridad de CARICOM en torno al crimen transnacional organizado

Incidencia de los intereses estadounidenses de seguridad nacional (2001-2011)

Introducción

Los intereses hegemónicos y de dominación de Estados Unidos en el Caribe, en los marcos de una profunda asimetría de poder, han constituido una variable clave en la construcción histórica de las relaciones entre este país y las naciones miembros de CARICOM¹. En función de ello se comprenden las multidimensionales bases sobre las que se han sentado dichas relaciones, y que en última instancia, tributan al sistema de dominación estadounidense en el área. El diseño e implementación de políticas de seguridad y defensa en la subregión, por las connotaciones que la misma tiene en términos de “seguridad nacional” para Estados Unidos, ha jugado un papel central en este sentido.

El Tratado que dio origen a la Comunidad del Caribe y al Mercado Común Caribeño (CARICOM), no incorporó los temas de seguridad y defensa entre los aspectos identificados como medulares para la integración subregional. Es en el contexto de la denominada posguerra fría que se sientan las bases para la construcción de la seguridad como un ámbito de concertación dentro de este esquema de integración. Este proceso tuvo un importante referente en las políticas articuladas en torno a los fenómenos del crimen transnacional organi-

1 El Tratado Constitutivo de CARICOM, el Tratado de Chaguaramas, fue firmado el 4 de julio de 1973 por los gobiernos de Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago. Posteriormente lo firmaron Belice, Dominica, Granada, Montserrat, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis y Las Bahamas. La incorporación de naciones no anglófonas como miembros plenos, tiene lugar a partir de la década del noventa del pasado siglo, siendo los casos de Surinam (1995) y de Haití (2002). Para los fines de este trabajo, el énfasis se colocará en una perspectiva regional de CARICOM.

zado en el área. En ello incidió no sólo la creciente repercusión de los mismos y la necesidad de enfoques regionales en su abordaje; sino también, y como una variable clave con relación a la naturaleza y alcance de las políticas articuladas, el papel que los enfoques estadounidenses respecto al abordaje del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas venía jugando en el fortalecimiento de su sistema de dominación en el área.

Fenómenos del crimen transnacional organizado, principalmente el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, y el tráfico ilícito de armas asociado al mismo, tienen un amplio impacto en la subregión que comparten las naciones miembros de CARICOM. Se ha señalado la incidencia de estos en los altos niveles de criminalidad existentes en el área, así como las altas tasas de asesinatos, las que, habiéndose incrementado en los últimos años para muchos países del área, figuran entre las mayores a nivel internacional (UNODC and World Bank, 2007: iii). Ello tiene lugar, por demás, en una subregión caracterizada por profundas vulnerabilidades que tienen entre sus expresiones los ámbitos económico, energético, ambiental, de salud, entre otros². En este contexto, tuvo lugar la creación del Grupo de Trabajo sobre Crimen y Seguridad por parte de CARICOM en el año 2001. Junto a la creación del portafolio de seguridad (drogas y armas ilícitas) dentro del “gabinete” de CARICOM creado en el año 2000, y a la decisión en el año 2007 de institucionalizar la seguridad como cuarto pilar del esquema caribeño de integración, estos sucesos han sido expresión de la voluntad política de esta institución para posicionar de manera sistemática la seguridad en torno al crimen organizado como un área de concertación.

El presente trabajo asume la definición de seguridad dada por Ivelaw L. Griffith, el que la concibe a partir de tres dimensiones interrelacionadas: defensa nacional (relativa a la protección de la soberanía y la integridad territorial frente a la amenaza de otros Estados y actores no estatales, seguridad pública (relativa al mantenimiento del cumplimiento de la ley y el orden) y seguridad ciudadana (relativa a la protección de los derechos civiles y políticos de las personas residentes en una nación, sean o no ciudadanos de la misma) (Griffith, 2002). Este enfoque es coherente particularmente con el abordaje de los fenómenos del crimen transnacional organizado, a partir de las múltiples expresio-

2 Véase que once de los países miembros de CARICOM encabezan la lista del Índice de Vulnerabilidad Compuesta del Banco Mundial; en tanto nueve figuran entre los diez primeros con relación al Índice de Vulnerabilidad Económica de las Naciones Unidas (Girvan, 2006).

nes e implicaciones que los mismos tienen, de manera imbricada, en cada uno de los ámbitos referidos. Asimismo, se entiende por crimen transnacional organizado una unidad de redes flexibles interconectadas entre sí, las cuales trascienden los marcos de los Estados-nación, estableciendo mercados ilícitos y economías informales de bienes y servicios de carácter transnacional (Zabyelina, 2005).

Los estudios de seguridad en el Caribe tienen un referente importante en los análisis relativos a los fenómenos del crimen transnacional organizado y en relación a estos, las relaciones existentes con Estados Unidos como una variable relevante del contexto a considerar. Ivelaw L. Griffith y Luis Suárez Salazar, en particular, hacen importantes aportes analíticos en esta área de estudio. Ambos autores realizan una lectura crítica que apunta a las relaciones de poder que se entretienen en la construcción e implementación de las estrategias contra el tráfico ilegal de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas, pero que ciertamente son susceptibles de extrapolarse al resto de los fenómenos que se engloban dentro del crimen transnacional organizado, como el tráfico ilegal de armas y de personas. Asimismo, la definición de la “seguridad nacional” estadounidense como un instrumento en función de sus intereses hegemónicos y de dominación (Hernández Martínez, 1988), constituye otro importante marco analítico desde el cual abordar y comprender el proceso de construcción de las relaciones entre CARICOM y Estados Unidos en materia de seguridad. En este marco, el propósito de esta investigación ha sido argumentar la tesis de que los intereses estadounidenses de “seguridad nacional” han tenido un peso importante en el proceso de construcción de las políticas de seguridad subregional de CARICOM en torno al crimen transnacional organizado en el período 2001-2011.

A partir de la literatura analizada, se pudo constatar que si bien la misma ha tenido un foco importante en el abordaje del crimen transnacional organizado y sus expresiones en el área, no ha ocurrido lo mismo con las políticas de seguridad construidas en función de darle respuesta a estos problemas, entre ellas las que se han estado construyendo en los marcos de CARICOM a partir de la creación del Grupo de Trabajo sobre Crimen y Seguridad. Debe apuntarse, no obstante, que se tuvo constancia de menciones a algunas de estas políticas (de manera muy descriptiva y epidérmica), en un breve artículo de Edmund Dillon (Dillon, 2006), en un informe de RESDAL (RESDAL, 2010) y en un artículo de Jorge Rodríguez Beruff (Rodríguez Beruff, 2009). Asimismo, Lilian Bobea, aún cuando aborda el tema del crimen transnacional organizado en el Caribe, y en ese marco hace referencias a algunas de las políticas construidas en los marcos de CARICOM

(Bobeá, 2009), las mismas no constituyeron su objeto de estudio. Lo antes referido figura entre los elementos que justifican la pertinencia del presente estudio.

El trabajo se estructuró en dos capítulos. El Capítulo 1 abordó, desde una aproximación histórica, las relaciones entre Estados Unidos y CARICOM en el ámbito de la seguridad subregional en el período 1973-2000, destacándose al mismo tiempo las principales premisas teóricas asumidas en el desarrollo de la investigación. En función del parte aguas que significó la denominada Posguerra Fría, se dividió el capítulo en dos acápite, teniendo el primero como referente la creación de CARICOM en el año 1973. En el Capítulo 2, dividido también en dos epígrafes, el análisis se concentró en el abordaje específico del problema de estudio. El primero tuvo como objeto los intereses de seguridad de Estados Unidos y de CARICOM en la subregión, mientras el segundo se concentró en la descripción y análisis de las políticas de esta institución en los marcos de los intereses definidos en el epígrafe que le antecedió.

Capítulo 1. Antecedentes históricos de las relaciones entre CARICOM y Estados Unidos en el ámbito de la seguridad subregional caribeña (1973-2000)

1. Las relaciones CARICOM-Estados Unidos en el ámbito de la seguridad subregional en el Caribe (1973-1989)

La importancia geoestratégica del Caribe³ ha constituido el eje principal que da coherencia histórica a las multidimensionales bases (económicas, políticas, ideológicas) sobre las que se fueron sentando los vínculos entre este grupo de naciones y Estados Unidos. La concepción estadounidense de “seguridad nacional” ha jugado un papel central en este sentido. En un acercamiento histórico al proceso de construcción e implementación de dicha concepción, Jorge Hernández Martínez ha destacado las bases objetivas sobre las que el mismo tuvo lugar, siendo relevantes en este sentido sus aproximaciones teóricas al carácter instrumental de la concepción de “seguridad nacional” en función de la construcción y preservación de la hegemonía estadounidense (Hernández Martínez, 1988). Los aportes de este y otros autores que

3 En la presente investigación, se entenderá por Caribe a la subregión que conforman las naciones insulares miembros de CARICOM, más las continentales (Belice, Surinam y Guyana).

incorporan también esta perspectiva en sus análisis⁴, constituyen un importante marco analítico desde el cual abordar y comprender el proceso de construcción de las relaciones entre esta nación y CARICOM.

La creación de CARICOM en el año 1973 tuvo como antecedente el complejo proceso de integración de sus naciones miembros al sistema de dominación estadounidense⁵, en función principalmente de los intereses geopolíticos y geoeconómicos de este en la subregión. Así se constató en la nueva correlación de fuerza frente a Gran Bretaña, que tuvo un hito importante en la firma del Tratado de Bases por Derroteros de 1940, pero que constituyó tan sólo la punta del iceberg de un proceso mucho más amplio que desde antes venía consolidando la creciente importancia de Estados Unidos como actor económico y político en el Caribe anglófono. Así se evidencia, por ejemplo, en la creación de instituciones subregionales a instancias suyas (y en estrecha coordinación con las metrópolis existentes en el área), las que constituyeron importantes vínculos para la penetración económica e ideológica estadounidense (López Coll, 1983), como parte del establecimiento de un articulado sistema de dominación.

La “crisis hegemónica” experimentada por Estados Unidos en la década del setenta del siglo pasado, contribuyó a profundizar aún más este proceso. La misma constituyó una variable relevante a partir de la cual se reforzaron los mecanismos que en la práctica hacían efectiva una percepción más agudizada con relación a la subregión (y en general a la Cuenca del Caribe) como una esfera de influencia estratégica. Ello tuvo lugar en los marcos del ascenso de la derecha en el panorama político interno de Estados Unidos a mediados de la década referida, que se materializaría en la Nueva Derecha en la década del ochenta (Jaramillo, 1990: 69). En este contexto, se ampliaron las relaciones con este grupo de naciones en el ámbito militar, tuvo lugar un proceso de militarización y se instrumentaron mecanismos económicos motivados por razones de “seguridad nacional”, siendo este el caso de la Iniciativa de la Cuenca para el Caribe⁶, complementando un acercamiento integral al área.

4 Tales son los casos, por citar algunos de los autores consultados, de Luis René Fernández Tabío, Luis Suárez Salazar, Humberto García Muñiz y Jorge Beruff.

5 Se suscribe la definición de sistema de dominación estadounidense dada por Luis Suárez Salazar, refiriéndose al hemisferio americano: “la alianza asimétrica elaborada por las clases dominantes, los poderes fácticos y los gobiernos temporales estadounidenses con sus contrapartes de Canadá y de la mayor parte de los estados territoriales de América Latina y el Caribe”. (Ponencia en 9na Conferencia de Estudios Americanos, Centro de Estudios sobre América, 2010).

6 Ratificada por el Congreso estadounidense en agosto de 1983. Este instrumento unilateral, conocido originalmente como *Caribbean Basin Economic Recovery Act*

El Tratado de Chaguaramas firmado el 4 de julio de 1973, el cual dio origen a CARICOM, estableció como pilares de este esquema de concertación e integración: la integración económica, la concertación de las políticas exteriores, y la cooperación en otras áreas identificadas como relevantes para el desarrollo de la Comunidad. La dimensión de seguridad y defensa no fue incorporada. A ello debió contribuir, entre otras variables, el hecho de no existir un consenso a nivel subregional en relación al carácter marcadamente ideologizado y militarizado de estos temas en el contexto de la Guerra Fría. Véase que un grupo de estas naciones adoptaron posiciones “tercermundistas” y “latinoamericano-caribeñistas”, las que incluían la defensa de los conceptos de “seguridad económica” y “pluralismo político ideológico” (Suárez Salazar, 2003a).

Durante el período analizado, los mayores avances en el área de seguridad y defensa en cuanto a coordinación subregional, tuvieron lugar en el Caribe oriental. Tanto la disposición del establecimiento de un Comité de Defensa y Seguridad por parte del Tratado Constitutivo de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO), Tratado de Basterre en el año 1981, como la del Sistema de Seguridad Regional⁷ (RSS por sus siglas en inglés) en el año 1982, fueron expresión de ello. Este último sirvió de “legitimación” para el liderazgo de Estados Unidos en la intervención de Granada, en un escenario de desacuerdo a nivel de CARICOM con relación a la posición a asumir ante los sucesos en este país, tal y como quedó evidenciado en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de CARICOM que tuvo lugar en Trinidad y Tobago ese mismo año.

En síntesis, en el período objeto de estudio en este epígrafe, Estados Unidos consolidó su papel multidimensional como actor relevante en la subregión. Así, la creación de CARICOM tuvo lugar en un contexto marcado por el proceso de integración del Caribe anglófono al sistema de dominación estadounidense, representando el ámbito de defensa y seguridad una importante dimensión. En la etapa estudiada, la seguridad no es incorporada como eje de concertación de este esquema, reduciéndose las relaciones en este ámbito a acuerdos *had hoc*. Es

(CBERA por sus siglas en inglés), permitía acceso libre de impuestos a un grupo de bienes provenientes de los países miembros de CARICOM, así como de República Dominicana y de los países centroamericanos.

7 El RSS quedó establecido por un MOU firmado en 1982 por parte de 5 países del Caribe Oriental: Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. Saint Kitts y Nevis se incorporó en febrero del mismo año, y Granada en 1985.

en el Caribe Oriental dónde se dan los mayores avances en este sentido, estrechamente relacionados estos con los intereses estadounidenses, en contubernio con los sectores más conservadores en el área.

2. Las relaciones CARICOM-Estados Unidos en el ámbito de la seguridad subregional en el Caribe (1990-2000)

El período histórico derivado de la denominada posguerra fría, sentó las bases para la creación de nuevos espacios de diálogo y concertación en el hemisferio americano, promovidos en gran parte y en primera instancia por Estados Unidos⁸. Los temas de seguridad y sus no tan nuevas formulaciones⁹ se incorporaron dentro de este proceso, constituyendo un referente importante para los intereses estadounidenses de consolidar la dimensión hemisférica como un espacio hegemónico suyo. La desarticulación del “comunismo” como el eje principal de las estrategias de “seguridad nacional” de Estados Unidos, tuvo como contrapartida la reconceptualización, desde su perspectiva, de las principales amenazas existentes, tal y como quedó reflejado en las distintas estrategias de “seguridad nacional” elaboradas en la década que ocupa a este epígrafe. Las versiones de febrero de 1995 y 1996, respectivamente, identificaron una amplia gama entre las que se incluyeron “las amenazas derivadas del crimen organizado, especialmente el “terrorismo” y el tráfico ilegal de drogas”(Cuñarro, 2003), habiendo sido este último ya catalogado de amenaza a la seguridad nacional durante la administración Reagan.

En el ámbito académico, los estudios de seguridad dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales han tenido como marco teórico fundamental a la escuela realista. Esta se caracteriza por privilegiar un enfoque estatocéntrico, constituyendo los Estados una

8 En el año 1991, la Asamblea General de la OEA creó el Comité Especial sobre Seguridad Hemisférica, el cual se convirtió en un comité permanente en 1995. En este mismo año, a iniciativa del gobierno estadounidense, se realizó la primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Williamsburg, Estados Unidos). Este proceso se articuló con la agenda más amplia de reconfiguración de las relaciones hemisféricas, en las que la propuesta del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) ocupaba un lugar central.

9 Véase en este sentido la incorporación del concepto de “seguridad económica”, con la oposición de Estados Unidos, en los marcos de la VIII Reunión del Consejo Económico y Social de la OEA (1973). (Suárez Salazar, 2003a). Asimismo, la problematización del concepto de seguridad se recogió también en un documento presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1985: “Estudio sobre los conceptos de seguridad. Informe del Secretario General”. El documento reflejó las preocupaciones existentes en parte de la comunidad internacional respecto a la carrera armamentista y a la necesidad de incorporar como conceptos claves los de seguridad política y económica.

variable clave desde la cual entender las dinámicas internacionales, principalmente a través de relaciones en esencia conflictivas, que se fundamentan en sus intereses de preservar y ampliar su poder (González, 2004; Griffith, 1996). Desde su perspectiva más ortodoxa, las amenazas tienen un carácter esencialmente externo y se privilegia la dimensión militar como amenaza y también como componente clave en la construcción de políticas. Las aproximaciones teóricas a la reconceptualización del concepto de seguridad, han enfatizado en este sentido otros elementos que entienden igual de relevantes como los económicos, los políticos, los ambientales, entre otros (Griffith, 1996). Asimismo, llaman la atención sobre el creciente papel que han venido teniendo en los marcos de las relaciones internacionales los actores no estatales, y las limitaciones de la perspectiva realista para constituirse en un modelo explicativo de esta realidad (Zabyelina, 2005).

En el contexto de este debate (y teniendo en cuenta la problemática abordada en esta investigación), se asume como premisa el importante papel que se mantienen desempeñando los Estados y en especial las grandes potencias, en un escenario internacional sin embargo cada vez más compartido con los actores (y dinámicas) no estatales ligados al crimen transnacional organizado. Este complejo proceso tiene entre sus aristas el papel que juegan las políticas construidas en el marco de las relaciones internacionales alrededor de este fenómeno, en términos de la articulación de las relaciones de poder entre los Estados. Los análisis referidos puntualmente a las connotaciones geopolíticas de la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en el hemisferio americano¹⁰ sientan importantes bases teóricas en este sentido, susceptibles de extrapolarse al abordaje más general del crimen transnacional organizado. La naturaleza intrínsecamente transnacional del mismo, ha suscitado cuestionamientos, implícitos y no, con relación a la soberanía de los Estados como plataforma desde la cual afrontar este fenómeno. El Informe de la UNODC *Transnational Organized Crime Threat Assessment (2010)*, asevera que "(...) los Estados tienen que mirar más allá de sus fronteras para proteger su soberanía"¹¹ (UNODC, 2010: iii).

Sin pretender desconocer la legitimidad y necesidad objetiva de estrategias que incorporen los interrelacionados ámbitos nacional, regional, e internacional, lo que se quiere resaltar sin embargo, es

10 Véase Luis Suárez Salazar, Isabel Jaramillo, Susana Reiss, Jorge Rodríguez Beruff, Raúl Benítez Manaut, entre otros.

11 Original en inglés: "(...) states have to look beyond borders to protect their sovereignty"

el contradictorio proceso en el que se imbrican, de manera asimétrica y en base a profundas relaciones de poder, los intereses legítimos de las naciones en cooperar en este ámbito de importantes amenazas a su seguridad. La funcionalidad del crimen transnacional organizado en la articulación del sistema de dominación estadounidense queda implícita en documentos y declaraciones de altos funcionarios de este Estado, los que enfatizan la suerte de desdibujamiento de las fronteras nacionales frente a las amenazas a la seguridad nacional, hemisférica e internacional (The White House, 2010; Isacson, 2005). La connotación transnacional que ha tenido históricamente el concepto de “seguridad nacional” para este país (Hernández Martínez, 1988), encuentra nuevos asideros en un contexto de creciente incidencia del crimen transnacional organizado.

La CARICOM ha defendido con particular énfasis la naturaleza “multidimensional” de la seguridad. La misma refiere, además de la amenaza de una agresión militar externa o de índole interna, otras dimensiones igual de relevantes desde su perspectiva, como la ambiental, la salud, la económica, la política y la social (CARICOM, 2002). Aunque la discusión hemisférica e internacional en torno a la ampliación de la definición de seguridad ha tenido su expresión más amplia a partir de la década de los noventa, las referencias concretas a este tema en estudios anteriores¹², ya incorporaban lo que hoy se denomina una perspectiva “multidimensional” de la seguridad. Aludiendo a esta cuestión, se ha destacado que el concepto post-realista de seguridad no ha sido completamente nuevo para los académicos caribeños, en tanto la seguridad en el área nunca ha sido percibida meramente en su dimensión militar (Griffith, 2002).

En el período que se aborda, tiene lugar un proceso de concertación dentro de CARICOM en el ámbito de la seguridad subregional. Ello se hizo particularmente notable a nivel político, a partir de la defensa consensuada, por parte de sus Estados miembros, respecto a una perspectiva multidimensional de la seguridad. La misma se ha correspondido no únicamente con las múltiples vulnerabilidades que afectan a este grupo de naciones, sino que, y en virtud de ello, ha buscado cumplir también funciones contestatarias, principalmente frente a los intereses de otros actores en el área, con los que mantienen

12 Como es el caso de la investigación de la Commonwealth del año 1985 sobre los pequeños Estados insulares, y del Taller celebrado por parte del Instituto Canadiense para la Paz Internacional, la Academia de Nueva York para la Paz Internacional y la Universidad de las Indias Occidentales para darle continuidad a aquellos hallazgos (Seawar, 1987).

multidimensionales y asimétricas relaciones. Entre sus funciones, este enfoque ha servido de perspectiva más amplia desde la cual llamar la atención sobre las complejas implicaciones y causales de los fenómenos del crimen transnacional organizado en el área. Nótese especialmente las preocupaciones hechas explícitas en declaraciones finales de las reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno, las que enfatizaban las consecuencias económicas, políticas y sociales del tráfico ilegal de drogas para las sociedades caribeñas. En especial, este último se articula en la etapa de estudio como un importante objeto de concertación política de CARICOM. El establecimiento del Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre Drogas en el año 1996, se proponía precisamente fungir de plataforma conjunta en las negociaciones con terceros incorporando como un importante interés caribeño los programas de reducción de la demanda y del consumo (CARICOM, 1997).

La centralidad del crimen transnacional organizado dentro de las amenazas identificadas por CARICOM y la voluntad política de incorporarlas a la agenda subregional, quedaron recogidas en las declaraciones de la V Reunión Especial de CARICOM, la que refirió como las principales amenazas de seguridad: al tráfico ilegal de drogas y los fenómenos conexos del lavado de dinero, introducción ilegal de armas, corrupción, la criminalidad y el consumo de drogas ilegales, al tiempo que se hacía referencia también a las deportaciones desde terceros países (CARICOM, 1996). En esencia, los mismos elementos fueron incorporados en La Declaración de Principios y Plan de Acción de Bridgetown en 1997, en la Primera Cumbre Caribe-Estados Unidos (US Department of State, 1997), denotando una agenda compartida formalmente entre ambos actores. En la práctica, sin embargo, las relaciones en este ámbito privilegiaron “la lucha contra las drogas” en detrimento del resto de los fenómenos identificados por CARICOM, y lo hicieron por demás en las formulaciones favorecidas por terceros (CARICOM, 2000a; UNODC and World Bank, 2007). Las presiones derivadas de las proyecciones estadounidenses de “seguridad nacional” en el área, junto a la dependencia técnica y financiera que caracteriza a estas naciones, figuran entre las principales variables que explican este hecho.

En el Sistema de Seguridad Regional (RSS), la incorporación formal de las drogas como una amenaza había tenido lugar en la revisión del año 1992 del Memorando original que le dio origen, y fue nuevamente incorporada en el Tratado Internacional firmado en el año 1996. Las políticas de interdicción y prevención figuran como su primer objetivo, jugando Estados Unidos y Gran Bretaña un papel clave en términos de asistencia y en la realización de ejercicios conjuntos. En CA-

RICOM, el tema también cobró mayores niveles de relevancia. Véase el establecimiento de Centros de Coordinación de Información Conjunta (JICCs por sus siglas en inglés) en un grupo de naciones como Jamaica, Trinidad y Tobago, Guyana y Granada, conectados electrónicamente a la DEA, así como la participación de estas naciones en otras iniciativas regionales e internacionales¹³. En esencia, los principales avances verificados en la subregión se correspondieron básicamente con políticas de interdicción de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, constituyendo los intereses estadounidenses de “seguridad nacional” una importante variable en este sentido.

En la segunda mitad de la década del noventa del pasado siglo, todas las naciones insulares miembros de CARICOM firmaron con este país (y entraron en vigor), acuerdos bilaterales de interdicción marítima en materia de lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (US Department of State, 2008). Hasta ese momento, cabe recalcar que sólo cuatro países de los actuales miembros de esta institución tenían acuerdos con Estados Unidos en esta esfera. Las contradicciones generadas alrededor de las políticas estadounidenses hacia el área en este ámbito, estuvieron implícitas en el texto de la V Reunión Especial de los Jefes de Estado y de Gobierno de CARICOM (CARICOM, 1996). Las posiciones encontradas frente a los Acuerdos Marítimos y de Sobrevuelo (*Maritime and Overflight Agreement*, conocidos como *Ship-rider*), han sido documentadas y referidas por diversos autores¹⁴. Desde una perspectiva crítica, estos acuerdos reforzaron las ampliamente asimétricas relaciones de poder que caracterizan los vínculos entre ambas partes, en la medida en que dieron carácter legal a las prácticas injerencistas estadounidenses que venían constatándose en este campo.

En síntesis, debe señalarse que el contexto existente tras el fin de la denominada guerra fría, sentó las bases para la construcción de la seguridad como un ámbito de concertación de CARICOM. A ello contribuyó no sólo la existencia de amenazas compartidas y el requerimiento de enfoques subregionales en función de sus naturalezas; sino también constituyeron una variable central en este proceso los intereses estadounidenses de “seguridad nacional”. El crimen transnacional organizado constituyó un punto nodal en este sentido. Este último se

13 Entre ellas, la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD), el Grupo de Trabajo Financiero del Caribe (CFATF), el Grupo de Expertos en Lavado de Dinero, de la OEA (OAS-MLEG). (Griffith, 1996).

14 Véanse, en este sentido, a Cedric Grant, Ivelaw Griffith, Luis Suárez Salazar, Isabel Jaramillo, entre otros.

articula en la etapa de estudio como un importante objeto de concercación política para CARICOM, y al mismo tiempo de reforzamiento de la integración de sus naciones miembros al sistema de dominación estadounidense.

Capítulo 2. La incidencia de los intereses estadounidenses de seguridad nacional en el proceso de construcción de las políticas de seguridad subregional de la CARICOM en torno al crimen transnacional organizado (2001-2011)

1. Los intereses de seguridad de Estados Unidos y los de la CARICOM, en la subregión del Caribe (2001-2011).

Las políticas articuladas en los marcos de la “guerra global contra el terrorismo”, tal y como han señalado importantes estudiosos de las relaciones internacionales, han tenido como objetivo principal contribuir a la preservación y consolidación del sistema estadounidense de dominación global. Se ha planteado que “Las reformas en el área de seguridad fortalecieron la capacidad operacional del Estado (estadounidense) para defender, interna y externamente, la gobernabilidad sistémica” (Ayerbe, 2010: 70). Particularmente las concernientes a mayores niveles de seguridad portuaria y aeroportuaria, constituyen una variable relevante en el período objeto de estudio. Los atentados a las Torres Gemelas estadounidenses y a una parte de las instalaciones del Pentágono el 11 de septiembre de 2001, redimensionaron esta esfera de las relaciones internacionales. Así se constata en el proceso llevado a cabo por instituciones como la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA). El mismo ha estado dirigido explícitamente a una profundización del control y protección sobre la cadena de suministro internacional y de infraestructuras y recursos estratégicos, alegándose prevenir eventuales ataques terroristas y sus potenciales conexiones con las redes ilegales operadas por el crimen transnacional organizado¹⁵.

15 La OMI ha instaurado un grupo de regulaciones, las que constituyen enmiendas al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS, 1974), adoptadas por la Conferencia sobre Seguridad Marítima (diciembre 2002) y que entraron en vigor en el 2004. Entre las nuevas medidas se destaca el Código ISPS, adoptado por este organismo como una respuesta directa a los atentados del 11 de septiembre de 2001, así como a la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Asimismo, la OACI ha estado consolidando medidas de control de la carga transportada vía aérea, las

El proceso antes referido ha tenido como un pilar importante los objetivos estadounidenses de “seguridad nacional” en preservar y consolidar sus intereses geopolíticos y geoeconómicos a escala global. Estados Unidos ha hecho explícito sus intereses en imbricar las políticas de estos organismos de alcance multilateral, con las suyas propias (American Shipper Florida Connection, 2011), lo que ha derivado en un proceso de legitimación de estas últimas en dichos marcos. Una mirada a las principales iniciativas instrumentadas e impulsadas por este Estado en el período analizado (tales como la Iniciativa de Seguridad para los Contenedores y la Iniciativa de Seguridad de los Puertos) permite constatar su correspondencia con aquellas incorporadas en las regulaciones previstas por las organizaciones antes referidas. Véanse en este sentido, por ejemplo, el Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (ISPS, por sus siglas en inglés) adoptado por OMI en el 2004 (*IMO News*, 2004) y el Programa SAFE de la OMA (WCO, 2007). En una de sus lecturas, la “multilateralización” de estas políticas ha transferido al compromiso internacional los costos económicos de políticas que han sido impulsadas en primera instancia por Estados Unidos.

Los intereses estadounidenses de “seguridad nacional” en el Caribe en el período 2001-2011, están permeados por todos estos elementos. Durante la Segunda Reunión de Alto Nivel sobre Preocupaciones Especiales de Seguridad de los Pequeños Estados Insulares (San Vicente y las Granadinas, 2003), el entonces Subsecretario de Estado para el hemisferio occidental, enfatizaba tres cuestiones como parte de la agenda antiterrorista estadounidense: seguridad en los aeropuertos, control de fronteras y mayores capacidades de inteligencia (Rodríguez y Cordero, 2006). Aludiendo a esta cuestión, y refiriéndose a la cumplimiento de las políticas estadounidenses tras el 11 de septiembre de 2001 en México, Centro América y el Caribe, Raúl Benítez Manaut ha señalado que “todos los países han colaborado en la protección del *Homeland Security* de Estados Unidos” (Benítez Manaut, 2010: 4). Sin desconocer los intereses legítimos de este grupo de naciones en la instrumentación de medidas dirigidas a monitorear y deshabilitar las redes ilegales transnacionales (constatándose en este sentido puntos de convergencia con las implementadas como parte de “lucha contra el

que se han reforzado aún más a partir del 1 de julio de 2011, en función de la seguridad de la cadena de suministro. La OMA, por su parte, adoptó en el 2005 un Convenio Internacional denominado “SAFE”, el cual hace explícito el interés en asegurar el comercio internacional frente a amenazas terroristas u otras de carácter transnacional.

terrorismo¹⁶), de lo que se trata aquí es de valorar las mismas en la perspectiva integral de los multidimensionales intereses de seguridad que comparten los Estados miembros de CARICOM.

El crimen transnacional organizado, catalogado por un autor como “la amenaza irregular más importante” (Benítez Manaut, 2009:1) en el Caribe, es uno de los principales intereses de seguridad de CARICOM. Lo anterior es especialmente válido con relación al “problema de las drogas¹⁷” y el tráfico ilegal de armas asociado al mismo. El impacto de estos en las sociedades caribeñas tiene múltiples expresiones en los altos índices de corrupción, criminalidad y violencia existentes. Estudios recientes han aseverado que las principales zonas turísticas del Caribe han continuado representando una parte importante del consumo de drogas en el área. En términos de trasbordo, se ha reiterado que el Caribe (junto a América Central), continúa y previsiblemente continuará figurando entre las zonas más importantes de reexportación de remesas de drogas provenientes de América del Sur con destino a América del Norte y Europa (JIFE, 2009).

Un reporte de CARICOM sobre la proliferación de armas pequeñas y ligeras en el Caribe¹⁸ clasificaba los países miembros según los niveles y patrones de crimen organizado armado. El mismo reflejó un alto grado de disponibilidad y empleo de armas pequeñas en la casi totalidad de las naciones miembros, así como altos niveles y patrones definidos de crimen organizado armado en Jamaica, y tendencias crecientes en Guyana y Trinidad y Tobago. Valoraciones posteriores apuntaron que este último pudiera ser ya incorporado a la primera categoría (UNODC and World Bank, 2007). La relación entre el problema de las drogas, la disponibilidad de armas y las altas tasas de criminalidad y violencia constatadas en la subregión, se corrobora en el hecho de que los países con mayores y crecientes índices de robo, homicidio y otros delitos serios, son los mismos que durante las últimas décadas han constituido importantes centros de la actividad para el tráfico ilegal de

16 La cooperación intra-subregional e internacional en términos de seguridad fronteriza (marítima, aérea, portuaria y aeroportuaria), en intercambio de inteligencia, entre otras, constituyeron un punto nodal de las recomendaciones realizadas por el Grupo de Trabajo sobre Crimen y Seguridad en el abordaje del tráfico ilegal de drogas y de armas (CARICOM, 2002).

17 La OEA define como tal: el cultivo, la producción, la fabricación, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, incluidos los estimulantes de tipo anfetamínico, el desvío de precursores y actividades delictivas conexas.

18 Las mismas provienen en su gran mayoría de Norte América y de Europa, importantes centro de fabricación de las mismas (CARICOM, 2002).

drogas, entre los que figuran Las Bahamas, Jamaica, Trinidad y Tobago, Haití y Guyana (Griffith, 2009).

Aunque controversial, ha cobrado relevancia el tema del tráfico ilegal y trata de personas en el área. El reporte anual de Estados Unidos sobre este fenómeno ha ido incorporando de manera paulatina a un mayor número de naciones miembros de CARICOM” (US Department of State, 2010a). A esta cuestión se refirió críticamente la XXXI Reunión de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la CARICOM (CARICOM, 2010b). Se ha reconocido la poca información existente con relación a la magnitud y expresión de este fenómeno en el área (UNODC and World Bank 2007; Bobeá, 2009). Ello es expresión de las dificultades actuales para contar con un registro fiable de la magnitud de este fenómeno en la subregión, aunque declaraciones de altos oficiales de algunas de estas naciones han referido la incidencia del mismo en sus jurisdicciones nacionales y fue contemplado entre las amenazas a la seguridad referidas por un Reporte de CARICOM al Comité de Seguridad Hemisférica de la OEA (IMPACS, 2010a).

Los altos niveles de criminalidad y violencia constatados en el área, tienen entre sus condicionantes el contexto socioeconómico. Se ha apuntado que aún en coyunturas de crecimiento económico, ello no se ha traducido en bajos niveles de pobreza, los que en términos generales son considerados altos (Caribbean Development Bank, 2010; Lewis, 2009). Se plantea también que han persistido e incluso ampliado en algunos casos, los niveles de desigualdad en el ingreso (Caribbean Development Bank, 2010). Los efectos de la crisis económica financiera internacional han acentuado aún más estos problemas, siendo estas economías entre las más afectadas en el hemisferio americano. Varias Encuestas sobre Pobreza en el área sugieren que entre las estrategias de supervivencia figura precisamente el involucramiento en el comercio ilegal de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (Lewis, 2009). Asimismo, estimados oficiales para algunas naciones de CARICOM, revelan la existencia de un importante número de pandillas y de personas involucradas en las mismas¹⁹, en relación con el tamaño de sus respectivas poblaciones (UNDP, 2012:70). Los elementos antes referidos son expresión de la necesidad de enfoques integrales en el abordaje de los fenómenos del crimen transnacional organizado. Sin embargo, se

19 Para el 2006, se estimaban en 95 el número de pandillas en Trinidad y Tobago, representando un total de 1 269 miembros. Para el 2008, se calculaban 15 y 150 pandillas en Antigua y Barbuda y en Barbados, respectivamente. En el primero, constituían un total de entre 264 y 570 miembros, y en el segundo, 4 000. Para el 2010, los datos de Jamaica indicaban 268 pandillas y 3 900 miembros. (UNDP, 2012:70).

ha continuado privilegiando un enfoque jurídico-represivo y centra- doen el lado de la oferta, en detrimento de otros acercamientos com- plementarios (UNODC and World Bank, 2007;UNDP, 2012). Los datos porcentuales correspondientes a la distribución del gasto en seguridad como parte del presupuesto gubernamental en un grupo de países de CARICOM, reflejan esta tendencia: el gasto en políticas de prevención es desproporcionadamente inferior al resto de los rubros englobados bajo el de seguridad (UNDP, 2012).

En el período objeto de estudio, el redimensionamiento de los nexos concebidos entre el crimen transnacional organizado y el “terrorismo internacional” en los marcos de la “guerra global contra el terrorismo” (en términos de la capitalización por parte de este último de las redes ilegales establecidas por el primero (US Department of Homeland Security, 2008)), han profundizado esta tendencia. Por otra parte, ante el reconocimiento hecho explícito por parte de instituciones oficiales estadounidenses de que fuentes de inteligencia ase- guran que no existen amenazas terroristas a la seguridad marítima de la Cuenca del Caribe (GAO, 2007), la incidencia objetiva de los fenó- menos del crimen transnacional organizado continúa representando un importante asidero para presionar a la implementación de un grupo de políticas que tributan a la consolidación del sistema de dominación estadounidense en el área. La Estrategia de Seguridad Nacional Ma- rítima de Estados Unidos (2005) apuntaba que “(...) el terrorismo ha profundizado significativamente la naturaleza de las amenazas no mi- litares, transnacionales y asimétricas en el dominio marítimo” (US Go- vernment, 2005). En este contexto, los nexos “potenciales” concebidos entre el “terrorismo” y los “tráficos ilícitos”, se articulan para privile- giar políticas que contribuyen a un mayor control geopolítico de Esta- dos Unidos en el área, como se corrobora en los resultados presentados en el siguiente epígrafe.

El espacio físico que comparten las naciones miembros de CARICOM ha representado históricamente, y continúa representan- do, un área de relevancia geoestratégica para este país, dónde tiene intereses geopolíticos y geoeconómicos significativos. En ella se lo- calizan importantes vías marítimas de comunicación, recursos, e in- fraestructuras estratégicas, sobre los que gravitan importantes intere- ses de “seguridad nacional” de Estados Unidos²⁰. La subregión tiene

20 Un documento relativamente reciente de la CEPAL, recalca la importancia que se mantiene teniendo la costa marítima oriental de Estados Unidos en tanto una de las principales vías marítimas de comunicación del mundo, y la proximi- dad estratégica de CARICOM a la misma (Thomas, 2009). Asimismo, cabe valorar

así mismo importantes connotaciones de frontera marítima teniendo en cuenta el carácter insular de la casi totalidad de los países pertenecientes a este esquema de integración, cualidad que da identidad geopolítica al grupo desde la perspectiva de la nación estadounidense. En la etapa abordada, documentos políticos suyos de alto perfil hicieron referencias concretas a su relevancia dentro de la estrategia estadounidense de “seguridad nacional”, particularmente en el dominio marítimo (*maritimedomain*) (US Department of Homeland Security, 2008; US Department of Defense, 2010). Estos documentos señalan a la subregión como un primer anillo (junto a Canadá, México y Centro América) en la defensa de su *homeland*, reafirmando el carácter que históricamente ha tenido el área como perímetro de la “seguridad nacional” estadounidense.

En el período objeto de estudio se constata en esencia, en términos de “seguridad nacional”, un diseño coherente de política hacia el área. En particular, la Iniciativa de la Tercera Frontera (TBI por sus siglas en inglés) y la Iniciativa de Seguridad para la Cuenca del Caribe (CBSI por sus siglas en inglés), establecidas durante las administraciones de Bush y Obama, respectivamente, constituyen puntos nodales en este sentido. Al respecto, cabe destacar que gran parte de la asistencia contemplada dentro de la TBI estuvo dirigida directamente a las aéreas de seguridad portuaria, fortalecimiento de las prácticas migratorias y aduaneras, y el intercambio de información de inteligencia relativa a los tráfico ilícitos (ICAO, 2006). La misma tendencia se constata con relación a la CBSI, cuyos fondos se han concentrado también en aspectos relativos al control fronterizo y la superación profesional de los actores responsables de esta actividad (US Department of State, 2010b). Lo antes expuesto es expresión de la política de Estado en la que se sustentan estas proyecciones hacia el área, al margen de la alternancia partidista.

Una valoración diferente ameritaría, sin embargo, la incorporación en el diseño de políticas, de variables relativas a la seguridad multidimensional desde la perspectiva caribeña. En este sentido es válido acotar, que no obstante constituir una constante en las proyecciones estadounidenses hacia el área el compromiso formal de atender a los problemas de seguridad que afectan a estas naciones desde una perspectiva multidimensional, en la práctica se constata

la existencia de importantes puertos y refinerías (UNCTAD, 2008), como también el alto grado de dependencia estadounidense de metales procedentes de algunas de estas naciones (Ceceña, 2008).

un cambio relativamente sensible al respecto, en los marcos de la actual administración (como parte de la “estrategia inteligente”²¹), en la medida que incorporan temáticas de particular sensibilidad desde el punto de vista de la seguridad de aquellas. Así se entiende la ampliación de la “Iniciativa del Presidente para la Lucha contra el SIDA” (PEPFAR por sus siglas en inglés)²². También; la extensión hasta el 2020 de la Ley para la Asociación Comercial Estados Unidos-Cuenca del Caribe (CBTPA por sus siglas en inglés, más comúnmente conocida como ICC) (CARICOM, 2010b), habiendo sido este uno de los principales y sistemáticos reclamos de CARICOM en sus relaciones con Estados Unidos.

En síntesis, los intereses de seguridad de CARICOM y de Estados Unidos en el período objeto de estudio, continuaron teniendo como un importante punto de convergencia, en tanto objeto de atención, a los fenómenos del crimen transnacional organizado en la subregión. Mientras para el primero ello está asociado principalmente a su vulnerabilidad como área de tránsito y la incidencia de los mismos a lo interno de sus sociedades, para el segundo ello está asociado principalmente al rol que juegan las políticas construidas en términos de control del lado de la oferta, en la articulación de su sistema de dominación en el área. El redimensionamiento de los nexos concebidos entre el crimen transnacional organizado y el “terrorismo internacional” en los marcos de la “guerra global contra el terrorismo”, mediado por las profundas relaciones asimétricas existentes entre ambos actores, ha profundizado aún más este proceso. Asimismo, los vínculos establecidos entre el “terrorismo” y los “tráficos ilícitos” se articulan con otros intereses estadounidenses de “seguridad nacional” en el área, como los existentes sobre los principales pasos marítimos, e infraestructuras y recursos estratégicos. La protección y control de los mismos han tenido un referente importante en las políticas articuladas en los marcos de la “guerra global contra el terrorismo” y contra los “tráficos ilícitos” en la subregión.

21 *Smart Power* en inglés original.

22 Ello tuvo lugar a partir de la firma, por parte de la Secretaría de CARICOM y del Gobierno de Estados Unidos, de la Fase 11 de este programa de ayuda estadounidense. El mismo había estado limitado a Guyana y Haití. PEPFAR ha incorporado al resto de las naciones Miembros de CARICOM, con la excepción de Montserrat.

2. La construcción de políticas de seguridad subregional de CARICOM en torno al crimen transnacional organizado (2001-2011): incidencia de los intereses estadounidenses de seguridad nacional

En el período objeto de estudio tiene lugar un proceso de institucionalización²³ del ámbito de la seguridad subregional de CARICOM en torno al crimen transnacional organizado. El mismo se constata en la creación, sistematización y formalización de espacios subregionales de concertación; en el establecimiento de nuevos organismos e instituciones; y en el proceso de conformación de un marco normativo subregional. Lo antes señalado denota un proceso cualitativamente diferente al verificado en etapas precedentes, cuando las políticas articuladas no implicaron un carácter intra-subregional más allá del derivado de la concertación política frente a terceros²⁴. Los intereses de CARICOM en este proceso han estado relacionados con la alta incidencia de fenómenos como el “problema de las drogas”, el tráfico ilegal de armas, y cabría incluir tentativamente también el de personas. Dichos intereses han estado vinculados también, y de manera significativa, a las obligaciones internacionales derivadas de la “guerra global contra el terrorismo”, entendida principalmente en los términos en que se abordaba en el epígrafe anterior.

Cabe señalar que las disposiciones estadounidenses y multilaterales en este sentido, presionan a la concertación subregional en el ámbito que las mismas regulan, sin que ello haya estado respaldado en la misma medida por un apoyo técnico y financiero consistente con los nuevos requerimientos. Los insuficientes recursos de este tipo provistos por Estados Unidos (Griffith, 2009; Ward, 2010; Johnson, 2009) no pueden sin embargo interpretarse linealmente como expresión de un bajo interés en la implementación de estas políticas en el área. Antes bien, una valoración de este asunto permitiría aseverar que ocupan un lugar importante en los marcos de la proyección hacia el área en materia de “seguridad nacional”. Así se evidencia en

23 En el presente trabajo se entiende por institucionalización subregional, el establecimiento de estructuras, instituciones e instrumentos normativos de carácter subregional que controlan, regulan y sistematizan las relaciones de las partes involucradas en dicho proceso.

24 Tales fueron los casos referidos en epígrafes anteriores, como el establecimiento del Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre Drogas (IGTF por sus siglas en inglés), y también las instituciones referidas en el reporte preparado para la Cumbre de la Juventud de CARICOM en el año 2000, previamente citado en esta investigación. En esta misma dirección se entendería también la sistemática incorporación del tema de crimen y seguridad en las declaraciones finales de las reuniones de los Jefes de Estado y de Gobierno de CARICOM.

el hecho ya referido de que, tanto la Iniciativa de la Tercera Frontera (TBI) como la Iniciativa de Seguridad para la Cuenca del Caribe (CBSI), han concentrado sus fondos en aspectos de control fronterizo (especialmente portuario y aeroportuario). Asimismo se evidencia en los programas de ayuda del gobierno estadounidenses bajo el rubro de “paz y seguridad”. Según un documento de la USAID, la asistencia al Caribe Oriental tenía como principales objetivos las operaciones “anti-terroristas”, control fronterizo y de interdicción de drogas ilegales. Esta constituye una tendencia compartida para la mayor parte del resto de las naciones miembros de CARICOM, según se constató a partir de los datos contenidos en el documento (USAID, 2009). Véase también que durante la celebración de la Copa Mundial de Críquet que se celebrara en el Caribe en el 2007²⁵, la ayuda estadounidense tuvo entre sus principales focos la instrumentación del Sistema Avanzado de Información sobre Pasajeros (APIS) (IMPACS, 2010a)²⁶. El Memorando de Intención (MOI) firmado entre este país y la casi totalidad de los Estados miembros de CARICOM para la implementación de este sistema en el área, hacía explícito sus intenciones de que la vigencia del mismo se extendiera más allá de los marcos temporales del evento deportivo (CARICOM, 2006a), evidenciándose el carácter no coyuntural de estos intereses.

En esta misma línea de análisis, deben tenerse en cuenta también las funciones de complementación que juegan las relaciones de colaboración existentes en esta esfera, tácitas y no, entre Estados Unidos y otros actores que juegan un papel importante en el área, siendo estos los casos de Reino Unido, Canadá y la Unión Europea. En este contexto se insertan el Plan de Cooperación en Seguridad Reino Unido/CARICOM, la ayuda del gobierno canadiense en los marcos del Programa de Construcción de Capacidades Anti-crimen (ACCBP por sus siglas en inglés), y los Fondos Europeos de Desarrollo (EDF). Estos han dirigido una parte importante de su atención al reforzamiento de los mecanismos fronterizos y de intercambio de inteligen-

25 El 5 de Julio de 2004, el Consejo Internacional de Cricket hizo público la decisión de realizar la Copa Mundial de Críquet (CWC) del 2007 en siete países del Caribe. Era la primera vez que este evento tenía como sede al Caribe.

26 APIS es un sistema automatizado establecido para los operadores aeronáuticos y marítimos con la función de reforzar el control de las fronteras a partir de un sistema electrónico de intercambio de información entre el sistema computarizado de las aerolíneas y el sistema computarizado del país hacia el que esta arriba. Para el 2008, 10 de los 15 países miembros de CARICOM estaban haciendo uso de APIS.(IMPACS 2010a).

cia, y también a la nueva arquitectura de seguridad construida en el marco de CARICOM²⁷.

La decisión de crear el Grupo de Trabajo sobre Crimen y Seguridad (denominado de ahora en adelante, Grupo de Trabajo sobre Crimen) en la XXII Reunión de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de CARICOM (julio 2001), constituyó un referente en el proceso de construcción del ámbito de seguridad en torno al crimen transnacional organizado como un espacio de concertación subregional. La participación de representantes de cada uno de los Estados miembros, así como de otros actores de importancia en el área como los Secretarios Generales de CARICOM y de la OECS respectivamente, y del Sistema de Seguridad Regional del Caribe Oriental (CARICOM, 2002), denotó la amplia voluntad política existente en torno a dicho proceso.

La incorporación de la pobreza e inequidades dentro de las amenazas identificadas por el Grupo de Trabajo, reiteró la asunción a nivel político de una concepción multidimensional en el abordaje de los fenómenos del crimen transnacional organizado en el área. Estos últimos se han mantenido como un foco importante de atención por parte de este esquema de integración, tal y como se constata en las instituciones, instancias de concertación y políticas construidas por CARICOM en el período de estudio. La articulación de una agenda subregional en este ámbito tiene entre sus antecedentes más relevantes: la Declaración Final de la V Reunión Especial de CARICOM (Bridgetown, 1996); la Declaración de Principios y el Plan de Acción de Bridgetown (Bridgetown, 1997); y la creación del portafolio de seguridad (drogas y armas ilícitas) en el año 2000 dentro del “gabinete” de CARICOM. En este mismo sentido se inserta la definición de la seguridad como el cuarto pilar del proceso de integración, en febrero de 2007.

La decisión de crear el Grupo de Trabajo sobre Crimen tuvo entre sus principales objetivos la recomendación de enfoques y políticas respecto a los altos niveles de criminalidad y violencia constatados en la subregión, “a partir de sus propias prioridades” (CARICOM, 2002: iii). Hacia esta dirección pretendían apuntar: la asunción, cómo principio, del carácter multidimensional de la seguridad; la conceptualización de una Plataforma Estratégica Regional contra el Crimen y

27 El Plan Cooperación en Seguridad Reino Unido/CARICOM (2004) ha tenido entre sus prioridades el establecimiento de una Red Regional de Intercambio de Información de Inteligencia, cooperación marítima y seguridad fronteriza. Los mismos elementos se han hecho también explícitos en tanto claves en las relaciones de seguridad entre Canadá y CARICOM. Asimismo, los Fondos Europeos para el Desarrollo (EDF por sus siglas en inglés) han contemplado estas áreas. (IMPACS, 2010b).

para la Seguridad²⁸ que cumpliera funciones de interlocución por parte de CARICOM en los distintas instancias (hemisférica, internacional); y la jerarquización implícita dada a las amenazas a la seguridad subregional, la que mencionaba en primer lugar las drogas y en último al terrorismo (CARICOM, 2002). El reporte producido por el Grupo de Trabajo sobre Crimen, reiteraba los principales criterios que había venido enfatizando CARICOM en las distintas plataformas hemisféricas e internacionales con relación a esta cuestión. Entre ellos: la crítica a la parcialización de las políticas anti-drogas predominantes, enfocadas en la reducción de la oferta en detrimento de la demanda; los vínculos existentes entre este fenómeno y otro de particular importancia desde su perspectiva: el tráfico ilegal de armas; la incidencia de estos flagelos a lo interno de las sociedades caribeñas; la necesidad de abordar las condicionantes socio-económicas que subyacían en la reproducción de estos fenómenos y su comprensión no meramente como asuntos policiales y de aplicación de la ley (CARICOM, 2002). En la práctica, sin embargo, las políticas de seguridad subregional construidas en el período 2001-2011, han reforzado esta última dimensión.

En este escenario se insertan las prioridades establecidas por el sub-Comité Ministerial con funciones de movilizar recursos para la agenda de crimen y seguridad del área, establecido por CARICOM en su reunión regular correspondiente al año 2003: la creación de un mecanismo regional de intercambio de información de inteligencia, el reforzamiento del control fronterizo, cooperación marítima regional, y un mecanismo regional de respuesta rápida (CARICOM, 2004a). Asimismo; se comprende el reconocimiento por parte de la Plataforma de Acción contra el Crimen y la Seguridad, del control de los “tráficos ilícitos” del lado de la oferta como una prioridad “urgente” de su agenda (CARICOM, 2009b). Ello ha sido coherente con el carácter de las políticas y enfoques privilegiados por esta institución. Y en esta misma dirección pueden valorarse sus limitaciones y alcances desde la perspectiva caribeña. Así, el proceso de institucionalización de la seguridad subregional en los marcos de CARICOM, ha tenido un carácter eminentemente pragmático y ha cumplido entre sus principales funciones la inserción de CARICOM en los nuevos requerimientos en temas de seguridad, buscando imbricar y buscar puntos de contactos con sus propios intereses.

La Plataforma de Acción contra el Crimen y para la Seguridad establecida en los marcos de CARICOM, fue ratificada durante

28 *Regional Strategic Framework for Crime and Security*, en el inglés original.

la XXVI Reunión de esta institución (julio, 2005). La misma constituye un sistema (aún en construcción teniendo en cuenta aquellos elementos incompletos y los previstos pero no implementados) de instituciones, organismos y mecanismos subregionales, formalizados mediante acuerdos intergubernamentales. Está conformada por el Consejo de Ministros responsables de la Seguridad Nacional y el Cumplimiento de la Ley (CONSLE, julio 2005); la Agencia de Implementación para temas de Crimen y Seguridad (IMPACS, julio 2006) y sus sub-agencias; así como por el Comité Consejero para Políticas de Seguridad (SEPAC). Este grupo de instituciones responden directamente a la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de CARICOM a través del Primer Ministro de Trinidad y Tobago.

El establecimiento de las instituciones y organismos antes referidos, tuvieron un referente importante en los imperativos derivados de la celebración de la mencionada Copa Mundial de Críquet 2007. En dicho contexto, elementos coyunturales²⁹ como este cumplieron un rol catalizador con relación a los contenidos y alcances que tendría en la práctica la Plataforma de Acción contra el Crimen y para la Seguridad. Fue a instancias de los imperativos requeridos ante este evento que se creó el Espacio Común Doméstico³⁰, el que por razones objetivas derivadas de un evento de esa naturaleza, tuvo entre sus principales dimensiones la seguridad fronteriza (en puertos y aeropuertos) y el intercambio de inteligencia. En función de ello se ensayaron una parte importante de las políticas de seguridad subregional implementadas hasta el momento, y también aquellas aún pendientes de instrumentar. Dichas políticas, sin embargo, se comprendieron dentro de un proceso mucho más amplio que desbordaba los límites temporales y funcionales del referido evento deportivo, como se constata en las funciones que se han mantenido cumpliendo los nuevos organismos e instituciones establecidos en los marcos de CARICOM, y las variables que en última instancia han estado incidiendo de manera relevante en sus desarrollos, como es el caso de la “guerra global contra el terrorismo”.

29 En este sentido se entienden también otros eventos de gran magnitud que, posteriormente a la Copa en el 2007, tuvieron como sede a naciones del área. Tales fueron los casos de la 5ta Cumbre de las Américas y de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Commonwealth, ambas celebradas en Trinidad y Tobago en el año 2009.

30 El Espacio Común Doméstico, vigente entre el 1 de febrero y el 15 de mayo de 2007, comprendió a las nueve naciones sedes del evento deportivo (Antigua y Barbuda, Barbados, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago), y se sumó Dominica.

IMPACS tiene como objetivo principal la implementación de la agenda de seguridad subregional en torno al crimen. Asimismo, cumple también tareas de investigación y propuestas de políticas a CONSLE, al tiempo que realiza funciones de apoyo a la movilización de recursos y liderara negociaciones de asistencia técnica (IMPACS, 2010a). Su rol como interlocutora subregional se ha puesto de manifiesto en negociaciones como las llevadas a cabo en los marcos de la Iniciativa de la Seguridad para la Cuenca del Caribe y su proceso de seguimiento como la primera reunión de la Comisión de la CBSI, así como también en las del proyecto conjunto CARICOM-UNODC “Plan de Acción Social y de Desarrollo para la Prevención del Crimen (2009-2013)” (Carrington, 2009). Funge además, como la Secretaría de los Comités Permanentes de Comisionados de Policía, de Agentes de la Aduana, de Jefes de Inmigración, de Comandantes en Jefes y Jefes de Inteligencia (IMPACS, 2010a).

El Centro de Comunicación Regional Conjunta (JRCC por sus siglas en inglés) y el Centro de Cooperación en Inteligencia Regional (RIFC por sus siglas en inglés), sub-agencias de IMPACS, han operacionalizado importantes mandatos de esta última, principalmente aquellos referidos al control fronterizo. Ambos tuvieron como objetivo expreso garantizar en un principio la seguridad de la región durante la celebración de la Copa Mundial de Cricket 2007. Durante la XVIII Reunión entre sesiones de CARICOM se acordó que se mantuvieran como instituciones permanentes en el área (Willians, 2008). Tanto el JRCC como el RIFC, tienen entre sus principales objetivos el suministro e intercambio de información de inteligencia intra-subregional e internacionalmente.

El primero (JRCC), con relación al monitoreo de las personas en los puntos de trasbordo (puertos y aeropuertos), en lo que ha jugado un papel rector APIS y el Sistema Integral de Seguridad Fronteriza (CARIBSEC³¹) (IMPACS, 2010a). El JRCC tiene capacidad legal para actuar de parte de los Estados miembros en el monitoreo aludido (IMPACS 2010b). Por su parte, la segunda de las instituciones referidas (RIFC), se focaliza en proveer e intercambiar información de inteligencia, entre ellas la relativa a armas pequeñas y ligeras (IMPACS, 2010a). Su labor se espera sea complementada con la Red Regional Integrada de Información Balística (RIBIN), la que fue aprobada

31 Este fue instituido por el JRCC en el 2008 como reemplazo al Sistema de Vigilancia y Acreditación de CARICOM (CAWS), trabajando en base a listas según: 1- personas deportadas por crímenes serios, 2- personas con antecedentes criminales por crímenes serios y 3- personas deportadas por violaciones migratorias.

en la V Reunión del Consejo de Ministros Responsables de la Seguridad Nacional y el Cumplimiento de la Ley, y que tiene como objetivo identificar las armas involucradas en actividades criminales a través de la identificación balística y el intercambio simultáneo de información entre las agencias de aplicación de la ley de los países miembros de CARICOM partes del acuerdo de RIBIN. Este sistema, establecido bajo el Programa de Acción de las Naciones Unidas (PoA), tendría vínculos también con sus contrapartes internacionales como es el caso de Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea. El proceso de implementación ha encontrado obstáculos a partir principalmente de las limitaciones financieras para la adquisición e instalación de los equipos requeridos, en los Estados Miembros (IMPACS, 2010b).

Como parte de este proceso, se inserta la firma de la “Iniciativa CARICOM-Estados Unidos para Combatir el Tráfico Ilegal de Armas pequeñas y livianas”³² (SALWA por sus siglas en inglés) (US Department of State, 2007) y en los marcos de esta, un MOU para la adquisición de un programa basado en Internet que permite a diferentes agencias nacionales e internacionales rastrear armas procedentes de Estados Unidos, empleadas o bajo sospechas de haberlo sido, en actividades criminales (e-Trace)³³. La firma de SALWA representa, desde la perspectiva de CARICOM, un paso importante teniendo en consideración que esta había sido una infructuosa petición hecha, sistemáticamente, por ese grupo de países en el marco de las plataformas de seguridad hemisféricas, y también bilaterales. Hasta la fecha de su rúbrica (y por tanto, durante la mayor parte del período que aborda este trabajo) este había sido un tema pendiente de la agenda bilateral³⁴. En general debe destacarse que a diferencia de etapas precedentes se constata la incorporación del tráfico ilegal de armas en los acuerdos establecidos con terceros (tanto con organismos internacionales como con otros Estados), lo que se considera un avance desde la perspectiva

32 El acuerdo, firmado en diciembre de 2007, incluyó la ampliación de los controles de importación y exportación en relación con las prácticas y obligaciones internacionales; el perfeccionamiento del intercambio de información de inteligencia respecto a entidades e individuos involucrados en tráfico ilícito, y las rutas que usan; la promoción del rastreo de armas incautadas que hayan estado conectadas con actividades ilícitas y la provisión de asistencia técnica y de otro tipo, según se necesite, a los Estados afectados para apoyar sus esfuerzos para combatir esta amenaza.

33 La última información a la que se tuvo acceso precisa que para enero de 2010, todos los países miembros de CARICOM, a excepción de Haití, habían firmado este acuerdo con Estados Unidos.

34 El Reporte elaborado por el Banco Mundial y el UNODC en el año 2007, planteaba la falta de apoyo dado al Caribe en materia de control de armas.

de este grupo de naciones teniendo tomando en consideración que la cooperación y concertación intra-subregional e internacional se había venido enfocando esencialmente en materia de drogas.

Como parte integral del proceso de control de las fronteras desde una plataforma subregional, se comprende el aún pendiente Sistema Avanzado de Información de Carga (ACIS). El mismo habilitaría a las autoridades aduaneras para examinar con antelación a su entrada a territorio nacional, la documentación requerida en términos de exportación e importación y determinar cualquier requerimiento especial que los bienes en cuestión precisen, como es el caso de las armas pequeñas y ligeras (IMPACS, 2010a). ACIS daría cumplimiento a importantes directrices del Programa SAFE de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), en particular los referidos al primer pilar definido por este organismo internacional, relativo a la estandarización y armonización de la información automatizada de cargas. Las limitaciones técnicas y financieras de este grupo de naciones para insertarse en este proceso se ponen de manifiesto en el hecho de que sólo seis de ellas cuentan actualmente con las condiciones para participar de este sistema (IMPACS, 2010b).

La dimensión tecnológica en particular ha constituido una parte relevante de los mecanismos antes referidos. Las denominadas “fronteras inteligentes”³⁵ constituyen un importante instrumento en el monitoreo de los tráfico ilícitos. Sin embargo, las mismas adquieren connotaciones cualitativamente diferentes en los marcos de las relaciones de poder en los que son instrumentadas. Desde este punto de vista, el establecimiento de mecanismos subregionales automatizados de supervisión de bienes y pasajeros ha favorecido un control geopolítico aún mayor de Estados Unidos sobre el área, si tenemos en cuenta por demás su complementación con mecanismos instrumentados en períodos precedentes³⁶. Ello ha sido posible a través de los vínculos establecidos con los nuevos organismos caribeños como se constata en los acuerdos de cooperación existentes con IMPACS y con el Centro de Comunicación Regional Conjunta (JRCC)(Stuart, 2010), respectiva-

35 Ana Esther Ceceña ha realizado un interesante análisis relativo al papel del componente tecnológico en el control de las fronteras, comprendido dentro de la estrategia estadounidense más amplia de “dominación de espectro completo” (*full spectrum*), concebida por el Comando Conjunto de las fuerzas de seguridad de Estados Unidos desde la última década del siglo XX. La misma tiene como objetivo el control sobre el espacio aéreo, marítimo, terrestre y subterráneo (Ceceña, 2008).

36 Tales son los casos de los ejercicios militares conjuntos; los Centros de Coordinación de Información Conjunta, electrónicamente conectados a la DEA; y los Acuerdos Marítimos y de Sobrevuelo (Ship-rider).

mente; en los contactos con el FBI; en la operacionalización de APIS en el área, favorecida por el “Memorando de Intención entre el gobierno de Estados Unidos y los Estados miembros de CARICOM para la cooperación con respecto al desarrollo de APIS (CARICOM 2006a)”; así como en el acuerdo firmado con el *US Alcohol Tobacco and Firearms Bureau* (ATF). En esta misma línea de análisis se insertarían otros elementos contemplados como el Sistema Avanzado de Información de Carga (ACIS) y la Red Regional Integrada de Información Balística (RIBIN). Así mismo se entienden los propósitos hechos explícitos por parte del Centro de Cooperación en Inteligencia Regional (RIFC) con relación al establecimiento de relaciones formales con JIAFT-S en el ámbito de intercambio de información de inteligencia relativa al tráfico ilegal de drogas y de armas, de acciones terroristas, migración ilegal, entre otros (RIFC, 2011).

El proceso de institucionalización de las relaciones en el ámbito de la seguridad en los marcos de CARICOM, ha sido capitalizado por Estados Unidos. Estas intenciones se hicieron explícitas durante la reunión técnica Caribe-Estados Unidos sobre cooperación en seguridad, dónde la parte estadounidense propuso crear un grupo de trabajo que comprendiera CONSLE, República Dominicana y Estados Unidos, con el fin de definir una estrategia conjunta de seguridad regional que sirviera de complemento a la existente en CARICOM (CARICOM, 2009e). Así, instituciones subregionales caribeñas han sido incorporadas como actores formales en los mecanismos de seguimiento e implementación dentro de la CBSI³⁷. Esta última reconoce además como positivo el cambio de un modelo anterior que valora predominantemente bilateral, a otro regional (US Department of State, 2010c).

Relativo a la conformación de un marco normativo subregional en materia de seguridad en los marcos de CARICOM, cabe señalar que esta pretensión no ha estado exenta de complejidades. En particular cabría señalar el Acuerdo de Cooperación en Seguridad Marítima y Aérea, dispuesto para su firma desde julio de 2008, y que ha sido firmado hasta el momento por seis países³⁸ (CARICOM, 2009c) y ratificado por sólo dos (CARICOM, 2008b). Este acuerdo, pendiente su entrada en vigor al requerirse del depósito de tres documentos de ratificación, prevé el monitoreo y la interdicción de actividades ilegales en el espacio marítimo y aéreo de los Estados miembros de CARICOM

37 Estos han sido los casos, por ejemplo, de SEPAC, de IMPACS y de CONSLE.

38 Estos son: Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía. CARICOM.

(Morean-Phillip, Glenda 2010). En similar situación se encuentra el Tratado de Permiso de Arresto, cuya firma ha estado abierta también desde julio de 2008, y sólo ha sido firmado por cinco naciones³⁹. Ambos documentos tienen entre sus principales aristas la conformación de un marco legal para la realización de acciones subregionales de interdicción, a semejanza de los *Ship-riders* firmados con Estados Unidos en la década del noventa. Por otra parte, no se ha materializado tampoco la decisión tomada por los mandatarios caribeños con relación al establecimiento de la cooperación en seguridad como cuarto pilar del esquema de integración. Ello requiere la formalización de CONSLE y de IMPACS como un Órgano y como una institución de CARICOM, respectivamente, dentro del Tratado Modificado de Chaguaramas (Carrington, 2009). Aún cuando ha sido firmada progresivamente por los Estados miembros de CARICOM (con la excepción de Barbados) desde que se dispusiera su firma el 13 de marzo de 2009⁴⁰ (CARICOM, 2009c), denotando la voluntad política alrededor suyo, sólo ha sido ratificada por Trinidad y Tobago, requiriéndose del depósito de 12 instrumento de ratificación para su entrada en vigor (CARICOM, 2009d). Lo antes señalado no ha ido en detrimento, sin embargo, de la relevancia que en la práctica han tenido ambos organismos en la infraestructura de seguridad de CARICOM.

Una valoración de lo antes expuesto, lleva a considerar que los mayores avances en la conformación de un marco normativo subregional se han correspondido con aquellos elementos que garantizan la implementación de políticas de seguridad portuaria y aeroportuaria, en particular aquellas correspondientes con las nuevas exigencias multilaterales y las unilaterales estadounidenses, en los marcos de la “guerra global contra el terrorismo”. La firma de un MOU para el intercambio de información de inteligencia entre las naciones miembros de CARICOM, el cual sirve de base legal al funcionamiento del el Centro de Cooperación en Inteligencia Regional (RIFC), se inserta en este contexto. Este fue firmado por las naciones miembros, a excepción de Haití, Las Bahamas y Montserrat, en julio de 2006 (CARICOM, 2006d). En ese mismo sentido se entienden las funciones que han venido cumpliendo los nuevos organismos e instituciones establecidos, formalizados mediante acuerdos intergubernamentales.

39 Antigua y Barbuda, Surinam, Trinidad y Tobago, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía

40 En aquel momento, sólo cinco países firmaron: Granada, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y Trinidad y Tobago.

Conclusiones

En el período objeto de estudio ha tenido lugar un proceso de institucionalización del ámbito de la seguridad subregional de CARICOM en torno al crimen transnacional organizado, constatado en la creación, sistematización y formalización de espacios subregionales de concertación; en el establecimiento de nuevos organismos e instituciones; y en el proceso de conformación de un marco normativo subregional. La articulación de una infraestructura de seguridad en los marcos de CARICOM ha denotado un proceso cualitativamente diferente del que le antecedió, a partir del cual han sido reforzadas las tendencias precedentes en el abordaje del crimen transnacional organizado, fundamentalmente aquellas favorecidas por terceros.

Este proceso se ha correspondido, en su esencia, con los intereses estadounidenses de “seguridad nacional” en el área, constituyendo estos últimos igualmente una variable clave en la naturaleza y alcance del mismo. La “guerra global contra el terrorismo”, entendida principalmente en términos de las iniciativas unilaterales emprendidas por Estados Unidos en materia de seguridad fronteriza, marítima y aérea, y la legitimación multilateral de las mismas en la emergencia de nuevos requerimientos internacionales en estos ámbitos tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001, ha constituido un elementocentral en este sentido.

Las presiones derivadas de estos imperativos se han materializado en la profundización aún mayor de las prácticas prevalecientes en períodos precedentes con relación al abordaje jurídico-represivo de los tráficó ilícitos, y al énfasis puesto en el lado de la oferta, en detrimento de un enfoque más integral concebido como parte de una perspectiva multidimensional de la seguridad. Estas políticas han demostrado no sólo su carácter parcial e insuficiente respecto a los complejos retos que enfrentan las naciones caribeñas, sino además su funcionalidad al sistema de dominación estadounidense en el área.

En este sentido, las instancias de concertación creadas han privilegiado la inserción de la subregión en los nuevos requerimientos internacionales en materia de seguridad, los que se han identificado en lo esencial con las prioridades definidas por Estados Unidos. Los nuevos organismos e instituciones establecidos han materializado en el área importantes de estos requerimientos. Los mismos han tributado a un control geopolítico de Estados Unidos aún mayor a través, principalmente, de mayores niveles de control fronterizo en puertos y aeropuertos; de la conformación de un sistema subregional de inteligencia; y de los acuerdos y relaciones establecidos en estos ámbitos con instituciones estadounidenses. Estas políticas de carácter subregional

complementan los mecanismos de “seguridad nacional” instrumentados en períodos precedentes, denotando un proceso cualitativamente superior desde la perspectiva de su funcionalidad al sistema de dominación de esta nación en el área.

Bibliografía

- American Shipper Florida Connection 2011 “U.S. supply chain security strategy nears completion” en: <http://www.americanshipper.com/newweb/fc/FLC_story.asp?news=190954>acceso 24 junio de 2011.
- Ayerbe, Luis Fernando 2010 “El ideario neoconservador en la política exterior de Estados Unidos. Presencia y permanencia” en *Revista Pensamiento Propio* (Argentina) N° 31, Enero-Junio.
- Benítez Manaut, Raúl 2009 “La nueva seguridad regional: Amenazas irregulares, crimen organizado y narcotráfico en México y América Central” en *FRIDE Comentario* (México DF) en <http://www.fride.org/descarga/COM_Nueva_seguridad_regional_ESP_mar09.pdf>acceso 28 de enero de 2011
- Benítez Manaut, Raúl 2010 “México, Centro América, Caribe: Seguridad Sub-regional y Humana”, FLACSO-Chile, 2010 en <http://flacso.32_45/seguridadregional.pdf> acceso 23 de diciembre de 2010.
- Bobeá, Lilian 2009 “Criminalidad Organizada: Los Piratas Modernos del Caribe” en <<http://www.oas.org/dsp/documentos/Lecturas%20Sugeridas/CrimenOrganizadoElCaribeLilianBobeá.%20Revisado%20para%20publicacion.pdf>>acceso 22 de enero de 2011.
- Caribbean Development Bank 2010 “Biennial Socio Development Report-2010” en <[http://www.caribank.org/titanweb/cdb/webcms.nsf/AllDoc/F198F4004C434579042577EC00478FD4/\\$File/Biennial%20Social%20Report%20NOVEMBER%202010.pdf](http://www.caribank.org/titanweb/cdb/webcms.nsf/AllDoc/F198F4004C434579042577EC00478FD4/$File/Biennial%20Social%20Report%20NOVEMBER%202010.pdf)>acceso 17 de enero de 2011.
- CARICOM 1996 “Communiqué Issued at the Conclusion of the Fifth Special Meeting of Heads of Government of the Caribbean Community”, 16 December 1996, Bridgetown, Barbados, <http://www.caricom.org/jsp/communications/communiques/5sphgc_dec1996_communique.js>acceso 14 de agosto de 2010.
- CARICOM 1997 “Region gives priority to drug demand reduction” en <http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres81_98.jsp>acceso 4 de agosto de 2010.
- CARICOM 2000a “Regional Drug Control Activities: Paper prepared for rotary international’s model CARICOM Youth Summit”, December 2000” en <http://www.caricom.org/jsp/community_organs/regional_drug.jsp?menu=cob>acceso 15 diciembre de 2010.
- CARICOM 2002 “Report on Crime and Security” en <http://www.caricom.org/jsp/community/regional_issues/crime_and_security_task_force_report_2002.pdf>acceso 5 de Julio de 2010.
- CARICOM 2004a “Communique Issued at the Conclusion of the Fifteenth Inter-sessional Meeting of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community”, 25-26 March 2004, Basseterre, St. Kitts and Nevis” <www.caricom.org/.../communiques/15inthgc_2004_communique.jsp>acceso 26 de noviembre de 2009.
- CARICOM 2006a “Memorandum of Intent between the Government of the United States of America and member states of the Caribbean Community

- on Co-operation regarding the development of an Advance Passenger Information System” en <http://www.caricom.org/jsp/secretariat/legal_instruments/moi_us_caricom_apis.pdf>. Acceso 28 de junio de 2011.
- CARICOM 2006b “Agreement Establishing the CARICOM Implementation Agency for Crime and Security (IMPACS)” en <<http://www.caricomlaw.org/Details.aspx?EntryId=98>>. Acceso 28 de junio de 2011.
- CARICOM 2006d “Memorandum of Understanding for The Sharing of Intelligence among Member States of The Caribbean Community” en <<http://www.caricomlaw.org/Details.aspx?EntryId=97>>. Acceso 28 de junio de 2011.
- CARICOM 2008b “CARICOM Maritime and Airspace Security Co-operation Agreement” en <<http://www.caricomlaw.org/Details.aspx?EntryId=91>>. Acceso 28 julio de 2011.
- CARICOM 2009b “Trafficking: The Imminent Danger of One Safe Trip” en <www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres250_09.jsp>. Acceso 25 de agosto de 2011.
- CARICOM 2009c “Communiqué Issued at the Conclusion of the Twentieth Inter-sessional Meeting of the Conference of Heads of Government of the CARICOM”, 12-13 March 2009, Belize City, Belize” en <http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres83_09.jsp>. Acceso 28 de diciembre de 2010.
- CARICOM 2009d “Protocol Amending The Revised Treaty of Chaguaramas to incorporate CONSLE and IMPACS” en <<http://www.caricomlaw.org/Details.aspx?EntryId=66>>. Acceso 23 de junio de 2011.
- CARICOM 2009e “CARICOM Dialogues with US on Security (20 May 2009)” en <http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres168_09.jsp>. Acceso 24 febrero de 2011.
- CARICOM 2010b “Communiqué Issued at the Conclusion of the Thirty-first Regular Meeting of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community”, 4-7 July 2010, Montego Bay, Jamaica, en: <www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres311_10.jsp>. Acceso 23 diciembre de 2010.
- Carrington, Edwin W. 2009 “Remarks delivered by his Excellency Edwin W. Carrington, Secretary-General, Caribbean Community” (CARICOM), at the Opening Ceremony of the Eighth Meeting of CARICOM Council for National Security and Law Enforcement (CONSLE), 21 May 2009, Paramaribo, Suriname” en: <http://www.caricom.org/jsp/speeches/8consle_carrington.jsp>. Acceso 27 de noviembre de 2010.
- Ceceaña, Ana Esther 2008 *Hegemonía, Emancipaciones y Políticas de Seguridad en América Latina: Dominación, Epistemologías Insurgentes, Territorio y Descolonización* (Lima: Editorial Cuadernos Populares).
- Thomas, Clive 2009 “Global economic crisis: CARICOM impacts and responses” en <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/38253/LC.AR.L.245part1.pdf>> acceso 13 enero de 2010.
- Cuñaró, Luis M 2003 “Conceptos, políticas y estrategias de seguridad internacional y nacional” en <<http://www.ceid.cubaweb.cu/lente.htm>>. Acceso 25 de febrero de 2011.
- Dillon, Edmund 2006 “Security Cooperation in the Caribbean” en <<http://www.ndu.edu/inss/symposia/whs2006/dillonpaper.pdf>>. Acceso 14 de agosto de 2010.
- GAO 2007 “United States Government Accountability Office Congressional Committees. Subject: Information on Port Security in the Caribbean

- Basin” en <<http://www.gao.gov/new.items/d07804r.pdf>> acceso 28 de marzo de 2011.
- Girvan, Norman 2006 “Treatment of Asymmetries: A Review of the issues. Report for the Rio Group. November 14, 2006” en <www.normangirvan.info/wp-content/.../treatment-of-asymmetries-jan-07.pdf> acceso 12 de enero de 2010.
- González Gómez, Roberto 2004 “El debate paradigmático en la disciplina de las Relaciones Internacionales. Un enfoque latinoamericano” en *Cuadernos de Nuestra América* (Ciudad de la Habana) Vol. XVII, Nº 33, Enero-junio.
- Griffith, Ivelaw L. 1996 *Caribbean Security on the Eve of the 21st Century* (Washington, DC: Institute for National Strategic Studies).
- Griffith, Ivelaw L. 2002 “Security, Sovereignty, and Public Order in the Caribbean”. En <<http://www.ndu.edu/CHDS/journal/PDF/Griffith-Ivelaw.pdf>> acceso 14 de agosto de 2010.
- Griffith, Ivelaw L. 2009 “Congressional Testimony: New Directions or Old Path? Caribbean Basin Security Initiative”. En <<http://www.internationalrelations.house.gov/111/gri120909.pdf>> acceso 14 de agosto de 2010.
- Hernández Martínez, Jorge 1988 *Seguridad Nacional y Política Latinoamericana de Estados Unidos* (Ciudad de la Habana: Edición Centro de Estudios sobre Estados Unidos).
- ICAO 2006 “North American, Central American and Caribbean Office: Third Border Initiative (Presented by the United States of America), Twentieth Meeting of Directors of Civil Aviation of the Eastern Caribbean” en <<http://www.icao.int/icao/en/ro/nacc/meetings/2006/20ECARDC/20ECARDCAip17.pdf>>. Acceso 28 marzo de 2011.
- IMO News 2004 (Londres) Nº 3, 16-20 noviembre.
- IMPACS 2010a “Report on Measures and Actions related to the Implementation of the Declaration on Security in the Americas” en <http://scm.oas.org/doc_public/ENGLISH/HIST_10/CP23559E04.doc>. Acceso 17 febrero de 2011.
- IMPACS 2010b “Information Bulletin. Update on Crime and Security Initiatives and Accomplishment. September 2010” en <<http://www.caricomimpacs.org/impacs/pdf/09.pdf>> acceso 23 de marzo de 2011.
- Isacson, Adam 2005 “Closing the Seams: US Security Policy in the Americas” en *NACLA Report on the Americas, War on Terror* (New York) Vol. 38 Nº 6 May/June.
- Jaramillo, Isabel 1990 “Estados Unidos y la readecuación de su estrategia global: el conflicto de baja intensidad”, Tesis presentada en opción al Grado Científico de Doctor en Historia Centro de Estudios sobre América, La Habana.
39. JIFE2009 “Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes: III Análisis de la situación mundial” en <http://www.incb.org/pdf/annual-report/2009/es/AR_09_S_Chapter_III_All.pdf>. Acceso 26 de diciembre de 2010.
- Lewis, Patsy 2009 “The implications of the international economic crisis on human security in the Caribbean”, en: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/38253/LCARTL.245part1.pdf>> acceso 27 diciembre de 2010.
- López Coll, Armando 1983 *La colaboración y la integración económica en el Caribe* (La Habana Editorial de Ciencias Sociales).

- Morean-Phillip, Glenda 2010 "Statement by Her Excellency Ambassador Glenda Morean-Phillip, Head of Delegation of Trinidad and Tobago, at the Inaugural Caribbean-United States Security Cooperation Dialogue, 27 May 2010, Washington, D.C." en <http://www.caricom.org/jsp/speeches/caribbean_us_security_cooperation_dialogue_morean-phillip.jsp>acceso 7 de enero de 2011.
- RESDAL 2010 "Defence and Security in the Anglophone Caribbean. The Roads to Cooperation" en <<http://www.resdal.org/atlas/atlas10-ing-09-the-caribbean.pdf>>. Acceso 7 de junio de 2011.
- RIFIC 2011 "Strategic Overview of the Activities of the Regional Intelligence Fusion Centre" en <http://www.caricom-rific.org/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=82>acceso 15 de septiembre de 2011.
- Rodríguez Beruff, Jorge y Cordero, Gerardo 2006 "La Tercera Frontera: La Guerra Contra las Drogas en el Caribe y Puerto Rico" en <<http://umbral.uprrp.edu/files/Capitulo%20de%20Jorge%20Rodriguez%20Beruff.pdf>> acceso 9 de noviembre de 2010.
- Rodríguez Beruff, Jorge 2009 "La seguridad en el Caribe en 2008: Huracanes, crimen, rusos y softpower" en Mathieu, Hans y Rodríguez Arredondo, Paula (eds.) *Anuario 2009 de la Seguridad regional* (Bogotá: Editorial Gente Nueva) en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2009.pdf>. Acceso 19 de febrero de 2011.
- Seawar, Lloyd 1987 *Peace, Development and Security in the Caribbean Basin: Perspectives to the Year 2000* (Ottawa: The Canadian Institute for International Peace and Security).
- Stuart, Freundel J. 2010 "Statement by the Hon. Freundel J. Stuart, at the Inaugural Caribbean-United States Security Cooperation Dialogue, 27 May 2010, Washington, D.C." en <http://www.caricom.org/jsp/speeches/caribbean_us_security_cooperation_dialogue_stuart.jsp>. Acceso 27 de enero de 2011.
- Suárez Salazar, Luis 2003a *Madre América. Un siglo de violencia y dolor (1898-1998)* (La Habana: Editorial de Ciencias Sociales).
- The White House 2010 "2010 US National Security Strategy" en <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf>. Acceso 5 de enero de 2011.
- UNDP 2010 "Caribbean Human Development Report" en <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/Latin%20America%20and%20Caribbean%20HDR/C_bean_HDR_Jan25_2012_3MB.pdf>. Acceso 26 de marzo de 2012.
- UNODC and World Bank 2007 "Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean" en <http://www.unodc.org/pdf/research/Cr_and_Vio_Car_E.pdf>acceso 14 diciembre de 2010.
- UNODC 2010 *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (Viena: UNODC) en <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf>. Acceso 3 de febrero de 2011.
- US Department of State 1997 "Text: Bridgetown Declaration of Principles" en <www.usinfo.state.gov/regional/ar/carib/carib1.htm>acceso 25 de Julio de 2008.
- UNCTAD 2008 "2008 Review of Maritime Transport" en <http://www.unctad.org/en/docs/rmt2008_en.pdf> acceso 13 de enero de 2011.

56. US Department of Defense 2010 “Quadrennial Defense Review Report 2010” en <<http://www.defense.gov/qdr/qdr%20as%20of%2029jan10%201600.PDF>> Acceso 15 de febrero de 2011.
- US Department of Homeland Security 2008 “2008 US Small Vessel Security Strategy” en <<http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/small-vessel-security-strategy.pdf>>. Acceso 3 de febrero de 2011
- US Department of State 2007 “CARICOM-US Initiative to combat Illicit Trafficking in Small Arms and Light Weapons” en <<http://www.state.gov/r/pa/pr/ps/2007/dec/96146.htm>>. Acceso 23 enero de 2011.
- US Department of State 2008 “Treaties in Force 2007” en <<http://www.state.gov/documents/organization/83046.pdf>>acceso 23 de julio de 2009.
- US Department of State 2010a “Trafficking in Persons Report 2010” en: <<http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2010/138377.htm>>. Acceso 23 enero de 2011.
- US Department of State 2010b “Fact Sheets: The Caribbean Basin Security Initiative” en <<http://sharing.govdelivery.com/bulletins/GD/USSTATEBPA-134DF3>>. Acceso 5 de enero de 2011.
- US Department of State 2010c “Joint Caribbean United States Framework for Security Cooperation Engagement” en <<http://www.state.gov/p/wha/rls/142442.htm>>. Acceso 3 de julio de 2010.
- US Government 2005 “The National Strategy for Maritime Security” en <<http://www.whitehouse.gov/homeland/4844-nsms.pdf>>. Acceso 23 de enero de 2010.
- USAID 2009 “Western Hemisphere Regional Overview” en <<http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2009/101444.pdf>> Acceso 25 de mayo de 2011.
- Ward, Curtis A. 2010 “Regional Threats. Security Capacity Imperatives in the Caribbean” en <http://www.ndu.edu/press/lib/images/jfq-58/JFQ58_26-31_Ward.pdf>. Acceso 1 de marzo de 2011.
- Willians, Izben 2008 “Dr.. Ambassador. Permanent Representative of St. Kitts and Nevis to the Organization of American States. Chair of the Committee on Hemispheric Security” en <<http://scm.oas.org/pdfs/2008/CP19447E.PDF>>acceso 18 febrero de 2011.
- WCO 2007 *WCO SAFE Framework of Standards* (Bruselas: World Customs Organization) en <http://www.gumruk.gov.tr/tr-TR/emevzuat/Uluslararası%20Szlemeler/SAFE%20Framework_EN_2007_for_publication.pdf>acceso 3 de febrero de 2011.
- Zabyelina, Yuliya 2005 “Transnational Organized Crime in International Relations” en <http://www.cejiss.org/assets/pdf/articles/vol3-1/Zabyelina_Transnational_Organized_Crime.pdf>. Acceso 22 de enero de 2011.

FARC-EP: ¿Actores políticos no estatales con inserción internacional o delincuentes organizados?

Luis Fernando Trejos Rosero

Resumen

El presente trabajo busca realizar una aproximación a la actividad política internacional de un actor no estatal colombiano, como lo son las FARC-EP. En este sentido, se hace una breve caracterización del conflicto armado colombiano y se analiza el mismo desde distintas teorías explicativas de los conflictos armados irregulares, esto con el fin de evidenciar el carácter político-social del conflicto colombiano y como la actividad internacional de uno de sus actores más importante, persigue objetivos políticos a pesar de la utilización de medios cada vez más delincuenciales en el plano local.

Abstract

This paper seeks to make an approach to international political activity of a Colombian non-state actor, as are the FARC -EP. In this sense , a brief characterization of the Colombian armed conflict is made and the same is analyzed from different explanatory theories of irregular armed conflicts , this in order to demonstrate the political and social character of the Colombian conflict and the international activity of one of their most important players , pursues political objectives despite the growing use of criminal means at the local level .

i+c

Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

FARC-EP: Actors non-state politicians international integration or criminals organized?

Luis Fernando Trejos Rosero

Doctor en Estudios Americanos (Especialidad en Estudios Internacionales) IDEA/USACH, Con el apoyo del Programa MECESUP. Docente e investigador del Departamento de Historia y Ciencias Sociales de la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia).

Doctor in American Studies (Major in International Studies) IDEA / USACH , with the support of MECESUP Program . Teacher and researcher at the Department of History and Social Sciences of the Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia).

Palabras clave

1| Actor no estatal 2| transnacionalismo 3| sociedad internacional 4| guerra fría 5| beligerancia.

Keywords

1| *non-state actor* 2| *transnationalism* 3| *international society* 4| *cold war* 5| *belligerence*

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

TREJOS ROSERO, Luis Fernando. FARC-EP: ¿Actores políticos no estatales con inserción internacional o delincuentes organizados?. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (4): 55-88, primer semestre de 2016.

FARC-EP: ¿Actores políticos no estatales con inserción internacional o delincuentes organizados?

i+c
Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

Introducción

El presente trabajo se propone analizar las interacciones e influencia que el sistema internacional ha tenido sobre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (FARC-EP). La investigación surge a raíz de la constatación de una ausencia de trabajos académicos en Colombia y Latinoamérica que exploren, analicen o propongan de manera científica una categorización para las FARC-EP, desde teorías de las Relaciones Internacionales. La investigación busca hacer un seguimiento sistemático y coherente a la lectura e interpretación que las FARC-EP hicieron del sistema internacional, en dos momentos claves: el primero durante el desarrollo de la guerra fría (1966-90), y el segundo, al término de la misma (1990-2010). En este sentido, se busca determinar de qué forma esta lectura del sistema internacional influyó directamente en la evolución de sus ideas políticas y sus conductas militares, es decir, cómo los cambios en el sistema internacional determinaron su paso del comunismo marxista-leninista de la guerra fría al socialismo bolivariano del Siglo XXI. En esta misma línea se abordará la tensión presente entre el discurso internacional de las FARC-EP que se sustenta en la supuesta defensa de valores como la democracia real, la igualdad, la justicia social y la reforma agraria entre otros; y la realización de actividades delincuenciales como el secuestro y la producción y comercialización de narcóticos, ligadas a su accionar militar y financiero. Este trabajo se divide en tres partes, en la primera se hace un breve análisis teórico-conceptual del conflicto armado colombiano con el fin de determinar que tipo guerra se desarrolla en Colombia. En la segunda se utiliza el concepto de estrategia planteando por Karl Von Clausewitz, para determinar el carácter de organización político-militar de las FARC-EP. En la tercera y última parte del trabajo se abordan la historia, objetivos y estrategias de inserción internacional

LUIS FERNANDO TREJOS ROSERO

de las FARC-EP. esta investigación se asume que las FARC-EP a pesar de su comportamiento cada vez más delincuencial y bandoleril son un actor político, que superó la crisis del marxismo-leninismo producida por el fin del socialismo real, en gran medida porque logró articular un discurso antihegemónico y anticapitalista con un fuerte componente latinoamericanista tomado de las ideas políticas de Simón Bolívar.

Categorización del conflicto armado colombiano ¿Qué tipo de conflicto es el colombiano?

La realización de una tipología o caracterización del conflicto armado colombiano, es una actividad académica inacaba y sometida a continuas presiones y revisiones fundamentadas especialmente en argumentos político-ideológicos.

Es muy importante la rigurosidad que se emplee en el encuadre teórico-conceptual que se haga del conflicto armado colombiano, ya que, de un ejercicio que ha simple vista se presenta como una actividad teórica, se derivan importantes consecuencias políticas, jurídicas y militares tanto en el plano nacional como en el internacional. De ahí que su caracterización tiende a ser continuamente distorsionada e instrumentalizada, especialmente con fines político-electoral. La caracterización del conflicto se encuentra estrechamente relacionada con la naturaleza de sus actores ya que no es lo mismo para la sociedad y el Estado en términos estratégicos, enfrentarse a una organización político-militar en el marco de un conflicto armado interno, que a un grupo terrorista en un escenario de paz (Pizarro, 2002). El desconocer (conciente e inconcientemente) la naturaleza, pretensiones y estrategias de los actores enfrentados, conduce a: “equivocar la definición de la naturaleza de la confrontación y, lo que es más grave a no poder acertar en la definición de las estrategias para resolverla” (Rangel, 1999: 153).

Para realizar una caracterización del conflicto armado colombiano, se utilizara a modo de referentes teóricos-conceptuales, trabajos de diferentes autores e instituciones, reunidos en cuatro grupos. El primero lo conforman investigaciones que abordan los enfoques teóricos utilizados para el análisis de los conflictos intraestatales, post guerra fría, destacándose en este grupo el enfoque planteado desde la economía política, sobresaliendo los trabajos del economista Paul Collier. El segundo grupo lo conforman los trabajos que tratan el conflicto desde variables como sus alcances espaciales (nacionales, internacionales y regionales), número de víctimas, intensidad, carácter y fines de sus actores (revolucionarios, étnicos, religiosos, etc.). El tercero y ultimo grupo se constituye con la definición que de conflicto armado no internacional, hace el Derecho Internacional Humanitario,

más específicamente el Protocolo II adicional a los IV Convenios de Ginebra, suscrito por el Estado colombiano e incorporado a su legislación a través de la ley 171 de 1994.

Análisis de los conflictos intraestatales, post guerra fría

El fin de la guerra fría, ha marcado una tendencia en cuanto a conflictos armados se refiere, ya que al año 2000, la Revista Journal Research, reseñaba que de los 33 conflictos armados referenciados en el mundo, todos salvo 2 (Eritrea-Etiopía e India-Pakistán), eran intraestatales. Estos conflictos han adquirido peso en términos analíticos, porque representan en la actualidad el 80% de los conflictos a nivel mundial y sus víctimas (David, 1997, 16). Algo a resaltar de estos conflictos post guerra fría, es que según Wallesteen y Solleberg, en la mayoría de los casos han terminado con exitosos procesos de negociación que desembocan en la paz, y no por el triunfo militar de una de las partes. Entre 1989 y 2000 hubo 22 conflictos resueltos de manera negociada, mientras que entre 1945 y 1989 se presentaron 22 victorias de una de las partes enfrentadas, 34 ceses al fuego y 33 conflictos que se mantuvieron más allá de 1989 (Wallesteen y Solleberg, 2001, 23). Otro rasgo de estos conflictos, es que tras el fin de los socialismos reales, los conflictos con raíces ideológicas fuertes han venido diluyéndose, dando paso a los conflictos edificados sobre bases raciales, étnicas (identidades primarias), religiosas y económicas.

En esta perspectiva, al analizar los conflictos armados más cruentos desarrollados entre 1989 y el 2000, denominados por Pizarro (2002), como “conflictos crónicos”, quien después de revisar a finales del año 2000, 24 conflictos armados, descubre que 17 de ellos son previos a 1989. Según Fearon y Laitin (2000), los conflictos crónicos son los que más dificultades presentan para su resolución, ya que en ellos se hacen presentes altos niveles de odio y desconfianza, también por la naturalización y socialización de la violencia, la que termina instituyéndose como un medio configurador y reconfigurador de relaciones sociales, políticas y económicas. Dentro de los análisis sobre los conflictos armados a partir de la guerra fría, hay una línea de investigación que ha planteado el debate sobre las variables sociales, políticas y económicas presentes en las acciones armadas. Esta corriente teórica, conocida como “economía del conflicto”, dirige sus argumentos en contra de las teorías que consideran que factores como la pobreza, la injusticia y la desigualdad social de las clases menos favorecidas son determinantes en el nacimiento, desarrollo y legitimación político-militar de la insurgencia. Para los investigadores de las economías de los

conflictos armados la clave de la organización y permanencia temporal de los insurgentes, radica en su capacidad de acceso a recursos económicos (Camacho, 2002). Desde esta óptica, la motivación de los conflictos armados es irrelevante, ya que lo único importante es la capacidad de financiamiento de la organización rebelde, de este modo, sin desconocer las causas sociales y políticas que originan los conflictos, lo determinante para el sostenimiento temporal de las acciones armadas radica en la capacidad de los insurgentes para acceder a recursos económicos (Collier, 2002).

Paul Collier, al analizar las tendencias presentes en una serie de guerras observadas durante el periodo 1965-1999, plantea dos conclusiones: La primera, que las causas de emergencia de conflictos armados se relacionan directamente con unas cuantas condiciones económicas tales como la alta dependencia de exportaciones de materias primas y rentas nacionales escasas. La segunda: que fracturas étnicas y territoriales, el descontento social, la ausencia de democracia y la desigualdad social (causas objetivas), no ha producido efectos sustanciales sobre las causas de emergencia de los conflictos. En su hipótesis central sostiene que: “Yo sostengo que esto se debe a que las guerras civiles se producen donde hay organizaciones rebeldes financieramente viables” (Collier, 2001, 30).

Dentro de esta línea de investigación, se destacan Hard y Negri (2004) y Mary Kaldor, esta última, establece un nuevo marco analítico para el estudio de lo que ella denomina una nueva forma de violencia organizada, que aparece en la década de los ochenta, especialmente en Europa del Este y África. Estas “nuevas guerras” o “guerras degenerativas”, se desarrollan en contextos de debilidad estatal, entre otras cosas por la pérdida del monopolio legítimo de la violencia. Esta situación se presenta por la integración militar global, por la privatización de la violencia relacionada con el crimen transnacional y el paramilitarismo, y por la creciente disminución de la legitimidad política del Estado en contextos de corrupción institucional, crisis fiscales y económicas (Kaldor, 2001). Para esta autora, las “nuevas guerras”, presentan cuatro características distintivas. La primera se refiere a la renuncia a los tradicionales marcos nacionales e internacionales, como medio obligado para establecer su delimitación espacial. Ya que al determinar su “localidad”, deben incluirse sus cientos de repercusiones transnacionales”, lo que dificulta la clásica distinción entre conflictos internos y externos. La segunda, que se desprende de la primera es la contextualización de las “nuevas guerras”, dentro de la globalización, entendiendo esta como el aumento sostenido de las interconexiones políticas, económicas, culturales y militares a escala global. La terce-

ra es que al dificultarse la centralización de las acciones armadas, los combatientes buscan la captura de territorios y el control político de la población por medio del terror. La cuarta característica de estas guerras, es que son racionalistas, en el sentido de que los actores armados aplican el pensamiento racional a sus objetivos políticos, por lo cual no tienen en consideración restricciones de tipo normativo. De ahí, que acciones militares rechazadas ampliamente por la comunidad internacional, tales como la destrucción de infraestructura, monumentos y ataques contra la población civil sean las modalidades operativas usadas por las partes enfrentadas. Es por esto que “los esfuerzos financieros de las nuevas guerras están asociados con el aumento de la prelación local, por lo que las batallas son escasas y la guerra es dirigida principalmente contra los civiles. El nuevo tipo de guerra es en gran medida, una condición social predatoria” (Kaldor, 2001: 15-16).

En Colombia se destaca el trabajo de Rubio (1999), en el que sostiene que en Colombia no existe diferencia entre delincuentes y comunes y delincuentes políticos, ya que los dos producen los mismos efectos en la sociedad, además, el accionar militar de las organizaciones guerrilleras produce innumerables afectaciones sobre la vida y la propiedad y sus ánimos rentísticos son los que determinan las prácticas que realizan; En el mismo sentido Salazar y Castillo (2001), utilizan la teoría de los juegos y la teoría económica del conflicto para sostener que el conflicto armado colombiano es el triste resultado de la acción local de actores armados y nos armados, que se adaptaron a la supervivencia con elevados niveles de incertidumbre, poca solidaridad y ausencia de normas que regulen las relaciones entre los individuos. Estos autores sostienen que las guerrillas nacieron en contextos de injusticia y violencia, pero esconden fines primordialmente económicos, de ahí que se beneficien más de la guerra que de la paz.

Estas teorías podría servir para explicar de algún modo la longevidad de la insurgencia colombiana y su permanencia post guerra fría, en el sentido de que al haber generado fuentes nacionales de financiamiento, les ha permitido crecer y mantener su infraestructura armada, tal y como lo señala Moreno (2006), en el caso de las FARC-EP y el ELN se encuentran acciones de tipo predatorio, como el secuestro, la extorsión, robo de vehículos, abigeato, desplazamiento, ejecuciones extrajudiciales, etc. Sin embargo se debe hacer una distinción entre acciones de tipo militar – estratégico, y acciones predatorias con fines económicos, ya que existe una marcada diferencia entre las acciones realizadas en el marco de una confrontación armada que mantiene sus proyecciones políticas y las que se ejecutan con un fin de lucro personal o colectivo.

Tipologías tradicionales de los conflictos armados

En este apartado se presenta un breve recorrido por las tipologías tradicionales de los conflictos armados, especialmente las aplicadas al conflicto colombiano.

Una primera tipología, señala al conflicto armado colombiano como un conflicto interno, diferenciándolo de los conflictos internacionales, en los cuales se enfrentan dos o más Estados. Para Michel Brown, un conflicto armado interno es: “una confrontación violenta cuyos orígenes y raíces echan raíces esencialmente en factores domésticos más que en factores ligados al sistema internacional, y en la cual la violencia armada transcurre esencialmente en los límites de un solo Estado” (Brown, 1996: 123).

Una segunda tipología, se enmarca dentro de la globalización, en la cual las amenazas a la seguridad estatal adquieren una connotación transnacional, por lo cual los conflictos armados difícilmente pueden ser considerados como internos. En este grupo el conflicto colombiano puede ser denominado como “conflicto regional complejo” (Buzan, 1999), o como “conflicto armado con significativo involucramiento externo” (Lincoln y Leiss, 1990). La presencia activa de estructuras guerrilleras, de cultivos ilícitos y la ausencia del Estado en las zonas de frontera, configuran este escenario¹.

Un tercer tipo de conflictos, se clasifica según los niveles de intensidad militar, el tipo de armamento y las tácticas con las que luchan los combatientes en el marco de la confrontación armada. Teniendo en cuenta estos criterios los conflictos se dividen en Convencionales y No Convencionales. En el caso colombiano en el que la insurgencia utiliza la guerra de guerrillas como principal táctica operativa, y no se presentan grandes batallas a campo abierto, en las que participen divisiones de artillería o mecanizadas, se estaría frente a un conflicto armado “no convencional”.

El Failure State Force Task, y el State Failure Project, citados por Pizarro (2002), con el objetivo de construir unos indicadores confiables que puedan utilizarse en la detección de Estados que corran un riesgo inminente de colapso, mediante la activación de una alarma temprana que permita movilizar rápidamente recursos de la comunidad internacional en su auxilio. Han generado una tipología de los “conflictos armados internos contemporáneos”, que distingue tres tipos de guerras revolucionarias: Las primeras son las guerras de gran escala, estas se

¹ Sobre presencia guerrillera en las fronteras colombianas véase: Trejos, Luis 2010 “Efectos del conflicto armado colombiano sobre las relaciones diplomáticas y la seguridad en la región andina. Casos de Colombia y Venezuela (2000-2009)” en *Estudios Trasandinos* (Argentina) Volumen 16, No 1.

producen más de 25.000 muertes políticas por año. Las segundas son las guerras de alcance intermedio, en estas se producen entre 10.000 y 25.000 muertes políticas al año. Las últimas son las guerras de guerrillas de pequeña escala que generan entre 1.000 y 10.000 muertes políticas al año. Para Pizarro (2002), el conflicto armado colombiano se encuentra en un punto intermedio entre los conflictos de pequeña escala y los de escala intermedia. Al respecto Rubio (1999), sostiene, que teniendo en cuenta las altas tasas de impunidad presentes en Colombia, se hace casi imposible determinar las causas de la mayoría de las muertes violentas. Algo que si es comprobable con abundantes evidencias prácticas, es que los municipios con mayores tasas de muertes intencionales, son aquellos con activa presencia de grupos armados ilegales.

Otras categorías de conflictos que pueden aplicarse al caso colombiano, son las de conflicto asimétrico y conflicto de baja intensidad. En este caso la asimetría se entiende como: “La ausencia de una base común de comparación con respecto de una calidad, o en términos operacionales, una capacidad” (Garay, 2004: 12). En este tipo de conflictos en los que contendientes presentan grandes diferencias en el tamaño de sus fuerzas y los medios materiales que poseen, es muy común que el centro sobre el cual gravitan las acciones bélicas, no sean siempre las fuerzas vivas del enemigo, es decir todos aquellos combatientes y civiles que participan directa e indirectamente en las acciones militares, sino la población civil. Al respecto podría afirmarse que en este tipo de conflictos es inevitable que los actores armados (legales e ilegales) involucren a civiles como soportes o víctimas, lo que dificulta la distinción entre civiles combatientes y civiles no combatientes (Franco, 2007). En estos conflictos la población civil se convierte en parte esencial del accionar estratégico de los actores armados (guerrilla y paramilitares), ya que, alimenta sus filas y es pieza fundamental en su funcionamiento, por lo cual pierde toda posibilidad de ser neutral frente a cualquiera de las partes enfrentadas. De ahí que todos los actores armados reconozcan la necesidad de ampliar el apoyo de la población a sus organizaciones y reducir por todos los medios posibles el apoyo a sus rivales. En este orden de ideas los grupos armados ilegales y las Fuerzas Armadas de un país reprimiendo a los sectores insurgentes, consideran en muchas ocasiones legítimo el uso de la fuerza contra la población civil, forzando a la población a tomar bando y automáticamente convirtiéndola en objetivo militar de la contraparte². Se debe

2 El Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), el 2 de Agosto de 2005, en una “audiencia pública por la verdad, la dignidad, y el derecho a la diferencia”.

destacar que la presión contra la sociedad civil no solo es ejercida por los grupos armados ilegales, el Estado a través de sus fuerzas militares también coacciona e instrumentaliza a la población no combatiente. Ejemplo de esta situación fueron las declaraciones del entonces comandante de la I división del ejército en 1998, General Víctor Julio Álvarez, quien con respecto a las comunidades de paz de San José de Apartadó, declaró públicamente lo siguiente:

“La neutralidad es solo un instrumento de los detractores del ejército para aislar a la institución de la población (...) Eso de la neutralidad es un cuento de nuestros enemigos, de nuestros detractores con el fin de separarnos y aislarnos más de la población (...) pienso que los que actúan en esos términos son idiotas útiles o simpatizantes voluntarios de los intereses de los grupos subversivos en Colombia o realmente deben ser extranjeros” (Sche-lenker et, al., 2006: 91).

En cuanto a los conflictos de baja intensidad, se utilizará la definición de Friedrich Von der Heydte, para desarrollar este termino: “La guerra irregular, la cual es, por definición, una guerra en la que se busca desgastar al adversario y fatigarlo, minarle su voluntad de defenderse, doblegarlo psicológicamente; es una guerra de gran duración y de baja intensidad militar. Al final, sobrevivirá la parte que pueda aguantar más tiempo la respiración” (Von der Heydte, 1987: 94). La esencia de este tipo de guerra no es solo la confrontación armada, sino la confrontación total en todos los espacios sociales, políticos, económicos, psicológicos y culturales) posibles. Para la investigadora Deborah Barry (1987), los conflictos de baja intensidad son una estrategia de guerra creada por los Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría y buscaba en ese momento que ciertos Estados del “tercer mundo” permanecieran bajo su esfera de influencia, especialmente los Latinoamericanos, sobre los que se cernía la amenaza comunista representada en la Revolución Cubana.

Teniendo en cuenta las anteriores definiciones, podría afirmarse que la guerra en Colombia tiene como columna central la disputa por la legitimidad política, es decir, la lucha es por el derecho

Denuncio que en el Municipio de Caldono las FARC-EP declararon objetivos militares a personas del movimiento campesino, a concejales y a reconocidos líderes indígenas bajo el señalamiento de ser auxiliadores de las AUC e informantes del DAS. También afirman que la Brigada III del ejército, con señalamientos sobre supuestas colaboraciones con la guerrilla, “ha estigmatizado los procesos sociales de Toribio”.

moral de gobernar a la sociedad, de ahí que muchas de las acciones militares que se ejecutan son maximizadas o minimizadas a través de los medios de comunicación con que cuenta cada actor armado, con el fin de captar la mayor cantidad de “mentes y corazones” para cada proyecto (o por lo menos restárselos al contrario). No es casual que una organización guerrillera como las FARC-EP sostengan una cantidad importante de sitios web³, agencias de prensa y publicaciones escritas alrededor del mundo. Estos canales de comunicación les permiten difundir e intercambiar ideas y juegan un papel decisivo en su esquema político-ideológico.

En términos generales el conflicto armado colombiano nace dentro del contexto de la guerra fría (Revolución cubana, Doctrina de la Seguridad Nacional, Ruptura chino-soviética), pero con una serie de particularidades propias que lo excluyen de la clasificación simple de los conflictos generados por el enfrentamiento entre el Este y el Oeste. Dentro de las características que le otorgan ciertos rasgos de autenticidad pueden enunciarse: una persistente tendencia histórica a utilizar la violencia para obtener objetivos políticos, las estructuras de exclusión o inclusión perversa, socioeconómicas, políticas y regionales, junto a una cultura política autoritaria refractaria a los comportamientos democráticos, todos los cuales forman una especie de telón de fondo que sirve como marco de análisis.

Si bien dentro del conflicto armado colombiano han venido apareciendo una serie de variables tales como la utilización de la producción y distribución de narcóticos especialmente la cocaína y la heroína por parte de los actores armados como medio de financiación, la consolidación de grupos paramilitares con capacidad de controlar política, social y militarmente grandes regiones del país, entre otras y, aunque estas variables han producido cambios importantes en su forma y naturaleza, hay características de fondo que se mantienen.

El conflicto armado colombiano visto desde el Derecho Internacional Humanitario

Ante la subjetividad presente en la interpretación y aplicación de alguna de las tipologías o categorías descritas en los puntos anteriores, se hace necesario utilizar una definición de conflicto, que tenga un carácter vinculante, es decir que tenga fuerza legal para

3 www.bolivarsomostodos.org; www.patrialibre.org; www.redresistencia.info; <http://www.frentean.col.nu/>; <http://beligerantex.blogspot.com/>; <http://www.abpnoticias.com/>; www.conbolivar.org

las partes enfrentadas, en el caso colombiano, dicha definición se encuentra contenida en el Derecho Internacional Humanitario, más específicamente en el Protocolo II adicional a los IV Convenios de Ginebra, suscrito por el Estado colombiano e incorporado a su legislación a través de la ley 171 de 1994. Para efectos de comprobar que en Colombia se desarrolla un Conflicto Armado Interno. Se utilizara la definición que de “conflicto armado no internacional”, provee el Artículo I, del Protocolo II adicional a los IV Convenios de Ginebra, y se analizaran de forma separada los tres requisitos o condiciones que exige la normatividad internacional para que se configure dicho conflicto.

“Es el conflicto armado que no está cubierto por el artículo I del Protocolo adicional a los convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo 1) y que se desarrollen en el territorio de una alta parte contratante, entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente protocolo” (CICR,2008: 2).

De la anterior definición se analizaran por separado 3 elementos que servirán para aclarar la situación que vive Colombia.

“Que se desarrollen en el territorio de una alta parte contratante, entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados” (CICR, 2008: 2).

En 31 de los 32 Departamentos en los que se encuentra dividida administrativamente Colombia, hay algún tipo de presencia directa o indirecta de actores armados irregulares. La presencia indirecta se realiza por medio de estructuras sanitarias, económicas, de propaganda y logísticas, estas operan principalmente en las cabeceras municipales. En la misma línea, dentro del conflicto colombiano se distinguen claramente dos tipos de actores armados: los legales o regulares y los ilegales o irregulares.

En los actores legales o actores regulares se encuentra el Estado colombiano, representado por sus Fuerzas Armadas, a saber Ejército, Armada o Marina y Fuerza Aérea y, a pesar de no tener carácter militar se debe incluir a la Policía Nacional.

En los actores ilegales o actores irregulares se encuentran: Las Organizaciones guerrilleras, conformadas actualmente por las siguientes: FARC-EP, Ejercito de Liberación Nacional (ELN), el Ejercito

Popular de Liberación (EPL) y las organizaciones paramilitares o Nuevas Bandas Criminales.

“Bajo la dirección de un mando responsable” (CICR, 2008: 2). A continuación se revisaran la estructura interna y el organigrama de las FARC-EP.

Las FARC-EP desde 1996 cuentan con un estatuto que define su estructura organizativa, que se ha ido adaptando con el tiempo. Su máxima instancia de decisión es la conferencia nacional de guerrilleros, que se debe reunir cada cuatro años y cuyos miembros son elegidos por todos los miembros de la organización. Esta designa el Estado Mayor Central, el organismo superior de dirección y mando, que hoy esta conformado por 31 miembros. Este nombra a su vez al Secretariado del Estado Mayor Central. El Secretariado hace las veces de órgano Ejecutivo y toma las decisiones mientras no se reúnan las demás instancias. Según informe de la Fundación Ideas para La Paz (2006), la estructura interna de las FARC-EP esta compuesta por: escuadras (12 hombres incluidos sus mandos); guerrillas (2 escuadras y sus mandos – 26 hombres); compañías (2 guerrillas y sus mandos – 54 hombres); columnas (2 compañías o más y sus mandos – 110 hombres), frentes (1 o mas columnas es una o mas columnas); el estado mayor del frente tiene 5 miembros principales y 4 suplentes), Bloques de frentes (5 o mas frentes con su respectivo estado mayor), comandos conjuntos (cuando no están dadas las condiciones para crear un bloque de frentes). Además cuentan con las Milicias Bolivarianas y las Milicias Populares, que no hacen parte de su estructura militar ya que están articuladas a los frentes. Las FARC-EP en este momento están compuestas por 5 Bloques, 1 Bloque móvil, 2 Comandos Conjuntos, 69 Frentes, 26 Columnas móviles, 28 compañías móviles y 4 frentes urbanos (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla). Cada una de estas estructuras tiene su comandante y su reemplazante.

Al igual que las FARC-EP el ELN también cuenta con un organigrama y una estructura organizacional en lo nacional y lo regional, lo mismo sucede aunque en menor medida con los grupos paramilitares ya que no obedecen a un poder central unificado, por lo cual cada grupo regional cuenta con independencia y autonomía en cuanto a su organización interna. Con los anteriores ejemplos puede notarse que los grupos armados irregulares tienen unas estructuras jerárquicas o verticales que difícilmente permiten dejar alguna orden u orientación estratégica al azar.

“Ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas” (CICR, 2008:2). Esta premisa se materializa en las áreas de reta-

guardia o santuarios estratégicos, en los que los actores armados irregulares logran construir sus mayores acumulados políticos y militares.

En el caso de las FARC-EP, esta última afirmación, se cumple en lugares como la Serranía de la Macarena, ubicada en el Departamento del Meta, tal como lo señaló el semanario *El Espectador* (2006), en artículo publicado en su edición de la semana del 1 al 7 de Enero de 2006:

”Se trata de avanzar en una región donde las FARC han tenido una inocultable presencia desde hace 40 años (...) muchos cono- cedores del conflicto sostienen que en la región se mueven los líderes de la guerrilla, a tal punto que es el escenario natural de la maquinaria de guerra denominada Bloque Oriental” (p. 4-A).

Este Bloque con radio de acción en los Departamentos de Arauca, Boyacá, Casanare, Meta, Vichada, Guaviare, Guainía y Vaupés cuenta con 26 frentes guerrilleros⁴, 8 columnas móviles y 13 compañías móviles lo que lo convierte en el militarmente más desarrollado de las FARC-EP. Con base en las anteriores informaciones pude afirmarse que la zona de retaguardia estratégica, de las FARC-EP se encuentra en los Departamentos de Caquetá, Meta, Huila y Putumayo.

Como pudo comprobarse desde las normas del Derecho Internacional Humanitario (Protocolo II Adicional a los IV Convenios de Ginebra), en Colombia se desarrolla un Conflicto armado no internacional.

Del anterior análisis teórico es posible afirmar que en Colombia se desarrolla un conflicto armado interno, no convencional y de baja intensidad, que adquirió dimensiones regionales complejas o intermesticas, cuyos orígenes se encuentran en controversias político-ideológicas y en problemas agrarios aún no resueltos, cuyos actores irregulares tienen en el narcotráfico su principal fuente de financiación y que ha producido una crisis grave humanitaria.

La estrategia como elemento configurador de las dinámicas político-militares en el conflicto armado colombiano

Karl Von Clausewitz (2004), afirma en su obra “De la guerra”, que las guerras de una comunidad (civiles) o entre naciones, siempre nacen de

4 Un frente guerrillero puede definirse como: “Una unidad político-administrativa con jurisdicción sobre un territorio concreto, en el que cumple tareas militares, políticas, económicas y administrativas (...) muchas veces lo militar no es su labor primordial”, tomado de: Ávila, Ariel 2008 “FARC: dinámica reciente de la guerra” en *Revista Arcanos* (Bogotá) N° 14, Pág. 13.

una circunstancia política y se manifiestan por una causa política. En consecuencia, la guerra es un acto político. Teniendo en cuenta que el origen de la guerra se encuentra en un objetivo político y que este, no es estático sino que está directamente relacionado con los medios (humanos y materiales) con que cuenta cada parte enfrentada. Se puede afirmar que la política permea todas las acciones de la guerra y las influye permanentemente. Para Clausewitz, la guerra es un instrumento o medio de la actividad política, “una perpetración de la misma por otros medios”. De lo cual se desprende que separar el fin político del medio militar es un grave error estratégico.

La estrategia en el conflicto armado colombiano

Para el desarrollo de esta parte del trabajo se analizará la definición de estrategia planteada por Clausewitz, para luego utilizarla como marco de interpretación del conflicto armado colombiano:

“La estrategia es la utilización de un encuentro para alcanzar el objetivo de la guerra. Por ello debe proporcionar un objetivo a toda la acción militar, un objetivo concordante con el de la guerra. En otros términos, la estrategia traza un plan de guerra y, teniendo en cuenta su objetivo, diagrama la serie de acciones que conducirán a ese objetivo, planea cada una de las campañas y los encuentros que tendrán lugar en cada una de ellas” (Clausewitz, 2004: 121).

Teniendo en cuenta que el mismo autor señala que la guerra es una prolongación de la actividad política, es decir, el éxito o victoria en la misma, solo se alcanzará con la consecución de los objetivos políticos por los cuales se hace la guerra. En este caso lo político es el fin y lo militar el medio. Raymond Aron (2005), analiza el concepto de estrategia usado por Clausewitz y cuestiona el uso o interpretación preeminentemente militar que se ha dado al mismo y propone la utilización de la expresión “estrategia política”, ya que si la estrategia (conducción de las acciones) está al servicio de la política, la estrategia deja de ser estrictamente militar. Si se revisa con detenimiento la historia y dinámicas de los actores del conflicto armado colombiano, especialmente las FARC –EP y el ELN, puede afirmarse sin lugar a equívocos, que este conflicto es de naturaleza político-ideológico y militar, basta con revisar la gran cantidad de publicaciones y textos disponibles en sus sitios web, además del tiempo y recursos que invierten en la formación política de sus militantes y el trabajo de masas que realizan. En palabras de Alfredo Rangél (1999), la naturaleza actual de la insurgencia en Colombia puede definirse como política en sus fines pero delincuencial y bandoleril en sus medios.

La dimensión política de las FARC-EP

Es importante señalar que las organizaciones guerrilleras colombianas, o al menos las mas grandes han construido movimientos políticos legales y clandestinos, hay que destacar que las FARC-EP han sido las que mayores esfuerzos han realizado en este sentido. Desde sus inicios han mantenido una relación de cercanía con el Partido Comunista Colombiano (PCC)⁵, en 1984 fruto de una negociación con el gobierno de ese entonces (Belisario Betancourt)⁶, nace la Unión Patriótica (UP), movimiento político a través del cual las FARC-EP harían su transición gradual hacia la vida publica. Meses después de su aparición en el ámbito político nacional la UP fue sometida a un proceso de exterminio en el que participaron grupos paramilitares, narcotraficantes y sectores activos de las Fuerzas Armadas⁷. Según Ferro y Uribe (2002), ante esta experiencia, las FARC-EP decidieron cerrar la puerta a la actividad política legal y crearon el Movimiento Bolivariano y el Partido Comunista Clandestino Colombiano (PCCC). Además “Entre 1980 y 1998, cada presidente inicio diálogos con las FARC o el ELN, y su consiguiente estatus político fue formalizado por 4 de ellos (Belisario Betancur, Cesar Gaviria, Ernesto Samper y Andrés Pastrana)” (PNUD, 2003: 39). De hecho, el mayor logro político, alcanzado por la insurgencia colombiana en los últimos 15 años, fueron las dos visitas hechas por el presidente Andrés Pastrana, a los campamentos de las FARC-EP y el despeje de 42.000 Km2, en desarrollo del fallido proceso de negociación en el Caguán⁸. En cuanto a sus escenarios político-militares

5 Sobre la relación de las FARC-EP con el Partido Comunista Colombiano, véase: Pizarro Leongómez, Eduardo 1989 Los orígenes del movimiento armado comunista en Colombia, en *Revista Análisis Político* (Bogotá) No 7; Pizarro Leongómez, Eduardo 1991 *Las FARC de la autodefensa a la combinación de todas las foras de lucha* (Bogotá: Tercer Mundo Editores, IEPRI); Medina, Carlos 2009 *FARC-EP. Notas para una historia política* (Bogotá: Editorial Kimpres, Universidad Nacional de Colombia); Corporación Observatorio para la Paz 2009 *Guerras Inútiles. Una historia de las FARC* (Bogotá: Intermedio Editores).

6 Sobre el Proceso de negociación de las FARC-EP con la administración Betancur en 1984, véase: Arenas, Jacobo 1985 *Cese el fuego una historia política de las FARC* (Bogotá: Oveja Negra).

7 En entrevista a la Revista Semana (Edición 1187) Salvatore Mancuso, ex comandante de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), manifestó que algunos miembros de las autodefensas y del establecimiento nacional participaron en el exterminio de la Unión Patriótica.

8 Sobre el carácter de actor político de las FARC-EP desde teorías de las Ciencias Políticas, véase: Toloza, Francisco 2009 “¿Son las FARC-EP un actor político?” en Medina Carlos 2009 *FARC-EP Temas y problemas nacionales 1958-2008* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales); y Ariel Ávila y Eder Caicedo 2008 “Evolución histórica de las FARC-EP: Hacia la consolidación de un actor político” en Vargas Alejo (Coordinador) 2008

estratégicos: El primero concibe una salida negociada al conflicto armado, en este caso se conformaría un gobierno provisional, en el que estarían representadas por su máximo Comandante Alfonso Cano y el grueso de sus combatientes serían integrados a las Fuerzas Armadas de la “Nueva Colombia”. El segundo de más larga duración plantea la acumulación de una fuerza militar tal, que les permita dar el salto de la guerra de movimientos a la guerra de posiciones. Y una fuerza política que converja en el movimiento popular no armado. En este último caso se daría una ofensiva general de tipo político-militar que combine huelgas y paros del movimiento popular con acciones militares contundentes que conduzcan a la captura de centros neurálgicos de poder, marcando así la antesala de un nuevo tipo de Estado, este último escenario es totalmente improbable. De lo anterior puede afirmarse que en el conflicto armado colombiano lo político y lo militar son factores dinámicos e interdependientes, ya que como lo manifestó Clausewitz, las acciones militares son el medio dinamizador de la actividad política, es decir, a mayor intensidad y capacidad de desarrollar acciones militares, mayores serán los espacios y escenarios de difusión e interacción política que se generen para el actor armado en cuestión, y ha mayor capacidad de maniobra política, menores debieran ser los niveles de su accionar militar. En el caso de las FARC-EP, su objetivo de guerra es la toma del poder (por la vía armada o negociada) para la instauración de un Gobierno de Reconstrucción y Reconciliación Nacional, fundado en la siguiente plataforma bolivariana:

- 1- Los sectores estratégicos de la producción deben ser de propiedad del Estado. El énfasis económico se hará en la producción y en la autosuficiencia alimentaria.
- 2- Quienes mayores riquezas posean mayores impuestos pagaran.
- 3- Tierras productivas para el campesinado con grandes incentivos y ayudas.
- 4- Estrategias para mantener el equilibrio ecológico.
- 5- Relaciones internacionales bajo el principio de la no intervención de fuerzas extranjeras.
- 6- Legalización de la producción y comercialización de la droga con estrategias de sustitución de cultivos.
- 7- Fuerza Pública fundamentada en los principios bolivarianos de nunca utilizar sus armas contra el pueblo.
- 8- Participación democrática a nivel nacional, regional y municipal en las decisiones estratégicas que afecten a cada nivel.
- 9- Parlamento unicameral.
- 10- Independencia en la elección de los organismos de control institucional así como en la integración de las altas cortes.
- 11- Respeto a los derechos

de las etnias y las minorías. La prioridad de esta plataforma son los acuerdos de paz⁹.

Actividad internacional de las FARC-EP ¿Actor político-militar no estatal o criminales transnacionales? Abordaje teórico

Los actores no estatales en las relaciones internacionales, que según Esther Barbe:

“Son aquellas unidades del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que gozan de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tienen capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que gozan de cierta autonomía” (Barbe, 2008: 153).

Se inscriben en la teoría transnacional, planteada por Joseph Nye y Robert Keohane (1971). Esta corriente teórica que tiene su génesis y desarrollo a finales de los años sesenta y principios de los setenta, cuestiona el modelo estado céntrico planteado por el paradigma realista¹⁰ y posteriormente por el neorrealismo, evidenciando que si bien las relaciones entre Estados eran parte importante del sistema internacional, también se venían desarrollando de manera paralela y no menos relevante las relaciones transnacionales, que según los autores antes citados se definen: Como los contactos, coaliciones e interacciones a través de las fronteras del Estado que no están controladas por los órganos centrales encargados de la política exterior de los gobiernos (Keohane y Nye, 1971: 380). Para estos autores el enfoque tradicional de las relaciones internacionales que centra su interés solo en las relaciones entre Estados, no corresponde a la realidad internacional del momento, ya que desconoce la cada vez mayor relevancia política de las relaciones intersocietarias, los actores no estatales y las dinámicas interactuantes de estos últimos con los Estados y el sistema internacional. Estas relaciones tienen como soporte un creciente proceso de interdependencia en el sistema internacional, lo que ha reducido radicalmente la capacidad de los gobiernos para lograr la autonomía nacional, objetivo

9 Plataforma Bolivariana por la Nueva Colombia. [En línea]: <http://www.mbsuroccidentedecolombia.org/doc.plataforma.html> [Consulta: 07-11-2011].

10 Los pilares teóricos sobre los cuales se edifica el Paradigma Realista pueden resumirse en: 1- La anarquía es el estado natural en las relaciones internacionales. 2- El poder es el eje central de las relaciones internacionales. 3- El interés nacional se define en términos de poder y este se identifica con la seguridad del Estado. 4- Los principios morales no pueden aplicarse a la acción política de los Estados.

central característico del tradicional sistema de Estados (Morse, 1976: 10). La caída del campo comunista, el fin de la guerra fría y el proceso de globalización, han producido un sistema internacional menos rígido debido a la multipolaridad, en este “nuevo sistema”, según Rosenau (1990), se estaría frente un periodo de turbulencias mundiales, en el cual el Estado no desaparece, pero ya no tiene las manos libres para controlar los acontecimientos. Este nuevo escenario mundial ya no solo depende únicamente de las grandes potencias, sino también de actores no estatales, que incluyen a sindicatos, partidos políticos, movimientos sociales, agrupaciones religiosas, y otros, los que tienen un creciente papel en el ámbito de las relaciones internacionales (Wallerstein, 1997). De este modo sin desconocer el papel protagónico que siguen teniendo los Estados-nación en el sistema internacional, la realidad internacional muestra una cada vez mayor multiplicidad de actores, relaciones, poderes e intereses que afectan directa e indirectamente el sistema político interno de los Estados y las relaciones entre los mismos.

Es importante señalar que la teoría marxista de las relaciones internacionales también rechaza el “Estado-centrismo”, al considerar a las clases sociales como las actoras centrales de las relaciones internacionales y sostener que el Estado es un instrumento de dominación de una clase sobre otra, lo que evidencia el carácter irreconciliable de las contradicciones de clase. Los aspectos centrales de esta teoría pueden resumirse en: 1- La clase social es la unidad fundamental de las relaciones internacionales y no el Estado. 2- Su categoría de análisis es la sociedad internacional desde la perspectiva del materialismo histórico. 3- La sociedad internacional no es estática, por el contrario, se encuentra en constante cambio y evolución. Para el desarrollo de esta investigación se descarta esta teoría porque las FARC-EP en su accionar internacional no apelan a las clases sociales como eje de su discurso, sino a la unidad latinoamericana contenida en el pensamiento bolivariano. Por otro lado las FARC-EP no promueven la destrucción del Estado colombiano, sino su refundación sobre los valores políticos, sociales y económicos por los que manifiestan luchar¹¹. En este contexto, un actor político-militar de origen local (Colombia) como las FARC-EP, han desarrollado gran parte de su accionar internacional, sustentando el mismo, en el uso de lo que Joseph Nye, denominó “Poder blando o soft power”, y que definió como: “Este aspecto del po-

11 Véase: “Plataforma Bolivariana por la Nueva Colombia”, disponible en el sitio web: http://bolivarsomostodos.org/index.php?option=com_content&task=view&id=376&Itemid=38

der lograr que otros ambicionen lo que uno ambiciona {...} mas que accionar absorbe a terceros. El poder blando depende de la capacidad de organizar la agenda política de forma que configure las preferencias de otros {...} este poder blando puede ser ejercido por poderes no estatales” (Nye, 2003: 31). En ese sentido, gran parte del discurso internacional de las FARC-EP se construye sobre la base de que son un actor político-militar portador y defensor de valores universalmente aceptados, tales como: “la democracia, la paz con justicia social, el respeto de los Derechos Humanos y (...) bienestar para todos los colombianos” (FARC-EP, 2006: 21)¹². Este discurso ha posibilitado entre otros factores, su inserción en el sistema internacional, ya que como se evidenció después de la muerte en territorio ecuatoriano de Luis Edgar Devia Silva, alias: Raúl Reyes¹³, han logrado articular una nutrida red de apoyos políticos con organizaciones delincuenciales y políticas en Suramérica¹⁴, Centroamérica, el Caribe y Europa¹⁵, a pesar de estar incluidas en las listas de organizaciones terroristas de los Estados Unidos y la Unión Europea. Un hito de su accionar internacional se dio en marzo de 2008, cuando el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, en un discurso ante la Asamblea Nacional de su país, señaló: “Las FARC y el ELN no son grupos terroristas, son grupos insurgentes y ejércitos con un verdadero proyecto político que aquí es respetado en Venezuela” (Villarraga, 2008: 66). Seguidamente la Asamblea Nacional venezolana aprobó una resolución en la que expreso su disposición de contribuir en la realización del acuerdo humanitario y el reconocimiento como actores beligerantes a las FARC y el ELN¹⁶.

12 El siguiente es un texto reiterado en sus publicaciones internacionales: “Por eso, las FARC - EP se han constituido como una organización político - militar que recoge las banderas Bolivarianas y las tradiciones libertarias de nuestro pueblo para luchar por el poder y llevar a Colombia al ejercicio pleno de su soberanía nacional y a hacer vigente la soberanía popular. Luchamos por el establecimiento de un régimen político democrático que garantice la paz con justicia social, el respeto de los Derechos Humanos y un desarrollo económico con bienestar para todos quienes vivimos en Colombia. Luchamos por una Política Agraria que entregue la tierra del latifundio a los campesinos”. Tomado de: Revista Resistencia No 36. Comisión Internacional de las FARC -EP, octubre de 2006, Pág. 21.

13 Al momento de su muerte era el segundo al mando de las FARC-EP y bajo su comando directo se encontraba el Bloque Sur y la Comisión Internacional de dicha organización.

14 Sobre la presencia de las FARC-EP en Ecuador, véase: Torres, Arturo 2009 El juego del camaleón, (Quito: Eskeletra Editorial).

15 Véase: Diario El Tiempo. “Contactos con 400 grupos en por lo menos 7 países tiene las FARC para expandirse por America”, Investigación especial del grupo de diarios de America, Información disponible en el sitio web: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4157739>

16 Véase: Diario El Tiempo. “Granda se estaría moviendo por Centroamérica

Hay que resaltar que los inicios de su trabajo internacional se remontan a la primera mitad de la década de los ochentas, como lo señala el Comandante Bernardo, en el siguiente texto:

“En el año 83, la Conferencia mandó y autorizó que las mismas FARC sacaran un grupo de comandantes al trabajo internacional, fuera del país. Para eso se nombró a un miembro del Secretariado, de la máxima dirección, y eso nos permitió salir a demostrar qué somos, tenemos y qué queremos para el país. Somos un ejército, no salimos a hablar que nosotros queremos organizar una guerrilla, que queremos comenzar a pensar, a ver si se pueden organizar unos frentes guerrilleros, no. Salimos al extranjero a decir: llevamos 34 años de lucha, tenemos tantos frentes, tantos bloques, nuestro comandante en jefe es Manuel Marulanda Vélez, y estos son nuestros planteamientos políticos para el país, incluida la plataforma de gobierno (...) muchos gobiernos comenzaron a escucharnos con mucha atención, tanto en Europa como en Centroamérica (...)” (Ferro y Uribe, 2002: 160).

En cierta forma, la actividad internacional de las FARC-EP se encuadraría dentro de lo que Risse y Sikkink (1999), denominan “efecto bu-merán”. Este se da cuando los grupos u organizaciones locales que se oponen a un Estado, dirigen parte de su acción política a establecer relaciones con actores internacionales, con el objetivo de encontrar aliados internacionales que se unan a la actividad de oposición¹⁷, es decir, su diplomacia es confrontacional ya que cuestiona las acciones del Estado con una diplomacia alternativa.

En el plano interno (nacional) las FARC-EP hacen énfasis en la utilización del “poder duro o hard power”, ya que como se señaló anteriormente en un conflicto armado como el colombiano (político-militar), la fuerza militar se convierte en el medio para alcanzar obje-

y Europa para recomponer la diplomacia de las FARC”, Redacción justicia, información disponible en el sitio web: http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/granda-se-estaria-moviendo-por-centroamerica-y-europa-para-recomponer-la-diplomacia-de-las-farc_6537007-1; Revista Cambio. “La diplomacia de las FARC”, edición No 865, 4 al 10 de febrero de 2010.

17 Véase: Diario El Tiempo. “Firma danesa acusada de enviar dinero a las FARC lanza nueva campaña de apoyo”, información disponible, en el sitio web: http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/2008-08-28/firma-danesa-acusada-de-enviar-dinero-a-las-farc-lanza-nueva-campana-de-apoyo_4471787-1; Diario El Espectador. “Gobierno califica de afrenta solicitud de beligerancia para las FARC”, redacción política, información disponible en el sitio web: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo176764-gobierno-califica-de-afrenta-solicitud-de-beligerancia-farc>

tivos o fines políticos, en este caso las acciones militares son el medio dinamizador de la actividad política. Pero es precisamente la práctica reiterada de actividades delincuenciales, asociadas al despliegue de su accionar militar y financiero, las que han venido desgastando su imagen política y cerrándoles espacios legales a nivel internacional. El uso sistemático del secuestro con fines económicos y políticos, a pesar de ser una flagrante violación a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, y la utilización del narcotráfico como medio de financiación¹⁸, ponen en evidencia las serias contradicciones presentes en su accionar militar nacional y su actividad política internacional.

La dimensión delincencial de las FARC-EP

El narcotráfico

En cuanto a la relación de las FARC con la coca, los cultivadores de coca y los narcotraficantes¹⁹, ha sido evolutiva y dinámica, especialmente en los departamentos de Meta, Putumayo y Caquetá. De su inicial oposición a la siembra de los mismos en 1977, pasan a su aceptación y regulación en 1979, en 1982 inician el cobro de impuestos a los comerciantes de pasta, a los laboratorios de producción de cocaína y a los vuelos de carga, en 1992 regulan policívicamente el comportamiento de los narcotraficantes y miembros de las cocinas, al respecto, el Comandante Julio Rincón, en entrevista concedida durante los diálogos de paz en el Caguán, afirmó que: El que compraba y vivía en la zona se sometía a las normas de nosotros: no cargar armas, máximo un revolver, jamás una nueve milímetros, no traer gente sin saber uno quien es, y si la traía tenía que responder por lo que él hiciera en la zona (Ferro, et. al., 2002: 99). En 1996 organizan las primeras marchas cocaleras contra la fumigación aérea, en 1999 restringen el ingreso de compradores de pasta de coca por temor a la filtración paramilitar y se inicia la competencia por la compra de parte de los paramilitares y en el año 2000 se inicia la comercialización directa de la pasta de coca por parte de las FARC. El control y regulación de la coca en sus territorios también les es funcional orgánicamente, ya que:

18 Según investigación realizada por la Unidad de Información y Análisis financiero del Ministerio de Hacienda, publicada en la Revista Semana (2005) se estima que por concepto de estas dos actividades las FARC-EP recibieron durante el año 2003 ingresos superiores a los \$119.120.000.000.

19 Sobre las FARC-EP y su relación con la coca y el narcotráfico véase: Ávila, Ariel 2008 "Las FARC: La coca y el narcotráfico", en Medina, Carlos 2008 *FARC-EP: Temas y problemas nacionales 1958-2008* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).

“Aunque parezca paradójico, el control de la economía de la coca le representa ventajas a la guerrilla en términos de su crecimiento, incluso cuando hay una fuerte reducción de los precios. Las crisis periódicas de la coca también favorecen a la guerrilla porque ingresar a sus filas se convierte casi en la única alternativa frente a la falta generalizada de oportunidades laborales” (Ferro, et, al., 2006: 100).

En el plano económico, para Alfredo Rangel (1999), la mitad de los ingresos económicos de las FARC tienen su origen en el narcotráfico, afirmando incluso que esta organización dedica uno de cada 3 de sus combatientes a actividades relacionadas directas o indirectamente relacionadas con el narcotráfico. La realidad indica que las FARC-EP tendrían serias dificultades para seguir escalando la guerra que libra contra el Estado, sin los importantes recursos económicos que obtiene mediante un complejo sistema de tributación coactiva (gramaje) impuesto en las zonas de cultivos y procesamiento de la hoja de coca²⁰.

Tanto en plano nacional como en el internacional es un lugar común, el rechazo por razones éticas, que produce el consentimiento y validación de la FARC-EP, para la producción y comercialización de drogas ilícitas. Por otro lado, si bien los ingresos que le reporta el narcotráfico, sustentan el grueso de su esfuerzo de guerra, es un error afirmar que realicen esta actividad con fines de lucro personal, si así fuera, las FARC-EP serían simples delincuentes comunes, condenados a sufrir la misma suerte de los procesos bandoleriles en general, es decir, su propia autoextinción o fragmentación como resultado de las pugnas por ajuste de cuentas, luchas de poder o alianzas con los contrarios. En este caso, solo habría que sentarse en la puerta a esperar ver pasar el cadáver de la guerrilla y descartar cualquier intento de formulación de políticas estatales de paz (Rangel, 1999: 3).

El secuestro

En cuanto al secuestro, considerado como una violación grave a los Derechos Humanos y una infracción al Derecho Internacional Humanitario, es posible identificar tres categorías de personas en manos de las FARC-EP, a saber las personas privadas de la libertad por motivos relacionados con el conflicto, que pueden ser miembros de las fuerzas

20 Sobre la economía de las FARC-EP véase: Junta de Inteligencia Conjunta Republica de Colombia “JIC” (2005). Estimación de los ingresos y egresos de las FARC durante 2003 basados en información de inteligencia recolectada por las agencias del Estado, Bogotá.

armadas y personas que participan indirectamente en las hostilidades; personas civiles secuestradas por motivos económicos y rehenes.

Personas privadas de la libertad por motivos relacionados con el conflicto: Dentro de esta categoría se pueden incluir a aquellas personas que participan directamente en las hostilidades y a los que indirectamente apoyan el esfuerzo militar de las partes en conflicto, sin importar si son civiles o combatientes. Al respecto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado que:

“En la práctica, una persona civil participa directa o indirectamente en hostilidades cuando asume el papel de combatiente, individualmente o como miembro de un grupo. Dichas personas civiles constituyen una amenaza inmediata de daño cuando se preparan, participan y retornan del combate. Como tales quedan expuestos a ataque directo. Más aún, debido a sus actos hostiles, esas personas civiles pierden los beneficios de los que gozan los civiles pacíficos, de precaución al atacar y contra los efectos de ataques indiscriminados o desproporcionados” (CIDH, 1999).

Es importante resaltar que aún cuando estas personas pierden su inmunidad a ataques directos mientras participan en las hostilidades, conservan sin embargo calidad de civiles, a diferencia de los combatientes comunes que una vez cesan sus actos hostiles no pueden ser atacados, aunque pueden ser procesados y castigados por sus actos beligerantes. A diferencia de lo que ocurre con las personas civiles que apoyan o participan indirectamente en las hostilidades, no pueden ser considerados combatientes por esta única razón. Esto debido a que la participación indirecta, como vender alimentos o expresar simpatía por alguna de las partes en conflicto, no implica actos de violencia que constituyan una amenaza inmediata de daño a la contraparte.

Personas civiles privadas de la libertad por motivos económicos: La Defensoría del Pueblo ha considerado que el creciente número de secuestros cometidos, especialmente por las organizaciones guerrilleras, permiten afirmar que se trata de una conducta sistemática en contra de la población civil. El secuestro con fines económicos podría ser considerado como un crimen de lesa humanidad, ya que va dirigido contra civiles desarmados y causa a estos y a sus núcleos familiares grandes sufrimientos, también puede considerarse una grave infracción al Derecho Internacional Humanitario, ya que puede calificarse como un

ataque a la población civil y las personas civiles. Estos ataques están expresamente prohibidos en desarrollo del principio de distinción entre combatientes y no combatientes (Resolución defensorial humanitaria No. 002, 2001).

Rehenes: El Derecho Internacional Humanitario no define claramente la toma de rehenes, tan solo se limita a prohibir la conducta. En el artículo 3 común a los 4 Convenios de Ginebra de 1949, y en el artículo 4, literal C del Protocolo II adicional, se prohíbe a las partes en conflicto la toma de rehenes, infringir estas disposiciones es considerado como grave por el Derecho Internacional Humanitario. De acuerdo con el Comité Internacional de la Cruz Roja:

“Los rehenes son personas que se encuentran de grado o por fuerza, en poder de una de las partes en conflicto, o de uno de sus agentes y que responden con su libertad, su integridad corporal y/o su vida la ejecución de órdenes dadas por las personas en cuyo poder están o de los actos hostiles cometidos contra ellas” (C.I.C.R. 1986: 13).

En la medida en que las FARC-EP mantengan privadas de la libertad a personas civiles que no tengan nada que ver en el conflicto, se mantiene la toma de rehenes y, en consecuencia la violación de los Derechos Humanos y la infracción al Derecho Internacional Humanitario.

Las FARC-EP denuncian la sistemática violación de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario por parte de las fuerzas armadas y los grupos paramilitares, justificando sus acciones al considerarlas una lógica consecuencia de la constante violación de los derechos fundamentales del pueblo por parte del Estado y los grupos paramilitares. En cierta forma las FARC hacen de los Derechos Humanos y el DIH un arma de descalificación política de sus contrarios. Esta actitud de instrumentalizar los Derechos Humanos y el DIH, la práctica y justificación del secuestro y su involucramiento con el narcotráfico, son precisamente algunos de los factores que han afectado su proyección internacional, llevándolos a ser incluidos en listados internacionales de organizaciones terroristas, demostrando así que muchas de sus acciones militares y económicas contradicen abiertamente los valores que sustentan su discurso político.

A continuación se analiza la actividad internacional de las FARC-EP durante dos momentos claves: el primero durante el desarrollo de la guerra fría (1982-92), y el segundo, al término de la misma (1993-2010).

Actividad internacional de las FARC-EP durante la guerra fría

En este primer momento de su actividad internacional, las FARC-EP buscaban darse a conocer internacionalmente como un actor político no estatal con relevancia dentro de Colombia. Dos años después, en 1985 se realiza una reunión del Estado Mayor Central, con el fin de actualizar el “plan estratégico” trazado en la Séptima Conferencia. La actualización del plan comprendía tres fases: La primera se relacionaba con el crecimiento de la organización, por lo cual se debían crear frentes a lo largo y ancho del país. La segunda fase buscaba controlar la cordillera central y cercar Bogotá, logrando el aislamiento de la capital colombiana y los llanos orientales del resto del país. En la tercera fase “las FARC-EP señalaron como su objetivo estratégico establecer una especie de zona liberada en el sur, absolutamente controlada por la guerrilla, para ubicar allí un gobierno provisional que fuera eventualmente reconocido por países del bloque socialista” (Rangel, 1999). Ya para este momento la visión internacional las FARC-EP apuntaba a ser reconocidas no solo como actores políticos dentro de Colombia, sino como un Estado legítimo, dentro del mismo Estado colombiano. Al dirigirse hacia el sur del país, las FARC-EP asumían que cumplirían en el mediano plazo con los elementos requeridos por el Derecho Internacional para el nacimiento de un nuevo Estado: Población, territorio, poder y gobierno (Verdross, 1964). Elementos que debían ser reconocidos por algún Estado del Bloque de países socialistas.

Esta primera estrategia de inserción internacional fracasó entre otras cosas por el desconocimiento por parte de las FARC-EP de los lineamientos de la política exterior del PCUS. Destacándose: -La coexistencia pacífica de los sistemas socialista y capitalista. - La posibilidad de erradicar la guerra como medio de solución de conflictos internacionales y la doctrina de la soberanía limitada, entre otros. El no establecimiento de un gobierno provisional en algún territorio del sur de Colombia, la desaparición de la U.R.S.S. y el fin de la guerra fría hicieron que el primer intento de inserción internacional de las FARC-EP como un Estado integrante de la comunidad internacional fracasara, además, en ese momento se quedaban sin un metarelato referenciable en términos políticos e ideológicos.

Las FARC-EP y su actividad internacional post guerra fría.

Con un contexto político nacional e internacional desfavorable, realizan su Octava Conferencia en 1993. Esta marcaría un salto estratégico en los planes político-militares de las FARC-EP. Ya para ese momento

contaban con 48 frentes, se planteaban la creación de bloques y compañías móviles también comandos de asalto especializados, encargados de realizar operaciones militares a gran escala. Reconfirmaron su viejo objetivo de urbanizar el conflicto a través de la creación y consolidación de grupos de milicias que debían fortalecer los frentes rurales y llevar la confrontación armada a las grandes ciudades. Políticamente, se proponen la construcción de un “Nuevo Gobierno de Reconciliación y Reconstrucción Nacional”, para esto, era necesaria la ampliación de su trabajo político urbano, ligando el mayor número de organizaciones sociales a un nuevo movimiento clandestino, el “Movimiento Bolivariano por la Nueva Colombia” (Moreno, 2006). No es casual que las FARC-EP hayan recuperado de forma “tardía” la figura y el pensamiento de Bolívar. La reivindicación de Bolívar puede leerse entre otras cosas como una consecuencia del colapso del comunismo soviético²¹. En este escenario de “orfandad ideológica” aparece Bolívar. En la imagen e ideario de Bolívar encontraron una veta para la colombianización del marxismo-leninismo (Palacios, 2008: 7). Con este marco político-militar y ante la dificultad de concitar apoyos internacionales para su causa, debido al fin de la guerra fría²², las FARC-EP dan inicio a una nueva estrategia de inserción internacional, ser reconocidos como Beligerantes.

La Beligerancia es una manifestación violenta que se presenta al interior de un Estado; cuando en el desarrollo de un conflicto armado interno, existe una organización político-militar con carácter permanente que controla una parte importante del territorio (Gaviria, 2007). En otras palabras, es una figura contenida en el Derecho Internacional Público, tendiente al reconocimiento de sujetos del Derecho Internacional “Estados y Gobiernos”. Para el internacionalista Cesar Díaz: “Se trata de una organización rebelde que domina de hecho una parte del territorio y logra afirmarse en su lucha contra el gobierno

21 “Algunos analistas sostienen que la recuperación tardía que las FARC hacen del pensamiento de Bolívar se debe a las críticas de Marx a la independencia de los países hispanos, pues, según él, ésta sólo habría contribuido a la consolidación del capitalismo en Gran Bretaña. Localmente, se explica por la cercanía inicial del Partido Comunista con el liberalismo que era más afín a las ideas de Santander, puesto que Bolívar era reivindicado por los conservadores por sus ideas de autoridad y orden”. Tomado de: (Ferro y Uribe, 2006: 126).

22 “Los revolucionarios nos enfrentamos a una situación muy compleja, cae el llamado Bloque socialista, se proclama el mundo unipolar, en nuestro país se desmovilizan algunos grupos guerrilleros, entre los que se encontraba el M.19 que gozaba de aceptación entre la población. Entran en crisis todos los partidos y movimientos de izquierda. Esa fue una etapa de decisiones para todos”, entrevista a la Comandante de las FARC-EP Mariana Páez, en: <http://lahaine.org/internacional/farc.htm> (Sin fecha).

central. Es irrelevante, en cambio, que los rebeldes se propongan separar el Estado de una parte del territorio o, por el contrario, conquistar el Estado en su totalidad” (Díaz, 1963: 148). El estatus de Beligerancia puede ser reconocido por el Estado en que se desarrolla la confrontación armada o por terceros Estados, previo cumplimiento de algunos requisitos formales como son: 1. Tener algún dominio territorial. 2. Poder realizar acciones militares concertadas y permanentes. 3. Tener un mando responsable. 4. Usar uniformes y distintivos y 5. Respeto a las normas mínimas de la guerra (Protocolo II adicional a los IV Convenios de Ginebra y el artículo 3 común a los mismos). Desde el mismo momento de su reconocimiento nace un nuevo sujeto del derecho internacional con la categoría de semi-estado con una serie de derechos y obligaciones en el plano internacional.

Pero es durante los fallidos Diálogos de Paz con la administración Pastrana (1999-2002) que las FARC-EP hacen explícita su nueva estrategia de inserción internacional. En una entrevista concedida por el comandante Camilo, durante el proceso de diálogo referenciado, este manifestaba en ese sentido:

“¿Qué nos interesa en el fondo? Nos interesa es llegar a los gobiernos. Conseguir el reconocimiento de fuerza beligerante, eso es fundamental poder, ahí si como fuerza beligerante, comprometernos con gobiernos, con entidades no gubernamentales y con instituciones, ya siendo en verdad gestores de un nuevo poder en Colombia (...) Internacionalmente nos ha ido bien. Nosotros hemos llegado a unos 33 países ya (...) Eso significa que tenemos ya una imagen de movimiento serio, de que ya algo llevamos entre manos. De que no somos un movimiento despiestado, de que estamos jugándole a una Colombia nueva, sin injusticia, sin desempleo, una Colombia completamente nueva” (Ferro, et al., 2002: 161).

En el año 2001, durante el encuentro entre el entonces presidente Andrés Pastrana y el máximo comandante de las FARC-EP Manuel Marulanda, juristas de varios países europeos le manifestaron a ambos, que en su criterio se “reconocía a las FARC-EP, a la luz del derecho internacional público, la condición de fuerza beligerante, con lo cual se abría la posibilidad sensata y concreta, de una solución política del conflicto a través del proceso de dialogo iniciado entre las partes beligerantes” (Vega, 2009: 221). La posterior ruptura de las negociaciones en febrero de 2002 y el ascenso al poder de Álvaro Uribe Vélez, en agosto del mismo año, fueron factores decisivos en el fracaso de esta estrategia.

Al romperse los diálogos de paz, el gobierno le retiró el estatus político que le había otorgado expresamente a las FARC, lo que supuso un obstáculo en sus relaciones internacionales ya que se activaban nuevamente las órdenes de captura (nacionales e internacionales) que pesaban contra sus comandantes, limitándolos nuevamente a zonas rurales e imposibilitándoles la comunicación directa con agentes políticos y diplomáticos de otros Estados. A lo que se sumó su inclusión en la lista de organizaciones terroristas de la Unión Europea, lo que limitó aún más su actividad política en dicho continente. La implementación sostenida del Plan Patriota, el aumento en el número de integrantes de la Fuerza Pública, la penetración y consolidación del Ejército en zonas históricas de las FARC, el desarrollo de la guerra aérea por parte del Estado, la continua desertión de guerrilleros y el anuncio por parte de las FARC-EP de un “repliegue estratégico”, generaron internacionalmente la sensación de que el Estado empezaba a ganar la guerra y que las FARC habían entrado en una crisis político-militar. Por lo cual su reconocimiento como fuerza beligerante quedaba en entredicho.

En este contexto, el proyecto bolivariano de las FARC-EP coincidió política e ideológicamente con la Revolución Bolivariana encabezada por el presidente Hugo Chávez, en Venezuela. De hecho la primera medida de la administración Chávez, con relación al conflicto armado colombiano, fue declararse neutral frente a las partes enfrentadas y manifestar públicamente que: en Colombia se vive una guerra civil (Ramírez, 2008). Lo que en términos prácticos equivale a otorgar legitimidad política a la insurgencia colombiana, ya que se reconoce como iguales a las partes enfrentadas. Las FARC-EP, continuaron impulsando su propuesta de realizar un “canje de prisioneros de guerra” (en ese entonces más de 400 militares y policías y varios personajes políticos) por todas sus guerrilleras y guerrilleros presos en las cárceles colombianas. Esta propuesta generó una fuerte controversia dentro de la opinión pública, pero especialmente al interior de las Fuerzas Militares, quienes consideraron errado el uso de esta figura, ya que el canje de prisioneros solo se produce entre ejércitos regulares de estados igualmente soberanos, por lo cual realizar este “canje” les otorgaría a las FARC-EP estatus de fuerza beligerante de manera tácita, por lo cual en adelante recibió la denominación de “Intercambio Humanitario”. A pesar de la interlocución que mantenían con países europeos, especialmente con Francia, tendiente a la liberación de la ciudadana colombiana Ingrid Betancourt, fue en el año 2007 en el que las FARC-EP logran nuevamente visibilidad regional debido a la mediación que el gobierno colombiano le encomendó al presidente Hugo Chávez, para que oficiara como mediador ante las FARC para la concreción de In-

tercambio Humanitario. En el proceso de mediación el miembro del secretariado de las FARC-EP Iván Márquez, fue recibido en el palacio de Miraflores por el mandatario venezolano²³.

Pero esta etapa de abierta actividad internacional se vio interrumpida cuando el gobierno colombiano suspendió unilateralmente y a través de los medios de comunicación la mediación que recientemente había encomendado al Presidente Chávez. La suspensión se dio porque el gobierno colombiano consideró que, desde Venezuela, la guerrilla se estaba oxigenando mediática y políticamente. Ante la suspensión de sus funciones mediadoras, las FARC-EP deciden desagrar al mandatario venezolano anunciando la entrega de varios secuestrados a este gobierno²⁴. La respuesta del presidente Chávez a este gesto por parte de la guerrilla, se dio en un discurso ante la Asamblea Nacional de su país, en el que señaló: “Las FARC y el ELN no son grupos terroristas, son grupos insurgentes y ejércitos con un verdadero proyecto político que aquí es respetado en Venezuela” (Villarraga, 2008: 66); Seguidamente la Asamblea Nacional venezolana aprobó una resolución en la que expresó su disposición de contribuir en la realización del acuerdo humanitario y el reconocimiento como actores beligerantes a las FARC y el ELN. Dicho reconocimiento fue informal ya que en días posteriores el gobierno venezolano manifestó que el reconocimiento de las FARC como actor beligerante reposaba en manos del gobierno colombiano. En medio de una difícil situación político-militar las FARC-EP realizan en el año 2007 su Novena Conferencia, esta, a diferencia de las dos anteriores no se destaca por sus aspectos militares o de crecimiento, sino por la explicites de su estrategia de inserción internacional, ahora sus objetivos se centran en la región y el bolivarianismo se establece como el medio idóneo para lograr su reconocimiento como fuerza beligerante por parte de alguno de los nuevos gobiernos Latinoamericanos. En algunos apartes del manifiesto político fruto de dicha conferencia señalan:

“Un gobierno cuya divisa en política internacional sea la Patria Grande y el Socialismo y que priorice la integración de los

23 Véase: Revista Semana. “Canje Interruptus”, Edición No 1334, noviembre 26 a diciembre 3 de 2007.

24 El 10 de enero de 2008 fueron liberadas por las FARC la ex parlamentaria Consuelo Gonzáles y la ex candidata a la vicepresidencia Clara Rojas, el 27 de febrero de 2008 los ex -parlamentarios Gloria Polanco, Jorge Gechem y Luis Eladio Pérez. Ambas liberaciones fueron apoyadas técnica y logísticamente por la República Bolivariana de Venezuela y contaron con el acompañamiento de la Senadora liberal Piedad Córdoba, los buenos oficios de Cuba y la intermediación del Comité Internacional de la Cruz Roja.

pueblos de Nuestra América. Por eso la política de fronteras de FARC opta por la hermanación y no por la confrontación con los ejércitos de los países vecinos (...) Un nuevo gobierno que materialice el proyecto político y social del libertador, que conforme un nuevo Ejército Bolivariano para la defensa de la Patria y las garantías sociales” (FARC-EP, 2008)²⁵.

En la actualidad y luego de haber recibido duros golpes político-militares por parte de las Fuerzas Armadas, las FARC-EP continúan una intensa actividad internacional, especialmente en Europa, como quedo demostrado durante el juicio que la justicia de Dinamarca llevó a cabo en contra de los miembros de la Organización No Gubernamental danesa Fighters and Lovers, quienes en palabras de las FARC-EP:

“Han realizado en nuestro favor conferencias internacionales, llamamientos, camisetas, fragancias de perfumes, música, proyectos culturales, o el reiterado apoyo económico de sindicalistas que nos ayudan a crear posibilidades de estudio y educación para nuestros combatientes, como dotarnos de una biblioteca para la escuela de formación de las FARC; en fin, enorme apoyo político y moral mediante novedosos y audaces métodos de solidaridad de gente buena” (FARC-EP, 2009)²⁶.

Al igual que en Europa, en Centro y Suramérica, su diplomacia tiene como objetivo central, ser reconocidas internacionalmente como actor beligerante. En esta estrategia, el bolivarianismo se ha convertido en un eficaz medio de inserción regional, ya que ha posibilitado su participación en espacios de coordinación regional de movimientos sociales, culturales y políticos, como la antigua Coordinadora Continental Bolivariana (ahora Movimiento Continental Bolivariano). Movimiento que en el presente año reconoció públicamente el carácter político de las FARC-EP y pidió a la sociedad internacional el otorgamiento del estatus de beligerancia para este movimiento armado²⁷.

25 Todo el texto del Manifiesto de las FARC-EP se encuentra disponible en: http://bolivarsomostodos.org/index.php?option=com_content&task=view&id=375&Itemid=38

26 FARC-EP. “Un juicio contra el terrorismo en Dinamarca”. En: http://bolivarsomostodos.org/index.php?option=com_content&task=view&id=620&Itemid=45. (Septiembre 2009).

27 Sobre la articulación de las FARC-EP con el Movimiento Continental Bolivariano, véase: Pérez, José Gregorio 2008 Raúl Reyes. El Canciller de la Montaña, (Colombia: Grupo Editorial Norma).

Conclusiones

Desde las Teorías de las Relaciones Internacionales, las FARC-EP pueden categorizarse como un actor no estatal con inserción política internacional, esto, teniendo en cuenta que a pesar de que sus medios son cada vez más delincuenciales (Narcotráfico, secuestro, reclutamiento de menores, violaciones a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario), los fines que persigue son eminentemente políticos: La toma del poder por la vía armada o negociada y la implementación de su Plataforma Bolivariana para la Reconciliación y Reconstrucción Nacional. En este sentido, su actividad política internacional esta en función del fin que persiguen. Al analizar el desarrollo de su actividad internacional, se evidencia que la misma, ha gravitado sobre objetivos políticos (reconocimiento como actor político y beligerante).

Si bien las estrategias de inserción internacional planteadas por las FARC-EP durante los últimos veinticinco años, no han logrado los dos grandes objetivos que se trazaron en sus Séptima y Octava Conferencias; durante la guerra fría, ser reconocidos como un Estado soberano y durante el Siglo XXI, ser aceptados por la sociedad internacional como actor Beligerante, no puede afirmarse que su acción internacional sea un fracaso, todo lo contrario. Las FARC-EP han logrado generar una compleja red de apoyos y simpatías internacionales. Estos apoyos le han permitido mantener interlocución directa con diferentes actores estatales y no estatales (Partidos políticos, sindicatos, colectivos culturales, organizaciones sociales) de América Latina, Europa, Asia y Oceanía. Como se evidenció durante la segunda entrega de secuestrados por parte de las FARC-EP, cuando el entonces Ministro del Interior venezolano Ramón Rodríguez Chacín, le manifestó al Comandante guerrillero a cargo de la liberación de un grupo de ex parlamentarios que se encontraban en poder de las FARC-EP²⁸: “estamos muy pendientes de su lucha (...) mantengan ese esfuerzo y cuenten con nosotros” (Villagra, 2008: 65).

En este sentido, el discurso internacional de las FARC-EP se construye sobre la base de que son un actor político-militar portador y defensor de valores universalmente aceptados como la paz, la justicia y la democracia, buscando con ello provocar el llamado “*efecto bumerán*” ya comentado.

28 El 27 de febrero de 2008 fueron liberados unilateralmente por las FARC-EP, los ex parlamentarios Gloria Polanco, Jorge Gechém y Luis Eladio Pérez. La liberación fue apoyada técnica y logísticamente por la República Bolivariana de Venezuela y contó con el acompañamiento de la Senadora liberal Piedad Córdoba, los buenos oficios de Cuba y la intermediación del Comité Internacional de la Cruz Roja.

Bibliografía

- Aron, Raymond 2005 *Sobre Clausewitz* (Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión).
- Arenas, Jacobo 1985 *Cese el fuego una historia política de las FARC* (Bogotá: Oveja Negra).
- Avila, Ariel 2008 "FARC: "dinámica reciente de la guerra" en *Revista Arcanos* (Bogotá) N°14.
- Ávila Ariel y Eder Caicedo 2008 "Evolución histórica de las FARC-EP: Hacia la consolidación de un actor político" en Vargas Alejo (Coordinador) 2008 *Perspectivas actuales de la seguridad y la defensa colombiana en América Latina* (Bogotá: Editorial UNIJUS).
- Barbé, Esther 2008 *Relaciones Internacionales* (Madrid: Tecnos).
- Barry, Deborah 1987 "Los Conflictos de Baja Intensidad, el caso de Centro América" en *Centro América. La Guerra de Baja Intensidad* (Costa Rica: CRIES).
- Bloomfield, Lincoln 1990 *Controlling Small Wars: A Strategy for the 1990s* (New York: Knopf).
- Brown Michael (editor) 1996 *The International Dimensions of Internal Conflict* (Cambridge: MIT Press).
- Buzan, Barry 1991 *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era* (Londres: Harvester Wheatsheaf).
- Clausewitz, Karl Von 2004 *De la guerra*, (Buenos Aires, Ediciones Libertador).
- Comité Internacional de la Cruz Roja 2005 "Derecho Internacional Humanitario", (Colombia).
- Corporación Observatorio para la Paz 2009 *Guerras Inútiles. Una historia de las FARC* (Bogotá: Intermedio Editores).
- Defensoría del Pueblo 2002 Resolución defensorial N° 002.
- Díaz, Cesar 1963 *Derecho Internacional Publico* (Madrid, Ediciones Aguilar).
- Ferro, Juan y Uribe, Graciela 2002 *El orden de la guerra. Las FARC -EP entre la organización y la política* (Bogotá: Centro Editorial Javeriano).
- Fearon, James y Laitin, David 2000 "Ethnicity, Insurgency, and Civil War" ponencia presentada en Laboratory in Comparative Ethnic Processes, Duke University.
- Franco, Vilma 2001 "Guerra Irregular: entre la política y el imperativo moral" en <http://quimbaya.udea.edu.co/~iep/Boletin%20web/boletin18/vilma_liliana.htm> acceso 12 de enero de 2008.
- Garay Vera, Cristian 2004 *La camaleónica naturaleza del conflicto moderno* (Santiago: Ejército de Chile).
- Goodwin, Jeff 1988 "States and Revolutions in the third World: A comparative Analysis", Tesis Doctoral (Boston: Harvard University).
- Hardt, Michael y Negri, Antonio 2004 *Multitud. Guerra y democracia en la era del imperio* (Debate, Argentina).
- Kaldor, Mary 2001 *Las nuevas guerras. La violencia organizada en la era global* (Barcelona: Tusquets Editores).
- Keohane, Robert y Nye, Joseph (editores) 1981 *Transnational Relations and World Politics* (London: Harvard University Press).
- Medina, Carlos 2008 *FARC-EP: Temas y problemas nacionales 1958-2008* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia).
- Medina, Carlos 2009 *FARC-EP. Notas para una historia política* (Bogotá: Editorial Kimpres, Universidad Nacional de Colombia).

- Moreno, Aurora 2006 “Transformaciones internas de las FARC a partir de los cambios políticos por los que atraviesa el estado colombiano” en *Revista Papel Político* (Bogotá) Vol. 11 N° 2.
- Morse, E. 1976 *Modernization and the New International Relations* (New York: Free Press).
- Nye, Joseph 2003 *La Paradoja del Poder Norteamericano* (Santiago: Aguilar Chilena de Ediciones).
- Palacios, Marco 2008 “Las FARC y la paz en Colombia” en *Letras Libres* (México) N° 115.
- Pecaut, Daniel 2001 *Guerra contra la sociedad* (Bogotá: Espasa).
- Pérez, José Gregorio 2008 *Raúl Reyes. El Canciller de la Montaña* (Colombia: Grupo Editorial Norma).
- Pizarro Leongómez, Eduardo 1989 “Los orígenes del movimiento armado comunista en Colombia” en *Revista Análisis Político* (Bogotá) N° 7.
- Pizarro Leongómez, Eduardo 1991 *Las FARC de la autodefensa a la combinación de todas las foras de lucha* (Bogotá: Tercer Mundo Editores, IEPRI).
- Pizarro Leongómez, Eduardo 2002 “Colombia: ¿guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua?” en *Análisis Político* (Bogotá) N° 46.
- Rangel, Alfredo 1999 *Colombia: guerra en el fin de siglo* (Bogotá: Tercer Mundo Editores).
- Ramírez, Socorro 2008 “Relaciones Colombia-Venezuela, el momento crítico de una vecindad perpetua” en *Revista Foro* (Bogotá) N° 64.
- Rubio, Mauricio 1999 *Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia* (Bogotá: Tercer Mundo Editores-CEDE).
- Rosenau, James 1990 *Turbulence in World Politics*, (Princeton: University Press).
- Schelenker, Juana e Iturralde Manuel 2006 “Uso del discurso de los Derechos Humanos por los actores armados en Colombia: ¿humanización del conflicto o estrategia de guerra?” en *Revista Análisis Político* (Bogotá) N° 56.
- Soto, Andrés 2001 “Evolución del conflicto interno en Colombia”, Ponencia presentada en el Center For Hemispheric Defense Studies, Panel Colombia “Origen, evolución y perspectivas del conflicto interno en Colombia”, 22 al 25 de Mayo.
- Torres, Arturo 2009 *El juego del camaleón* (Quito: Eskeletra Editorial).
- Trejos, Luis 2010 “Efectos del conflicto armado colombiano sobre las relaciones diplomáticas y la seguridad en la región andina. Casos de Colombia y Venezuela (2000-2009)” en *Estudios Trasandinos* (Argentina) Volumen 16, N° 1.
- Verdross, Alfredo 1963 *Derecho Internacional Público*, (Madrid: Editorial Aguilar).
- Vilarraga, Álvaro 2008 “¿Una segunda oportunidad para el Acuerdo Humanitario?” en *Revista Foro* (Bogotá) N° 64.
- Von der Heydte, Friedrich 1987 *La guerra irregular moderna* (Bogotá: Eir de Colombia Ltda).
- Wallerstein, Immanuel 1999 *El futuro de la civilización capitalista*, Traducción de José María Tortosa (Barcelona: Icaria).
- Wallesteen, Peter y Sollenberg, Margareta 2001 “Armed Conflict, 1989-2000” en *Journal of Peace Research*, Vol. 38, N° 5.

Una evaluación al estado de las instituciones de seguridad pública

Una comparación entre el Triángulo Norte de Centroamérica y Nicaragua. ¿Alguna diferencia?

Rafael Molina Gabriel

Resumen

El objetivo del presente trabajo es evaluar el estado y el funcionamiento de las instituciones que componen el sector de seguridad pública, siguiendo la metodología propuesta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la Guía de Evaluación del Estado de la Seguridad Ciudadana en América Latina, elaborada por Marcelo Fabián Saín, y en el informe sobre la Seguridad en Latinoamérica en Síntesis, elaborado por Alejandro Álvarez y Marcelo Fabián Saín, en el mes de octubre y noviembre del año 2005, respectivamente.

Abstract

The objective of this study is to evaluate the status and functioning of institutions that make up the public security sector, following the methodology proposed by the Program of the United Nations Development in the State Evaluation Guide of Public Safety in Latin America, developed by Marcelo Fabian Sain, and the report on Security in Latin America in Synthesis, prepared by Alejandro Alvarez and Marcelo Fabian Sain in October and November 2005, respectively.

i+c

Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

An assessment of the state institutions public security. A comparison between North Triangle C.A. and Nicaragua. Any difference?

Rafael Molina Gabriel

Doctor en Derecho y Ciencia Política en la Universidad de Barcelona; . Diploma de Estudios Avanzados en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Licenciado en Ciencias Jurídicas en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA). Actualmente catedrático en la Maestría de Derechos Humanos y Educación para la Paz en la Universidad de El Salvador (UES) y en la Licenciatura de Ciencias Jurídicas de la UCA.

PhD in Law and Political Science at the University of Barcelona ; . Diploma of Advanced Studies in Political Science from the University of Salamanca. Law degree at the Universidad Centroamericana Jose Simeon Canas (UCA) . Currently a professor in the Master of Human Rights and Peace Education at the University of El Salvador (UES) and the Bachelor of Legal Sciences of the UCA

Palabras clave

1| Estado 2| Políticas Públicas 3| Seguridad 4| Ciudadanía 5| Nicaragua

Keywords

1| State 2| Public Policy 3| Security 4| Citizenship 5| Nicaragua

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

MOLINA GABRIEL, Rafael. Una evaluación al estado de las instituciones de seguridad pública: una comparación entre el Triángulo Norte de Centroamérica y Nicaragua. ¿Alguna diferencia? *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (4): 89-122, primer semestre de 2016.

Una evaluación al estado de las instituciones de seguridad pública

Una comparación entre el Triángulo Norte de Centroamérica y Nicaragua. ¿Alguna diferencia?

i+c

Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

RAFAEL MOLINA GABRIEL

Introducción

La inseguridad pública es uno de los problemas más complejos que atraviesa la región Centroamericana (Dammert, 2008). Reflejo de esta realidad, según la Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen (ONUDD), es que los países dentro del Triángulo Norte de Centroamérica¹ forman la región más violenta del mundo. La situación actual tiene ya confirmados varios efectos negativos en el desarrollo humano y se presenta también como un elemento distorsionador para la dinámica democrática (Álvarez y Manzotti, 2008),

Es de hacer hincapié que la inseguridad que se vive en la región Centroamericana, no sólo es generada por la violencia (asesinatos, robos, asaltos, etc.), sino que también el desempeño de las instituciones de seguridad pública para afrontar este fenómeno es un factor relevante en la formación de sentimientos de seguridad dentro de la ciudadanía (Cruz, 2009a). Esto se traduce en la importancia que los gobiernos y sus instituciones, sean percibidos como competentes en el área de seguridad pública, ya que la pérdida de confianza en las instituciones, supone un elemento importante que afecta al funcionamiento de la democracia (Díaz, 2006).

En este contexto, para que sean percibidas estas instituciones como competentes, deben de funcionar y ser efectivas. El objetivo del presente trabajo es evaluar el estado y el funcionamiento de las instituciones que componen el sector de seguridad pública, siguiendo la

1 Conformado por Guatemala, El Salvador y Honduras.

metodología propuesta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la Guía de Evaluación del Estado de la Seguridad Ciudadana en América Latina, elaborada por Marcelo Fabián Saín, y en el informe sobre la Seguridad en Latinoamérica en Síntesis, elaborado por Alejandro Álvarez y Marcelo Fabián Saín, en el mes de octubre y noviembre del año 2005, respectivamente.

Desde un punto de vista teórico se utiliza un marco de análisis basado en las formulaciones recientes sobre calidad de la democracia, particularmente enfocadas en una de sus dimensiones de carácter procedimental: el Estado de derecho. El vínculo entre la calidad y el Estado de derecho, es analizado bajo la definición de seguridad pública. El estudio se guía a partir de las siguientes interrogantes: ¿Cuál es la importancia de la seguridad pública para la calidad de la democracia y el Estado de derecho? Y en base a la metodología utilizada, responder ¿cuál es la situación o estado del área encargada del sector público en el triángulo Norte de Centroamérica y Nicaragua? Existe alguna diferencia, desde la óptica institucional, que pueda explicar por qué Nicaragua difiere en el nivel de violencia con los países del Triángulo Norte de Centroamérica.

El texto se desarrollará en cuatro partes. En la primera y segunda se presenta el marco teórico y el contexto Centroamericano respectivamente, en relación a tres elementos que son los pilares en mi estudio: calidad de la democracia, Estado de derecho y seguridad pública. Lo anterior pretenderá responder a la primera interrogante planteada. En la tercera se implementará la metodología para evaluar el estado de las instituciones de seguridad, en base a la revisión de las diferentes normativas de los países en estudio, dando a conocer el estado de las instituciones. Además, el análisis no sólo se quedará en la normatividad sino que, se complementará con entrevistas a expertos en materia de seguridad para que de esta manera, se pueda describir, interpretar y apreciar institucionalmente de una mejor manera, las estructuras organizativas de los sistemas de seguridad pública de la región y observar así también, el funcionamiento en la realidad o el “performance” de las mismas en la vida diaria, respondiendo a las preguntas restantes. Por último, se presentan algunas conclusiones o consideraciones finales respecto al trabajo.

Marco Teórico: calidad de la democracia y Estado de derecho

El término democracia se ha usado con las definiciones y significados más diversos y opuestos, evolucionando con el tiempo, y conviviendo, inevitablemente, con referencias ideales y reales de quien

este haciendo uso del concepto (Morlino, 2007)². Dentro de todo este conjunto de definiciones de democracia la que voy a retomar para el desarrollo del artículo, es el concepto de Poliarquía³ de Robert Dahl, que según la define, esta se caracteriza por la presencia de ocho instituciones u ocho garantías institucionales para su realización: 1) libertad de asociación; 2) libertad de expresión; 3) libertad de voto; 4) libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo; 5) diversidad de fuentes de información; 6) posibilidad de ser elegido para cargos públicos; 7) elecciones libres e imparciales; 8) instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias (Dahl, 2009).

“Guillermo O’Donell agrega cuatro características más⁴” (Serafinoff, 2006, p: 2) a las mencionadas anteriormente. Este conjunto de garantías institucionales, en su totalidad, representan las condiciones que necesita un país para ser considerado democrático o como poliárquico (Azpuru, 2007). Es a través de la democratización⁵ como los distintos países alcanzan un régimen democrático, sin embargo y según Dahl (2009), no existe régimen político en la actualidad que se pueda considerar como democrático, y prefiere llamar poliárquicos a los regímenes políticos que se inspiran y ponen en práctica el ideal democrático, y considerar a estas, como regímenes relativamente (pero no de manera total) democráticos⁶, pues no plasman completamente el ideal y, por

2 Para el desarrollo del presente trabajo la democracia hará referencia a un tipo de régimen político y “[...] no importa lo que este concepto signifique para cada uno, es la forma de gobierno normativamente preferible [...]” (O’Donell, 2007: 23).

3 Según Pilar Domingo (2006), la teoría democrática se ha abocado a la aceptación de la poliarquía como una definición minimalista, procedimental y electoral de la democracia, y pese a las críticas que este término ha recibido, los académicos siguen empleando la definición para clasificar a los regímenes políticos existentes (Cullell, s.f.), distinguiéndolos de aquellos regímenes no democráticos.

4 “9) los gobiernos no deberían ser arbitrariamente destituidos antes del plazo que la constitución establece; 10) las autoridades que hayan triunfado en las elecciones no deberían estar sujetas a restricciones severas, vetos o exclusión de ciertas esferas políticas, por parte de otros actores no elegidos, especialmente de las Fuerzas Armadas; 11) debe de existir de manera indudable un territorio nacional que defina el demos votante; 12) debe existir una expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido” (Serafinoff, 2006, p: 2).

5 “La democratización comprende tanto la transición de regímenes no democráticos, sobre todo autoritarios, a distintos regímenes democráticos, como los sucesivos eventuales procesos de instauración, consolidación, crisis y también de crecimiento de la calidad democrática. (Morlino, 2009: ix).

6 Por esta razón, voy a emplear como sinónimos los conceptos de poliarquía y democracia.

tanto, deben distinguirse de la democracia como sistema ideal⁷ (y quizá inalcanzable).

El fenómeno de la democratización resalta la característica dinámica del proceso democrático. Los países no alcanzan un régimen democrático en un solo paso, esto lo demuestran los trabajos de O'Donnell, Schmitter, Whitehead, Huntington, Prezworsky, entre otros, resaltando las diferentes etapas o procesos de este fenómeno hasta llegar a ser regímenes democráticos (Ordoñez, 2004).

Dentro del ciclo de este fenómeno, América Latina se ha democratizado⁸ (Hagopian, 2005), lo que significa que en estos países existe una forma democrática de gobierno y que cumple con las condiciones o requisitos mínimos para ser considerados como democracias. La democracia se ha extendido y se ha mostrado estable por toda la región, hecho que sostienen diversos autores como Diamond y Morlino (2005), Levine y Molina (2007), Alcántara (2008), PNUD (2010), por lo que el foco del trabajo académico ha tendido a moverse desde una preocupación central del cambio de régimen y su consolidación (Barreda, 2010), hacia el análisis de hasta qué punto son buenas las democracias existentes o lo que es lo mismo, una evaluación de cuán democrático es un país por encima de los requisitos mínimos, en términos de mayor calidad de la democracia (Morlino, 2009).

Una vez establecida la definición mínima de democracia, y se pueda afirmar que el régimen político del país que se está estudiando, forma parte del *genus democrático*⁹, se debe observar empíricamente cuánto se ha recorrido o se debe de recorrer en el camino para alcanzar los objetivos de una democracia ideal: la libertad y la igualdad (Morlino, 2007). Según Duhem (2006), esto se logra a través de la calidad de la democracia, que constituye la relación entre la democracia ideal y la real (poliarquía).

Tener en cuenta los ideales de una democracia conlleva supe-
rar la connotación estática que el término democracia tiene como ré-

7 Para Jáuregui (1996), llegar a alcanzar el ideal democrático, resulta tan imposible como imprescindible su búsqueda permanente, pero esta simultaneidad aparentemente antagónica, entre imposibilidad e imprescindibilidad, es lo que debe de definir a la relación entre el ideal democrático y la democracia real.

8 Con la tercera ola de democratización, los países latinoamericanos dejan atrás los autoritarismos militares para dar paso a regímenes democráticos (Huntington, 1994). "La transición convivió con la amenaza de la regresión hacia regímenes militares. Esto parece haber concluido, a pesar de los golpes de Estado en Venezuela (2002), Ecuador (2000 y 2005) y Honduras (2009) (PNUD, 2010:57).

9 "Hay un acuerdo general entre los autores que tratan el tema de la calidad de la democracia, de analizarla a partir de un concepto mínimo y operacional de democracia" (Pachano, 2008: 2), en este caso hablamos de poliarquía.

gimen político, y nos lleva a dar énfasis, no sólo a los derechos políticos (expresión, asociación, movimiento) que posibilitan una democracia electoral y mínima sino también, a tomar en cuenta derechos civiles más amplios, de los que forman parte estos últimos, y que no podrían ser ejercidos o puestos en práctica si los individuos carecen de capacidades que conciernen al desarrollo humano o derechos básicos universales (PNUD, 2004; O'Donnell, 2007). Dentro de esta visión, el estudio de la calidad de la democracia debe considerar otros derechos civiles fundamentales que no se encuentran en la definición de democracia como régimen y cuya vulneración, impiden la realización de los ideales democráticos, esto quiere decir que van a existir elementos que no forman parte de la definición mínima, o dicho de otra forma, aunque no sean “variables independientes que definan a la democracia, hay que tomarlos en cuenta como variables intervinientes en el proceso de su constitución y permanencia” (Pachano, 2008: 5).

A lo anterior hay que sumarle que para obtener una buena democracia, además de otros factores, hay que contar con un diseño institucional que garantice la obtención de los principios básicos que guían a este tipo de régimen, hasta el punto de que este factor pueda relegar a segundo plano la incidencia negativa de otros elementos, como los de carácter estructural (Pachano, 2008). “Es decir, la calidad de la democracia se determina en gran medida a partir de cuan efectivamente las instituciones democráticas sirvan para facilitar el desarrollo del ciudadano” (Domingo, 2006).

Bajo esta premisa, una buena democracia o una democracia de calidad es “aquel ordenamiento estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente provee a sus ciudadanos un alto grado de libertad, igualdad política, control popular sobre las políticas públicas y sobre los políticos” (Diamond y Morlino, 2005: xi), y puede analizarse desde la perspectiva de los procedimientos, los contenidos y los resultados (Morlino, 2009)¹⁰.

Con lo anterior en mente, se pueden identificar ocho dimensiones en las cuales la democracia varía en calidad. Las primeras son dimensiones procedimentales: Estado de derecho, participación, competencia, y accountability (tanto electoral, interinstitucional

10 “En efecto, la calidad puede estar vinculada a un procedimiento por el que un producto de calidad es el resultado de un proceso riguroso de acuerdo con un protocolo preciso, pero también lo está al contenido, es decir es inherente a las características estructurales de un producto, y finalmente tiene que ver con el resultado medido por el grado de satisfacción del usuario” (Diamond y Morlino, 2005: xi)

como societal). Estas dimensiones son las que permiten a los ciudadanos, sus organizaciones y partidos, participar y competir para mantener controlados a los gobernantes electos. Monitorear la eficiencia y la equidad en la aplicación de las leyes, la eficacia de las decisiones gubernamentales, y la responsabilidad política de los funcionarios electos. Las dos siguientes dimensiones son sustantivas: el respeto y disfrute por parte de los ciudadanos, asociaciones y comunidades, de las libertades civiles y políticas; y la implementación progresiva de mayor igualdad política (y subyacente a ella, igualdad social y económica). La última dimensión, reciprocidad (responsiveness), enlaza las dimensiones procedimentales con las sustantivas midiendo el grado con el cual las políticas públicas se corresponden con las demandas y preferencias ciudadanas. Esto se traduce en un régimen ampliamente legitimado, por tanto, estable, que satisface completamente a los ciudadanos. (Diamond y Morlino, 2005: xii).

Dentro de éstas dimensiones la que es de interés primordial para mi investigación es la del Estado de derecho. Para Guillermo O'Donnell (s.f.), el Estado de derecho es un puntal de toda democracia de buena calidad y en el contexto de la teoría de la democracia, debe verse no sólo como atributo genérico del sistema legal y del funcionamiento de los tribunales, sino también, como un sistema que interconecta normas legales con otras instituciones estatales y principalmente, como el fundamento de la autoridad legalmente ejercida por un Estado y un gobierno que coexisten con un régimen democrático. Esto significa que existe un sistema legal que es en sí mismo democrático en un triple sentido: 1) Sanciona y garantiza los derechos participatorios, las libertades políticas y las garantías del régimen democrático; 2) Sanciona y garantiza los derechos civiles de toda la población y 3) Establece redes de accountability que someten a control de legalidad los actos de todos los agentes públicos y privados, incluyendo a los funcionarios gubernamentales de mayor jerarquía.

La calidad de la democracia se articula mediante estas ocho dimensiones, que pueden presentarse en formas y grados diversos. Bajo esta visión, tomo a la seguridad pública como un indicador de la calidad del Estado de derecho, entendiéndola como: “Aquella situación institucional y social en la cual las personas pueden ejercer y gozar plenamente sus libertades y derechos. En este contexto, la seguridad pública comprende las acciones institucionales y sociales orientadas a resguardar y garantizar las libertades y los derechos de las personas a través de la prevención, conjuración e investigación de los delitos, las infracciones y los hechos que vulneran el orden público (Álvarez, 2008: 30)

En conclusión, “ninguna libertad, igualdad o responsabilidad son posibles en la práctica si el respeto a la ley no se traduce en eficiencia y eficacia de las decisiones de las instituciones de gobierno y de la administración” (Morlino, 2009: 189) y en este caso, de las instituciones de seguridad pública. Esto crea la necesidad de contar con arreglos institucionales, condición necesaria pero no suficiente, para facilitar el Estado de Derecho y para que se construya de esta forma, una relación legítima entre Estado y sociedad (Domingo, 2006), lo que permitiría que los ciudadanos se comprometan con el respeto de la ley.

Calidad de la democracia y Estado de derecho en el Triángulo Norte de Centroamérica y Nicaragua

Los cuatro países en estudio forman parte de la tercera ola de democratización indicada por Huntington (1994). En la actualidad no se puede negar que estos países satisfacen ciertas condiciones institucionales que permiten considerarlos como poliarquías, pero con muchos problemas estructurales a resolver, tales como pobreza, desigualdad, inestabilidad política, violencia (Rivas, 2004; Garibay, 2009).

El modelo de poliarquía que propone Dahl, reduce la democracia a “un régimen cuya centralidad reside en la competencia electoral para acceder al poder político” (Domingo, 2006: 28), régimen que los países Centroamericanos en mención, han podido consolidar (Cordero y Vargas, 2007; Azpuru, 2007; Cruz, 2003; Córdova y Maihold, 2000; Ordoñez, 2004), sin embargo nos encontramos ante formas de democracias incompletas, con mucho debate sobre el tipo y la calidad del régimen, pero que tienen un carácter estable (Córdova y Maihold, 2000; Cruz, 2003), hoy es necesario ver cuánto se ha avanzado o cuánto falta por alcanzar para la plena realización de una democracia consolidada a través del análisis de la calidad de la democracia.

Este análisis nos permitirá tomar en cuenta dos aspectos importantes: el primero es estudiar elementos que no se encuentran dentro de la definición de una poliarquía, en este caso el Estado de derecho (Morlino, 2009) y que Dahl no considera en su definición de poliarquía, y que es un factor importante para continuar el proceso democratizador, y en segundo lugar, nos permite tener en cuenta los componentes institucionales de un sistema político (Pachano, 2008). Ambos aspectos reflejan la necesidad de que los gobiernos no sólo cuenten con instituciones que aseguren procesos de elecciones transparentes. Es importante también la construcción de instituciones cuyo propósito sea promover el Estado de derecho y proteger los derechos básicos de la ciudadanía (Cruz, 2009b).

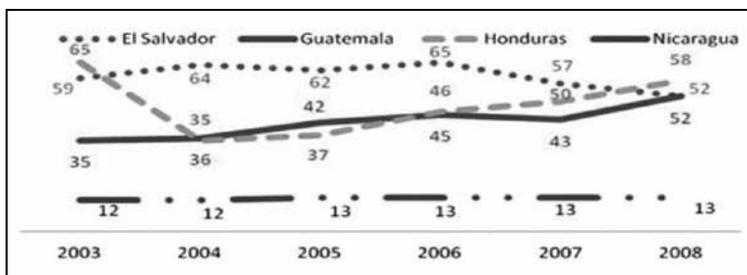
El Estado de derecho debe de caracterizarse, entre otras cosas, por la ausencia de criminalidad extendida dentro de un territorio a través de la realización de un sistema que garantice los derechos y libertades de la población (Diamond y Morlino, 2005). Desde este punto de vista, los países contemplados en la investigación, cuentan con un deficiente o débil Estado de derecho, debido a que muchos estudios y agencias internacionales consideran que esta región, es una de las más violentas del mundo (Cruz, 2003). Los países del Triángulo Norte Centroamericano se encuentran dentro de una epidemia de violencia, con una diferencia significativa con Nicaragua pero, que de acuerdo con los estándares fijados por la Organización Mundial de la Salud (OMS), todos se encuentran en una epidemia de violencia, ya que se considera epidemia una tasa de homicidios superior a 10 por cada 100,000 habitantes por año (PNUD, 2005), esto lo refleja el gráfico 1.

En este contexto, la seguridad pública tal y como se definía en párrafos anteriores, es de vital importancia y será un indicador dentro del Estado de derecho para poder llegar a caracterizarlo. Para efectivizar los derechos que conlleva la seguridad pública, se necesita un gobierno de la seguridad, que es aquel sistema que comprende las estructuras y procesos institucionales encargados de la “formulación, implementación y control de las políticas y estrategias de seguridad pública así como también a la dirección y administración del sistema institucional mediante el cual se lleva a cabo ello” (Saín, 2002: 2).

En base a todo lo anterior, en la guía de Evaluación del Estado de la Seguridad Ciudadana en América Latina, elaborada por Marcelo Fabián Saín, y en el informe sobre la Seguridad en Latinoamérica en Síntesis, elaborado por Alejandro Álvarez y Marcelo Fabián Saín, en el mes de octubre y noviembre del año 2005, respectivamente, se propone una metodología para evaluar las instituciones de seguridad pública, que consiste en:

“El conjunto de métodos, procedimientos y acciones mediante las cuales se lleva a cabo el ejercicio de estimación y apreciación tanto de las problemáticas existentes en una jurisdicción –situaciones de violencia y delito- como de la organización, funcionamiento y composición del gobierno de la seguridad ciudadana instituido para la gestión de estas problemáticas”

Gráfico 1. Homicidio por 100.000 habitantes en el Triángulo Norte de Centroamérica y Nicaragua



Fuente: Elaboración propia en base a la página web: <http://www.mexicomaxico.org/Voto/HomicidiosMundo.htm>

La metodología que aplicaré tratará dos aspectos en la evaluación de la seguridad pública: una institucional y la otra, el funcionamiento o el “performance” de las mismas, desde las dimensiones, aspectos e indicadores que los autores proponen. Por lo tanto, el análisis que se realizará a continuación estudia la respuesta y abordaje, desde el Estado, a la violencia, el conflicto vulneratorio del orden público y el delito, dada a través de la estructuración organizacional de un sistema de instituciones de seguridad pública, para cuya descripción y comprensión se debe tomar en cuenta tanto su marco normativo y la dinámica funcional de las mismas. (Saín, 2005).

La importancia de una evaluación de esta magnitud, es esquematizar o diagramar un mapeo claro y completo de los alcances, problemas y potencialidades de un sistema institucional para gestionar los hechos violentos y delictivos que suceden en una sociedad (Saín, 2005), puesto que cualquier política pública debe considerar las posibilidades reales de que las instituciones vigentes puedan implementar dichas políticas e identificar las necesidades de reforma o modernización del sector.

La estructura organizativa se compone de dos aspectos básicos, a saber, la estructura normativa y la estructura institucional. A partir de su descripción, interpretación y apreciación se construye el mapa normativo e institucional del sistema de seguridad ciudadana (Saín, 2005, p. 23). Las dimensiones de la evaluación son: **a)** el marco normativo del sistema de seguridad ciudadana, que se refiere a las bases constitucionales y legales que establecen y regulan la organización y funcionamiento de dicho sistema; **b)** el gobierno de la seguridad ciudadana, es la estructura orgánico – funcional del gobierno administrativo (poder ejecutivo) y al parlamento (poder legislativo); **c)** el

sistema de prevención de la violencia y el delito, está conformado por el conjunto de organismos y dependencias responsables de la formulación, implementación y/o evaluación de las estrategias de prevención social de la violencia y el delito, o de algunos aspectos parciales de dichas estrategias; **d**) el sistema policial, constituido por el conjunto de cuerpos y fuerzas de seguridad y policiales abocados al desarrollo de labores de prevención y conjuración policial de delitos comunes así como también al seguimiento y conjuración de las diferentes modalidades de delincuencia compleja (criminalidad organizada, grupos políticos ilegales y terrorismo); **e**) sistema de seguridad privada, abarca por un lado, al conjunto de entidades y empresas privadas abocadas a la prestación de diversos servicios de protección y vigilancia de personas, espacios físico y bienes frente a las amenazas de daño, lesión o sustracción provenientes de la violencia delictiva u organizaciones criminales, y por otro, a las actividades llevadas a cabo por los organismos o dependencias gubernamentales responsables de la regulación y el control de dichos servicios.

Evaluación institucional del gobierno de la seguridad ciudadana

Calidad democrática del estatuto normativo del sistema de seguridad ciudadana¹¹ (Bajo: 0 a 50. Medio 51 a 80. Alto: 81 a 100)

Países	A 20%	B 10%	C 10%	D 10%	E 30%	F 20%	Total
Guatemala	No 0%	Si 10%	No 0%	Ley 10%	Si 30%	Alto 20%	Medio 70%
Honduras	No 0%	No 0%	Si 10%	Ley 10%	No 0%	Alto 20%	Bajo 40%
El Salvador	No 0%	No 0%	Si 10%	Ley 10%	No 0%	Alto 20%	Bajo 40%
Nicaragua	No 0%	Si 10%	Si 10%	Ley 10%	Si 30%	Alto 20%	Alto 80%

11 Indicadores: A) Diferenciación entre defensa nacional y seguridad ciudadana de rango constitucional. B) Existencia de una ley marco. C) Diferenciación de rango constitucional de la misión de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional Civil. D) Tipo de norma que predomina en la regulación de la seguridad ciudadana. E) Diferenciación entre defensa nacional y seguridad ciudadana, previsto en las normas que regulan la misma. F) Grado de institucionalización y alcance de los dispositivos de control institucional previstos en las normas reguladoras de la seguridad.

En un primer momento, ninguna constitución de los países en estudio, contempla una diferenciación conceptual entre defensa nacional y seguridad pública, lo que refleja una baja jerarquía de esta última en materia de definición jurídica. Siendo este el indicador más importante para observar el mayor o menor grado de institucionalización de la seguridad pública. Lo que nos da cuenta de la gravedad de la calidad democrática del estatuto normativo, ya que actúa como condicionante en la superposición de competencias y funciones entre defensa y seguridad, abriendo la posibilidad de que las fuerzas armadas puedan cumplir funciones policiales en situaciones de normalidad institucional. No obstante, en las cartas magnas de los países en estudio, se encuentra establecida y diferenciada la misión de las fuerzas armadas y la policía.

A pesar de esta diferenciación de misiones, el problema de institucionalización de la seguridad pública se hace evidente cuando las constituciones de Nicaragua (en el artículo 92 inciso segundo) y El Salvador, (artículos 168 ordinal doce y 212), dan la posibilidad de que actúe el ejército en tareas de seguridad pública, si así lo dispone el presidente y lo amerita la situación del país, sin tener una base normativa, al menos de definición, para que pueda orientar tal decisión discrecional.

En Honduras, su colaboración queda limitada a combatir el terrorismo, tráfico de armas y el crimen organizado sin embargo, presta su colaboración para patrullar las calles y sitios públicos, participando en los operativos dirigidos por la policía preventiva y represiva. Sucede algo interesante con Guatemala, cuando su constitución no establece la misión de la policía, sólo regula la misión del ejército, lo que se presta a un ámbito de influencia más grande sobre la seguridad pública respecto a los otros países de Centroamérica.

Esta posibilidad de traslape de funciones no constituye problema sólo por el hecho de que “el ejército no posee entrenamiento adecuado para este tipo de prácticas sino que además, se proveen de soluciones militares a problemas que son de carácter social como la delincuencia, la droga o incluso la pobreza extrema y desarraigo” (FLACSO, 2006). Es de hacer énfasis que el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, suscrito por todos los países Centroamericanos, debería de constituir una piedra angular para este tipo de situaciones ante una posible confusión entre ambas definiciones.

Un aspecto a resaltar dentro de los países de la región, es que el sistema de seguridad es regulado predominantemente por medio de leyes y sus respectivos reglamentos sin embargo, la disper-

sión legal del sistema es evidente. Sólo en Guatemala y Nicaragua, se ha comenzado a hacer un esfuerzo jurídico respecto a la regulación del sistema de seguridad pública. En el año 2008 se creó la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, en Guatemala; y en el 2010 la Ley de Seguridad Democrática de la República en Nicaragua, ambas leyes son un esfuerzo para crear un marco institucional, ordenado, instrumental y funcional para tareas de defensa y seguridad pública.

Existe coincidencia entre los expertos que la creación de una ley marco para los países, no es tan importante. Las leyes que tienen los países actualmente, aunque sean dispersas, regulan de buena manera la seguridad pública. Generalmente Centroamérica es una región tendiente a crear muchas leyes y a solucionar cualquier problema mediante leyes. Por lo tanto, en lugar de producir más cuerpos legales, se debería de comenzar a revisar las leyes a manera de hacerlas operativas, acompañadas de decisiones de carácter organizativo o actitudinal. Por ejemplo, la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, de Guatemala, no se operativiza, todo lo que se ha plasmado hasta el día de hoy, no se ha llevado a cabo. La Comisión Legislativa Específica de Asuntos de Seguridad Nacional e Inteligencia, que fue creada para el seguimiento y cumplimiento de lo dicho en el Tratado, tiene mucho atraso y no funciona.

Por último, hay que observar que los países cuentan con alto nivel de institucionalización de la participación comunitaria dentro del estatuto normativo. Los cuatro países Centroamericanos contemplan en sus legislaciones, la participación comunitaria en asuntos de seguridad pública, a través de comités, grupos vecinales o de cualquier otra forma. Sin embargo, el problema con el Triángulo Norte y Nicaragua, es que la ciudadanía tiene mucho miedo a participar, existe un abismo entre Estado y ciudadanía, lo contrario sucede en Nicaragua, donde los ciudadanos son proactivos y tiene una cohesión social mayor que en los países vecinos.

La participación comunitaria es el mejor control en el barrio, en la colonia, en el municipio, de la sociedad, la comunidad se organiza y tienen comités. Esto genera un mejor control social sobre las acciones y políticas de seguridad pública dentro del país, a manera de asegurar que las acciones de los representantes de la ciudadanía, se encuadren dentro de las normas de reciprocidad, que dan legitimidad al vínculo representativo (Peruzzotti, s.f.).

Gobierno de la seguridad o carácter civil e integral del gobierno institucional del sistema de seguridad ciudadana¹² (Bajo: 0 a 50. Medio: 51 a 80. Alto: 81 a 100)

Países	A 40%	B 10%	C 30%	D 5%	E 10%	F 5%	Total
Guatemala	Medio 20%	"1" 10%	"1" 30%	Si 5%	Medio 5%	Débil 2.5%	Medio 72.5%
Honduras	Fuerte 40%	"5" 5%	"1" 30%	Si 5%	Medio 5%	Débil 2.5%	Alto 87.5%
El Salvador	Fuerte 40%	"1" 10%	"1" 30%	Si 5%	Medio 5%	Fuerte 5%	Alto 95%
Nicaragua	Medio 20%	"5" 5%	"1" 30%	Si 5%	Medio 5%	Débil 2.5%	Medio 67.5%

Para el primer indicador tenemos que El Salvador y Honduras, son los países que cuentan con una institución de rango ministerial o secretarial, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, no inserta en otro ministerio, y específicamente abocada a la dirección de la política y planificación estratégica de las políticas de seguridad pública y la planificación estratégica derivada de ello. Como dato singular, en el año 2012, en El Salvador, paso a dirigir la institución un militar retirado.

Nicaragua y Guatemala cuentan con el Ministerio de Gobernación que cumple este rol, pero con funciones extras, que no tienen nada que ver con la seguridad pública, lo que impide disponer de una institución o estructura organizacional técnicamente especializada y políticamente responsable únicamente por la seguridad pública. A pesar de esta necesidad, la creación en Guatemala, de un Ministerio de Justicia o como se le quiera llamar, se ve muy complicado. Entonces, lo que se tendría que hacer es entrar a un proceso de organización interna dentro del Ministerio de Gobernación, que permita establecer jerarquías institucionales que permitan manejar mejor el asunto de seguridad pública y seguridad ciudadana, y que además se plasme en la ley orgánica interna del ministerio, para que de esta manera, no se cambie

12 Indicadores: A) Existencia, ubicación institucional y capacidad de gestión gubernamental de un órgano de conducción de carácter civil en manos de funcionarios políticos. B) Existencia de un área/s técnica de carácter civil, inserta/s en la conducción del gobierno institucional de la seguridad pública, encargada de la elaboración y actualización del cuadro de situación de la violencia y el delito. C) Existencia de un área de carácter y conducción civil a cargo de la dirección político institucional superior de la policía. D) Existencia de instancias de asesoramiento, consulta y/o cogestión de la seguridad pública. E) Existencia de instancias de participación y grado de intervención comunitaria en los asuntos de seguridad pública. F) Existencia y facultades de comisiones parlamentarias especializadas en seguridad pública.

al antojo del ministro de turno. Se necesita una organización que sea fija y permita el fortalecimiento institucional.

Los Viceministerios por ejemplo (encargados de la seguridad pública, ciudadana y prevención del delito) son creados por los ministros de turno, y cualquiera puede decidir si quita o no alguno de los que existe en estos momentos, ya que la estructura orgánica es de origen ministerial y no proviene del legislativo. Entonces con cualquier decreto, se pueden crear o quitar unidades o viceministerios. En estos momentos, dentro de los Viceministerios no hay coordinación, las funciones son confusas. Por ejemplo, el Viceministerio de Petén, orgánicamente existe pero en la práctica, no está funcionando y es muy importante porque se encuentra en la zona fronteriza con México y hasta el día de hoy, ningún Ministro lo ha activado.

En Nicaragua es la carencia más importante dentro del Sistema Nacional de Seguridad, y existe una característica peculiar en Nicaragua respecto a la gestión gubernamental de los asuntos de seguridad, entendiéndolo por esto, el proceso integral y eficiente de formulación, implementación y control de las políticas y estrategias de seguridad pública, y es que queda casi exclusivamente en el ámbito de la Policía Nacional, la elaboración de un plan estratégico o instrumento equivalente (FLACSO, 2006). Siendo el director general de la policía el que envía la propuesta final al Ministerio de Gobernación para su aprobación, pues ni la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, (Ley 290 del 27 de marzo de 1998), ni su reglamento, prescriben como función del Ministerio de Gobernación,

Dentro del gobierno de la seguridad es importante contar con información veraz y actualizada como prerrequisito para emprender cualquier acción, en materia de seguridad pública, reconociendo que sin ella es imposible actuar con precisión y eficacia, además esta información es el insumo necesario para la toma de decisiones estratégicas y operativas, en el plano preventivo y represivo (Amaya, 2011). El segundo indicador nos trae a cuenta lo anterior en relación a la jerarquía que se le da al área técnica encargada de elaborar y actualizar el cuadro situacional de la violencia y el delito en un país.

Sólo El Salvador y Guatemala cuentan con un área de conducción civil e inserta en el gobierno de la seguridad, dirigiendo la planificación estratégica de la seguridad pública. En Guatemala existe el CECOIN, que lo integran todas las instituciones que tienen que ver con la seguridad y es la institución que tiene la información, datos o cualquier otro tipo de insumo relevante que sirva para la toma de decisiones operativas de control y prevención. Sin embargo, el gobierno Guatemalteco ocupa la información sólo para operaciones de control y

no de prevención. Nicaragua y Honduras, es la policía la que se encarga de tal actividad, lo que indica una baja dirección civil de planificación estratégica de la seguridad pública.

El agravante de Honduras, es que ni la Policía ni las Fuerzas Armadas cuentan con un sistema de inteligencia que funcione a cabalidad y de buena manera, ya que desde los años ochenta, ambos sistemas fueron eliminados debido a la excesiva violación de los Derechos Humanos que existía en el país, usando como medio esta información. Hoy en día no existen buenos sistemas de información, el único que existe es el que se encuentra dentro de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Este observatorio es el que da información a la ciudadanía y alimenta con diversos análisis a diferentes entes del Estado.

Es de resaltar, que para cada institución encargada del gobierno de la seguridad, existe una instancia de asesoramiento, que funciona además como órgano de consulta y/o cogestión, de la seguridad pública. El Salvador contaba con el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) hasta el año 2011, fue suprimida por el gobierno de turno y quedaron nada más los gabinetes de seguridad, creados por decretos y no se encuentran insertos en ninguna ley, por lo que pueden desaparecer en cualquier momento. En Guatemala existe el Consejo Nacional de Seguridad (CNS), que se crea dentro del Tratado Marco del Sistema de Seguridad en Guatemala (TMSC) (Decreto 18-2008), contando con una secretaría técnica que es la encargada de elaborar el proyecto de política nacional de seguridad, entre otras cosas, según el artículo 12 del TMSC, y dentro de esta se encuentra la Comisión de Asesoramiento y Planificación, que asesora al Consejo (artículo 13 del TMSC).

Sin embargo, el Consejo Guatemalteco, es inoperante y no ha creado una política nacional de seguridad, ni siquiera políticas sectoriales. Nunca ha tenido el país una política de seguridad después de los Acuerdos de Paz, salvo en la guerra, es una tendencia que han tenido los gobiernos de turno. Lo que constituye un gran vacío para el país. Respecto a la prevención, es primera vez que un Viceministerio encargado para tal fin, comienza a realizar acciones de prevención, a pesar de no tener una guía o política nacional de prevención.

Respecto a Honduras, existe el Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN), regulado dentro de la Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras (Decreto 67-2008), que además de contribuir a la formulación de las políticas públicas de seguridad, se encarga también de canalizar la participación de la sociedad civil (artículo 6 del decreto 67-2008), otra institución que también carece de funcionamiento real en la práctica. Este consejo reúne a varias instituciones encargadas de la seguridad pública, de la defensa nacional, gente de

la empresa privada, ciudadanía, sin embargo, no es cuestión de mal funcionamiento sino de voluntad de la misma gente que lo integra, de inmadurez civil, esa es su mayor debilidad, la existencia de liderazgo dentro del consejo y de que la gente que lo integra no tenga presente la importancia del CONASIN para el funcionamiento del sistema nacional de seguridad. Falla la gente realizando las atribuciones. Tampoco funciona el Consejo Ciudadano dentro del Ministerio Público, es inoperante. Se supone que es el control comunitario ante las instituciones de seguridad, pero no funciona no por culpa del Ministerio Público sino por culpa de la irresponsabilidad de los miembros del Consejo.

Nicaragua cuenta con la Comisión Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, según el decreto 83-2004. Esta comisión funcionó de manera irregular hasta el año 2007, luego fue reformada, ampliada y reinstalada, sin embargo no tiene funcionalidad y fue sustituida en la práctica por el Gabinete Social, y este es el que ve el tema de seguridad ciudadana y pública. En términos reales no quedó ninguna instancia, ningún consejo interinstitucional que tenga que ver con la seguridad pública. Consecuencia de esto es la falta de una política nacional de prevención, de seguridad pública y de una política de persecución penal. Para esta última funciona una comisión interinstitucional que preside la Corte Suprema de Justicia y participa la Sala Penal de la Corte, Fiscalía y Policía, la defensa pública, el sistema penitenciario. Estos son los dos grandes defectos regulatorios de Nicaragua. Por lo tanto, en Nicaragua no existe una institución que establezca estrategias de seguridad pública, no existe una entidad reguladora y la policía es la que tiene mucha autonomía al respecto en la elaboración de planes estratégicos y en la acción operativa. Por lo tanto, la Comisión Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana no es efectiva en la práctica y el Gabinete Social tampoco.

A pesar de lo anterior, existe dos virtudes que diferencian a Nicaragua del Triángulo Norte de Centroamérica respecto a los temas anteriores: la primera es que tiene mucha capacidad de coordinación, es decir es muy fácil que un policía se coordine con un fiscal, con los jueces, con los forenses, etc., hasta con la defensa pública, hay mucha comunicación en general interinstitucional. Esta comunicación permite resolver operativamente los problemas aunque se carezca de políticas nacionales en ese ámbito. En un segundo lugar, la segunda fortaleza, es que las entidades del sistema nacional de seguridad tienen alguna tradición profesional, de manera que de alguna forma saben cuál es su competencia y asumen con alguna responsabilidad sus facultades, entonces esto da ciertas ventajas en la actuación.

Las dos últimas columnas ponen de manifiesto el reducido alcance de dos dispositivos de control externo con los que cuenta el sistema. Tanto el ejercicio del control legislativo como las instancias de participación comunitaria están escasamente desarrollados en Centroamérica. La participación comunitaria suele alcanzar bajos niveles jurisdiccionales de aplicación y se caracteriza por mandatos no vinculantes y ser de carácter corporativo, según las leyes del gobierno de la seguridad de cada país. Sin embargo y como se mencionó anteriormente, el control de la comunidad o auditoría social, no llega a ser efectiva, por más esfuerzo de las instituciones encargadas de empoderar a la gente, no hay corresponsabilidad entre ciudadanía y Estado, debido a la falta de confianza. Se debe de ir construyendo lo que se ha perdido por la guerra como la desconfianza y lo que se está perdiendo por la situación actual de violencia, distinto pasa con Nicaragua.

Respecto a las comisiones legislativas, estas tienen funciones pasivas de contralor, no hay un seguimiento activo y continuo de los asuntos de seguridad pública, sólo El Salvador cuenta con una comisión permanente dedicada a la seguridad, lo que podría generar un ambiente institucional más propicio para el control parlamentario sin embargo, le hace falta mucho por recorrer.

Existencia, grado de institucionalidad y desarrollo de las estrategias de prevención social de la violencia y el delito¹³ (Bajo: 0 a 50. Medio: 51 a 75. Alto: 76 a 100)

Países	A 30%	B 15%	C 20%	D 20%	E 5%	F 5%	G 5%	Total
Guatemala	No 0%	Si 15%	Fuerte 20%	No 0%	No 0%	Débil 2.5%	Débil 5%	Bajo 42.5%
Honduras	No 0%	Si 15%	No 0%	No 0%	No 0%	No 0%	No 0%	Bajo 15%
El Salvador	Si 30%	Si 15%	Fuerte 20%	Si 20%	Débil 2.5%	Si 2.5%	Débil 2.5%	Alto 92.5%
Nicaragua	No 0%	Si 15%	Débil 15%	No 0%	No 0%	No 0%	Débil 2.5%	Bajo 32.5%

13 Indicadores: A) Existencia de un plan nacional de prevención de la violencia y el delito, con estrategias de prevención social. B) Existencia de estrategias nacionales de prevención social de la violencia y el delito. C) Existencia de una agencia coordinadora de las diferentes estrategias de prevención social, de carácter civil e integrada al gobierno de la seguridad. D) Existencia de estrategias de intervención económica en zonas de riesgo contempladas en el plan nacional. E) Existencia de planes de desarme focalizados en zonas de riesgo. F) Existencia de mecanismos de control de adicciones focalizadas en zonas de riesgo. G) Existencia de mecanismos de prevención de la violencia familiar focalizados en zonas de riesgo.

La institucionalización hace referencia a que se incorpore en el actuar del gobierno nacional, los temas relativos a la prevención social de la violencia y el delito, y se conviertan en prioridades en sus ejes de acción, esquemas y prácticas organizacionales, que sólo tendrán sentido si sus impactos son duraderos y se logran instalar en la cotidianeidad (ONU- HABITAT, 2009), y como consecuencia, llegar a la elaboración de un plan de nación donde se incorporen dichos temas. Como se puede observar en el cuadro, la existencia, institucionalidad y desarrollo de las estrategias de prevención social de la violencia y el delito presentan niveles muy bajos, a excepción de El Salvador, consecuencia de ello, es que Guatemala, Honduras y Nicaragua, no cuentan con planes nacionales estructurados, que apunten a resolver o disminuir los factores de riesgo que producen delito y violencia en las sociedades. El Salvador cuenta con diversas estrategias nacionales como por ejemplo el proyecto de prevención social de la violencia con participación juvenil denominado “Pro jóvenes”, que se viene desarrollando desde el año 2003 al 2009, la primera fase, y la segunda desde mediados del año dos mil nueve hasta entonces.

Es de suma importancia resaltar el caso de Honduras, donde se puede observar, que no cuenta ni con un plan nacional ni con estrategias nacionales de prevención, que provengan de instituciones gubernamentales, no necesariamente del ejecutivo. Además este país muestra en total para todos los indicadores un 15%. Interpretando este resultado, podríamos afirmar que desde el gobierno central, no se ha logrado concebir la prevención como una solución al fenómeno de la violencia, caracterizándose por soluciones a corto plazo, privilegiando las respuestas del sistema de justicia penal.

Efecto de lo anterior es que la producción de políticas públicas de seguridad van orientadas casi siempre a intervenciones policiales y reactivas, determinadas por las tragedias habituales, según la jerarquía de prioridades dictadas por la visibilidad pública y por la mayoría (CESC, 2009). Sumado a ello es que Honduras se caracteriza por ser un país donde se implementan muchos y diversos planes de prevención y de seguridad ciudadana por diferentes organismos internacionales, sin embargo no son adoptados por los gobiernos, una vez termina la ayuda, ahí termina el proyecto, no hay continuidad. Esto repercute en la ciudadanía también porque al final, se cansa de tantos proyectos y genera desconfianza. Los organismos internacionales llegan y a veces hay duplicidad de funciones por falta de una institución coordinadora. Honduras tiene una unidad de prevención pero está en decadencia y se encuentra inserta dentro de la policía y está dentro de la unidad de represión. La prevención no es un eje.

Es importante resaltar que en Guatemala y El Salvador, las estrategias de seguridad pública y las de prevención del delito, se encuentran formuladas desde el entramado institucional del ministerio de gobernación y desde el ministerio de justicia y seguridad pública respectivamente y que también funcionan como agencias coordinadoras de las estrategias. En Nicaragua, estas competencias son prácticamente exclusivas de la Policía Nacional, y aunque dependiente del Ministerio de Gobernación, la policía nicaragüense goza de la autonomía, solidez y peso institucional que le permiten dirigir y coordinar las estrategias de seguridad y de prevención del país. Por lo tanto en Nicaragua, “la formulación de políticas, planes o estrategias de combate y prevención del delito, queda casi exclusivamente en manos de la policía” (Gómez, s.f., p: 34).

Es importante destacar que para Nicaragua no hay ningún plan nacional de todo este tipo de cosas más que los que existen en las localidades o municipios. Esto obedece a que el tema de seguridad en Nicaragua no es el primordial para los gobiernos, es un problema de segundo nivel. La prioridad número uno por más de un 80% de nicaragüenses es el desempleo. Por lo tanto el gobierno le da más énfasis al tema socioeconómico porque más del 80% de la población lo identifica como el principal problema.

En Guatemala no existe una agencia coordinadora de los planes de prevención del delito, lo que puede llegar a ser parecido es el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural. Este consejo está constituido desde el nivel comunitario hasta el nivel nacional, y debe de ser el articulador de los esfuerzos de prevención. El Viceministerio de Prevención trabaja con estos consejos, además porque estos tienen la potestad de crear las comisiones que sean necesarias para lograr una mejor articulación de los planes de prevención del delito y seguridad ciudadana. Esto permite insertar comisiones que comiencen a hilar esfuerzos de prevención desde el barrio o comunidad. No son comisiones que implementan planes sino que articulan e institucionalizan. Sin embargo, la gente que conforman estos consejos, no se encuentran capacitados para tales labores, no sabe para qué sirve el consejo o para qué fue elegida o la gente no quiere prevención sino más policía.

Guatemala cuenta con la Secretaría de Control de Adicciones pero no tiene presupuesto para su funcionamiento. Se mantiene de cooperación internacional. Respecto a la violencia familiar se tiene la secretaría presidencial de la mujer pero el órgano encargado es el CONAPREVI, que es órgano mixto. Es un programa muy grande y está supeditado a la secretaria presidencial de la mujer y tiene varios programas. Tiene un programa nacional de de prevención de violencia especialmente enfocado en cónyuges y otro, contra la violencia de la

ñez. Sin embargo existe descoordinación entre las instituciones que se encargan de este tema en Guatemala.

Por último, es de hacer mención que en El Salvador, una clave para poder fomentar la prevención del delito y la participación ciudadana en temas de seguridad y prevención, es la creación de una ley, que permita consolidar el trabajo de los municipios y que institucionalice el trabajo de los gobiernos locales y la prevención del delito desde lo local.

Por último, un indicador importante a resaltar, es la existencia de planes de desarme focalizados en zonas de riesgo, como medida de prevención vinculada al plazo inmediato, por lo que resulta de vital importancia. Además porque una de las causas del fenómeno de la violencia, es la proliferación de armas de fuego y la facilidad con que estas armas llegan de manera ilegal a manos civiles, por lo que es importante reducir el impacto de algunos factores de riesgos como la presencia de armas. Se puede ver dentro del cuadro, que sólo El Salvador es el que contempla planes de desarme, no de manera nacional pero si, a nivel municipal mientras que el resto, no tiene ninguna iniciativa gubernamental respecto al tema.

Grado de modernización del sistema policial¹⁴ (Bajo: 0 a 60. Alto: 61 a 100)

País	A 20%	B 10%	C 20%	D 20%	E 20%	F 10%	Total
Guatemala	No 0%	No 0%	Si 20%	Si 10% No 0%	Interno 0% Inquisitivo 0%	No 0%	Medio 30%
Honduras	No 0%	No 0%	No 0%	Si 10% No 0%	Interno 0% Inquisitivo 0%	No 0%	Bajo 10%
El Salvador	No 0%	No 0%	Si 20%	Si 10% No 0%	Interno 0% Inquisitivo 0%	No 0%	Medio 30%
Nicaragua	No 0%	No 0%	Si 20%	Si 10% No 0%	Interno 0% Inquisitivo 0%	No 0%	Medio 30%

14 Indicadores: A) Estructura del mando policial o estructura del mando superior diversificada. B) Estructura orgánica descentralizada. C) Estructura funcional dualizada. D) Estructura de personal moderna: a) Jerarquía Única; b) Ascensos por competencia. E) Mecanismos de control integrado: a) Control dependiente del área de gobierno de la seguridad; b) Procedimiento acusatorio para el juzgamiento. F) Existencia de defensoría policial.

Al tener en cuenta el primer indicador para evaluar el grado de modernización policial, en cuanto a la organización de las instancias de dirección superior del sistema policial, podemos concluir que la organización y el funcionamiento del conjunto del cuerpo policial, tanto en materia de mantenimiento de la situación de seguridad pública como de prevención de delitos y de investigación criminal, responde a un modelo de organización jerárquico y centralizado.

Según Frühling (2003), este modelo tradicional genera instituciones altamente burocratizadas, financieramente costosas y, al mismo tiempo, con un exceso de tareas y labores administrativas. Además, dentro de esta forma de organización, las instancias de dirección y mando superior, no cuentan con la información suficiente, actualizada ni detallada sobre la propia institución, su desarrollo operacional y logístico, sus recursos humanos y, en particular, sobre las problemáticas delictivas y de la violencia (Saín, 2009).

Por otro lado, dentro de las reformas institucionales para superar el modelo policial asociado a regímenes autoritarios, y hacer efectivos los cambios conceptuales en seguridad ciudadana (Vargas, 2010), es importante tener en cuenta la distinción y separación institucional de dos agrupamientos policiales, en tanto esfera orgánica y funcional diferenciadas, entre la conformación del sistema policial de seguridad preventiva, por un lado, y el sistema de seguridad compleja e investigación criminal en la institución policial, por el otro. (Saín, 2007, p. 22). Esto evita una estructura funcional unificada y un mismo mando superior para ambas tareas.

La tercera dimensión da cuenta de lo anterior, y podemos observar como los países Centroamericanos, contemplan esta diferenciación institucional dualizada, a excepción de Honduras, que la contempla sólo orgánicamente, ya que según los artículos 57 numeral 11, 61, 62 y 64 segundo inciso, de la Ley Orgánica de la Policía Nacional de Honduras, establecen que la Dirección Nacional de la Policía Preventiva colaborará con servicios de investigación criminal en las primeras diligencias sobre un hecho delictivo previo a la intervención de los agentes de investigación de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad o del Ministerio Público o, en los sitios donde no exista representación de los servicios de investigación, la policía preventiva deberá practicar las investigaciones que fueren necesarias.

Otro indicador dentro de esta dimensión, es la estructura del personal, dada por la existencia o no de una jerarquía única, y lo relativo a los ascensos por competencia. En primer lugar, las policías de los países del Triángulo Norte y Nicaragua, cuentan con una jerarquía diferenciada dentro del sistema policial, es decir caracterizada

por diferenciación del personal policial en escalas o grados de oficialidad y suboficialidad, contraria a la jerarquía única que no contempla tal diferenciación.

Respecto a los ascensos, es un elemento fundamental que se relaciona con el aspecto jerárquico, y cobra relevancia respecto a dos puntos: el primero es la motivación del personal policial y en segundo lugar, evitar lo que Amaya (2011) llama, una monarquía policial, definiéndola como aquella situación donde no existen movimientos de ascenso dentro de los rangos ni dentro de los niveles, lo que perjudica elevar el desempeño y la calidad del trabajo policial y de la institución en su conjunto, cuya consecuencia es que los policías de nivel superior irán dejando sus rangos y cargos, únicamente cuando les sobrevenga la hora fatal. El ascenso origina una serie de estímulos para la labor policial, dentro de los cuales se puede mencionar el reconocimiento, realización profesional, una motivación personal para optar a mejores cargos, acceso a capacitaciones, aumentos salariales, etc., lo que provoca un incremento de la creatividad y la productividad. Los países Centroamericanos en estudios, contemplan un sistema mixto de ascensos, basado en competencia y tiempo de servicio (Amaya, 2011).

La quinta columna es la relativa a los mecanismos de control integrados dentro del cuerpo policial y que presenta una baja calificación, ya que los países no cuentan con un órgano autárquico y autónomo con relación a las autoridades políticas y policiales de conducción sino que existe un ente dependiente de dichas autoridades, para el control de faltas, hechos abusivos, hechos de corrupción y delictivos por miembros de la policía. Así también, al haber hecho un análisis del procedimiento en los países en cuestión para el juzgamiento de estas faltas, se puede observar que se realiza a través de un proceso predominantemente inquisitivo y mínimamente acusatorio.

Por último se puede observar la inexistencia de una defensoría policial externa a la institución, y según el trabajo realizado por FLACSO (2008), los casos de indisciplina dentro de la policía y abusos policiales, se justifican por un comportamiento que se aprende dentro de la misma institución, durante la carrera policial. Por lo tanto, es importante que se cree un organismo defensor del policía, a fin de que los efectivos tengan un lugar donde denunciar los abusos o excesos cometidos en su contra por colegas, superiores, o ciudadanos pero que no sea la misma Inspectoría, sino un ente aparte para cumplir un rol de imparcialidad y sea un espacio donde el policía tenga la confianza suficiente para denunciar, incluso a un superior directo.

Quiero señalar ciertos aspectos donde el funcionamiento de la policía Nicaragüense, es diferente al funcionamiento de las po-

licías en el Triángulo Norte. En un primer lugar, la estabilidad de la policía. Los mandos nombrados en las policías de los otros países, son fácilmente cambiados, de manera muy rápida y no son estables. En Nicaragua el nombramiento de los mandos es muy estable y existen periodos de retiro muy claros en la ley. Esto le da cierta estabilidad institucional a la policía, porque le permite manejarse relativamente al margen del conflicto político cotidiano, mientras que si se está sujeto a un cambio rápido puede ser que la coyuntura política tenga mucha influencia. No es bueno que los periodos sean extremadamente largos ni tampoco muy cortos. Además, otro punto positivo de la estabilidad es la continuidad que se le da a los procesos del trabajo policial, la acumulación de experiencias que permiten darle respuestas a los problemas de la seguridad.

El defecto más frecuente de la región, es la no estabilidad del mando policial y por consiguiente, la no transferencia de experiencias y la no continuidad de los procesos de trabajo. En Nicaragua existe estabilidad, existe mucha capacidad de transmitir el conocimiento en los procesos de relevo, entonces hay mucha continuidad. Esta es una de las grandes virtudes de la institución.

Como segundo lugar, se tiene que la jerarquía en la policía Nicaragüense es muy clara. En el Triángulo Norte es muy variable, muy alterada aunque se tenga ya establecida. Por ejemplo en El Salvador, puede existir que alguien con menor grado policial o cargo policial, sea jefe de otro con mayor grado. Alterando así, la jerarquía. En la policía eso es enfáticamente importante para el nivel de ordenamiento que debe de tener ese cuerpo de seguridad.

En tercer lugar, se encuentra el tema de los ascensos, en Nicaragua es muy regular, se respetan los requisitos. En los otros países no sucede así, pues con frecuencia los tiempos se prolongan más de lo necesario y las decisiones se alteran mucho por factores políticos, de repente las autoridades pueden decidir cuándo ascender o cuándo no. Lo que genera desmotivación interna. En Nicaragua es muy puntual, cada año, normalmente en septiembre y diciembre hay procesos de ascenso y eso se cumple con mucha rigurosidad, lo cual significa que el oficial de policía puede proyectar su carrera. En El Salvador por ejemplo, es muy difícil saberlo, existen elementos policiales que llevan ya 18 años en el mismo puesto donde comenzaron. Esto no pasas en Nicaragua.

Por último, el mecanismo interno sancionatorio Nicaragüense tiene una virtud, aunque los mecanismos garantistas para el policía son relativamente pequeños, el jefe tiene mucha capacidad de sancionar, de aplicar correcciones y a veces los subalternos solo pueden recurrir a la instancia inmediata superior, el proceso es muy sumario

y como defecto, es su alto grado de autoritarismo. En El Salvador se tiene un proceso muy garantista, pero se prolonga innecesariamente por años sin ninguna justificación. En Nicaragua el proceso ocurre en 48 horas, se tiene resolución y sanción o no, y se tiene el recurso de apelación si se quiere.

Haciendo una última acotación a este punto, antes de mandar el proyecto final de este trabajo, El Salvador nombró a un ex militar como director de la Policía Nacional Civil.

Control, fiscalización estatal y subordinación complementaria del sistema de seguridad privada con el sistema de seguridad ciudadana¹⁵ (Bajo: 0 a 30. Medio: 31 a 70. Alto: 71 a 100)

Países	A 10%	B 20%	C 10%	D 10%	E 10%	F 10%	G 10%	H 10%	I 10%	Total
Guatemala	Si 10%	Si 20%	Si 10%	Parcial- mente 5%	No 0%	Si 10%	Parcial- mente 5%	Si 10%	"1" 10%	Alto 80%
Honduras	Si 10%	Si 20%	Si 10%	Si 10%	No 0%	Parcial- mente 5%	Parcial- mente 5%	Si 10%	"1" 0%	Alto 80%
El Salvador	Si 10%	Si 20%	Si 10%	Si 10%	No 0%	Parcial- mente 5%	Parcial- mente 5%	Si 10%	"1" 10%	Alto 80%
Nicaragua	Si 10%	Si 20%	Parcial- mente 5%	Si 10%	No 0%	No 0%	No 0%	Si 10%	"4" 0%	Medio 5%

El panorama general del control, fiscalización estatal y subordinación complementaria del sistema de seguridad privada con el sistema de seguridad pública es alto para los países de Guatemala, Honduras y El Salvador, y medio, para Nicaragua. Al desglosar esta dimensión y teniendo en cuenta el primer indicador, se observa que los países del Triángulo Norte Centroamericano cuentan con una legislación especial que regula a los servicios de seguridad privada y son las siguientes: El Salvador cuenta con el decreto legislativo número 1124 del 16 de enero del año 2003, que corresponde a la creación de la ley de los servicios privados de seguridad (LSPS); Guatemala con el decreto 52-2010 llamada, ley que regula los servicios de seguridad privada (LSP); Hon-

15 Indicadores: A) Estricta delimitación legal de las tareas permitidas a las empresas de seguridad privada. B) Existencia de una agencia específica de coordinación y control. C) Obligación de llevar registros. D) Facultades de autorización. E) Obligación de las empresas de seguridad de contar con una dirección técnica. F) Prohibición de vínculo. G) Control sobre los antecedentes del personal, directivos y socios. H) Deber de colaboración y subordinación a la policía. I) Formación de los agentes de seguridad privada supervisada por la agencia de control.

duras, con el acuerdo número 13-2009, que da vida al reglamento para el control de los servicios privados de seguridad (RCSP).

Por último, es de hacer hincapié en dos cosas importante: en primer lugar, que la regulación en Guatemala y Honduras es de muy reciente creación, 2010 y 2009 respectivamente. Sin embargo, ante de estas leyes, la seguridad privada no se encontraban regulada de manera exhaustiva, generando un desgobierno de las empresas de servicio de seguridad privada. En un segundo lugar, Nicaragua no cuenta con ningún instrumento específico que regule los servicios privados, salvo las disposiciones que se encuentran en el reglamento de la ley de la policía de Nicaragua (RLPN), lo que en la práctica se traduce en la ausencia de regulación efectiva de dichos servicios (Gómez, s.f.). Pero en la práctica, la regulación y fiscalización que hace la Policía de los cuerpos de seguridad, es muy efectiva y eficiente. A diferencia del Triángulo Norte de Centroamérica, que la regulación es muy deficitaria.

Dentro de estas leyes y aún en Nicaragua, se pueden encontrar las disposiciones legales que regulan las tareas que pueden ser objeto de la seguridad privada, enunciándolas de una forma que no admiten confusión sobre qué servicios se puede esperar. De esta manera se evita un traslape con funciones de seguridad pública brindada por las policías de cada país. Una vez definidas las tareas, debe de existir, tal y como lo muestra la segunda columna del cuadro, una agencia de coordinación, fiscalización y con obligación de llevar registros de las empresas de seguridad privada. Para los casos de Nicaragua, Guatemala y El Salvador, es la misma policía la que se encarga del control de las empresas de seguridad, así lo regula el artículo 126 del RLPN en Nicaragua, en El Salvador se regula en el artículo 3 de la LSPS y en Honduras, está el artículo 66 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional. Por último, Guatemala el único país que tiene una división dentro del ministerio de gobernación, encargado de tales servicios, así lo dispone el artículo 6 de la LSP y que se encuentra fuera de la institución policial, lo que le da mayor independencia de acción.

Esta oficina también es la encargada de llevar los registros de las empresas de servicio de seguridad privada así como también y según la legislación de cada país, el registro de toda la información que el cuerpo normativo vigente exige. Por ejemplo en Honduras, el artículo 141 de la Ley Orgánica de la Policía de Honduras, regula estos registros. Según la LSPS de El Salvador, queda regulado en su artículo 3 y 4. Guatemala esta obligación de registro y de la información relevante que debe de poseer la agencia coordinadora en el capítulo II de la LSP, respecto a la organización, control y supervisión de los servicios de seguridad. Por último, Nicaragua no especifica que información es la que

se debe de llevar, regula la coordinación y la obligación de registros de manera parcial.

Un indicador a resaltar dentro de esta dimensión es la prohibición que tienen las personas, ya sea como socios o dueños de la empresa, directivos o personal, de estar vinculados a tareas de seguridad pública al mismo tiempo. Guatemala regula esta prohibición para ejecutivos, empleados y socios de manera exhaustiva en sus artículos 29, 42 y 59 literal “g” de la LSP. Nicaragua no regula ningún tipo de prohibición. El Salvador y Honduras lo regulan de manera parcial, ya que no menciona una prohibición que abarque a todas las agencias encargadas de la seguridad pública, ya que en el artículo 59 de la LSPS de El Salvador, no se mencionan a las Fuerzas Armadas por ejemplo. En Honduras si se hace mención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, en el artículo 18 del RCSP, sin embargo no se hace mención de ministros encargados de la materia de seguridad pública.

La siguiente columna tiene relación con esta y es respecto a una prohibición tajante que el personal, directivos o socios, que presten servicios de seguridad privada, no se hayan visto beneficiados de indultos o amnistías por violaciones a los derechos humanos, lo que no se encuentra en ningún país de la región. Lo que se contempla en cada uno de los países es la prohibición al personal de contar con antecedentes penales cuando se preste cualquier modalidad de servicios de vigilancia privada, salvo Nicaragua que no hacen mención alguna al respecto.

Todos los miembros de los servicios de seguridad privada, tiene el deber y se encuentran subordinados a la policía cuando se encuentren en servicio, esto implica una obligación de las empresas a denunciar delitos de los que tomen conocimiento. Por último, se observa la falta de control por parte de la agencia encargada dentro del gobierno de la seguridad, respecto a la formación de los agentes de seguridad privada en Nicaragua. Sin embargo Guatemala, regula la capacitación y formación en el artículo 51 de la LSP. El Salvador y Honduras establecen como prerrequisito pruebas psicométricas para poder autorizar al personal de las empresas.

Lo que sucede en el campo de acción de estas empresas, es que se encuentran falta de regulación efectiva. El Estado no tiene la voluntad para hacer efectivos los controles de fiscalización a estas empresas. Distinto sucede en Nicaragua, que los grados de fiscalización son más efectivos. Independientemente del personal que integre a estos cuerpos, el Estado debe de jugar un rol fundamental para la regulación de las empresas de seguridad privada. Otro factor a resaltar, en los 4 países, es la ausencia de exámenes al momento de ingresar a una agen-

cia, exámenes psicológicos y de uso de armas, cualquier persona puede ingresar sin ningún tipo de pericia en armamento y muchos entran, con problemas psicológicos que pueden afectarles su desempeño.

Conclusiones

La violencia en Centroamérica, obedece a diversos factores causales, cualquiera que se estudie, será insuficiente para dar una explicación certera, concreta y fiable para responder por qué esta región posee una epidemia de violencia. Todavía más incierto es, tratar de explicar por qué Nicaragua difiere con el Triángulo Norte de Centroamérica en los índices de violencia. Sin embargo, el trabajo ha abordado nada más una óptica o una arista, para tratar de dar una explicación, no suficiente ni única a la violencia, pero si, una parte del gran engranaje de estos países pasa inevitablemente por el funcionamiento y efectividad de las instituciones del sistema de seguridad pública.

Al aplicar la metodología propuesta por el PNUD, en un primer momento se puede decir que es una metodología muy básica, que no da cuenta de todo el Sistema Nacional de Seguridad ni posee los indicadores suficientes sin embargo, es una metodología que deja en evidencia que los países en estudio, poseen la suficiente legislación para poder regular de manera aceptable a la seguridad pública y poseen las instituciones necesarias para poder desarrollar las diferentes normativas, tanto en seguridad pública como en prevención del delito.

Al finalizar se podría decir que Nicaragua es uno de los países que siempre salía con bajo porcentaje en las diferentes dimensiones y El Salvador por ejemplo, sus porcentajes eran aceptables, no eran tan bajos, como los que se tenía para Guatemala y Honduras por ejemplo. Entonces, ¿se puede concluir alguna diferencia? Creo que la diferencia entre Nicaragua y el Triángulo Norte, respecto a estas instituciones, es que por una parte este país Centroamericano, sus instituciones son operativas, las principales al menos. Las que tienen que ver con el Sistema Nacional de Seguridad, funcionan de manera articulada y coordinadas a tal punto de resolver operativamente los problemas de la sociedad civil.

Sumado a lo anterior, las instituciones Nicaragüenses tienen cierta profesionalidad, saben cuál es su competencia, y sus facultades son asumidas con responsabilidad. Profesionalidad adquirida desde muchos años atrás, desde el triunfo de la revolución Sandinista, hecho que marca un antes y un después en las instituciones de dicho país, lo que no pasa con Triángulo Norte, donde las instituciones después de las transiciones a la democracia, permanecen relativamente iguales, se crean otras pero en Nicaragua lo que se tuvo fue el naci-

miento de todo el entramado institucional con una nueva mentalidad política, lo que no sucedió en los demás países.

Por último, una de las diferencias notables es la ciudadanía, porque se encuentra empoderada respecto al trabajo en comunidad, posee un mejor capital social y un tejido social más fuerte que conlleva un mejor control de las instituciones y una mayor participación comunitaria en planes de seguridad, convivencia, prevención. A diferencia del Triángulo Norte, que su ciudadanía es muy desconfiada entre sí y no tiene confianza de las instituciones gubernamentales, esto provoca que por más que existan planes de diferentes tipos, por más que organizaciones internacionales inviertan en planes, si no se empodera a la ciudadanía, si no se trata de empoderar a la comunidad, los resultados siempre serán negativos.

Los puntos anteriores son los que refuerzan más la diferencia entre Nicaragua y el Triángulo Norte Centroamericano. Por lo tanto, la importancia en que las instituciones sean percibidas como competentes en el fortalecimiento del Estado de Derecho a través de la Seguridad Pública, es un factor importante para que la ciudadanía se comprometa a participar y a construir un Estado democrático. Ambas fuerzas, tanto de las instituciones como la de la ciudadanía, son factores que mejoraran la calidad de la democracia dentro de un país.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel 2008. *Sistemas políticos de América Latina* (Madrid: Tecnos).
- Alvárez, Alejandro, y Saín, Marcelo 2005 *La seguridad en Latinoamérica en síntesis* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro Regional de Conocimientos y Servicios para el Desarrollo en América Latina y el Caribe).
- Alvárez, Alejandro y Manzotti, Gloria 2008 “El estado de la seguridad en América Latina” en Alvárez, Alejandro, Bertranou, Julián y Pedemonte, Damián *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate* (Buenos Aires, Argentina: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).
- Amaya, Luis 2011 “La monarquía policial” en <http://www.elfaro.net/es/201101/opinion/3324/> acceso 1 de febrero de 2011.
- Arias, Patricia., y Zúñiga, Leticia 2008 *Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina* (Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).
- Azpuru, Dinorah 2007 “La conceptualización de la democracia” en Azpuru, Dinorah, Blanco, Ligia, Macías, Ricardo, Marín, Nayelly, Ramos, Carlos y Zapata, Adrián *Construyendo la democracia en sociedades postconflicto* (Guatemala: FyG).
- Barreda, Mikel 2010 “Accountability y calidad de la democracia en América Latina: un análisis comparado”. Preparado para presentar en el Congreso 2010 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Toronto, Canadá

- en <http://www.lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2010/files/1293.pdf> acceso el 15 de enero de 2011.
- Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC) 2006 "Prevención como política pública y experiencia local" en +Comunidad + Prevención, 5 (Santiago, CESC), en http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/com_y_prev_05.pdf acceso el 20 de Febrero de 2011.
- Cordero, Luis, y Vargas, Jean Paul 2007 "*Democracia con desigualdad: la violencia juvenil centroamericana*". Ponencia presentada en V Reunión Anual de la Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo, Paris en www.opalc.org/images/stories/RedGob/vargas.pdf acceso el 1 de marzo de 2011.
- Córdova, Ricardo, y Maihold, Günther 2000. "Democracia y ciudadanía en Centroamérica. Perspectivas hacia el 2020" en <http://www.giga-hamburg.de/content/ilas/ze2020/cormai.pdf> acceso el 25 de febrero de 2011.
- Cruz, Miguel 2003 "Violencia y democratización en Centroamérica: el impacto del crimen en la legitimidad de los regímenes de posguerra" en *América Latina Hoy* (Salamanca, España) N°35.
- Cruz, M. 2009a "Inseguridad pública en México y Centroamérica" en <http://www.enlaceacademico.org/base-documental/biblioteca/documento/inseguridad-publica-en-centroamerica-y-mexico/> acceso el 20 de enero de 2011.
- Cruz, Miguel 2009b "*Democratization Under Assault: Criminal Violence in Post-Transition Central America*". Ponencia en la V Reunión Anual de la Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo, Montreal en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1450237 acceso el 20 de enero de 2011.
- Dahl, R. 2009 (1989) *La poliarquía* (Madrid, España: Tecnos).
- Dammert, Lucia 2008 *Seguridad pública en conglomerados urbanos de América Latina y el Caribe: respuesta institucional*. Organización de los Estados Americanos (OEA), Seguridad Pública.
- Diamond, Larry, y Morlino, Leonardo (eds) 2005 *Introduction en Assessing the Quality of Democracy* (Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press).
- Domingo, Pilar 2006 "Calidad de la democracia, ciudadanía y construcción del estado de derecho" en Paramio, Ludolfo y Revilla, Marisa (Eds.) *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina* (Madrid, España: Fundación Carolina).
- Duhem, Mónica 2006 "La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia" en *El Cotidiano* (México, D.F.) Vol. 2, N°140.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) 2006 *Reporte del sector seguridad en América Latina y el Caribe. Informe nacional Nicaragua*. (Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).
- FLACSO 2007 *Reporte del sector seguridad en América Latina y el Caribe* (Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).
- Fruhiling, Hugo 2003 "Policía comunitaria y reforma policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto?" en Centros de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC) (Santiago, Chile) en www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf acceso el 3 de febrero de 2011.
- Garibay, David 2009 "De la guerra civil a la violencia cotidiana, el difícil arraigo de las democracias centroamericanas" en Baby, Sophie, Compagnon,

- Olivier y Gonzalez Calleja, Eduardo (eds) *Violencia y transiciones políticas a finales del siglo XX, Europa del sur, America Latina* (Madrid: Casa de Velazquez).
- Gómez, Armando (s.f.) *Seguridad pública y privada en Costa Rica, Panamá y Nicaragua* (Organización de los Estados Americanos, Departamento de Seguridad Pública) en www.oas.org/.../Publicaciones/Seguridad%20Publica-CR,... acceso el 4 de abril de 2011.
- Gonzalo, Eduardo, y Requejo, Ferran 2006 “Las democracias” En Badía, Caminal (ed.), *Manual de ciencia política* (Madrid, España: Tecnos) [Tercera ed]
- Frances, Hagopian (2005) Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile en *Política y gobierno* (México, D.F.) Vol. XII N° 1.
- Huntington, Samuel 1994 *La tercera ola* (Buenos Aires, Argentina: Paidós).
- Jáuregui, Gurutz 1996 “Problemas actuales de la democracia” en http://www.ddd.uab.cat/pub/worpaper/1996/hdl_2072_1348/ICPS119.pdf acceso el 21 de abril de 2011.
- Levine, Daniel, y Molina, José 2007 “La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada en *América Latina Hoy* (Salamanca, España) N° 45.
- Morlino, Leonardo 1994 “Las democracias” en Pasquino, Gianfranco (ed.), *Manual de ciencia política* (Madrid, España: Alianza).
- Morlino, Leonardo 2007 “Explicar la calidad democrática ¿qué tan relevante son las tradiciones autoritarias?” en *Revista de Ciencia Política* (Santiago, Chile) Vol. 27, N° 2.
- Morlino, Leonardo 2009 *Democracia y democratizaciones* (Madrid: Centro de investigaciones sociológicas).
- O’Donnell, Guillermo. s.f. “Democracia y Estado de derecho” en www.centroedelstein.org.br/PDF/democraciayestado.pdf acceso en el 2010.
- O’Donnell, Guillermo 2007 *Disonancias* (Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros).
- Oficina de las Naciones Unidas contra drogas y crimen (ONUDC) 2007 *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada* (Organización de las Naciones Unidas, Oficina contra la droga y crimen, Nueva York: Naciones Unidas).
- Ordoñez, Jaime 2004 “Democracia y estado de derecho en Centroamerica. Hacia la construcción de un sistema de indicadores de gobernabilidad jurídica e institucional para América Central” en Moreno, Marcos (ed.), *Gobernabilidad, instituciones y desarrollo. América Latina y Honduras* (Tegucigalpa, Honduras).
- Orellana, Edmundo 2004 “Honduras: Régimen Jurídico para la seguridad pública” en <http://iudpas.org/publicaciones/dinvestigaciones.html> acceso el 24 de Septiembre de 2011.
- Pachano, Simón 2008 “Calidad de la democracia y colapso del sistema de partidos en Ecuador., Ponencia presentada al seminario partidos políticos y calidad de la democracia, 26 al 28 de Noviembre de 2008 en www.ife.org.mx/.../CalidadDemocracia/.../Mesa4-SimonPachano.pdf (México, D.F.)
- Peruzzotti, Enrique s.f. “La política de accountability social en América Latina” en www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/accountability_social1.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2004. “Informe sobre la democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y

- ciudadanas” en <http://www.undp.org/spanish/proddal/informeproddal.html> acceso el 28 de enero de 2011.
- PNUD 2005 “¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?” en <http://www.pnud.org/sv/2007/content/view/27/83?id_publ=64> acceso el 7 de agosto de 2011.
- PNUD 2010. *Nuestra democracia* (México: Fondo de la Cultura Económica/ PNUD/OEA).
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) 2009 “Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana” en http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=140&Itemid=73 acceso el 16 de Julio de 2011.
- Rivas, Enrique 2004 “Los caminos hacia la democracia política en América Central” en Achard, Diego y González, Luis (coords.) *Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana* (San José de Costa Rica: BID/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral/OEA/PNUD)
- Sain, Marcelo 2002 *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina* (Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica).
- Sain, Marcelo 2005 *Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro Regional de Conocimiento y Servicios para el Desarrollo en América Latina y el Caribe).
- Sain, Marcelo 2007 “El proceso hacia la reestructuración policial” en Trejo, Efrén (ed.) *Políticas públicas eficaces en el combate de la delincuencia* (México, D.F.).
- Sain, Marcelo 2009 “La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo” en *Nueva sociedad* Vol. 42.
- Sartori, Giovanni 2007 *Elementos de teoría política* (Madrid, España: Alianza).
- Serafinoff, Valeria 2006 “El estado democrático en América Latina. Estado del arte sobre el tema” en *Nueva Sociedad* N°42.
- Vallés, Josep 2006 *Ciencia política: Una introducción* (Barcelona, España: Ariel).
- Vargas, N. S. 2010 “Seguridad Ciudadana. Policía para la democracia” en Velásquez, Alejo (coord) *Seguridad en Democracia. Un reto a la violencia en América Latina*.

Finanzas, ilegalismos y sociedad en la Argentina reciente

Una aproximación al mercado financiero por sus fugas

María Soledad Sánchez

Resumen

El presente trabajo se propone aprehender, a través de un recorrido socio-histórico, la proliferación, extensión y transformación de un conjunto de agentes, estructuras y prácticas financieras que se han consolidado en las últimas cuatro décadas como un circuito financiero abocado a la consecución de estrategias ilegales. Buscaremos caracterizar, de modo exploratorio, algunas de las más relevantes características de la economía local en general y el mercado financiero en particular, aunque para dar cuenta de los intercambios ilegales que configuran en los intersticios mismos de las finanzas formales. Esto puede contribuir a comprender ciertas dinámicas de relevancia en el mercado local, particularmente aquellas vinculadas a uno de los problemas estructurales de la economía local: la fuga de capitales.

Abstract

This paper aims to analyze, through a socio-historical perspective, the proliferation, extension and transformation of an ensemble of agents, structures and financial practices that have been consolidated in the last four decades as a financial circuit focus on the development of illegal strategies. In this exploratory exercise, we intend to characterize some of the most important characteristics of the local economy in general and the financial market in particular, but to account for illegal exchanges that shape themselves in the interstices of formal finance. This may contribute to understand certain dynamics of relevance in the local market, particularly those linked to one of the most relevant structural problems of the local economy: the capital flight.

i+c

Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

Finance illegalities and society Argentina recently an approach financial market for their leakage

María Soledad Sánchez

Es Doctora y Licenciada en Sociología y en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Es Becaria del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires.

She holds a PhD and BA in Sociology and Social Sciences from the University of Buenos Aires. She is Fellow of CONICET based at the Gino Germani Research Institute at the University of Buenos Aires.

Palabras clave

1| Finanzas 2| Ilegalismos 3| Estado 4| Sistema financiero 5| Fuga de capitales

Keywords

1| Finance 2| illegalities 3| State 4| Financial System 5| Capital flight

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

SÁNCHEZ, María Soledad. Finanzas, ilegalismos y sociedad en la Argentina reciente. Una aproximación al mercado financiero por sus fugas. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (4): 123-146, primer semestre de 2016.

Finanzas, ilegalismos y sociedad en la Argentina reciente

Una aproximación al mercado financiero por sus *fugas*¹

i+c
Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

Introducción

El presente escrito constituye un trabajo exploratorio que se propone reconstruir las principales características y transformaciones experimentadas en el mercado financiero local desde la última dictadura a la actualidad, pero a través de sus *fugas*. Puede decirse que el campo académico local ha abordado densamente la estructura y las transformaciones del sistema financiero argentino, en especial de sus entidades financieras formales. Se ha analizado también detalladamente la evolución de la fuga de capitales en el mencionado período, a través de datos agregados que han echado luz sobre la relevancia de tal fenómeno. Carecemos, sin embargo, de trabajos que se focalicen sobre el desarrollo de agentes y estrategias financieras y cambiarias ilegales (aunque no por ello desarticuladas de lo legal). Si nos proponemos, entonces, reponer brevemente las condiciones de funcionamiento del mercado en particular, y de la economía local en general, no es sino para dar cuenta aquí de sus reversos. Esto es, del conjunto de agentes y prácticas ilegales que se despliegan y desarrollan con el proceso de financiarización que se inicia con la última dictadura militar, al tiempo que los desplazamientos y transformaciones que experimentan hasta llegar al período de la posconvertibilidad. Buscaremos, especialmente, aproximarnos a una figura que ha vuelto recientemente no sólo a la cotidianeidad del habla del centro financiero de la Ciudad de Buenos Aires, sino a ser parte de

MARÍA SOLEDAD SÁNCHEZ

¹ Este trabajo es una reformulación parcial de algunos avances de investigación presentados como Informe Final de la Beca de Iniciación a la Investigación CLACSO-Asdi, desarrollada en el año 2011, cuyo objetivo general se vinculaba al análisis de los ilegalismos financieros en el período de la posconvertibilidad.

un conjunto de debates públicos sobre nuestro presente económico: la denominada *cueva financiera*.

Este recorrido por los ilegalismos financieros locales permitirá evidenciar que aquellas prácticas no operan “más allá” ni en oposición a una economía legal, sino a través de una red que se constituye en un terreno liminar, donde el delito, lejos de ser lo “otro” de la sociedad, se encuentra entramado en sus estructuras más consolidadas.

El modelo de valorización financiera (1976-2011): de la proliferación de las *cuevas financieras* a la consolidación de la Banca de Inversión

El rol determinante que la estructura, dinámica y funciones del mercado financiero posee dentro de la economía (y del conjunto de las relaciones sociales), ha quedado evidenciado por su particular desenvolvimiento en las últimas cuatro décadas, signado por los grandes desequilibrios y reiteradas crisis. Durante dicho período, la evolución del sector financiero local estuvo determinada por su inserción en el proceso de globalización financiera, que se caracterizó, entre otras cosas, por la creciente desterritorialización de las finanzas y sus flujos a partir de la desregulación de los movimientos de capitales y el crecimiento de los mercados cambiarios (y de derivados financieros) dada la nueva organización monetaria mundial tras la caída del régimen del “patrón oro”. Tal proceso trazó una nueva geopolítica económica, en la que América Latina y el resto de las regiones denominadas “en vías de desarrollo” adquirirán una función central, en tanto devinieron – gracias a las modificaciones institucionales y legales, promovidas por los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, que hicieron posibles la liberalización y desregulación de sus sistemas financieros– en terrenos propicios para la valorización financiera de los grandes capitales internacionales (y locales) (Frenkel, 2003; Bruno y Chudnovsky, 2003). En la Argentina, la inserción a este proceso de transformación global se inicia a mediados de la década de los setenta, con el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976. La política económica de la última dictadura se fundó en la implementación de una serie de reformas estructurales cuya consecuencia –y vocación– fue el viraje en el eje ordenador de la economía desde la producción industrial hacia la valorización financiera. Si el terrorismo de Estado fue el dispositivo privilegiado para el cumplimiento del anunciado objetivo de “aniquilamiento de la subversión”, puede decirse que la Reforma Financiera, implementada por José Alfredo Martínez de Hoz, Ministro de Economía del gobier-

no dictatorial, en 1977, constituyó una tecnología poderosa para llevar adelante lo que la junta militar denominaba “normalización económica” (Napoli, Perosino y Bosisio, 2014; Canelo, 2006). Esta reforma del sistema financiero supuso la liberalización de las tasas de interés (con el objetivo de revertir las tasas negativas que solían subsidiar hasta entonces al sector industrial), la eliminación de los controles sobre los flujos de capitales, la liberalización del mercado cambiario, una política monetaria contractiva y una gran expansión del sector financiero local (tanto por la multiplicación de entidades financieras y no financieras, como por el ingreso de los grandes bancos internacionales al mercado local) (Basualdo, 2006; Rapoport, 2007; Schvarzer, 1998)². Aquellas medidas promovieron una nueva hegemonía del sector financiero, en tanto modificaron profunda y perdurablemente la estructura del poder económico y político local a favor de los “dueños del dinero” (Schvarzer, 1998: 34). Asimismo, transformaron profundamente sus dinámicas, al alentar la valorización a través de prácticas especulativas de corto plazo (a través de las tasas de interés o los tipos de cambio), tanto como la fuga de capitales (que pasará a ocupar un lugar relevante en las estrategias financieras de los grandes agentes económicos locales)³. La extensión de estas prácticas que popularmente se denominaron como “bicicleta financiera”, convergió con la generalización tanto de la presencia como del uso del dólar entre los argentinos, estimulada por las propias políticas económicas, lo cual acaso constituya uno de los más perdurables efectos del proyecto económico de la última dictadura. Puede decirse que por aquel entonces se inicia una transformación en

2 La Reforma Financiera articuló una serie de normativas, cuyo eje central fue la Ley 21.526 de Entidades Financieras, que continúa vigente hasta hoy día. Dicha reforma estuvo acompañada por una apertura comercial, que produjo un serio deterioro de los sectores productivos, y el ajuste de los precios domésticos, especialmente del salario.

3 El ciclo de valorización financiera, paradigma del nuevo modelo económico, se iniciaba con el ingreso de capitales líquidos, su posterior valorización en pesos en el mercado financiero local de altas tasas, y finalizaba con una nueva reconversión a dólares y la fuga de los capitales al exterior (cuya contracara no fue sino el permanente endeudamiento del Estado) (Basualdo, 2006; Castellani, 2002). Puede decirse que las operaciones financieras de alta liquidez que especulaban con el *spread* entre tasas (altas en términos reales, estimuladas por la competencia entre los bancos por captar ahorros), se extendieron entre una multiplicidad de agentes económicos (no sólo los más concentrados). A aquellas prácticas, debe agregarse el desarrollo febril de un mercado bursátil orientado no tanto a constituirse como un mercado de capitales para el financiamiento de las empresas, sino al juego especulativo con la compra-venta de títulos o bonos públicos de altos intereses o indexados a la inflación (Napoli, et.al., 2014; Schvarzer, 1990). Los niveles inflacionarios y la desregulación y apertura del mercado de cambios estimularon también los negocios con divisas, frente a posibles devaluaciones de la cotización oficial.

los repertorios de ahorro, inversión y consumo de amplios sectores de la población (esto es, no sólo entre los grupos económicos o agentes financieros, sino también entre sectores medios o incluso trabajadores), que se volcarán a la compra (y atesoramiento) de dólares, consolidando la configuración de la divisa norteamericana como reserva de valor (Fridman, 2010; Heredia, 2015)⁴.

Junto con el crecimiento de aquellas prácticas financieras especulativas, se experimentó también una fuerte expansión del mercado financiero y cambiario local, así como relevantes transformaciones en su configuración. No sólo se inició un proceso de extranjerización del sistema al permitir el ingreso de los grandes bancos internacionales al mercado local, sino que se estimuló la creación de numerosas entidades financieras (en especial, bancos comerciales) y no financieras (como casas de cambio y sociedades financieras) – muchas de ellas con escaso o nulo respaldo (Rapoport, 2007; Wierzba, del Pino y Kupelian, 2010)⁵. Además, se expandieron estructuras novedosas abocadas a los nacientes negocios financieros, muchas veces dentro de las entidades tradicionales del mercado (como bancos comerciales), pero también de las grandes empresas, evidenciando la consolidación de una nueva trama especulativa que atravesaba transversalmente la

4 Si bien puede decirse que ya con los procesos inflacionarios de los años 60, pero especialmente a partir de la mega-devaluación y posterior escalada inflacionaria de 1975 recordada como “Rodrigazo”, la utilización de la divisa extranjera había comenzado a ampliarse (y su precio a considerarse como relevante), será sólo con las políticas económicas de la última dictadura que aquellas prácticas podrán consolidarse al tiempo que generalizarse entre diversos sectores (Restivo y Dellatorre, 2005). De hecho, entre las medidas más publicitadas por la administración de Martínez de Hoz se encontraba la eliminación de las hasta entonces vigentes restricciones a la compra-venta de dólares para turismo o atesoramiento, habilitando la adquisición sin justificación de fines o usos y posibilitando así su extensión hacia amplias capas de la población (Gaggero y Nemiña, 2013). Así, miembros de la clase media y trabajadores no sólo colocaban los salarios en depósitos para su valorización a muy cortos plazos, sino que también los reconvertían de pesos a dólares (incluso en las *cuevas financieras*).

5 Antes de avanzar en el análisis, vale aclarar que nos atenemos a la denominación de entidades financieras y no financieras, en tanto aquellas nominaciones son las utilizadas por los organismos públicos y el conjunto de trabajos académicos que aquí referenciamos para analizar la evolución del mercado local y sus agentes. Volviendo al punto, entre las entidades financieras, puede identificarse no sólo la creación de nuevas entidades bancarias sino una amplia reconversión de las entidades no bancarias en bancarias, esto es, la transformación de las cajas de crédito y las compañías financieras en bancos comerciales, que no cesarán de crecer desde entonces (frente a la disminución de las entidades no bancarias). Debe decirse que, dado el escaso respaldo de muchas de esas entidades bancarias, una cantidad de ellas quebraron a los pocos años, aunque contando con el respaldo a los depósitos del Banco Central, que respondía así por sus pérdidas. Paralelamente, en relación a las entidades no financieras, crecen la cantidad de casas y agencias de cambio, dada la liberalización del mercado de cambios (Wierzba, et.al., 2010).

vida económica. Nos referimos a las denominadas “mesas de dinero”, espacios de intermediación entre la oferta y demanda de dinero o derivados financieros para el desarrollo de estrategias de valorización de muy corto plazo y alta rentabilidad, así como servicios de fuga de capitales al exterior. Si bien las mesas de dinero no son necesariamente ilegales, algunas de ellas funcionaban sin la autorización de Banco Central, o bien sus operaciones (financieras y cambiarias) se concretaban sin ningún tipo de registración, careciendo de las garantías y/o documentaciones necesarias (Muchnik, 2005). Pero proliferaron, asimismo, sociedades financieras o cambiarias que funcionaban de manera independiente, sin registración oficial, orientadas a las mismas estrategias. Es entonces cuando surge en el léxico financiero local la denominación de *cuevas financieras* para referir a estas sociedades en las que generalmente se articulaban formas legales e ilegales de re-circulación de dinero, destacándose la compra-venta de divisas sin registración (Heredia, 2015). Es que la nominación de *cueva* permitía dar cuenta de un abanico diverso de entidades financieras, pero también comerciales (como joyerías y casas de numismáticas), que se habían abocado a las prácticas especulativas, siendo común la utilización de mecanismos ilícitos.

Aunque la crisis económica y política puso fin al gobierno dictatorial a comienzos de los años ochenta, la economía nacional había sido transformada de un modo tal, que su nueva fisonomía sobrevivirá, por mucho, a los años de transición democrática: el modelo de valorización financiera se consolidará tras el retorno democrático, a lo largo de la llamada “década perdida”, y encontrará a la vez su auge y su crisis tras el decenio de la Convertibilidad (Basualdo, 2006; Schvarzer, 1998). La dictadura cívico-militar dejaba una herencia catastrófica para la recomposición de la vida democrática: al asesinato y desaparición forzada de miles de personas y la desintegración de la vida política y sindical, debe sumarse una economía recesiva y con su tejido productivo en crisis, niveles de inflación de tres dígitos, escasas reservas internacionales y una verdadera “crisis de deuda” capaz de condicionar el futuro desenvolvimiento económico. El primer gobierno democrático del radical Raúl Alfonsín (1983-1989) debió negociar la cuantiosa deuda externa (para entonces pública, tras la nacionalización de la deuda externa privada que había dictaminado el gobierno militar) con los organismos internacionales de crédito, aunque tras la infructuosidad de dichas negociaciones, debió reconocer y aceptar en su totalidad la deuda contraída por el régimen dictatorial. Los acreedores externos se convirtieron, así, en activos interlocutores del Estado, logrando incidir, cuando no determinar, la orientación de la política económica

nacional (Aronskind, 2007). A su vez, producto de la interrupción del financiamiento de estos organismos, el Estado comenzó a endeudarse con la banca privada local con el objetivo de hacer frente a sus obligaciones, internas y externas, lo cual estimulará el crecimiento de los bancos privados locales durante la década, dando inicio a un proceso de concentración y centralización del sector en aquellas entidades⁶. Asimismo, en el contexto de alta inflación e inestabilidad cambiaria que signó la década, las operaciones especulativas con divisas continuaron desarrollándose. Pero no lo hicieron siempre en el mercado oficial (ahora regulado con algunos controles de cambios), en tanto reaparece para entonces con fuerza un mercado paralelo de divisas, con una cotización ampliamente superior a la oficial⁷. Los agentes financieros que se habían consolidado durante los setenta, entre ellos las *cuevas financieras* y mesas de dinero, continuaron creciendo a través de las transacciones especulativas, tanto por los niveles reales positivos de las tasas de interés como por las operaciones con un valor paralelo de la divisa, que para entonces se había convertido en un barómetro de las presiones ejercidas sobre la política oficial y en un factor limitante de la capacidad de acción sobre el tipo de cambio (Damill y Frenkel, 1990). También persistirá la fuga de capitales, la cual incluso se profundizará en relación a la década anterior, especialmente en los últimos años del gobierno radical (Basualdo y Kulfas, 2002). Frente a la incapacidad para cumplir con sus compromisos de pago, y con los operadores financieros consolidados como agentes de poder, el gobierno radical llegará a su fin con el episodio hiperinflacionario del año 1989, resultado de estallidos especulativos en el mercado cambiario local que expresaban la puja distributiva entre los grandes agentes económicos locales

6 Es significativo mencionar que a lo largo de esta década muchos de los grandes grupos económicos diversificaron sus actividades hacia el sector financiero, incorporando en algunos casos una institución bancaria. Esta articulación entre actividades comerciales y financieras permitió la consolidación de prácticas financieras ilegales, en tanto se extendieron las estructuras de auto-préstamos fraudulentos entre las sociedades e institución bancaria pertenecientes al mismo grupo, como canales para la fuga de capitales y la evasión fiscal (Baigún, 2010).

7 La Argentina cuenta con una larga tradición de mercados cambiarios comúnmente llamados “paralelos”, que se inicia en la llamada Década Infame y persiste, aunque no de un modo lineal, hasta la posconvertibilidad. Un mercado de cambios con una cotización no oficial de la divisa (con brechas en relación a la cotización oficial que llegan a superar el 300%) y cuya comercialización se realiza por fuera de las pautas formalmente estipuladas y sin control de las autoridades competentes. Aunque los historiadores económicos dan cuenta de la existencia de tal mercado en las décadas del 30, 40, 50 y 60, la extensión del mercado paralelo de divisas sólo crecerá en importancia a partir de los años setenta, al tiempo que se consolida, en contextos de alta inflación y bruscas devaluaciones, el dólar como precio de referencia y reserva de valor en la cultura económica local.

y la banca acreedora externa por apropiarse de las transferencias del Estado (Castellani, 2002).

A comienzos de los años noventa, el nuevo gobierno de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) llevó a cabo un conjunto de reformas estructurales directamente vinculadas a las “recomendaciones” de corte neoliberal que los organismos internacionales de crédito elaboraron en aquellos años para la pretendida resolución de las crisis latinoamericanas, conocidas como Consenso de Washington. La privatización de las empresas públicas, la liberalización de la economía y la apertura comercial y financiera conformaron los pilares de la orientación económica. Este conjunto de reformas fue complementado con la instauración del régimen de la Convertibilidad en el año 1991, que fijó por ley la paridad ente el peso argentino y el dólar (reduciendo a cero la brecha entre el dólar oficial y el dólar paralelo, la cual se había mantenido en niveles significativos en los primeros meses del nuevo gobierno)⁸. Hizo posible, asimismo, no sólo la libre circulación interna de dólares, sino también la dolarización de los balances y contratos, profundizando así las modalidades de pago, ahorro y consumo en divisas. La lógica del pago de la deuda externa y el respaldo en divisas para el circulante establecido por la Ley de Convertibilidad, exigía como complemento inevitable el ingreso de flujos financieros del exterior, facilitado por la apertura irrestricta de la economía y la completa desregulación de los movimientos de capitales (Schvarzer, 1998). Los capitales que ingresaron al país pudieron obtener rentas extraordinarias por la dinámica de valorización que posibilitaban las altas tasas de interés locales, combinadas con la garantía que otorgaba la ley de Convertibilidad para sostener el tipo de cambio, que eran luego sistemáticamente fugadas al exterior, evidenciando el ánimo especulativo y cortoplacista de los capitales financieros –por lo que el reverso de tal proceso fue, nuevamente, el endeudamiento masivo del Estado.

Estas políticas del gobierno menemista privilegiaron el crecimiento de las entidades bancarias, cuyo peso en el mercado creció

8 La paridad cambiaria estaba garantizada por una regla monetaria que prohibía emitir moneda sin respaldo, es decir, que el Banco Central de la Argentina (BCRA) debía poseer reservas en divisas como contrapartida del circulante en pesos. Esto implicó, al mismo tiempo, una significativa limitación de las funciones del BCRA a mera “caja de conversión”, a través de la modificación de su Carta Orgánica en 1992. Debe señalarse, por otra parte, que en los momentos de fuerte crisis a lo largo de la década, ya sean de tinte económico o político, puede identificarse la reaparición de compra-venta de divisas entre agentes financieros y cambiarios (incluso un crecimiento de las operaciones minoristas) por una cotización superior a la oficial, en tanto se ponía en duda la continuidad de la paridad oficial entre el peso y el dólar.

enormemente en aquella década. Las entidades bancarias se encontraron en aquel entonces frente a oportunidades de nuevos negocios, exuberantemente rentables, entre los que se destacan la mediación en el proceso de privatizaciones (en particular, del Sistema de Jubilaciones y Pensiones) y la participación en la ubicación de bonos de la deuda pública. Como consecuencia de esta ampliación de los posibles negocios, numerosos bancos construyeron conglomerados financieros – al establecer relaciones de propiedad con una compañía de seguros, un fondo común de inversión o una A.F.J.P., una sociedad de bolsa, o incluso actuando en todos los segmentos–, acentuando la centralización de las actividades del sector en pocas y grandes firmas (Golla, 2006). Por otra parte, y especialmente a partir de mediados de los años noventa, se agudizó la tendencia hacia la extranjerización del sector bancario (Bleger, 2000). Estas transformaciones del mercado financiero local en favor del gran capital bancario no excluyeron la propia canalización de las estrategias financieras ilícitas por sus estructuras, especialmente a través de la denominada banca de inversión de las entidades bancarias (esto es, las propias mesas de dinero de los grandes bancos). A lo largo de la década, se fortalecieron las estrategias de inversión financieras (particularmente, las bursátiles sobre títulos de deuda pública o acciones de empresas recientemente privatizadas), tanto como la fuga de capitales, a través de las mesas de dinero, especialmente las de la banca privada, que se orientaron hacia la captación de fondos sin declarar y su colación en plazas externas, evadiendo la tributación fiscal. Durante la década del noventa, la fuga de capitales no sólo se profundizará, sino que también se extenderá hacia agentes económicos pequeños y medianos– aunque los grandes agentes económicos, y entre ellos los de capital extranjero, continuaron conservando su papel privilegiado en la fuga de capitales también en esos años (Basualdo, 2006; Basualdo y Kulfas, 2002). Por su parte, las operaciones de especulación cambiaria, extendidas en los setenta y los ochenta, se diluyeron en el nuevo contexto de nula inflación y estabilidad nominal entre el peso y el dólar. Sin embargo, las entidades no financieras (incluso las *cuevas financieras*) reconvirtieron sus actividades, otrora centradas en la especulación cambiaria de corto plazo, por préstamos a empresas o particulares y servicios de re-inversión de dinero: recibían dinero de empresas o ahorristas, por el que pagaban un alto interés, y lo reciclaban a través de negocios financieros o bursátiles⁹.

9 Para el año 2000, un estudio de la consultora privada Deloitte & Touche realizado por Miguel Ángel Arrigoni y presentado ante la Asociación de Bancos Argentinos

Hacia finales de la década, las múltiples crisis financieras sistémicas a nivel global, la suba de la tasa de interés estadounidense que modificó la direccionalidad de los flujos de capitales, el serio estancamiento de la economía nacional, sumado a la severa crisis política que atravesaba el gobierno del entonces presidente Fernando De la Rúa (1999-2001), evidenció la fragilidad de un modelo que estaba, de forma estructural, expuesto a los vaivenes del mercado internacional (Chudnovsky, López y Pupato, 2003). Luego de una nueva fuga masiva de capitales que se inicia en el año 2000, para acelerarse con intensidad en el año siguiente, y frente a la incapacidad de frenar la “corrida” cambiaria y sostener así la vigencia del modelo, a fines del 2001 las autoridades decidieron establecer restricciones al retiro de depósitos (conocidas como “Corralito bancario”), con el objetivo de evitar una quiebra masiva del sistema financiero. Las intensas jornadas de protestas de los días 19 y 20 de diciembre, trágicamente reprimidas por las fuerzas de seguridad, iluminaron la profundidad de la crisis social y política del país, provocando la renuncia del presidente de turno (dando lugar a una vertiginosa alternancia de cinco presidentes en menos de una semana) y marcando el fin del régimen de la Convertibilidad.

En resumen, el modelo de valorización financiera, que se inició con la última dictadura y se consolidó durante la década del noventa, promovió grandes transformaciones en el mercado financiero local, no sólo en términos de su estructura y composición, sino también de su cultura y sus prácticas. Para decirlo de otro modo, el modelo de valorización supuso la consolidación de ciertos modos de hacer, sentir y pensar que se extenderán entre los agentes económicos, y los financieros en particular. En primer lugar, se destaca el crecimiento de las prácticas monetarias y financieras en dólares, que constituyen, hasta hoy, un elemento central de la cultura económica local. En torno al dólar, no sólo se articularon modos de ahorro, sino también de consumo, de pago y de inversión, que se irán extendiendo al tiempo que consolidando a lo largo del período, tanto para los grandes agentes económicos como para las capas medias y altas de la población. Pero, y en segundo lugar, aquellas prácticas monetarias y financieras en dólares se produjeron de manera significativa por fuera de nuestra economía. Esto es, no se trata

(ABA), afirmaba la existencia de 1500 *cuevas* que se abocaban al negocio de los préstamos e inversiones sin registración. Es de hecho esta reconversión de las *cuevas*, mas no su completa desaparición del paisaje financiero local, la que permite comprender la rápida recreación de las prácticas especulativas (y los canales para realizarlas) con la crisis y nueva devaluación que llegarán con el nuevo siglo, como veremos más adelante.

sólo de que hemos experimentado un exponencial crecimiento de los billetes, depósitos o inversiones en dólares durante tal período, sino que gran parte de dicho crecimiento se produjo por fuera del circuito financiero local (Gaggero, Kupelian, Zelada, 2010; Gaggero, Rúa, Gaggero, 2013, 2015). Así, en el período que se extiende entre los años setenta y noventa, la fuga de capitales llegó a constituirse como un problema estructural de la economía argentina. Es de especial interés para nuestro argumento destacar, además, que una proporción relevante de la fuga de capitales se llevó adelante a través de estrategias financieras ilícitas, asociadas a la transgresión de normas cambiarias y/o impositivas (cuando no vinculadas al lavado de activos de actividades criminales), que permiten dar cuenta de la presencia de un complejo entramado financiero constituido en un *continuum* entre lo ilegal y lo legal, que persiste a lo largo de aquellas décadas, aunque con desplazamientos en términos de los agentes y prácticas que circulan el dinero u otros instrumentos financieros¹⁰. Puede decirse, entonces, que al tiempo que se transformaba la composición del mercado financiero formal en consonancia con la lógica del modelo de valorización financiera, también se modificaban las estrategias ilícitas de fuga de capitales y las entidades privilegiadas para su canalización. De allí que si bien es fundamental señalar, como gran parte de las producciones académicas locales lo han hecho, que uno de los procesos más distintivos de aquel período es la creciente y significativa concentración y centralización de las entidades financieras en las entidades bancarias, queremos centrarnos aquí en destacar la consolidación de una trama de re-circulación de dinero que tiene lugar en los intersticios del mercado formal. Establecimos que en los períodos de inestabilidad cambiaria e inflacionaria de los años 70 y 80, se generalizaron las prácticas especulativas en torno a las tasas de interés, así como al valor del dólar. Aquello supuso la proliferación de casas de cambio y sociedades financieras formales, pero también de cuevas financieras y mesas de dinero, cuyos negocios ilícitos se concentraban en la dinámica

10 La fuga de capitales incluye una multiplicidad y heterogeneidad de prácticas, tanto financieras como comerciales, algunas lícitas y otras ilícitas, a través de las cuales billetes, activos, inversiones en dólares logran retirarse del sistema financiero local. Con todo, la fuga financiera, aquella que incluye la compra de divisas, títulos, acciones y otros instrumentos o derivados, reclamó un lugar privilegiado en el período que se extiende entre 1976 y 2002 – tendencia que también será válida para el análisis del período de la posconvertibilidad (Gaggero, Schorr, Wainer, 2014; Gaggero, et al., 2015). Para decirlo de otro modo, las estrategias y agentes financieros se convirtieron en engranajes fundamentales de la dinámica de fuga de divisas en la Argentina: diversas prácticas cambiarias, bancarias y bursátiles oficiaron como canales privilegiados para la salida de divisas de la economía local, y lo hicieron incluso a través de estrategias ilícitas.

de la llamada “bicicleta financiera”. Luego, la llegada del modelo de la Convertibilidad supuso la transformación de esas estrategias ilícitas y su concentración en las propias estructuras de los grandes bancos comerciales, que se constituyeron como el canal privilegiado para diversas estrategias de circulación de dinero sin registración, en articulación con un mercado de servicios *off shore*. Por su parte, las *cuevas financieras* o pequeñas mesas de dinero se reconvirtieron, transformando sus estrategias de reproducción, abocándose a los préstamos o reinversión de dinero sin registración, evadiendo los pagos tributarios, dada la caída de las prácticas de especulación cambiarias. Sin embargo, las prácticas especulativas en torno al valor del dólar (incluso las ilegales, vinculadas a una cotización paralela) regresarán con fuerza tras la caída del régimen de la Convertibilidad.

La persistencia de la fuga y el eterno retorno de las *cuevas*. Las formas ilícitas de intermediación financiera en la posconvertibilidad

Iniciado el año 2002, en el descripto contexto de crisis económica, política y social, la Argentina declarará el default de la deuda pública, devaluará fuertemente su moneda y abandonará el régimen cambiario de la Convertibilidad. Además de la compulsiva pesificación de los depósitos en dólares, el gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003) llevó adelante una pesificación asimétrica de los contratos, que buscó “administrar” las pérdidas provocadas por la mega-devaluación, en favor de los intereses de la elite empresarial y financiera¹¹. Si la salida del régimen convertible implicó una crisis del orden monetario en su conjunto, supuso, también, el fin de la completa liberalización financiera y cambiaria vigente. En febrero de 2002, tendrá lugar una reestructuración del mercado cambiario, que dará forma al Mercado Único y Libre de Cambios (MULC), el único mercado oficial para todas las operaciones con divisas, con un tipo de cambio oficial unificado, sobre el cual el gobierno buscó intervenir activamente para la fijación de la tasa de cambio, ahora en un régimen de “flotación sucia” (Rapetti, 2005)¹².

11 Los contratos pactados en moneda extranjera se convirtieron a un peso por dólar, mientras que los depósitos bancarios realizados en dólares fueron pesificados a 1,40 pesos por dólar, beneficiando así a la elite local que había acrecentado sus activos externos a través de reiteradas fugas de divisas durante los noventa. Además, el Estado argentino asumió el quebranto provocado por la pesificación asimétrica en los bancos, emitiendo títulos públicos, lo que significó un nuevo incremento de la deuda pública (Rapetti, 2005).

12 Se establecía que las operaciones sólo pueden ser realizadas por entidades autorizadas por el Banco Central para operar en aquel mercado, y se disponían

La recuperación de la economía nacional tras la caída del modelo de la Convertibilidad se produjo en tiempos notablemente más cortos que los esperados bajo el panorama sombrío de la crisis. A partir del año 2003, la orientación de la política económica del nuevo presidente electo, Néstor Kirchner, trazará hondas diferencias en relación al modelo neoliberal imperante en la década anterior. Esto no quiere decir que no pueda identificarse la persistencia, cuando no profundización, de una serie de rasgos estructurales de la economía local (como sus altos niveles de extranjerización, concentración y centralización en sectores claves, industriales y financieros), sino más bien que la valorización financiera dejará de constituir el principio hegemónico del régimen de acumulación (Aspiazu, Manzanelli y Schorr, 2011). El nuevo esquema macroeconómico se orientó hacia el sostenimiento de un régimen cambiario de “dólar alto” favorable a las exportaciones, pero también a la actividad industrial, en tanto alentaba la sustitución de importaciones, con el horizonte de revertir el proceso de desindustrialización que venía teniendo lugar desde mediados de los años 70. La nueva política económica, que se destacó por la activa intervención estatal, logró generar un fuerte crecimiento con bajos niveles de inflación en el lustro subsiguiente, mejorando significativamente variables económicas y sociales fundamentales. Con todo, esta suerte de conjunción virtuosa que tuvo lugar durante el ciclo presidencial de Néstor Kirchner no se repetirá de modo idéntico en las posteriores presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015). A partir del año 2007, la situación económica irá ganando en complejidad: múltiples factores convergieron en la producción de un nuevo contexto signado por una aguda restricción externa, la disminución de los niveles de crecimiento y el crecimiento de los niveles de inflación, articulados con crecientes conflictos con diversos actores del poder político, jurídico y económico – y todo aquello en el contexto de una profunda crisis financiera global. Es precisamente a partir de entonces que la fuga de capitales recupera su intenso ritmo, llegando incluso a registrar sus máximos históricos a partir del segundo lustro de la posconvertibilidad: según estimaciones expertas de la *Tax Justice Network*, para el año 2012, los activos dolarizados fuera del sistema fi-

controles sobre las operaciones de comercio exterior (además de la obligación a liquidar las divisas de exportaciones superiores a ciertos montos). Las restricciones sobre las adquisiciones de divisas eran laxas durante la primera década, en tanto se permitía adquirir hasta dos millones de dólares mensuales, incluso con el sólo fin de su atesoramiento. Pero las normativas relativas al MULC y a las operaciones cambiarias irán modificándose significativamente a lo largo del periodo de la posconvertibilidad, especialmente luego de 2011, como veremos.

nanciero argentino, tanto lícitos como ilícitos (esto es, declarados y no declarados al fisco), acumularían cerca de 400 mil millones de dólares, una cifra equivalente al Producto Bruto Interno (PBI) del país (Henry, 2012). Parte de esos dólares se localizan en depósitos bancarios en el exterior; otros en inversiones inmobiliarias, empresariales o financieras externas; y una porción relevante de ellos se encuentran fuera del sistema financiero local pero dentro de nuestras fronteras, conservados “debajo del colchón”, ya sea en domicilios particulares o en cajas de seguridad. Como en las décadas anteriores, las prácticas financieras de fuga de capitales han sido las más relevantes también en el período de la posconvertibilidad; y entre ellas, y si bien las operaciones con títulos o bonos conforman estrategias relevantes para fugar de capitales que adquirirán cada vez mayor importancia, la compra de billetes ha constituido una práctica de fundamental en el período (todo lo cual indica que la salida de capitales se ha asociado a activos de alta liquidez y bajo riesgo) (Gaggero, 2012; Gaggero, et.al., 2013, 2015)¹³. Además, si bien los grandes agentes económicos constituyen, como en el resto de los períodos reseñados, los agentes más relevantes de la fuga de capitales, puede identificarse una creciente participación de los medianos y pequeños ahorristas en aquella práctica (Gaggero, et.al., 2015). Es en este contexto de crecimiento exponencial de la fuga de capitales y reiteración de fuertes “corridos” cambiarios que comenzaban a ejercer impacto sobre variables macroeconómicas centrales, que el gobierno nacional dispondrá de un conjunto de controles cambiarios tendientes a regular, limitar y fiscalizar las operaciones de compra y venta de divisas desde fines 2011, con el fin declarado de reducir su demanda. Este conjunto de disposiciones mediáticamente denominadas como “cepo cambiario”, que fueron ampliándose y especificándose en los años siguientes, permaneciendo vigentes hasta el fin del mandato de Cristina Fernández de Kirchner, generaron un fuerte descontento que alcanzó a traducirse en movilizaciones en el espacio público donde, entre otras consignas críticas de la orientación del gobierno nacional, se reclamaba en carteles y cánticos “libertad para comprar dólares”. En términos ge-

13 Pueden aquí señalarse dos datos sintomáticos de la relevancia que ha adquirido esta modalidad en nuestro país. En primer lugar, según datos del Tesoro de Estado norteamericano, la Argentina es el país con mayor cantidad de dólares per cápita en circulación dentro de las fronteras nacionales (incluso mayor que países con economías dolarizadas, como la ecuatoriana) luego de los Estados Unidos. En segundo lugar, estimaciones privadas sostienen que pueden contabilizarse en nuestro país entre 500 mil a 700 mil cajas de seguridad, monto que supera ampliamente cualquier promedio regional –en las que, también según aquellas estimaciones, se encontrarían 40 mil millones de dólares sin control del fisco.

nerales, el nuevo régimen para el mercado de cambios oficial dispuso, simultáneamente, una fuerte restricción de las operaciones de compra-venta de divisas a través de límites cambiarios y gravámenes fiscales – restringiendo drásticamente los montos de las operaciones, disponiendo un gravamen fiscal sobre las transacciones con la excepción de las vinculadas al comercio exterior, y limitando los fines habilitados para las mismas, alcanzando a suspender entre 2012 y 2014 la opción de compra de dólares para su atesoramiento–, y la fiscalización de la capacidad contributiva de la persona física o jurídica que solicitaran las operaciones, a través de un sistema de autorización informático para las transacciones gestionado por la Administración Federal de Ingresos Públicos (A.F.I.P.). Con todo, si bien las medidas alcanzaron a reducir las operaciones en el mercado oficial de cambios, la fuga de capitales continuó encontrando acentuaciones, también a través de financieras, ya sea a través de operaciones bursátiles o del mercado ilegal de cambios, denominado por la jerga financiera local como mercado del dólar *blue*. Acaso uno de los efectos de la implementación del llamado “cepo cambiario” haya sido la creciente visibilización y debate público sobre el mercado ilegal de divisas y el circuito de agentes que lo constituyen, especialmente de las *cuevas financieras*.

En relación a la composición del mercado local, puede afirmarse que en este período se profundizó aún más la concentración y centralización de la actividad en las entidades bancarias (aunque se revirtió la tendencia hacia la extranjerización) (Cibils y Allami, 2010)¹⁴. Para decirlo de otro modo, contamos con menos entidades bancarias que, a su vez, controlan porciones cada vez más significativas del mercado. Pero no es menos cierto que las entidades no financieras también se revitalizaron en este período. El abandono de la paridad cambiaria de los años noventa, así como los procesos de reestructuración de la deuda pública y nuevas emisiones de deuda estatal, supusieron la reaparición de estrategias especulativas vinculadas al mercado cambia-

14 Es importante destacar, sin embargo, que la banca privada extranjera que permaneció operando en el país continuó siendo un engranaje fundamental en la dinámica de la fuga de capitales hacia plazas *offshore*, también en sus modos ilícitos, en lo que se conoce actualmente como *shadow banking*. La captación clandestina de fondos y su colocación en jurisdicciones foráneas, consolidada durante la década anterior, persistió durante la posconvertibilidad. Muchas de aquellas operaciones ilícitas se canalizaron a través de la ya clásica Banca de Inversión (mesas de dinero de los bancos comerciales), pero también a partir de la extensión de los departamentos de *Private Banking* (orientados a la gestión de los grandes patrimonios personales), así como a través de las denominadas casas de representación de los grandes bancos globales (Baigún, 2010; Gaggero, et.al., 2010; Rúa, 2014).

rio y bursátil que propiciaron el crecimiento de las aquellas entidades durante gran parte del período, especialmente de casas y agencias de cambio, sociedades financieras y sociedades de Bolsa¹⁵. Por una parte, las sociedades de Bolsa, necesarios intermediarios entre los inversores y el Mercado de Valores, crecieron junto el desarrollo del mercado bursátil: en particular, las inversiones en títulos o bonos públicos se volvieron no sólo altamente rentables, sino canales privilegiados para la fuga de capitales cuando aquellos instrumentos estaban emitidos en plazas y monedas externas (como en la operatoria conocida como “contado con liquidación”). Pero además, la salida de la Convertibilidad supuso el resurgimiento de un conjunto de estrategias cambiarias especulativas que se habían desarrollado con particular fuerza en los años de gran inestabilidad cambiaria y crisis inflacionarias que signaron la evolución económica desde mediados de la década del setenta hasta la instauración del régimen de la Convertibilidad. Entre otras cosas, el abandono de la paridad cambiaria vigente durante los años noventa implicó una brusca y significativa devaluación de la moneda y la rápida revitalización de los negocios especulativos en el mercado de cambios en torno a la variación de las cotizaciones. Con todo, no siempre a través del oficial Mercado Único y Libre de Cambios, en tanto, como dijimos, se extendieron las estrategias ilegales de compra-venta de divisas, con una cotización paralela, que dieron un nuevo impulso a las *cuevas financieras*. Si tenemos en cuenta que la compra-venta de billetes constituyó uno de los canales privilegiados para la fuga de capitales en este período, y que una parte relevante de ella permanece sin ser declarada al fisco, puede comprenderse la conformación y consolidación de un mercado de compra-venta ilegal de dólares (y del circuito de agentes financieros que los comercializan). Si gran parte del período estuvo signado por la proliferación de casas y agencias de cambio, así como sociedades financieras, orientadas a aquel negocio, muchas de ellas sin registración ni autorización del Banco Central¹⁶. En

15 Si no puede generalizarse a todo el período es por el impacto que el control de cambios ejerció sobre los agentes financieros que se abocaban principalmente a la compra-venta de operaciones no comerciales. Especialmente, casas y agencias de cambio, muchas de las cuales cerraron sus puertas (cuando no fueron suspendidas o revocadas sus licencias por procesos judiciales que las vinculaban a la compra-venta ilegal de divisas).

16 Según los registros de esta entidad del año 2012/2013, en toda la Argentina, funcionaban únicamente 58 casas y agencias de cambio pertinentemente autorizadas, lo cual evidencia, por la negativa, la extensión de las *cuevas financieras* que proliferaron, significativamente en el microcentro de la Ciudad de Buenos Aires. “Información de Entidades no Financieras. Primer semestre de 2013”, documento de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias, BCRA, 2013.

los primeros años, la escasez de pesos tras la crisis de 2001 y el “Corralito bancario”, estimuló la compra-venta de “cuasi-monedas” y cheques para hacerse de pesos, pero también los negocios especulativos sobre el valor del dólar (ahora en flotación y ya no fijado en paridad por ley), sobre el cual se extendió la mencionada cotización “paralela”, superior a la oficial, que pocos años más tarde comenzará a nominarse en la jerga financiera local como dólar *blue*. Esto quiere decir que, a diferencia de lo frecuentemente afirmado por analistas y periodistas económicos, las operaciones de compra-venta de dólares *blue* eran parte de las estrategias de reproducción de las *cuevas financieras* con anterioridad al “cepo” cambiario, aunque realizadas con una rentabilidad significativamente menor¹⁷.

Acaso la *cueva financiera* conforma la figura paradigmática del mercado del dólar *blue*, en tanto constituye el agente de intermediación por excelencia para la compra-venta ilegal de divisas. En términos generales, puede decirse que lo que actualmente se denomina *cueva financiera* remite a una sociedad financiera (o espacio dentro de otro tipo de entidad financiera o comercial) que ofrece servicios de intermediación financiera sustraídos de toda formalidad legal para operar: su actividad se centra en la re-circulación de dinero sin ningún tipo de registración ni tributación. Entre las actividades de intermediación más extendidas entre las *cuevas* pueden mencionarse los préstamos y servicios de inversión o colocación de dinero (también en plazas *off shore*), “descuentos” de cheques y la compra-venta de dólares *blue*. Si bien no todas las *cuevas financieras* participan en todos los segmentos y negocios – en tanto las más pequeñas sólo funcionan como *cuevas* de cambio– puede decirse que la gran parte de ellas no limitan sus estrategias a la compra-venta ilegal de divisas, sino que funcionan de hecho como verdaderas mesas de dinero, combinando la intermediación cambiaria con servicios de inversión y préstamo. Es por esto que es algo habitual en el mercado local trocar ambos términos, *cuevas* y mesas, a la hora de referir a las financieras que realizan el mencionado conjunto de actividades de intermediación financiera mencionadas sin registración formal. Actividades todas ellas que permiten evadir los controles o límites para la compra-venta de divisas, así como el pago de impuestos (prin-

17 Si con anterioridad, e incluso en los inicios del sistema de fiscalización a fines de 2011 y comienzos de 2012, el dólar *blue* se intercambiaba con un margen de rentabilidad aproximado al 10% en relación al dólar oficial, en los años posteriores la denominada “brecha cambiaria” alcanzará picos del 100%, experimentando grandes variaciones de precios en plazos muy cortos de tiempo.

cialmente los gravámenes a las ganancias), al permitir circular y/o invertir dinero no declarado – y cuya importancia relativa entre las estrategias de los *cueveros* se fue transformando lo largo del período de análisis, al compás de las importantes modificaciones económicas, jurídicas y políticas mencionadas en relación al mercado de cambios. Todo lo anterior permite afirmar que, a partir de la figura de la *cueva financiera*, puede más bien re-componerse una red de relaciones que da cuenta de una compleja red de intercambios de dinero, no restringida a la compra-venta de divisas, ejecutados al filo de lo legal y lo ilegal. Entramado que conforma, por otra parte, un espacio social desnivelado en tanto conecta a los agentes más concentrados del mercado financiero local (como bancos comerciales nacionales y extranjeros, sociedades de Bolsa y casas de cambio) con el denominado *chiquitaje* por la jerga financiera local (pequeños comercios de rubros diversos que participan de la compra-venta ilegal de divisas, como las mencionadas joyerías o numismáticas, entre otros). Es por esto que, aunque la nominación de *cueva financiera* sea utilizada actualmente para referir al conjunto de agentes del mercado del dólar *blue*, deben considerarse las distinciones entre aquellas que realizan un conjunto de actividades de intermediación financiera y aquellas que sólo intercambian divisas; entre las que se desempeñan en el segmento mayorista y las que lo hacen en el minorista; entre las que funcionan de manera independiente y las son parte de otras instituciones financieras o comerciales (bancos comerciales; casas y agencias de cambio; sociedades de Bolsa; cooperativas o mutuales de crédito, consumo y/o vivienda; sociedades financieras; entidades de pagos y cobros; agencias de turismo; joyerías y numismáticas)¹⁸. Con todo, más allá de la heterogeneidad que caracteriza a las cuevas financieras, queremos aquí destacar que las formas ilícitas de intermediación financieras (la compra-venta de divisas, entre otras) constituyen modos de hacer extendidos entre un conjunto diverso de agentes que se entranan en un red de relaciones y prácticas donde lo legal y lo ilegal, lejos de excluirse u oponerse, se articulan de un modo sostenido.

Palabras finales

Este breve recorrido por la historia económica argentina reciente nos ha permitido no sólo dar cuenta de algunas de las principales

18 Para un análisis de la composición y dinámica del dólar blue, así como una descripción de las heterogéneas cuevas financieras en el período posconvertibilidad, nos permitimos referir a Sánchez (2016).

características del sistema financiero local desde la última dictadura militar hasta la actualidad, sino también de los profundos y persistentes vínculos que enlazan ilegalismos y finanzas en la Argentina. El relato delineado puede contribuir a visibilizar que las prácticas financieras ilegales constituyen, de hecho, modos de hacer habituales y sistemáticos en el mercado financiero local – a pesar de que sean escasamente penalizadas por las agencias de control penal, invisibilizadas en los discursos mediáticos sobre el fenómeno del delito, y exentos de la peligrosidad atribuida a los micro-delitos populares urbanos por el imaginario colectivo. Nos permite, también, comprender que la existencia de una compleja trama financiera donde lo legal y lo ilegal se conecta y articula, no es una característica privativa del período de la posconvertibilidad. Antes bien, es posible trazar una larga historia de ilegalismos del mercado financiero local: prácticas que *fugan* de las estructuras y pautas formales; prácticas que no pueden limitarse a un mercado “negro” de divisas, sino que incluye estrategias financieras y bursátiles complejas y heterogéneas, que han sufrido transformaciones y desplazamientos a lo largo de los períodos aquí brevemente reseñados, al compás de las grandes transformaciones económicas y políticas. Prácticas a partir de las cuales puede identificarse el desarrollo y la consolidación de un conjunto de agentes financieros que se abocan a la consecución de las estrategias ilegales de intermediación, especialmente las llamadas *cuevas financieras*. Esto no quiere que estas prácticas, e incluso estructuras organizativas complejas abocadas a ellas, no sean parte también de los agentes financieros más tradicionales del mercado, como bancos comerciales, sociedades de bolsa o casas de cambio. Su análisis exige, más bien, atender a la heterogeneidad que se oculta bajo la figura de la *cueva financiera* y evitar la falsa dicotomía entre lo legal y lo ilegal. La descripción de la *cueva financiera* es, como ha quedado evidenciado, una tarea ardua, en tanto se hace dificultoso situar límites claros y precisos. Con todo, aquel carácter difuso no haga sino evidente la micro-complementariedad existente entre la trama legal e ilegal de las finanzas.

Claro que es esta una historia que se escribe sin las certezas de sus documentos, y sólo puede reconstruirse de modos necesariamente fragmentarios e incompletos. Consideramos que para no limitarnos a señalar la generalización de los ilegalismos en la vida social y en las formas de re-producción del mercado financiero en particular, tampoco a evidenciar su desigual persecución por parte de las agencias de control penal, debe en futuros escritos indagarse sobre los conteni-

dos cognitivos y valorativos re-producidos por los agentes financieros locales que configuran a la fuga de capitales en general, y a la compra-venta ilegal de dólares en particular, como una práctica no sólo económicamente redituable, sino moralmente legítima en la cultura financiera local.

Bibliografía

- Aronskind, Ricardo 2007 *El riesgo país. La jerga financiera como mecanismo de poder* (Buenos Aires: Colección Claves para Todos, Capital Intelectual).
- Aspiazu, Daniel; Manzanelli, Pablo y Schorr, Martín 2011 “Concentración y extranjerización en la Argentina de la posconvertibilidad”. Documento de Trabajo Proyecto PICT/CONICET “La industria argentina en la posconvertibilidad: continuidades y rupturas en la dinámica y la estructura del sector”, Buenos Aires.
- Baigún, David 2010 “Delito bancario y su control”. Documento del Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE), Buenos Aires. Disponible en: www.cipce.org.ar
- Basualdo, Eduardo 2006 *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Basualdo, Eduardo y Kulfas, Matías 2002 “La fuga de capitales en la Argentina” en Gambina, Julio (comp) *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Bleger, Leonardo 2000 “El proceso de concentración y extranjerización del sistema bancario argentino durante los 90” en *Boletín Informativo Techint*, N° 301:21-39
- Bruno, Carlos y Chudnovsky, Daniel (comps) 2003 *¿Por qué sucedió? Las causas económicas de la reciente crisis argentina* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Canelo, Paula 2006 *La política económica de Martínez de Hoz: un estrecho desfiladero (1976-1981)*, Buenos Aires: Mimeo.
- Castellani, Ana 2002 “Implementación del modelo neoliberal y restricciones al desarrollo en la Argentina contemporánea” en AAVV. *Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina* (Buenos Aires.: CLACSO).
- Cibils, Alan y Allami, Cecilia 2010 “El sistema financiero argentino. Desde la reforma de 1977 hasta la actualidad” en *Revista Realidad Económica*, N° 249: 107-133.
- Damill, Mario y Frenkel, Roberto 1990 “Malos tiempos. La economía argentina en la década de los ochenta”, Documento del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), N° 46, Buenos Aires.
- Frenkel, Roberto 2003 “Globalización y crisis financieras en América Latina” en *Revista de la CEPAL*, 80: 41-54.
- Fridman, Daniel 2010 “A new mentality for a new economy: performing the homo economicus in Argentina (1976-1983)” en *Economy and Society*, vol.39, N°2: 271-302.
- Gaggero, Alejandro y Nemiña, Pablo 2013 “El origen de la dolarización inmobiliaria en la Argentina en *Sociales en debate*, N°5: 47-58.

- Gaggero, Alejandro, Schorr, Martín y Wainer, Andrés 2014 *Restricción externa. El poder económico durante el kirchnerismo* (Buenos Aires: Futuro Anterior).
- Gaggero, Jorge, Kupelian, Romina y Zelada, María Agustina 2010 “La fuga de capitales II. Argentina en el escenario global (2002-2009)”. Documento de trabajo N° 29, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR), Buenos Aires.
- Gaggero, Jorge, Rúa, Magdalena y Gaggero, Alejandro 2013 “Argentina. Fuga de capitales (2002-2012)”, paper presentado en Discussion Workshop BEPS and the future of corporate taxation, City University, London, 4 y 5 Julio.
- Gaggero, Jorge, Rúa, Magdalena y Gaggero, Alejandro 2015 “Principales características e impacto macroeconómico de la fuga de capitales en Argentina” en *Revista Problemas del Desarrollo*, 182 (46): 67-88.
- Golla, Jorge 2006 “Dimensión de los conglomerados financieros. El caso argentino”. Documento de trabajo N° 10, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR), Buenos Aires.
- Henry, James 2012 “The price of offshore revisited. New estimates for “missing” global private wealth, income, inequality, and lost taxes”, Documento de la *Tax Justice Network*, Julio de 2012.
- Heredia, Mariana 2015 *Cuando los economistas tomaron el poder* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Muchnik, Daniel 2005 *La patria financiera* (Buenos Aires: Grupo Norma).
- Napoli, Bruno; Perosino, María Celeste y Bosisio, Walter 2014 *La dictadura del capital financiero. El golpe militar corporativo y la trama bursátil* (Buenos Aires: Continente).
- Rapetti, Martín 2005 “*La Macroeconomía Argentina durante la Post-convertibilidad. Evolución, Debates y Perspectivas*”. PolicyPaper 5. EconomicsWorkingGroup, Observatorio Argentina. www.argentinaobservatory.org
- Rapoport, Mario 2007 *Historia económica, política y social de la Argentina* (Buenos Aires: Emecé).
- Restivo, Néstor y Dellatorre, Raúl 2005 *El Rodrigazo, 30 años después: un ajuste que cambió al país* (Buenos Aires: Capital Intelectual).
- Rúa, Magdalena 2014 “Fuga de capitales en la Argentina. Los facilitadores y sus modos de acción”, Documento de trabajo N° 60. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR), Buenos Aires.
- Sánchez, María Soledad 2016 “Economía y moral en *blue*. Una aproximación socio-cultural al mercado ilegal del dólar en la Argentina de la posconvertibilidad” en Renoldi, Brígida, Álvarez, Santiago y Maldonado, Salvador (comps), “Antropología de los intersticios: Ilegalismos, violencias y estados” (Buenos Aires: Antropofagia).
- Schvarzer, Jorge 1990 “El mercado bursátil”, Documento de trabajo disponible en www.jorgeschvarzer.com.ar
- Schvarzer, Jorge 1998 *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000* (Buenos Aires: Az Editora).
- Wierzba, Guillermo; del Pino Suárez, Estela y Kupelian, Romina 2010 “El sistema financiero argentino. La evolución de su régimen regulatorio desde la liberalización financiera. Impactos relevantes sobre el crédito y la

economía real”, Documento de trabajo N° 33, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR), Buenos Aires.

Fuentes documentales

Asociación de Bancos Argentinos (ABA), “Informe Anual. Ranking de Bancos”, 2014.

Banco Central de la República Argentina, “Información de Entidades no Financieras. Primer semestre de 2013”, documento de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias, BCRA.

i+c

Año III
N° 4
Enero
Junio
2016

MARÍA SOLEDAD SÁNCHEZ

Luz, cámara, policía

La institucionalización de una nueva fuerza policial

Andrés Pérez Esquivel

Resumen

En noviembre del año 2008, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) sancionó una nueva ley de seguridad (Ley N° 2894), con el fin de comenzar la transferencia del servicio de seguridad ciudadana de la administración nacional a la de la ciudad, de la mano de la creación de una policía local propia llamada “Policía Metropolitana” (PM).

Por motivos de competencia política entre el partido que gobierna la Nación y el que gobierna la CABA, el proceso de transferencia quedó trunco, conformándose un escenario en el que el gobierno local tuvo y tiene que disputar la consolidación institucional de su policía, más joven y débil, en un mismo territorio con cuatro

Abstract

In november of the year 2008, the local Parliament of Buenos Aires Autonomous City sanctioned a new public security law (Law N° 2894), in order to begin the citizens security service transference from national to local administration, hand in hand with the creation of a new local police force called “Policía Metropolitana”.

The political tension between the party governing the Republic and the one governing the city paused the process of transference and developed an scenario where the local government must struggle for the institutionalization of its own police, younger and weaker, in the same territory in which another

i+c

Año III
N° 4
Enero
Junio
2016

fuerzas de seguridad dependientes del Gobierno Nacional, a las cuales se supone debe reemplazar en un futuro cercano. Disputa en la que la comunicación institucional a toda la sociedad juega un papel de peso dada la escasa expansión territorial de la misma.

Este trabajo pretende analizar cómo, la instalación de un Circuito Cerrado de TV (CCTV) y la difusión de sus imágenes por parte de una alianza de actores económicos, estatales y sociopolíticos, es una pieza central del proceso de institucionalización de la Policía Metropolitana, mientras que afecta negativamente las políticas de seguridad.

four national police forces are settled, while waiting to replace them in the near future. In this process, the institutional communication throughout society plays a role in weight given the limited territorial expansion thereof.

This paper analyzes how the installation of a Closed Circuit TV (CCTV) and the dissemination of their images by an alliance of economic, state and sociopolitical actors, is a centerpiece of the process of institutionalization of the Metropolitan Police, while negatively affecting this security policy.

Lights, Camera, Police. *The institutionalization of a new police force*

i+c
Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

Andrés Pérez Esquivel

Licenciado en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Con especialización en Políticas Públicas de Seguridad de la Facultad de Derecho de la misma universidad. Miembro de la Red Latinoamericana de Estudios de Vigilancia, Tecnología y Sociedad. Asesor en políticas públicas de seguridad en el Congreso Nacional de la República Argentina y en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Andrés Pérez Esquivel, Sociologist, specialized in Public Security Policies University of Buenos Aires, Argentina. Member of the Latin American Network of Surveillance, Technology and Society Studies (LAVITS). Advisor in public security policies in the National Congress of Argentinian Republic, and in the local Parliament of Autonomous City of Buenos Aires.

ANDRÉS PÉREZ ESQUIVEL

Palabras clave

1| Buenos Aires 2| cctv 3| policía 4| tv 5| seguridad 6| vigilancia

Keywords

1| Buenos Aires 2| cctv 3| police 4| tv 5| security 6| surveillance

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

PÉREZ ESQUIVEL, Andrés. Luz, cámara, policía. La institucionalización de una nueva fuerza policial. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (4): 147-170, primer semestre de 2016.

Luz, cámara, policía

La institucionalización de una nueva fuerza policial

Una ciudad, cinco fuerzas policiales

En noviembre del año 2008, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) sancionó una ley marco de seguridad pública (Ley N° 2894), que creó una policía local propia llamada “Policía Metropolitana” (PM), con el fin de comenzar a transferir el servicio de seguridad ciudadana de la órbita nacional a la local.

Tanto el oficialismo nacional, la coalición partidaria *Frente para la Victoria* (FPV), como el local, partido del *PRO*, aportaron sus votos en el Congreso Nacional¹ y en la Legislatura porteña para la habilitación legal de la policía local. Sin embargo, en el plano político y económico, la transferencia del servicio fue y continúa siendo un motivo de disputas, que deja en claro que “*la decisión de los gobiernos de cumplir o no las reglas es una opción estratégica basada en la consideración de sus intereses, en los objetivos que priorizan y en una previsión (correcta o no) sobre lo que podría ocurrir si la regla se (in)cumpliera*” (Acuña y Chudnovsky; 2013:27). O en otras palabras, es una decisión basada en la *matriz política*² (Acuña y Chudnovsky; 2013) en la que se desarrolla cada proceso.

De esta manera, se observan situaciones que materializan la intencionalidad de un actor con capacidades y recursos diferenciales superiores, al frente del Gobierno Nacional desde el año 2003, quien ejerce un poder de condicionamiento al gobierno local,

1 El 22 de agosto de 2007 se sanciona la Ley N° 26.288, modificatoria de la Ley N° 24.588, para que la CABA pueda tener su propia policía.

2 Sistema de variables socioestructurales, político-institucionales e ideológico-culturales que a) fija los límites de factibilidad de intereses de grupos sociales y el alcance de objetivos de actores políticos; b) define probabilidades diferenciales para la realización de esos intereses y el alcance de los objetivos políticos factibles; y c) brinda a los distintos actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales.

que desde el año 2007 encarna el PRO, en abierta oposición política nacional al FPV.

En lo que hace a los recursos para sustentar el proceso de transferencia, se suponía que muchos efectivos y recursos de la Policía Federal Argentina (PFA), debían transferirse a la PM, pero Nación rechazó esta opción y la CABA debió iniciar de cero su policía. Incluso más, en el año 2011 el Ministerio de Seguridad de la Nación creó el *Operativo Cinturón Sur*, que reemplazó a la PFA en 2 de las 15 comunas de la ciudad con la Gendarmería y la Prefectura Naval, haciendo que en la ciudad convivan 4 fuerzas de seguridad nacionales en simultáneo con una local, y que en algunas circunscripciones actúen 4 fuerzas al mismo tiempo (Comuna 4).

La relación entre los dos gobiernos ha tenido sus altas y bajas, y en varias ocasiones han surgido mitines mediáticos entre ellos, detonados por una alegada falta de coordinación en la división de tareas y el territorio, a lo que también debe sumarse, entre otras cosas, la creación de dos líneas de emergencias paralelas y la instalación simultánea de dos Circuitos Cerrados de TV (CCTV) en franca superposición espacial y funcional³.

En algunas ocasiones el Gobierno Nacional demostró su poder de “veto de hecho”, mediante la amenaza de retirar sus efectivos de la ciudad, obligando al gobierno porteño a ceder en su postura para no evidenciar las reducidas capacidades materiales de su policía, y los límites estructurales de factibilidad de sus intenciones, que parecen haber alcanzado un umbral, ya que por primera vez la PM ha comenzado disminuir su ritmo de crecimiento de personal⁴.

Es en este escenario de disputa de poder entre el PRO y el FPV, tanto en el plano local como nacional, que los promotores de la novel PM disputan su institucionalidad más allá del mero instituto legal⁵, inmersa en un territorio compartido con otras fuerzas de segu-

3 Sitio web del Gobierno de la CABA. [consulta 15/09/2015]. <<http://www.buenosaires.gob.ar/justiciayseguridad/centro-de-monitoreo-urbano>>. Sitio web del Gobierno Nacional. [consulta: 15 de mayo 2015]. <<http://www.911.ar/vpes/18251>>

4 A pesar de tener un aumento del 50% nominal de presupuesto del año 2014 (\$1.773.184.832) al 2015 (\$2.667.609.245). Por primera vez se incorporaran menos efectivos nuevos que los años anteriores, tal como lo reconociera el Ministro de Seguridad el 11 de noviembre de 2014 en la audiencia de presupuesto de la Legislatura Porteña.

5 Se entiende por *institución* un conjunto de reglas que define una estructura que desarrolla funciones-conceptos socialmente consideradas como relevantes y estratégicas para resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad o en sectores importantes de ella (Acuña y Chudnovsky; 2013). Se entiende por *institucionalización* la economía del ejercicio del poder que actores

ridad que se supone debe reemplazar en un futuro cercano, en materia de delitos no Federales.

La intención de este trabajo es analizar cómo el CCTV porteño se constituyó como un recurso fundamental para los actores de esta matriz política, interesados en la institucionalización de la policía local, al brindarle la capacidad de ganar conocimiento y legitimidad en la población, en función de modificar la distribución de poder político y concentrar el monopolio estatal de la violencia física y simbólica (Bourdieu; 2014).

La institucionalidad de la videovigilancia

El ex Jefe de Gobierno, Jorge Telerman, firmó un convenio con la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) en el año 2006 para instalar las primeras cámaras de videovigilancia de la CABA en plazas y parques.

En el año 2007, pocos días antes de que el PRO asumiera el gobierno, se sancionó por unanimidad la Ley N° 2602 para regular la videovigilancia de la CABA. La ley estableció garantías de control y prohibiciones para aminorar la restricción del derecho a la privacidad y la vulneración de datos personales. Entre sus postulados norma con claridad que *“se prohíbe la cesión o copia de las imágenes salvo en los supuestos previstos en la presente ley”*, que son la sesión a autoridades judiciales.

A partir de abril de 2009, el gobierno del PRO realizó 7 contrataciones directas a la firma CODESUR S.A. para continuar instalando cámaras hasta que en enero de 2010, un mes antes de que saliera a la calle la PM, el Gobierno hizo un llamado a licitación para instalar 2000 cámaras. A la misma se presentaron Cablevisión S.A. y la empresa Global View S.A.⁶ (GV) que resulta ganadora el 27 de abril de 2010.

Si bien la Ley N° 2602 impedía la difusión de imágenes en la TV, estas seguían emitiéndose e incluso más, en junio de 2010⁷ el Ministro de Seguridad contrató a la consultora de medios AR y Aso-

interesados en el cumplimiento de las reglas es capaz de desplegar en función de dotar de credibilidad y factibilidad a esas reglas evitando, entre otras cosas, derrochar recursos y capacidades en su demostración y autovalidación continua, mediante la ritualización de prácticas y postulados que le otorgan legitimidad y naturalidad al límite arbitrario y diferenciador que la define (Bourdieu; 1993). En este sentido, está intrínsecamente ligada a las variables de las matrices políticas en las que se desenvuelve: mientras regula el accionar de los sujetos, es a la vez su resultado.

6 Boletín Oficial de la Nación N° 31.391 del día 24 de abril de 2008.

7 Folio N° 103 del Expediente N° 523961/11 del Gobierno de la CABA.

ciados S.A., para crear el equipo Pronto Baires, entre cuyas tareas se encuentra entregar *“información privilegiada fehaciente y exclusiva brindada por fuentes oficiales acreditadas (...) entre todos los medios de comunicación que la requieran”*⁸.

Un automóvil impactando y matando a un motociclista, un grupo de personas golpeando brutalmente a un hombre, un turista acuchillado que luego morirá, un tren arrollando un colectivo que dejará 11 muertos, o un colectivo incrustándose en una casa... basta que suceda la tragedia para que a las pocas horas las imágenes de las videocámaras públicas estén repitiéndose una y otra vez en todos los canales de TV nacionales con el sello de agua de la PM, y sea inmortalizado en internet a través de su canal oficial de YouTube⁹.

Ante esta situación, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, a través de la Resolución -no vinculante- N° 1952/10 del día 1° de Julio de 2010, le señaló al gobierno que esto no era legal porque las imágenes *“no pueden ser cedidas a funcionarios no autorizados, terceros y tampoco retransmitidas por canales de televisión”*, y que además adeudaba la inscripción de su base de datos en el organismo, tal como obliga la Ley de Protección de Datos Personales N° 1845.

Con motivo de esta resolución contraria, las autoridades de la Policía Metropolitana elevaron una consulta a la Procuración General de la Ciudad, un organismo de control interno dependiente del gobierno, para que evalúe la legalidad de la prohibición y de la inscripción.

El Procurador en su dictamen -no vinculante- del día 26 de agosto de 2010, hace saber de un pedido de imágenes realizado por el subgerente de noticias del Canal 9, en ese momento Sandro Scaramelli, a la Policía y que el Superintendente de Comunicaciones de la PM *“sostiene que tiene gran relevancia ilustrar a la ciudadanía respecto del accionar de la autoridad pública”*¹⁰. Se cristaliza de esta manera, el interés de empresas privadas con fines de lucro por obtener las imágenes, y el interés de la PM de cederlas para promocionar sus labores.

Finalmente concluyó que en su opinión la PM podía enviar las imágenes a los medios siempre que impida el reconocimiento de las

8 Las atribuciones son descriptas en la Resolución N° 21/SSAPM/10 publicada en el Boletín Oficial N° 3561, y en el sitio web de la PM administrado por la misma consultora: <https://web.archive.org/web/20120620183242/http://metropolitana.gov.ar/prontoBaires.html>

9 Canal de Video de Policía Metropolitana. [consulta: 15 de abril 2015]. <<https://www.youtube.com/user/PoliciaMetropolitana/channels>>

10 Citado del Dictamen N° 79605 del Procurador.

personas captadas. Ante la insistencia de la Defensoría del Pueblo, el día 30 de marzo de 2011, la Procuración emitió otra opinión diciendo, en franca contradicción con la Ley, que para el caso de la PM tampoco es necesario que inscriba su base de datos porque la Ley N° 2602 “*establece un régimen específico que desplaza la normativa contenida en esta última [Ley N° 1845]*”, a pesar de que su artículo 6 menciona la obligatoriedad de cumplir con la Ley N° 1845¹¹.

Luego de esto, y en sintonía con la contratación de AR, el Ministro de Seguridad firmó el día 27 de mayo de 2011 la Resolución N° 314 para crear un “*Modelo de convenio para el suministro de imágenes en vivo a los medios audiovisuales*”.

Esto motivó un pedido de informes del Poder Legislativo, mediante la Resolución N° 217 del año 2011, y la respuesta recibida se limitó a confirmar el acceso en vivo a privados. En el año 2012, la Legislatura Porteña realizó otro pedido de informes pero esta vez sobre Pronto Baires, mediante la Resolución N° 101/12. El Ministerio de Seguridad aún no lo ha respondido.

Este análisis del proceso de constitución del CCTV y las reglas de su utilización demuestra un aspecto positivo y otro negativo para la *capacidad institucional* (Acuña y Chudnovsky; 2013) del Estado porteño: por un lado que el PRO ha colaborado con sus votos en 2007 para darle institucionalidad a las políticas de videovigilancia en la CABA, algo bueno si se tiene en cuenta que otras jurisdicciones no lo hacen. Y por otro, que luego de asumir el gobierno algunos actores del Poder Ejecutivo aplicaron reglas informales paralelas para redefinir de facto las reglas formales. Y sólo cuando instituciones estatales de control externo comenzaron a cuestionar sus prácticas, retomaron esa formalidad en pos de recuperar la eficiencia simbólica del discurso oficial. Recurso que no otorga una automática legalidad, menos aún si convalida contradicciones con las normativas vigentes.

La empresa discursiva vigiladora

Estas actitudes no son producto de una situación azarosa. Un entramado de actores económicos, estatales y sociopolíticos, vinculados por contratos y sociedades anónimas, con intereses, recursos y capacidades suficientes, brindan sostén a la instalación del CCTV y al incumplimiento de las leyes mencionadas.

11 La Defensoría siguió rechazando la validez de este argumento en el Dictamen N° 4/ CPDP/13 y fue reafirmado por la Disposición N° 10/15 de la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales, como condición de licitud para la captación de imágenes digitales con fines de seguridad.

Los actores económicos lo componen las empresas del mercado de la seguridad, responsables de la instalación y mantenimiento del CCTV, donde tiene un rol fundacional el empresario Mario Montoto¹². No sólo porque, en los inicios la UTN subcontrató¹³ a una de sus firmas, CODESUR S.A., sino porque fue el mismo empresario el que fundó y presidió GV cuando ganó la licitación.

Entre ellos también debemos mencionar a la consultora de medios AR y Asociados S.A., cuya presidenta además de ser “*amiga*” y “*madrina*” de uno de los hijos del Ministro de Seguridad¹⁴, co-preside la sociedad anónima MECUM¹⁵ junto al mencionado Montoto.

El actor estatal está encarnado en el Ministro de Justicia y Seguridad porteño, Guillermo Montenegro, quien es el encargado de dotar a la alianza del capital informacional y simbólico estatal (Bourdieu; 2014) para objetivar estas prácticas con la legitimidad del interés *universal* de la sociedad toda, en nombre de quien obtiene y gestiona las recaudaciones impositivas para la instalación del CCTV.

Hasta junio de 2015, le ha entregado más de 390.000.000 de pesos a GV para instalar 2000 cámaras¹⁶, dando un inverosímil promedio acumulado de 30.000 dólares por cada una, mientras que la misma PM se jacta de ser capaz de construir drones hexacópteros, robótica avanzada, a 4.000 dólares¹⁷. Y por otro lado, le ha entregado a AR y Asociados 3.763.000¹⁸ de pesos para que envíe información *privilegiada y exclusiva* a los medios, evitando la compra –y el control de gastos– de costosos espacios en TV para promocionar a la PM.

12 Un ex alto mando de la guerrilla Montoneros que devino en empresario y Vice-presidente de la Cámara de Comercio Argentino-Israelí.

13 Reconocido por el Decano de la UTN, Luis Ángel de Marco. Entrevista de la Revista *Crítica de la Argentina* 2008 (Buenos Aires) 9 de mayo.

14 Así lo reconoce el mismo Ministro Montenegro en una entrevista al diario Perfil el día 6 de enero de 2008. Por esta contratación el Ministro Montenegro tiene una causa penal acusado por abuso de autoridad y negociaciones incompatibles en el Juzgado Nacional de Instrucción N° 18 del Juez Pablo Ormaechea.

15 Boletín Oficial de la Nación N° 31.612 del miércoles 11 de marzo de 2009.

16 Expediente de Licitación N°1458569/09 de la Subsecretaría de Administración de la Policía Metropolitana.

17 “El “Metrocóptero”, el dron de la Policía Metropolitana, ya vuela en la Ciudad” *Infotechnology.com* 17/03/2015 [consulta 15/09/2015] <http://www.infotechnology.com/comunidad/El-Metrocoptero-el-dron-de-la-Policia-Metropolitana-ya-vuela-en-la-Ciudad-20150317-0002.html>

18 Suma de contrataciones directas (Res. N° 21 y 40 de 2010 y 18, 42, 71, 97, 129 de 2011 de la Subsecretaría de Administración de la PM) más contrato licitado en expediente N° 523.961/2011.

Por último, con un doble juego, el actor sociopolítico está representado por los medios de comunicación. En efecto, entre los directivos fundacionales de la empresa GV¹⁹ estaban el ya mencionado CEO del ex multimedio de Daniel Hadad²⁰, Sandro Scaramelli, y la señora Carina Zocco, hermana de Viviana Zocco, esposa de Daniel Hadad. Incluso el correo electrónico de contacto que GV le entregó al Gobierno Porteño en la declaración jurada, firmada por Scaramelli, es una dirección oficial de Radio 10²¹, en ese momento parte del Grupo Infobae. La alianza se completa cuando vemos que AR y Asociados aún tiene entre su cartera de clientes a todos los ex medios del Grupo Infobae²², luego adquiridos en 2012 por el Grupo Índalo, también afín a la consultora²³.

Por lo tanto, mientras este actor asume un papel de representante de reclamos de sus audiencias, se garantiza primicias para satisfacer el imperativo de comercio de novedades del sistema de medios masivos de comunicación, y al mismo tiempo cumple el papel fundamental de legitimar la existencia del CCTV que ofrece, y la necesidad de expandirlo. Se trata del motor de ampliación de poder de la alianza, y el que mejor puede desplegar su enunciado político, de la mano de “emprendedores morales” (Arnold Hunt en Kessler; 2011: 65) que ejerzan un discurso universal de la realidad basado en las imágenes y reduzca los discursos disonantes a la particularidad.

Hoy todas estas sociedades y contratos siguen vigentes. Algunos sujetos han cambiado²⁴, pero sin afectar la representación tripartita de actores, ni su colaboración mutua en la alianza.

19 Boletín Oficial de la Nación Nº 31808 del día jueves 24 de diciembre de 2009.

20 Daniel Hadad es un empresario de medios que, además de fundador, en aquellos años era propietario del multimedio de gran audiencia Infobae, que incluía los canales de TV 9 y C5N, las radios 10, Vale, FM Pop, MEGA y TKM, y el portal de noticias Infobae.com.

21 Folio Nº 304 del Expediente de Licitación Nº1458569/09 de la Subsecretaría de Administración de la Policía Metropolitana.

22 AR y Asociados SA. [consulta 15/09/2015]. <<http://www.arysociados.com.ar/>>

23 Los medios del Grupo Índalo continúan como clientes de AR, y el dueño del Grupo Índalo, Cristóbal López, ya era cliente de la agencia a través de Casinos de Puerto Madero.

24 Mario Montoto pasó a ser director y socio minoritario de GV luego de asociarse el 7 de enero de 2012 con la corporación japonesa NEC S.A. (BON Nº 32352 del 7 de marzo de 2012), lo que le abrió nuevas relaciones a nivel mundial. Esto desvinculó a los miembros ligados al Grupo Infobae SA e incorporó un directivo del grupo mediático Supercanal S.A. (América TV, entre otras), presidido por los empresarios Vila y Manzano. El 16 de septiembre de 2014, Montoto se retiró del directorio de GV (BON Nº 33.075 del 23/02/2015) pero no habría dejado de ser accionista.

Esta alianza de actores económicos, estatales y sociopolíticos (y hasta familiares), ejerció y ejerce influencia decisiva en el nacimiento y funcionamiento de la política de prevención situacional de videovigilancia, lo que se puede ilustrar con eventos que materializan su vínculo y funcionamiento.

Por ejemplo, que se hayan difundido imágenes confidenciales de las cámaras de vigilancia en las que la PM y C5N imprimieron conjuntamente sus sellos de agua en carácter de *exclusiva* (ver imagen 1).

Imagen 1. El accidente del 13 de septiembre de 2011 dejó 11 muertos y 228 heridos, el título demuestra que estas imágenes fueron entregadas al poco tiempo, cuando el conteo aún daba 7 muertos.



Video disponible en línea en: <<https://www.youtube.com/watch?v=LTqgFSiSXWw>>

Que desde la cuenta oficial de Twitter.com de la PM, creada y administrada por AR, se felicitó en distintos años al canal C5N por haber sido galardonado con la máxima premiación de la TV argentina (ver imagen 2).

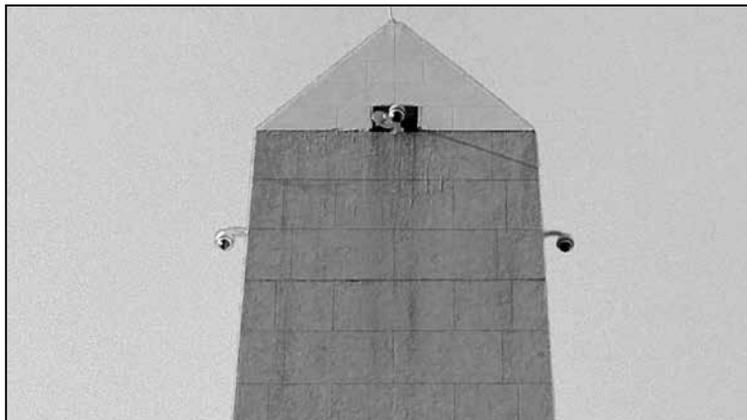
O que la PM instaló 4 cámaras de vigilancia en la cúpula del Obelisco (ver imagen 3), monumento a la bandera nacional protegido por Ley N° 3792, hoy convertido en una torre de vigilancia, y en el cartel publicitario más exclusivo del país en favor de la empresa Global View S.A.

Imagen 2. La cuenta oficial de Twitter de la PM, felicita con un afiche al Canal C5N por obtener el máximo galardón de la TV argentina el día 29 de octubre de 2012.



Disponible en línea en: <<https://twitter.com/PMetropolitana/status/263007374607020034>>

Imagen 3. Las cámaras en el Obelisco, símbolo urbano emblema de la Argentina, son redundantes porque en su base ya existen 3 cámaras vigilando la zona.



Imágenes disponibles en: <<https://www.facebook.com/AndresPerezEsquivelSociologo/photos/a.650412405032126.1073741833.474949409245094/650995624973804/?type=3&permPage=1>>

Y como si fuera poco, la PM ha puesto sus cámaras en función de notas periodísticas, con acceso en vivo a las imágenes y acercamientos al móvil del canal C5N (ver imagen 4), mientras la periodista realizaba entrevistas a hinchas de fútbol festejando en el Obelisco.

Imagen 4. Conductora muestra en pantalla una imagen en vivo del CCTV el día 15 de diciembre de 2014: “Ahí te estamos viendo con la camarita de la ciudad, Guille, vemos el móvil de C5N”.



Disponible en línea en: <<https://www.youtube.com/watch?v=F0kRWWVpOg>>

Entonces, en el marco de una política pública de seguridad, nos encontramos con actores institucionales y extra institucionales al Estado, que se distribuyen recursos y tareas de acuerdo a sus capacidades, para la instalación y utilización del CCTV, en función de realizar una serie de objetivos particulares y comunes de orden económico y político; mediados por una ideología que les permite suponer que un comportamiento dado resultará en un estado de cosas deseable (Acuña y Chudnovsky; 2013).

El Ministro de Seguridad lo explicó de manera muy clara en una entrevista que dió en 2011 a la Revista DEF, dirigida por Mario Montoto (y con un blog en Infobae.com²⁵): *“Esto es nuestra responsabilidad, crear una buena materia prima, preparar, capacitar*

25 Portal Infobae.com <http://blogs.infobae.com/def/>

y dotar tecnológicamente a la fuerza de elementos para poder ser competitiva (sic)”²⁶.

Este esfuerzo conjunto para la producción y publicación de imágenes confidenciales permite pensar la conformación de lo que Marc Angenot (2012) define como *empresa discursiva*: un emprendimiento que provee objetos ideológicos para insertarse en un mercado discursivo donde los ideogramas se ofrecen y se demandan, se compran o se intercambian. Y que, como toda empresa, se esfuerza por crear públicos fieles y ganar competitividad.

Como se adelantó más arriba, entre los intereses políticos comunes que esta alianza tiene en la CABA, está la promoción de la marca institucional *Policía Metropolitana*. Lo que analizaremos desde la óptica de la teoría del discurso social de Angenot (2012), en diálogo con algunos ilustrativos términos del marketing y la publicidad.

La institucionalización de la policía metropolitana

En un principio, la publicación de imágenes de los CCTV en la TV apunta a estimular lo que en lenguaje publicista se llama la *demanda primaria* (O’Guinn, Allen y Semenik; 2012), esto es educar a la sociedad en nuevos tipos de argumentación, medios de prueba y métodos de persuasión específicos no identificables con ninguna marca específica.

Esta *empresa discursiva* con capacidad de vigilar se monta sobre uno de los tópicos centrales de la *lógica hegemónica*²⁷ (Angenot; 2012) pública nacional, que desde el año 2004 es el tema de “*la inseguridad*” (Kessler; 2011). Y desde una posición jerárquica se impone, expande, y a su vez modifica y actualiza esa lógica con *razonables*²⁸ y atractivas imágenes que aparentan una irrefutable realidad, legitimidad y legalidad. Los enunciados de los comunicados de la PM dirigidos

26 Revista DEF Nº 42. La nota original fue modificada en la web pero se puede acceder en: https://web.archive.org/web/20090412023512/http://www.defdigital.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=218:entrevista-a-guillermo-montenegro-la-policia-no-es-un-gasto-extra&catid=42:entrevistas&Itemid=110 [consulta 15/09/2015]

27 Entendida como “un conjunto de mecanismos unificadores y reguladores que aseguran a la vez la división del trabajo discursivo y un grado de homogeneización de retóricas, tópicos y doxas transdiscursivas” (Angenot; 2012: 31), mientras que al mismo tiempo “imponen aceptabilidad sobre lo que se dice y se escribe, y estratifican grados y formas de legitimidad” (Angenot; 2012: 31).

28 “Conjunto de los esquemas persuasivos que han sido aceptados en alguna parte y en algún momento dado o que son aceptados en un medio particular, en una determinada comunidad ideológica, como sagaces y convincentes, mientras que, al mismo tiempo, son considerados como “aberrantes” en otros sectores o en otros momentos”. (Angenot, 2012: 15).

a los medios, y la transmisión y el relato en la TV, masifican un mensaje validado por esas imágenes²⁹.

Estos discursos, como hechos sociales, son lugares de producción de sentido que fijan legitimidades, validaciones y publicidades. Cuando demuestran aceptabilidad, esto es, cuando se vuelven convincentes y crean públicos cautivos, se crea un *hábitus dóxico* que fortalece “una permeabilidad particular a esas influencias, una capacidad de apreciarlas y de renovar su necesidad de ellas” (Angenot; 2012: 22).

En este sentido, la composición de la alianza tripartita es indispensable para flanquear los impedimentos legales para difundir las imágenes.

Que el actor sociopolítico, la empresa mediática, esté adentro y afuera del sistema de videovigilancia, resulta clave debido a que los medios alegan defender el *derecho del público a estar informado*, y a diferencia de una policía, poseen poderosos argumentos ideológicos y garantías legales para rechazar el control externo (Bradeur; 2011). Lo que de conjunto actúa en favor de que la ciudadanía naturalice que la televisación de imágenes de su cotidianidad, se vuelva parte de sus vidas cotidianas. De esta manera, la alianza se asegura que la violación de Leyes pase a segundo plano y sea legitimada por la fuerza de la costumbre y el derecho a la libertad de prensa, mientras las imágenes de todos nosotros son puestas al servicio de la lógica mercantil.

En segundo lugar, esta *empresa discursiva vigiladora* actúa promoviendo una *demanda selectiva* (O’Guinn, Allen y Semenik; 2012) en favor del aumento gradual del conocimiento público de la sociedad porteña (y más allá) de la existencia de una marca institucional específica y del consenso en torno a su efectividad y legitimidad. En el caso de la joven PM, se podría decir junto a Bourdieu (1993), que se le otorgan beneficios simbólicos para crear un *ritual institucional* o de consagración, que recuerda dentro y fuera de la institución que la policía está convirtiéndose en lo que es: una policía. Y no en cualquier policía, sino una que tiene más resultados para mostrar -tiene más imágenes que otras- y es más eficiente -en general los videos muestran resultados exitosos y evitan los otros-.

Esta representación ontológica de la realidad le es útil a los actores políticos que dirigen la PM en su estrategia de poder, porque establece una ventaja comparativa en la disputa de espacio mediático con respecto a las fuerzas policiales de otros gobiernos, que no difunden

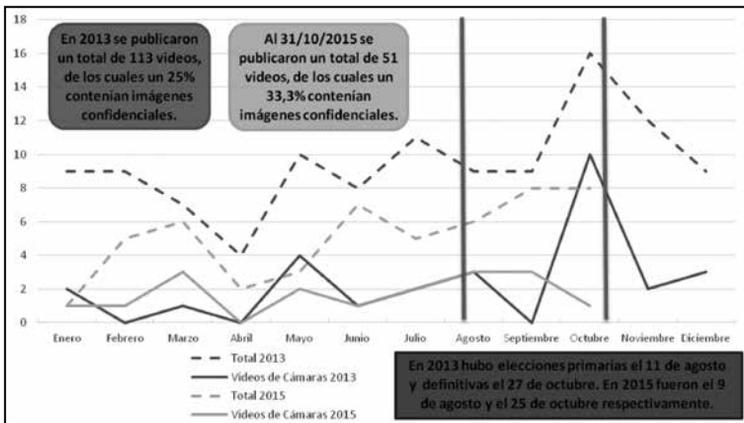
29 “La forma del enunciado es forma o realización parcial de ese mensaje” (Angenot; 2012: 27)

sus imágenes en cumplimiento de sus respectivas normativas³⁰, que tienen menos cámaras (y/o delitos) y por tanto menos productos para ofrecer, o que directamente no tienen cámaras.

Manteniendo el lenguaje publicitario, el objetivo es lograr respuestas retardadas y directas. Retardada porque va sugiriendo preferencias a las audiencias a la hora de objetivar en encuestas de victimización qué fuerza política le da mayores garantías de seguridad, honestidad y confianza; y por lo tanto cual debería valorar, respetar y alentar en el día a día³¹. La cara axiológica del discurso. Y directa, porque es usada con especial énfasis en momentos electorales en los cuales se vuelve necesario o crucial que el consumo de la *marca policial* aumente y se materialice en votos al partido oficialista.

Esta cara pragmática del discurso se puede comprobar en un análisis estadístico de los videos que la PM publicó en su canal oficial de Youtube.com:

Gráfico 1. Cantidad de videos publicados por la PM por mes. Años 2013 y 2015 (hasta el 31 de octubre)



Fuente: YouTube.com

Como indica el *gráfico 1*, en el año 2013 el 25% de los videos que la PM subió eran de imágenes confidenciales de videocámaras, de los cuales casi la mitad (46%) se difundieron entre las elecciones nacionales primarias y la elección definitiva, registrando el pico más alto de difusión

30 La PFA no difunde sus imágenes en cumplimiento de la Resolución N° 283/12 del Ministerio de Seguridad de la Nación.

31 Con excepción del año 2010 (40%), la imagen positiva sobre la PM estuvo cercano al 50% en las Encuestas de Victimización de 2009 a 2014.

en las semanas previas inmediatas a los comicios de octubre, donde el PRO fue la fuerza más votada.

En las elecciones nacionales de 2015, la PM subió muchos menos videos en total al 31 de octubre, pero la proporción que contenían imágenes confidenciales fue más alta que en 2013 (1/3 del total), y el 41% de los mismos fueron publicados luego de las elecciones nacionales primarias³².

La necesidad del gobierno de usar el CCTV para legitimarse, consensuar su efectividad y buscar reconocimiento de la ciudadanía, se vuelve evidente. Así como también que el discurso institucional de brindar mayor seguridad a la ciudadanía disimula, al menos parcialmente, su función efectiva de fomentar el consumo de una *marca policial*, en especial en momentos electorales o ante acontecimientos adversos³³.

El espectáculo de la tragedia y la tragedia del espectáculo

La comunicación institucional que hace toda fuerza policial hacia la ciudadanía es muy valiosa porque puede ayudar a reducir el miedo, brindar información y consejos preventivos. Muchas son las variantes en que esto puede llevarse a cabo y muchos los medios de llegada para fortalecer el vínculo de confianza y legitimidad entre la institución y la ciudadanía.

Pero las políticas de seguridad no se acotan exclusivamente a las labores policiales, y la publicación de imágenes confidenciales en la TV como método de comunicación policial, ocasiona ciertos perjuicios a la seguridad ciudadana.

En primer lugar, debemos mencionar que las personas incluídas en las imágenes de las cámaras son víctimas reales que, iden-

32 La menor publicación de videos en octubre puede deberse a la siempre posible falta de imágenes, a la que deben haber colaborado las elecciones PASO locales de mayo, y generales y *ballotage* de julio, en las que el PRO necesitó *respuesta directa* para revalidar su gobierno en la CABA.

Por otro lado, como novedad, hay que destacar que el Ministro Montenegro perdió el 9 de agosto como pre candidato a Intendente por el PRO, lo que pudo influir en su ímpetu de campaña. Y que este autor pudo haber condicionado que su objeto de estudio no replique exacto comportamiento, a raíz de hacer pública la utilización electoral de los videos de la PM. Ver "*Por qué no podemos saber dónde están las cámaras*" Diario Perfil, 30/11/2013 <<http://www.perfil.com/observador/por-que-no-podemos-saber-donde-están-las-cámaras-20131130-0020.html>> y "*La Confidencialidad PRO*", Página/12, 2014 30/06/2014 <<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-249733-2014-06-30.html>> [consultas 31/10/2015].

33 Como fue el procesamiento del primer jefe de la PM por espionaje ilegal en mayo de 2010, mes previo a la contratación de AR y Asociados SA.

tificables o no, tienen familias y saben que las personas que están en los videos son ellos. De manera rápida e inconsulta, toma estado público algo que sin su consentimiento los tiene de protagonistas y que los obliga a revivir su experiencia angustiante una y otra vez. En otras palabras, el Estado espectaculariza eventos traumáticos, ejerciendo una nueva e innecesaria vulneración sobre las víctimas que corrieron la mala suerte de ser filmadas por sus cámaras.

Aquí es importante destacar que es por este tipo de situaciones que existe el derecho humano a la privacidad. Como está plasmado en el caso *Geoffrey Peck contra Reino Unido*³⁴, y en numerosas normativas internacionales y nacionales, la privacidad también involucra el espacio público porque las leyes de datos personales protegen “*personas determinadas y determinables*”. No se trata de un capricho, y este es un claro ejemplo de su importancia y su vinculación con las políticas de seguridad. El costo social de este meditado *ilegalismo de derechos*³⁵ (Foucault; 2008), es la revulneración de las mismas víctimas en nombre que quienes se instaló el CCTV en primera instancia.

Por otro lado, el discurso no está dirigido a toda la sociedad, porque las políticas públicas siempre priorizan ciertos sectores sociales y lugares, frente a otros, en el ejercicio de su violencia simbólica (Bourdieu; 2014).

El potencial político de la *empresa discursiva vigiladora* radica en el incentivo del *legítimo* reclamo de mayor seguridad. En Argentina las tasas de homicidios y delitos violentos son comparativamente bajas, pero en ciudades como la CABA las tasas de victimización de delitos pequeños pueden llegar a un tercio de la población (Kessler; 2011).

Sobre esta realidad, la *empresa discursiva vigiladora* elige un destinatario socialmente identificable, y se comunica con el *encanto* (Angenot; 2012) de la eficacia ontológica de imágenes reales, que identifican y representan una problemática social con aparente universalidad e irrefutabilidad. Con imágenes que convencen y confirman saberes, que “*hablan por sí solas*”, y crean un vínculo emocional con los cuerpos (ira, indignación, impotencia, empatía).

Se despliega una narrativa distintiva, identitaria y selectiva que produce legitimidad e ilegitimidad y “*engendra ese yo y ese noso-*

34 El Tribunal Europeo de Derechos Humanos sentenció el 28 de enero de 2003 que hay interacciones en el espacio público que pueden ser consideradas parte de la vida privada (distinto de intimidad).

35 El poder de ciertos actores y sectores de elevada jerarquía social para evadir la ley y desplegarse en sus márgenes con bajas o nulas consecuencias.

tros que se atribuye el derecho a la ciudadanía. (...) Toda doxa señala y rechaza como extraños, a-normales e inferiores a ciertos seres y grupos.” (Angenot; 2012: 42). Aquí, el sospechoso habitual de la época se vuelve la amenaza que nos une, y por lo tanto “nos permite defendernos” (Angenot; 2012: 42).

El régimen de representación del delito (Kessler; 2011) de la PM no difunde imágenes de funcionarios públicos, ni siquiera de aparente clase media cometiendo delitos o contravenciones. Se difunden principalmente imágenes de ilegalismos de bienes³⁶ (Foucault; 2008) en la vía pública, exitosos o frustrados de jóvenes de piel oscura, de bajos ingresos y/o con ropa deportiva.

Ese pathos dominante es capaz de fomentar emociones que, si bien no son una reacción mecánica al estímulo de las imágenes, forman parte de una realidad compartida, cuyo consenso social previo evalúa cuales son y cuáles no, los miedos legítimos (Kessler; 2011). Este tipo de discurso puede favorecer prácticas estigmatizantes y hasta delictivas³⁷ que refuerzan las desigualdades sociales.

La alteridad amenazante “se vuelve un nuevo criterio legítimo de estratificación” (Kessler; 2011: 61). Lo que también vale en el plano espacial. Porque además de que la mera instalación de las cámaras es parte activa en los procesos de gentrificación urbana (Kanashiro; 2008). En un marco de fuerte promoción gubernamental de la gentrificación como sucede en la CABA (Di Virgilio; 2015), la difusión de imágenes comunican lugares “inseguros” y lugares “seguros”. Etiquetas que suben y bajan los precios de las propiedades, coincidiendo frecuentemente con los intereses de corporaciones inmobiliarias.

Por otro lado, la eficacia dóxica de las empresas discursivas condiciona la elección de prioridades de políticas públicas de seguridad, más allá de las necesidades que la realidad y la sociedad exijan.

Generalmente los CCTV son cuestionados por la dificultad de mensurar su efectividad en espacios públicos abiertos, por los límites estructurales que tienen respecto a la asignación de recursos -cuantas más cámaras, más personal para verlas y menos en las calles-, lo que a su vez se enmarca en los debatidos alcances de las técnicas de prevención situacional ambiental (Melgaço; 2013). Pero cuando un gobierno, como el de la CABA, no realiza estadísticas reales de cifras “blancas” como sí hacen otras capitales del mundo, ni evaluaciones de

36 Transferencias violentas de las propiedades.

37 A principios de 2014, los medios sobrevisibilizaron algunos linchamientos en la vía pública predisponiendo la aparición de nuevos casos (Baquero; 2015).

efectividad del CCTV para contrastar si efectivamente colabora para mejorar los índices del delito y los conflictos. Resulta seriamente difícil aproximarse a lo que ocurre, y termina colaborando en la conformación de una topografía discursiva de dos polos, o un “diálogo de sordos” (Angenot; 2012: 185), en la lucha por definir lo real.

En este tipo de diálogo no importa el consenso, la verdad o la racionalidad. Preservar y fortalecer la hegemonía del tópico seguridad, permite hacer propuestas políticas específicas que amplían los límites de lo pensable. Y esto ya es un logro en sí mismo, porque permite a los actores que la sustentan, justificarse y garantizarse una posición en el espacio polémico que le propone el campo social. Les permite ejercer su poder en nombre de la sociedad, independientemente de lo que ella pueda manifestar, para sobreponerse en la discursividad social de la época.

De otra manera, no se entiende porqué el gobierno porteño creó el CCTV más grande del país a pesar de que desde el año 2009 los porteños responden año tras año en la encuestas de victimización oficiales, que no consideran necesarias las cámaras de seguridad para reducir el delito³⁸.

Otro aspecto que afecta negativamente la implementación de esta política preventiva, es que la necesidad política y comercial de renovar imágenes, sumado al *hábitus dóxico* creado, resulta en la paradoja del infraganti (Cardoso; 2012): se necesita que ocurran cada vez más delitos frente a las cámaras, mientras que el CCTV y la institución policial se crearon para disminuirlos. Esto podría explicar porque en el año 2013 la Auditoría General de la Ciudad (Proyecto N° 10.11.01/13) denunció que el 83% de las cámaras no estaban señalizadas como obliga la Ley N° 2602.

Además, este imperativo de la novedad también involucra mostrar nuevas modalidades delictivas, lo que puede instigar una criminalidad amateur inesperada.

Por lo tanto, mejoren o no las condiciones de vida en la sociedad, lo pida o no la sociedad, habrá actores empresariales y políticos que instalarán los CCTV y resultarán beneficiados tanto con el aumento, como con la disminución del delito en la vía pública. De una manera o de otra, aumentarán las ganancias económicas por contratos

38 La evolución de la opción “Más cámaras de vigilancia” en la percepción de las medidas que deben tomarse para mejorar el problema de la seguridad es la siguiente: 0% (2009), 0% (2010), 0% (2011), 0% (2012), 0,2% (2013), dejó de preguntarse en 2014. Encuesta de victimización del año 2015 de la CABA, [consulta 31/10/2015]. <http://observatorio.insusep.edu.ar/biblioteca>

con el Estado, y se expandirán los CCTV, para que aumente la cantidad de videos que certifiquen su eficacia y la necesidad de expandirlos aún más. Y cuando esto no es posible porque el actor público no acepta, los actores privados pueden incluso recurrir a tácticas extorsivas³⁹.

Lo que nos lleva al último efecto regresivo para las políticas de seguridad, el efecto expansivo de bola de nieve que genera la veta competitiva de la *empresa discursiva vigiladora* en el área política. Como no hay práctica social “*ni institución sin un discurso de acompañamiento que les confiera sentido y que los legitime*” (Angenot; 2012: 17), los gobiernos de otros distritos no querrán que sus instituciones policiales sean vistas por comparación como inefectivas, por no contar con esa tecnología y esos videos exitosos. Por lo cual comenzarán a demandar este producto con sus derivados, o a aceptarlos para no recibir asedios mediáticos. La carencia general de estadísticas confiables, evaluaciones, y las diversas empresas mediáticas involucradas en la oferta de CCTV⁴⁰ son garantías confiables de esta expansión.

En efecto, este fenómeno no se ha circunscripto a la CABA, sino que este tipo de emprendimiento ha logrado consolidarse en muchas otras jurisdicciones. Además de la capital del país, la empresa GV obtuvo contratos directos o licitaciones polémicas⁴¹ en los estratégicos municipios de Tigre, Rosario, Lomas de Zamora, Mar del Plata y Vicente López, entre otros; gobernados por políticos de alto conocimiento, candidateados a la presidencia y/o a gobernaciones en los años 2011 y 2015. Incluso el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y candidato a presidente del FPV, Daniel Scioli, viajó con Montoto a Israel en 2010 para comprar un CCTV para la capital de su provincia⁴².

39 Un intendente de la Provincia de Buenos Aires denunció campañas en su contra por parte de los medios que integraban GV, luego de negarse a contratar su CCTV en 2011. “Ivoskus arremetió contra el grupo Hadad”. *Portal LaNoticiaWeb.com.ar* 07/09/2011. <http://www.lanoticiaweb.com.ar/noticia/17578/ivoskus-arremetio-contra-el-grupo-hadad> [consulta 15/09/2015]

40 Telefónica Ingeniería de Seguridad (TIS) ofrece CCTV y uno de sus accionistas es el empresario de medios Sergio Szpolski (candidato a intendente por el FPV en 2015). Y el grupo FiberCorp es parte del mayor multimedio del país, el Grupo Clarín.

41 “*También, desde la Legislatura provincial denuncian “falta de transparencia” en licitación de cámaras*”. *Portal 0223.com.ar* 28/02/2010. <http://www.0223.com.ar/nota/2010-2-28-tambien-desde-la-legislatura-provincial-denuncian-falta-de-transparencia-en-licitacion-de-camaras> “*Polémica por la licitación de las cámaras de seguridad*”. *Portal BHI.COM.AR* 23/02/2011. <http://www.bhi.com.ar/la-ciudad/3173/camaras-seguridad.html> [consulta 15/09/2015]

42 “*Junto al empresario Montoto, Scioli cerró en Jerusalén un centro de monitoreo de \$10 millones*” *Portal La Política Online* 29/11/2010. <http://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-69635/> [consulta 15/09/2015]

Y muchos de estos municipios, y también Scioli, reciben o han recibido consultoría de AR⁴³.

De esta manera los dos candidatos del ballottage presidencial 2015, Daniel Scioli y Mauricio Macri, se han valido de la misma *empresa discursiva vigiladora* para impulsarse al lugar que llegaron.

Conclusiones

La correlación de fuerzas en la matriz política argentina no fue favorable a la institucionalización de la PM en sus inicios. Para sopesar esto, el gobierno porteño ha utilizado estrategias efectistas como la analizada, con prácticas que involucran la violación de leyes, la revulneración de las víctimas, la comercialización de nuestra privacidad, la estigmatización de ciertos grupos sociales, el incentivo del “sentimiento de inseguridad”, y la creación de la necesidad política de más delitos frente a las cámaras.

Una alianza particular de actores económicos, sociopolíticos y públicos instalaron el CCTV más grande del país en la CABA y conformaron una *empresa discursiva vigiladora* sobre el mismo, a pesar de que los porteños no le pedían cámaras al gobierno.

No hace falta mucho esfuerzo para reconocer que este tipo de emprendimientos son dignos de llamarse exitosos en términos de su eficiencia para la acumulación de capital simbólico. Después de todo son capaces de autojustificarse y autorreplicarse por efecto de la demanda que ellos dicen que la sociedad tiene, cimentándose en un exclusivo sistema panóptico / sinóptico (Mathiesen en Bauman y Lyon; 2013). El proyecto panóptico de los CCTV en el que unos pocos miran a todos sin ser vistos; que a su vez se complementa con el oligopolio de las representaciones en la televisión, que nos fuerza a que todos veamos las pocas y similares lógicas narrativas y argumentativas basadas en las mismas imágenes del CCTV, que se supone resumen nuestra realidad.

Si a esto le sumamos que cuantas más cámaras hay en el espacio público, más recordamos que la seguridad no está reestablecida, fomentando nuestra adicción a la seguridad (Bauman y Lyon; 2013). Podemos concluir que, además de sufrir los eventos delictivos y accidentes, la ciudadanía también es víctima de una “*ilusión que nos hace creer que hemos elaborado nosotros mismos lo que se nos impone desde afuera*” (Durkheim [1984]; 2001: 42). Incluso más, en función del mer-

43 El sitio web de la consultora pone al Gobernador como su cliente pero la provincia no firmó ningún contrato por lo cual hubo un pedido de formes de la Senadora de la Provincia de Buenos Aires, María Isabel Gainza. Expediente F 220 2012-2013.

cado económico de la seguridad, este tipo de empresa también puede radicalizar la construcción de una realidad para legitimar la compra con fondos públicos de polémicos y costosos dispositivos tecnológicos en nombre de la “seguridad de todos”, como pueden ser drones, tasers, etc. O para diseñar y aplicar políticas públicas de mayor punitivismo.

Capacidad instalada y saber hacer que, con altas y bajas, puede ser central para construir una realidad de lo social que opere para la adhesión y/o sumisión dóxica a un *estado de emergencia*, que a su vez apele a una agenda pública de soluciones de emergencia desde una perspectiva bélica (“guerra al crimen”, “enemigo interno”, “ocupación territorial”, etc). Más allá de que exista o no *consenso*⁴⁴ con lo que la sociedad exprese y proponga para abordar el tópico de la (in)seguridad.

En este caso analizado, cuanto más se fortaleció y expandió este orden simbólico (Bourdieu; 2014) de institucionalidad y gobierno con base en tecnologías de vigilancia, menos importaron las opiniones de los ciudadanos, y más débiles y contingentes se volvieron las políticas de seguridad ciudadana dirigidas a proteger sus derechos de manera integral, y a reducir su sentimiento de inseguridad.

Lo que nos debe hacer recordar que, así como la construcción de una mejor institucionalidad y un gobierno más democrático implica que ciertos sectores deben perder y pagar los costos, lo mismo sucede en el proceso inverso.

Bibliografía

- Acuña, C. y Chudnovsky, M. 2013 “Cómo entender las instituciones y su relación con la política...” en ¿Cuánto importan las instituciones? (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Angenot, M. 2012 *El discurso Social. Los límites históricos de lo pensable y lo decible* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Baquero, R. 2015. *Discursos sobre “linchamientos”: entre el repudio y la legitimación de la violencia homicida*. XI Jornadas de Sociología de la UBA, Argentina. Disponible en línea en: http://jornadasdesociologia2015.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/ponencias/2052_818.pdf
- Bradeur, J. P. 2011 *Las caras de la policía* (Buenos Aires: Prometeo).
- Bourdieu, P. 2014 “Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992) (Barcelona: Anagrama).
- Bourdieu, P. 1993 (1985) “Los ritos como actos de institución” en *Honor y Gracia* (Madrid: Alianza Universidad).
- Cardoso, B. De V. 2012 “The Paradox of Caught in the act Surveillance Scenes: Dilemmas of Police Video Surveillance in Rio de Janeiro” *Surveillance & Society*, Vol. 10, n. 1, p. 51-64. [consulta: 15 de abril de 2015].

44 Ver Otamendi (2014) para la región metropolitana de Buenos Aires y Pérez Esquivel (2015) para la situación de la CABA.

Disponible en: <<http://library.queensu.ca/ojs/index.php/surveillance-and-society/article/view/paradox/PDF>>.

- Di Virgilio, M.; Herzer, H. y Rodriguez C. 2015 “Gentrification in Buenos Aires: global trends and local features” en *Global gentrifications. Uneven development and displacement* (Gran Bretaña: Policy Press)
- Durkheim, É. 2001 (1895) *Las Reglas del Método Sociológico* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica).
- Foucault, M. 2008 (1975) *Vigilar y castigar* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Kanashiro, M. 2008 “Surveillance Cameras in Brazil: exclusion, mobility regulation, and the new meanings of security” en *Surveillance & Society*. Vol. 5, Nº 3, p. 270-289. [consulta: 15 de abril de 2015]. Disponible en: <<http://www.surveillance-and-society.org/articles5%283%29/brazil.pdf>>
- Kessler, G. 2011 *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Melgaço, L., Verfaillie, K. y Hildebrandt, M. 2013 “CCTV and Smart CCTV effectiveness: a meta-level analysis” en European Commission: FP7. [en línea]. [consulta: 15 de abril de 2015]. Disponible en: <http://www.siam-project.eu/download/3_05-State-artreport-SMT-impact-global-security-level.pdf>
- Ministerio de Justicia y Seguridad de la CABA 2015 *Encuesta de Victimización, Percepción de Seguridad y Evaluación de Desempeño de las Fuerzas Policiales de la Ciudad de Buenos Aires* (Buenos Aires: Comunicación Editorial Gráfica Argentina S.A.).
- O’Guinn, T.; Chris, A. y Richard S. 2012 *Publicidad y Comunicación integral de marca* (México D.F.: Cengage Learning).
- Otamendi, A. 2014 “¿Demandas de seguridad o demandas de “mano dura”?” en *Hologramática* (Buenos Aires) Nº 21, VII, pp 155-174. [consulta: 15 de abril de 2015]. Disponible en: <http://www.cienciared.com.ar/ra/usr/3/1568/holo21_vii_p155_174.pdf>
- Pérez Esquivel, A. 2015. “Quién planifica las políticas de seguridad en la CABA” en Revista *Cartografías del Sur* Nº2 (Buenos Aires: UNDAV).
- Zygmunt, B. y David, L. 2013 *Vigilancia Líquida* (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Paidós).

Otras
temáticas



Evaluación del Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural en Ecuador

la política de inclusión de los pueblos y nacionalidades del Ecuador (Decreto 60 de 2009)

Jhon Antón Sánchez

Resumen

El Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, aprobado por el Gobierno mediante Decreto 60 de 2009 debe ser comprendido como un instrumento de política pública para la garantía de derechos mediante acciones concretas de inclusión y acciones afirmativas a favor de los pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes y montubias. Este policy paper analiza el cumplimiento de dicho plan. El diagnóstico aquí planteado está basado en la realidad o en el impacto de esta política pública en la satisfacción de derechos de grupos culturales históricamente excluidos, víctimas de las prácticas de discriminación racial en el país. Las

Abstract

The Plurinational Plan to Eliminate Racial and Ethnic Discrimination and cultural exclusion, approved by the Government through Decree 60 of 2009 should be understood as an instrument of public policy for the protection of rights through concrete actions of inclusion and affirmative action in favor of and indigenous peoples, Afro-descendants and Montubio nationalities. This policy paper examines the fulfillment of that plan. The diagnosis raised here is based in reality or in the impact of public policy on meeting cultural rights of historically excluded groups, victims of the practices of racial discrimination in the country. The conclusions

i+c

Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

conclusiones intentan un panorama que bien puede ser desalentador, pero está orientado a ayudar a arreglar las cargas en este complicado escenario en el que el estado y el gobierno se deciden a combatir sin vacilación el racismo y la discriminación.

attempt a scenario that may well be daunting, but is geared to help fix the charges in this complicated scenario in which the state and the government are decided without hesitation to combat racism and discrimination.

Evaluation of the Plurinational Plan Against Racial Discrimination and Ethnic and Cultural Exclusion in Ecuador: the policy of inclusion of the peoples and nationalities Ecuador (Decree 60 of 2009)

i+c
Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

Jhon Antón Sánchez

Jhon Antón Sánchez, Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Universidad de Posgrado del Estado Ecuatoriano

Jhon Antón Sánchez, Doctor in Social Sciences from the Latin American Social Sciences Institute. Researcher at the Institute of Higher National Studies (IAEN). Graduate University of the Ecuadorian State

JHON ANTÓN SÁNCHEZ

Palabras clave

1| Políticas Públicas 2| Plan Plurinacional 3| Discriminación Racial 4| Exclusión Étnica 5| Exclusión Cultural

Keywords

1| *Public Policy* 2| *Plurinational Plan* 3| *Racial Discrimination* 4| *Ethnic Exclusion* 5| *Cultural Exclusion*

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

SÁNCHEZ, Jhon Antón. Evaluación del Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural en Ecuador: la política de inclusión de los pueblos y nacionalidades del Ecuador (Decreto 60 de 2009). *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (4): 173-198, primer semestre de 2016.

Evaluación del Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural en Ecuador

La política de inclusión de los pueblos y nacionalidades del Ecuador (Decreto 60 de 2009)

Introducción

Este artículo analiza el Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural en Ecuador, firmado por el Presidente de Ecuador Rafael Correa, como política pública mediante decreto 60 de septiembre del 2009. El objetivo de Plan fue “eliminar las distintas formas y prácticas sistemáticas de discriminación racial y de exclusión étnica cultural para promover una ciudadanía plural, intercultural e inclusiva a través de las políticas públicas del Estado” (MCPC, 2009:27). Según el documento del plan, se trata de una política pública que tendría incidencia a nivel nacional, con intervención en distintos ámbitos en los que se presentan formas de inequidad que socavan la identidad personal, limitan el ejercicio de derechos individuales y colectivos, las oportunidades de acceso al desarrollo y a servicios básicos de ciudadanos/as afroecuatorianos, indígenas y montubios, los cuales hacen parte de los pueblos y nacionalidades del país (ibídem).

Nuestro análisis trata de sugerir que, de manera general, hay evidencias de progresos en el país en la lucha contra la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural en los últimos años. Los avances que se han realizado vienen de la acción del Gobierno y sus diversas entidades, y también de organizaciones sociales y organismos internacionales quienes han podido influir en el combate a la discriminación racial en el país. Por ejemplo, las acciones más destacadas tienen que ver con la aplicación de medidas de acción afirmativas para

garantizar el acceso de los pueblos y nacionalidades a plazas de trabajo en el servicio público, siendo la mejor experiencia la incorporación de terceros secretarios al Servicio Exterior, tal como lo prevé el Decreto 60 de 2009. Igualmente se señalan experiencias pilotos de acceso a estudiantes de los pueblos y nacionalidades a la educación superior, mediante becas. Sobre sale la aprobación de leyes que incorporan las nociones de interculturalidad y no discriminación, tal como la Ley de Comunicación y el Código Integral Penal. Otras experiencias exitosas productos de la aplicación del Plan se reflejan en programas de acceso a la vivienda, programas de atención en salud intercultural, fomento al patrimonio y a las expresiones culturales de los afrodescendientes, indígenas y montubios- Además de otras acciones puntuales en materia de penalización de actos de odio racial, capacitación en materia de derechos humanos e interculturalidad a sectores de la Fuerzas Armadas y de Policía, y la inclusión de la variable étnica en los datos y registros censales y estadísticos. Pero quizá el logro más grande y significativo sea la decisión del gobierno nacional en destinar más y mayores recursos para reducir la pobreza, la marginalidad y la desigualdad en millones de ecuatorianos que por distintas razones históricas han estado relegado de la satisfacción de los derechos humanos y por tanto privados de una vida plena, de un buen vivir.

A pesar de los avances, todavía faltan acciones concretas que hagan realidad los lineamientos de políticas públicas que combatan eficazmente la discriminación racial en el país. El Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural desde el 2009 hasta el presente tiene un balance de ejecución intermedio: Aún no se han implementado todas las acciones y proyectos estipulados en el Plan, y en varios casos solo se han aplicado de manera parcial. En particular, preocupa la situación de los pueblos en aislamiento voluntario en la Amazonía ecuatoriana, la protección de los territorios ancestrales, la falta de programas de etnoeducación, medidas radicales para garantiza el acceso masivo a los estudiantes de los pueblos y nacionalidades a la educación superior, mejores medidas que permitan combatir el desempleo y el sub empleo en los pueblos y nacionalidades, además de la necesaria implementación de las Circunscripciones Territoriales, los consejos nacionales para la igualdad, la creación de juzgados de la discriminación racial, la garantía a la consulta previa, entre otras medidas.

En suma, se puede decir que el Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural ha tenido una aplicación parcial, quizá un nivel inferior de 67% de actividades realizadas en el conjunto de las 55 acciones planteadas en los 5

ejes y sus programas. Este porcentaje no mide el impacto o puntos de logro del plan, solo evidencia qué tantas actividades se detectaron en sus acciones.

El documento es propositivo en cuanto a la necesidad de continuar con la ejecución del Plan Plurinacional, por parte del gobierno. Se plantea la necesidad de fortalecerlo como una política pública de Estado necesaria para cumplir con la Constitución, el Régimen del Buen Vivir y el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Varias serían las estrategias para su fortalecimiento, siendo quizá la más importante la reglamentación del Consejo Nacional para la Igualdad de los Pueblos y Nacionalidades, una entidad determinada por la misma Constitución como garantía constitucional de los derechos a la no discriminación y colectivos de los pueblos y nacionalidades. Este consejo deberá incorporar el Plan como su principal instrumento de política pública, elevándolo a la categoría de Programa Presidencial para Combatir el Racismo, la Discriminación y la Exclusión de los pueblos y nacionalidades. Dicho programa podría ser ejecutado y coordinado por una Secretaría Técnica para tal fin, la misma que tendría la importancia estratégica que posee actualmente la Secretaría Nacional para la Reducción de la Pobreza y la Secretaría Nacional para el Cambio de la Matriz Energética. De esta manera el Plan Plurinacional se anclaría al cumplimiento del Objetivo 5 del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017: “Construir espacios de encuentros común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad”, dando cumplimiento así a la política 5,7 referida a “Promover la interculturalidad y la política cultural de manera transversal en todos los sectores”. A continuación se realiza una exposición más detallada de los aspectos consignados.

Marco analítico de las políticas públicas contra la discriminación racial en Ecuador

En su obra “Genealogía del Racismo”, Michel Foucault (1996) explica cómo el racismo es un fenómeno social complejo que va más allá de las falsas creencias de supuestas superioridades de razas y los prejuicios raciales que oprimen y justifican exterminios. Desde Foucault el racismo es un dispositivo de la modernidad utilizado para el ejercicio del poder y la dominación. En América Latina, aún bajo desde el liberalismo clásico y la democracia moderna, los Estados Nacionales se estructuraron sobre pilares ideológicos de un racismo que privilegió la ciudadanía y los derechos a grupos de la estructura social racial blanca eurocéntrica, esto produjo un marco general de desigualdades que Anibal Quijano denomina “la colonialidad del poder” (2009). Producto de esto, hoy

en día, en países como Ecuador aun el racismo demuestra su poder de dominación expresándose en amplias desigualdades, enormes brechas sociales, y múltiples prejuicios (De la Torre: 2002()). Prueba de ello son los indicadores sociales del censo de 2010 que demuestran que los pueblos y nacionalidades, grupos históricamente racializados, llevan la peor parte a la hora de la garantía de derechos (Antón, 2013).

Cuando la Constitución del 2008 declara al país como un “Estado Constitucional, de Derechos, Justicia, Intercultural y Plurinacional” (Artículo 1), se plantea el desafío de transformar la sociedad y rediseñar su modelo de Nación y Estado. La plurinacionalidad exige abandonar la herencia colonial que caracteriza la estructura social demarcando desigualdades, exclusiones y discriminaciones a los ciudadanos por condición de su cultura y pertenencia étnica (Antón, 2014). De acuerdo con Catherine Walsh (2012) Para construir el Estado Plurinacional e Intercultural se debe transitar por difíciles cambios en la estructura societal del país. Se requiere profundizar en una nueva práctica política antirracista. Esto incluye, además del reconocimiento que el racismo es un mal que afecta la democracia y las políticas públicas efectivas. Se comprende que el Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnico Cultural es uno de los instrumentos más prometedores para avanzar en una sociedad verdaderamente plurinacional, una sociedad que se enfoque bajo los principios del Socialismo del Buen Vivir o Sumak Kawsay (Ramírez; 2010).

Ahora bien, antes de cualquier balance de una política pública, son importante algunos elementos conceptuales. Las políticas públicas son el instrumento de los Estados para cumplir su función constitucional de garantizar el bienestar ciudadano y garantizar los derechos humanos (L. Chaques, 2004). Invocando a Sartori, diríamos que éstas concretan el quehacer el estado, estrecha los lazos entre el gobierno y la sociedad en una nación y en una democracia (Sartori; 1994). Recordemos, que fue Harold Laswell, fundador de los estudios de la ciencia de las políticas públicas, quien definió que desde las ciencias sociales es posible el estudio de las políticas públicas pues se consideren un aspecto clave para la estabilidad de los gobiernos, la cohesión social, el fortalecimiento del Estado, de la democracia, la ciudadanía y los derechos. De modo que analizar las políticas públicas desde un enfoque sociológico se constituye en una herramienta fundamental para la gobernanza.

Uno de los desafíos del Estado Ecuatoriano es aplicar políticas públicas responsables que garanticen la gobernabilidad, la satisfacción de los derechos por parte de los ciudadanos y la estabilidad del sistema de gobierno (Mejía, 2009). Sin embargo la aplicación de las

políticas públicas en ocasiones no alcanza estos propósitos, siendo la principal causa el desconocimiento mismo de la manera como se debe diseñar, aplicar y evaluar determinada política pública.

Conociendo que dentro de la teoría de los estudios de las políticas públicas existen metodologías y pasos para el análisis de las políticas públicas (Eugene Bardach, 2004), nuestra propuesta de análisis del Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial, implica tener en cuenta antecedentes que contextualizan la política contra la discriminación racial y la inclusión de los indígenas y afroecuatorianos en dos momentos importantes: a) Antes de 2007, que caracterizamos como viejo enfoque, y b) después de 2007, que denominamos nuevo enfoque, donde cada uno tiene sus particularidades.

El viejo enfoque: El inicio de la política pública a favor de los pueblos y nacionalidades, estuvo marcada por el auge del multiculturalismo y del neoliberalismo durante la década de los años 90s (Yrigoyen: 2006). De manera, en este período se dieron tres hechos que han marcado la puesta en marcha de políticas culturales y de reforma del Estado con el objetivo de inclusión social a los afroecuatorianos e indígenas: a) En 1997 el Gobierno Nacional crea el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros CONPLADEIN. Esta institución tuvo como fin incorporar desde el Estado estrategias institucionales para la diversidad cultural. Luego el CONPLADEIN se dividió en el Consejo Nacional de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas CODENPE y la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano CODAE. Ambas instituciones dependían de la Presidencia de la República, tenían un presupuesto autónomo y coordinaban con la sociedad civil acciones públicas en materia de desarrollo integral, derechos humanos y fortalecimiento organizativo. b) El segundo hito se marca en 1998 cuando la Constitución de ese entonces consagró el carácter multiétnico y pluricultural de la Nación, siendo los afroecuatorianos e indígenas pueblos ancestrales en los cuales recaían derechos colectivos referidos a la identidad cultural, el territorio, el etnodesarrollo, la consulta previa y la participación política en tanto pueblo. En esta coyuntura el hecho de política más clara fue un intento de sacar de la pobreza a indígenas y afrodescendiente mediante un enfoque asistencialista y de corporativismo en la primera década del siglo XXI donde se destacaron proyectos de cooperación internacional con fines de deuda o crédito internacional como el Proyecto PRODEPINE, financiado por el Banco Mundial. c) El tercer hito lo marca el Gobierno de Rafael Correa, quien para el año 2008 impulsa la aprobación de una nueva Constitución. En ella se consagran un amplio panorama de los derechos colectivos de los afroecuatorianos y las acciones afirmativas

para ellos. Se genera un escenario posible para concretar la propuesta del Estado Plurinacional e Intercultural (artículo 1). Este es el momento en que se da un nuevo enfoque. (Antón: 2011)

El Nuevo enfoque. El contexto político y social que marcó una nueva era de la política pública para la inclusión de los pueblos y nacionalidades fue la Asamblea Nacional Constituyente de 2007. La propuesta de los pueblos y nacionalidades, se orientaba por un modelo de inclusión social, de relaciones interculturales y de reconocimiento de derechos colectivos. Pero ¿acaso no es lo mismo que se defendió en la constituyente de 1997? De forma parecería que sí, pero en el fondo es que no. En el 97 el escenario de reivindicaciones era distinto. El auge del multiculturalismo y el movimiento indígena y de las mujeres emergieron con fuerza en medio de un ambiente neoliberal y de derecha. Desde esta coyuntura se inscribieron políticas culturales que fueron aceptadas como “estrategias de reconocimiento”, más no de empoderamiento ciudadano. Diríamos que lo que se vivió en estos últimos años fue una especie de “multiculturalismo Light”, (Rahier: 2008) que auspició una interculturalidad superficial, instituyó un corporativismo étnico (de la Torre 2002), además de que fue incapaz de frenar la pobreza, la exclusión social, el racismo y la desigualdad.

Balance general de las actividades que evidencian la ejecución de acciones del Plan

A continuación se realiza un balance de las actividades que evidencian algún grado de aplicación de las acciones más sobresalientes del Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, siguiendo sus cinco ejes: a) justicia y legislación, b) integralidad de derechos, c) educación, comunicación e información, d) participación y fortalecimiento institucional, y e) relaciones internacionales. Para realizar el balance se llevó a cabo un proceso de evaluación de las actividades ejecutadas en el marco de la política pública asumiendo una metodología de seguimiento a la política pública establecida en el Plan. Este proceso de seguimiento ha tenido dos partes: la primera realizada desde el Observatorio de la Discriminación Racial de FLACSO (durante el año 2012 y 2013), y un segundo monitoreo más específico desde el Ministerio de Cultura y Patrimonio durante el 2013. En este documento se recogen las dos partes.

Evaluar el nivel de cumplimiento de las acciones de cada uno de los ejes del Plan pasa por comprender dos cosas: Primero se da por ejecutada una determinada acción siempre que se haya evidenciado alguna actividad, por intencional o pequeña que sea, pero el hecho que aparezca registrada como cumplida no determina que esta haya

alcanzado una meta al 100% de satisfacción. Segundo, medir cualitativamente las actividades no tiene tanto peso como comprender el impacto cualitativo de las mismas. Este impacto se determina por el mejoramiento general que las comunidades, pueblos y nacionalidades tengan de sus condiciones de vida. Pero sobre todo el impacto se alcanza a comprender en los cambios en la cultura política de la sociedad, y esto solo se podrá evidenciar a largo plazo.

Eje de justicia y legislación

En este eje se hace énfasis en la necesidad de intervenir en dos campos claves para la superación del racismo: a) la creación de una legislación que regule esta forma de discriminación y, b) lograr un cambio sustancial en la actitud de los operadores de justicia a través de programas de formación que les adiestren en la práctica de la justicia intercultural y del pluralismo jurídico aprobado por la Constitución de 2008. Consecuente con esto, el Plan se propuso acciones concretas dirigidas a la divulgación de los derechos colectivos, la creación de nuevas instancias judiciales que recepcionen las denuncias de discriminación racial, la incorporación del tema de la justicia intercultural y pluralismo jurídico en el programa de formación de la Escuela Judicial así como la formulación, discusión y aprobación de la Ley para la Igualdad Racial y la reforma al Código Penal ecuatoriano, entre otras iniciativas

Al hacer un balance de acciones cumplidas e incumplidas de este eje, observamos que hay tres logros significativos: a) la divulgación de los derechos colectivos en sectores sociales; b) la capacitación en derechos humanos y derechos colectivos a las fuerzas militares y de policía, y c) la incorporación de los delitos de discriminación racial en el nuevo Código Integral Penal (COIP). Sin embargo se destaca que hasta la fecha no se han cumplido acciones importantes relacionadas con la reforma al sistema judicial en consonancia con la interculturalidad, la creación de despachos judiciales especializados en delitos de discriminación racial y la expedición de una ley para la igualdad racial en el país.

En síntesis, por las actividades monitoreadas en este eje de justicia y legislación, es posible constatar que de las 7 actividades planeadas, solo 4 han sido ejecutadas. Luego podría afirmarse que este eje alcanzó un nivel de ejecución del 60%. Aunque vale advertir que algunas actividades de alto impacto no se han concretado, tales como el establecimiento de la propuesta de los Juzgados para la igualdad racial, la aprobación de una ley de coordinación entre el sistema de justicia ordinario y la justicia indígena.

Eje de integralidad de derechos

El segundo eje de políticas públicas del Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnico Cultural tiene que ver con la “Integralidad de Derechos”. Mediante un enfoque holístico, el plan buscaba poner en marcha una política efectiva de inclusión y garantía de derechos ciudadanos a los pueblos y nacionalidades, en especial aquel conjunto de derechos económicos, sociales, culturales y territoriales, como forma de resarcimiento a las situaciones de desigualdad evidente en los pueblos y nacionalidades. De manera específica este eje se propuso actividades que involucraban acciones afirmativas en temas de bienestar económico y del Buen Vivir a los ciudadanos históricamente discriminados. Estas acciones afirmativas son consagradas como derecho en el artículo 11 de la Constitución. Se trata de una medida jurídica garante del principio de no discriminación, y su ámbito de aplicación es de carácter temporal hasta que sus acciones conduzcan a la desaparición definitiva de las brechas de desigualdad y discriminación contra los pueblos y nacionalidades.

De forma concreta, el eje de integralidad de derechos se propuso ejecutar acciones afirmativas referidas al acceso igualitario en el empleo digno, a recursos financieros para la inclusión económica de los pueblos y nacionalidades. Además se planteaba la realización de actividades dirigidas a asegurar el acceso al Sistema Nacional de Salud, a fortalecer y valorar la salud intercultural, a ampliar la seguridad social de los pueblos y nacionalidades, además de garantizar más y mejor acceso a la vivienda digna. Un aspecto importante de este eje tendría que ver con la recuperación de los saberes ancestrales, el fortalecimiento de los patrimonios intangibles y tangibles de los pueblos y nacionalidades, además de la legalización de territorios ancestrales de las mismas comunidades mencionadas.

Se constata que de las 17 acciones consignadas en este eje, en 15 de ellas se registraron actividades. ¿Luego se podría afirmar que el nivel de cumplimiento de estas acciones sería satisfactorio? Quizá sí en la medida en que las instituciones del Estado de alguna manera han tomado en cuenta dichos puntos de políticas públicas. Sin embargo estas actividades podrían ser mejoradas, o impulsadas con más fuerza, con mayor contundencia. De manera particular, se comprende que hay buenas prácticas en temas como acciones afirmativas en el empleo, en proyectos productivos, vivienda, legalización de lotes y salud intercultural. Quizá los puntos débiles de este eje estarían relacionados con los programas de seguridad social, territorios colectivos, circunscripciones territoriales, consulta previa y protección de territorios de los pueblos en aislamiento voluntario.

Eje de educación, comunicación e información

El tercer eje o conjunto de políticas públicas del plan corresponde al tema de la educación, la comunicación y la información. Esto por cuanto se considera que tanto el sistema educativo como los medios de comunicación juegan un papel importante en la sociedad como instituciones forjadoras de identidad, de sentido social y de afianzamiento de valores. De acuerdo con el Plan Plurinacional para la eliminación de la discriminación, este eje de políticas se propone acciones concretas que garanticen la libertad cultural, promuevan la interculturalidad y la convivencia pacífica. Se destacan acciones como reformas al currículo educativo para la inserción del enfoque de la interculturalidad, el rescate de los patrimonios culturales de los pueblos, un código de ética a los medios de comunicación, la formación docente y de comunicadores en diversidad cultural, entre otras.

En general en materia de educación, comunicación e información, el Plan ha logrado un mediano progreso en cuanto sus acciones, pues de 20 actividades solo 9 aparecen con alguna actividad específica. Los puntos sobresalientes son la Ley de Comunicaciones y la inclusión de la variable de auto-identificación de los pueblos y nacionalidades en las estadísticas y censos del país por parte del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC.

Igualmente habría que destacar acciones que se refieren al mejoramiento del acceso, la cobertura y calidad de la educación en general, donde los pueblos y nacionalidades han logrado incorporarse, registrando indicadores sociales medianamente satisfactorios. Pero en el campo de actividades concretas que ordena el plan, allí se nota una carencia en cuanto a cumplimiento del mismo. Esto se evidencia por la falta de programas de etno-educación, la ausencia de las cátedras sobre pueblos y nacionalidades y la mejora al sistema de educación intercultural. Lo mismo, hay poca satisfacción en otras acciones claves que propone el plan como: las acciones afirmativas en el campo de la educación superior para jóvenes de los pueblos y nacionalidades y para el acceso de profesores afroecuatorianos, indígenas y montubios a la docencia universitaria.

Eje de participación ciudadana y fortalecimiento institucional

El cuarto eje del Plan se plantean políticas públicas orientadas a fortalecer aquellas instancias estatales que tiene por objetivo atender las políticas públicas para la garantía de los derechos de los pueblos y nacionalidades, el impulso al enfoque de la diversidad cultural en todas las políticas del Estado; el fomento para la participación

de los pueblos afroecuatorianos e indígenas en la administración pública; la generación de empoderamiento de la participación y la movilización de la sociedad civil en procura del combate a la discriminación racial.

Dentro de las 7 acciones que se han enumerado solo 3 tienen registrada alguna actividad destacada, dentro de las cuales sobresalen acciones por parte del Ministerio de Relaciones Laborales para concretar un plan de cuotas para la promoción de empleo de indígenas y afroecuatorianos en las instituciones públicas, la puesta en marcha del observatorio de la Discriminación Racial y la viabilización de las iniciativas ciudadanas particulares contra la discriminación racial. Hay que resaltar las denuncias penales que realizara la Fiscalía General del Estado contra un miembro de las Fuerzas Armadas ante la presunción de haber discriminado racialmente a un cadete afroecuatoriano.

Los puntos débiles del nivel de ejecución de este eje quizá comiencen con la falta de cumplimiento por parte de la Defensoría del Pueblo a la cual el Plan le ordenaba crear Direcciones de Atención a los Derechos Humanos de los Pueblos y Nacionalidades. Tampoco se evidenció un acceso de las nacionalidades y pueblos a los puestos de altos cargos de decisión del Estado y la Fuerza Pública. Por lo demás, hasta que se creen los Consejos Nacionales para la Igualdad, la política de participación y fortalecimiento de la institucionalidad que promueva los derechos de los pueblos y las nacionalidades figurará como una actividad general o una política incumplida en el Plan.

Eje de relaciones internacionales

De acuerdo al Plan este eje alienta al Estado para que cumpla de manera sistemática con todos los compromisos internacionales adquiridos para el combate a la discriminación racial. De manera particular se pretende impulsar o fortalecer todos los mecanismos idóneos que tiene el Estado para cumplir y hacer cumplir mandatos relativos a la protección de los derechos humanos de los pueblos y nacionalidades. De manera concreta este eje desarrolla acciones con miras al seguimiento a instrumentos internacionales como la Convención Internacional contra todas las formas de discriminación racial, la III Conferencia Mundial contra el Racismo, los convenios No. 111 y 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas. Así mismo, el eje alienta al Estado para que promueva el proyecto de Convención Interamericana contra todas las formas de discriminación racial y la implementación de mecanismos interame-

ricanos, iberoamericanos y andinos de protección a los derechos de los afrodescendientes.

Este eje registra un nivel de cumplimiento del 100%, pues en los puntos que en materia de relaciones internacionales se planteó el Plan, se destacan actividades en cada uno de las 3 acciones específicas.

Suma

De acuerdo al registro de evidencias de la realización de alguna actividad que incida en cada una las acciones por eje del Plan, es posible determinar que hubo actividad en 37 acciones de las 55 subrayadas en los 15 programas que componen los 5 ejes del plan. Esto indica que en el Plan registra un 67% de actividad en sus mandatos. Nuevamente hay que aclarar que el porcentaje de actividades registradas no significa en extenso nivel de efectividad en su cumplimiento. Esto por cuanto la realización de una actividad no necesariamente signifique alcance pleno de los objetivos de la acción, solo evidencia que la acción tuvo algún tipo de movimiento. (Ver tabla 1). Se considera entonces que más que comprender el impacto de ejecución del Plan en términos cuantitativos es necesario vislumbrar su impacto a nivel cualitativo, esto por cuanto, tal como lo evidenciamos en este documento, durante los años de ejecución del Plan las manifestaciones de racismo y discriminación continúan tanto en la vida cotidiana como en los ambientes institucionales, la brecha social entre pueblos y nacionalidades y grupos auto identificados como mestizos y blancos se mantiene, el impacto de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas aun es creciente en los indígenas, aunque ha bajado en los afrodescendientes, lo que evidencia una persistente discriminación, una fractura étnica y una desigualdad profunda en la sociedad dado los factores raciales y culturales de la población.

Tabla 1. Resumen de acciones por ejes del Plan con alguna actividad de incidencia

EJES	Programas	Acciones	Actividades de incidencia	Porcentaje Incidencia
Justicia y Legislación	3	7	4	57%
Integralidad de Derechos	4	17	15	88%
Educación y comunicación	5	20	9	45%
Participación e institucionalidad	2	8	6	75%
Relaciones Internacionales	1	3	3	100%
Total	15	55	37	67,00%

La persistencia de la Discriminación Racial en el país, pese a la existencia del plan

¿Cómo es posible que existiendo un plan contra la discriminación racial con un nivel de cumplimiento de actividades del 67%, ésta política no esté erradicando de manera concreta las prácticas discriminatorias y no esté cambiando de manera radical las condiciones de vida de los pueblos históricamente discriminados? ¿Cómo se evidencia que la discriminación racial se mantenga vigente pese al plan?

Al cumplirse 8 años de la Revolución Ciudadana se evidencia que entre los logros más sobresalientes del gobierno se destaca la reducción de la pobreza y las desigualdades en el país. (Senplades, 2013). Pese a ello habría que advertir que la pobreza es más fuerte en sectores sociales históricamente discriminados. El mismo gobierno considera que en este campo aún hay desafíos por superar. Es decir, si bien la pobreza ha alcanzado rebajas sustanciales, tales reducciones no han sido tan significativas en los pueblos y nacionalidades, al menos así lo demuestran los resultados de la Encuesta de Condiciones de Vida de la ronda 2013-2014, donde aún la pobreza en indígenas es mucho más alta que la del promedio nacional y de los grupos mestizos, en tanto que en los afroecuatorianos ha registrado bajas Ver tabla 2.

Tabla 2. Distribución porcentual de la Pobreza (según tipología de Katzman) por sexo y auto-identificación étnica

Autoidentificación	Total	Mujer	Hombre
Total	25,8	25,2	26,1
Indígena	64,8	64,9	64,7
Afroecuatoriano	29,6	29,8	29,3
Mestizo	21,2	20,9	21,4
Otro	29,9	29,2	30,6

Fuente: INEC- Encuesta de condiciones de vida. Sexta ronda 2013-2014.(INEC, 2015:191)

¿Qué significa el hecho que los pueblos y nacionalidades aun mantengan niveles altos de pobreza? Para SENPLADES (2013) esta situación de inequidad y desigualdad representa para el país una “fractura étnica” reflejo de una “persistente desigualdad” en la nación. Otro factor importante a tener en cuenta por qué el Plan no ha tenido impacto, tiene que ver con la persistencia del prejuicio racial en la mentalidad y en la estructura social ecuatoriana. Es decir, aun en pleno cambio social, durante la Revolución Ciudadana, el Ecuador sigue siendo una sociedad racista. Al menos así lo demuestra encuesta que en el 2011 realizó el Ministerio de Patrimonio sobre percepción ciudadana del racismo.

Según el gráfico, para el 26,4% de los afroecuatorianos la percepción del racismo ha aumentado, en tanto que el 20,1% de los mestizos concuerdan con dicho criterio.

Son innumerables las experiencias de prácticas racistas y discriminadoras que a diario se comenten contra los pueblos y nacionalidades. Pese a los esfuerzos del Gobierno por mejorar las condiciones sociales y económicas de todos los ecuatorianos, aun la brecha social que separa a los pueblos y nacionalidades frente a los otros grupos históricamente en mejor posición en la estructura social se mantiene fuerte. Factores heredados desde la colonia como el racismo, la discriminación contra montubios, afrodescendientes e indígenas han permitido que estos grupos sociales se ubiquen en los extremos relegados de las posiciones sociales. Producto de esta situación que bien puede determinarse como *dictadura racial mestiza*, o *blanqueamiento social*, han generado que más del 21% de la población ecuatoriana se sientan ciudadanos de segunda clase, marginados de los beneficios del estado social de derechos y de la igualdad de oportunidades que todo ser humano debe tener. Pero para comprender el porqué de este fenómeno es necesario identificar las raíces de la exclusión ciudadana ecuatoriana, la misma que está fundada en el estado colonial, luego oligárquico y hacendatario que se heredó desde la independencia y que persistió a lo largo del siglo XX, pese a los intentos históricos por destruir este modelo de estado excluyente con las gestas de la revolución liberal de 1895 y la revolución juliana de 1924.

La condición de la exclusión ciudadana ha sido evidencia del fracaso del modelo de nación monocultural, dominada por clases sociales privilegiadas tanto por *la blanquedad* como por *la colonialidad del poder*. Es así como a lo largo del siglo XX han existido contiendas entre clases dominantes que ostentan el poder versus grupos subalternos que buscan un cambio en el orden social establecido. Como ejemplo se tiene a los pueblos y nacionalidades quienes se han movilizado con propuestas de transformación de la sociedad, del Estado y la Nación. Su agenda política se ha trazado con varios objetivos, siendo el primero intentar transformar radicalmente las estructuras económicas y políticas de los estados; otro gran objetivo ha sido la construcción de una sociedad libre de racismo y discriminación; tercero, se ha buscado por todos los medios garantías de los derechos humanos, incluyendo incluso el derecho a las acciones afirmativas como una medida concreta para reparar los obstáculos al desarrollo producto de toda una historia de esclavitud, racismo y colonización que como pueblo han sido víctimas.

En Ecuador, la agenda política los pueblos y nacionalidades fue tomada en cuenta en la Constitución de Montecristi. La Constitución de 2008 incluyó la propuesta de que el Ecuador sea un Estado Plurinacional e Intercultural. El movimiento indígena ecuatoriano ha sido uno de los impulsores de esta propuesta. Se trata de una estrategia de reconocimiento político más profundo y concreto de los derechos de los pueblos y nacionalidades. Estos derechos aluden a la autodeterminación, al territorio, al autogobierno y al estatus de la autonomía cultural, dentro del orden jurídico de los derechos colectivos de los pueblos que plantea el Convenio 169 de la OIT, la declaración de los pueblos indígenas, la declaración de Viena sobre el derecho al Desarrollo, la declaración del Cairo sobre los pueblos, y la declaración de Durban contra el racismo y de más declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos

La construcción del Estado Plurinacional e Intercultural pasa igualmente por la aplicación de políticas públicas de carácter cultural que busquen descolonizar la sociedad, transformar las cultura política y genera mayor igualdad y equidad en todos los ciudadanos y ciudadanas. El solo hecho que el Gobierno del Presidente Rafael Correa haya impulsado una reforma constitucional donde se pretenda cambiar la cultura política del país mediante nuevas y mejores reglas de convivencia de todos los ciudadanos ya es una gran oportunidad. La declaratoria de Ecuador como un Estado Plurinacional e Intercultural busca que los pueblos y nacionalidades alcancen mayor protagonismo en la esfera pública. Los artículos constitucionales referidos a la igualdad racial, al combate al racismo, al impulso de acciones afirmativas y medidas de reparación, junto con las circunscripciones territoriales afroecuatorianas como parte del ordenamiento territorial de país, y el establecimiento del Consejo Nacional para la Igualdad de los pueblos y nacionalidades presenta un escenario para el cambio cultural. La cuestión es si las mismas instituciones, organizaciones y los ciudadanos están en condiciones de enfrentar estos desafíos.

Principales obstáculos y algunas ideas para el fortalecimiento del plan

El balance de la ejecución del Plan Plurinacional tiene una visión optimista. El mismo hecho de la existencia de una política para eliminar la discriminación racial constituye un logro en materia de política pública y de intento de cumplir con la Constitución y el Plan Nacional para el Buen Vivir. En esta materia Ecuador está a la altura de Brasil, Colombia y Argentina, países que poseen una política pública definida o bien para combatir el racismo y la discriminación o para alcanzar la

inclusión de sectores excluidos como las minorías étnicas o culturales de carácter ancestral.

El decreto ejecutivo No. 60 de 2009 fue el instrumento jurídico mediante el cual el Plan se convirtió en política pública. En la disposición general de dicha norma se encargó del seguimiento y coordinación del Plan al Ministerio de Relaciones Laborales, el Ministerio Coordinador de Patrimonio, la Secretaría Nacional de Comunicación, y la Secretaría de Pueblos, Participación Ciudadana y Movimientos Sociales. Sin embargo, las actividades y proyectos planteados en el Plan incluían puntualmente a más entidades públicas. Justamente, aquí se identificó la primera dificultad que se encontró para alcanzar el éxito de la aplicación del plan: un escollo institucional, definido como la falta de coordinación entre las entidades comprometidas. En realidad pese a los esfuerzos primeros de reuniones entre las partes no se logró estructurar una comisión operativamente funcional que con niveles de coordinación e interacción establecidos, pudiera arrojar resultados esperados.

Un segundo obstáculo que pudo haber limitado el éxito de la ejecución del plan tuvo que ver con la falta de difusión masiva del mismo. Pese a que en la comisión de coordinación se fijó a la Secretaría Nacional de Comunicación, no hubo una estrategia de divulgación, ni a nivel masivo ni a nivel táctico estratégico. Incluso, ni siguiera las entidades comprometidas lograron un vínculo en sus páginas webs para promocionar o hacer seguimiento a las acciones del Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Étnica y Cultural.

Otra limitante para la aplicación del Plan se encontró en las múltiples responsabilidades de varias instituciones públicas, comprometidas. Pese a que la coordinación del Plan fue delegada a varias entidades (mencionadas en el párrafo anterior), también se incluyó a otras instituciones para la realización de acciones específicas, sin embargo dichas entidades no ajustaron sus planes operativos teniendo en cuenta el mandato del plan.

Un factor adicional que limitó el éxito del Plan fue la baja importancia que este plan tuvo frente a otros planes enunciados y ejecutados por el Gobierno. Tomando en cuenta que han existido otros planes de este tipo en el mismo periodo de tiempo¹, se tiene como experiencia exitosa la aplicación de la Misión Solidaria Manuela Espejo, la cual fue ejecutada por la Vicepresidencia de la República y ha logrado mayor impacto. Esto parece corroborar que la aplicación efectiva de una política pública de este tipo es más eficaz cuando se responsabiliza una sola entidad, que además cuente con recursos económicos suficientes y no esté expuesta a presiones ligadas a la movilidad continua de los servidores públicos.

También se puede agregar que el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y al Exclusión Étnica y Cultural fue planteado de una manera ambiciosa. Se propuso aplicar 55 acciones y proyectos, involucrando varias entidades estatales, e incluyendo una amplia gama de responsabilidades (desde la inclusión de cátedras educativas hasta la emisión de leyes). Pero el gran detalle fue que tales actividades no gozaron de un presupuesto identificado, ni un plan operativo concertado. Esto de por sí ya fue otro problema, pues es bien sabido que ninguna política pública logra efectividad sino tiene un presupuesto adecuado y detallado.

Vale indicar que en este documento la evaluación de la política pública del Plan no arroja un saldo negativo, ni explicita poco éxito en las acciones del Estado contra el racismo y la discriminación racial. Por el contrario, se reafirma que la expedición misma del Plan es un factor clave de éxito, además del conjunto de acciones que desde el 2009 se han ejecutado por parte de las instituciones del Estado en franco cumplimiento con el mandato constitucional de garantizar los principios de igualdad, “no discriminación” y acciones afirmativas a los sectores históricamente discriminados (artículo 11 de la Constitución). De allí que es importante resaltar experiencias positivas concretas en el conocimiento y divulgación de los derechos de los pueblos y nacionalidades, la penalización del racismo y las primeras experiencias de judicializar casos de odio racial, las acciones afirmativas para garantizar el acceso de los pueblos y nacionalidades en el servicio público, teniendo aquí como caso emblemático la incorporación de profesionales indígenas, afrodescendientes y montubios en el servicio exterior. Además de estas medidas, se resaltan los programas de becas que benefician a los estudiantes de los pueblos y nacionalidades a la educación superior, en especial a los estudios de posgrado, las políticas de salud intercultural por parte del Ministerio de Salud, el apoyo a las creación de circunscripciones territoriales para los pueblos indígenas del Amazonía, el apoyo al acceso a la vivienda digna a los afrodescendientes, entre otras acciones que se describen a la largo de este informe.

Este documento se orienta a un propósito en cuanto a la necesidad de continuar con la ejecución del Plan Plurinacional, por parte del gobierno. Se plantea la necesidad de fortalecerlo como una política pública de Estado necesaria para cumplir con la Constitución, el Régimen del Buen Vivir y el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Varias serían las estrategias para su fortalecimiento, siendo quizá la más importante la reglamentación del Consejo Nacional para la Igualdad de los Pueblos y Nacionalidades, una entidad determinada por la

misma Constitución como garantía constitucional de los derechos a la no discriminación y colectivos de los pueblos y nacionalidades. Este consejo deberá incorporar el Plan como su principal instrumento de política pública, elevándolo a la categoría de Programa Presidencial para Combatir el Racismo, la Discriminación y la Exclusión de los pueblos y nacionalidades. Dicho programa podría ser ejecutado y coordinado por una Secretaría Técnica para tal fin, la misma que tendría la importancia estratégica que posee actualmente la Secretaría Nacional para la Reducción de la Pobreza y la Secretaría Nacional para el Cambio de la Matriz Energética. De esta manera el Plan Plurinacional se anclaría al cumplimiento del Objetivo 5 del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017: “Construir espacios de encuentros común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad”, dando cumplimiento así a la política 5,7 referida a “Promover la interculturalidad y la política cultural de manera transversal en todos los sectores”.

A continuación se realizan unas recomendaciones o propuestas para el fortalecimiento del Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica Cultural. Estas recomendaciones se proponen en dos niveles:

El primer nivel se denomina dogmático – ideológico pues implica comprender al Plan como parte sustancial para alcanzar el Buen Vivir. Se propone: a) Incorporar el Plan de manera estratégica como un elemento para la revolución cultural, el cambio de las relaciones de poder y el socialismo del buen vivir; b) Concebir el Plan como un instrumento fundamental para la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural; c) Asociar el Plan con la estrategia nacional para combatir la pobreza y reducir las desigualdades.

Un segundo nivel se denomina instrumental – garantista, el cual tiene por objetivo comprender el Plan como una Política Pública garantista de los derechos y la participación ciudadana. Las propuestas son a) Organizar el Plan dentro de los lineamientos del ciclo de la política pública, garantizando sus fases de implementación, divulgación y evaluación; b) Coordinar el Plan desde el Consejo Nacional para la Igualdad de los Pueblos y Nacionalidades, centrándolo en determinantes de planificación y seguimiento; c) Darle al Plan la estructura de un programa presidencial entendido como estrategia para combatir el racismo y descolonizar la sociedad para la plurinacionalidad; d) Impulsar una estrategia de enfoque diferencial étnico en todas las políticas públicas del Estado y del Gobierno, como medida de garantizar la transversalidad del Plan.

Conclusiones

En este ensayo hemos realizado un breve balance del Plan Plurinacional para eliminar la discriminación racial y la exclusión étnica y cultural, aprobado por el presidente Correa mediante decreto 60 de septiembre de 2009, como instrumento de política pública de inclusión y combate a la discriminación racial. La puesta en vigencia del plan da cuenta que en el país los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, por causas del racismo estructural incubado en la identidad nacional desde la colonia, no gozan de igualdad de oportunidades, por tanto sus derechos económicos, sociales y culturales no son enteramente garantizados.

Al cumplir 6 años de vigencia del Plan, de manera general se puede decir que éste ha tenido una aplicación parcial. Se han visto esfuerzos por cumplir ciertas tareas asignadas en el Plan, y en algunos casos se han logrado acciones considerables, pero en varios puntos no ha habido acciones significativas o sólo han existido voluntades sin llegar a acciones concretas como las que se especifican en el Plan.

Una limitante para la aplicación del Plan se encontró en el entramado institucional. La aplicación del Plan fue delegada a varias entidades públicas y también incluía acciones por parte de otras instituciones, las cuales mantienen entre ellas variadas relaciones. La buena y oportuna coordinación entre ellas era por lo tanto indispensable para aplicar el Plan. Tomando en cuenta que han existido otros planes de este tipo en el mismo periodo de tiempo², y que estos también han tenido dificultades en su aplicación y resultados parciales, se puede pensar que el entramado institucional del Estado puede ser una complicación para la efectividad de este tipo de planes. Sin embargo se destaca como una experiencia abiertamente exitosa la Misión Solidaria Manuela Espejo, la cual fue ejecutada por la Vicepresidencia de la República y ha logrado mayor impacto a nivel nacional y con gran divulgación internacional. Esto parecería evidenciar que la aplicación efectiva de una política pública de este tipo es más dable cuando se responsabilizan entidades que cuenten con recursos económicos suficientes y no está expuesta a presiones ligadas a la movilidad continua de los servidores públicos.

También se puede argumentar que el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y al Exclusión Étnica y Cultural, fue planteado de una manera ambiciosa. En efecto, se propuso aplicar por tres años 56 acciones y proyectos, involucrando varias entidades estatales, e incluyendo una amplia gama de acciones, desde la inclusión de cátedras educativas hasta la emisión de leyes.

Pese a lo anteriormente anotado, la evaluación del plan no quiere ser negativa. Más bien nuestro análisis se basa en un escenario optimista. Pues siendo objetivo sí se han realizado actividades relacionadas con las acciones que el plan se ha propuesto en sus cinco ejes: justicia y legislación, integralidad de derechos, educación, comunicación e información, participación y fortalecimiento institucional, y relaciones internacionales. De allí que sea posible destacar buenas prácticas de acciones políticas, sobre todo aquellas relacionadas con acciones afirmativas en el empleo, la educación superior, el acceso a la vivienda, e incluso acciones judiciales contra los delitos de odio y discriminación racial por parte de la Fiscalía del Estado.

Obviamente que las acciones anterior mente destacadas no pueden permitirnos afirmar que se ha cumplido satisfactoriamente con el Plan, por el contrario es una demostración que pudiendo hacerse más, se ha hecho realmente poco. Además nos estamos enfrentando al fenómeno del Racismo, un problema no fácil de resolver en tan corto tiempo. De allí que el mismo Gobierno reconoce que se está en deuda con acciones políticas para reducir el peso del racismo en Ecuador. En su informe al CERD del 2012, el Gobierno afirma que “es necesario afrontar desafíos importantes”. Siendo el ámbito de la justicia uno de los escenarios más débiles, toda vez que no se tiene una legislación fuerte sancionatoria de prácticas racistas, las personas víctimas del racismo no detectan bien este delito, los abogados no están suficientemente preparados para litigar en este campo, no existen jueces y fiscales especializados, en tanto los pocos casos de judicialización del racismo no logran resolverse completamente”.

Sin duda los desafíos de políticas contra el racismo son muchos. Aun la Asamblea Nacional no expide leyes reglamentarias de los derechos constitucionales relacionados con la igualdad, la no discriminación, acciones afirmativas, reparaciones, participación política, derechos colectivos, consulta previa, circunscripciones territoriales, justicia indígena, educación intercultural y multilingüe. Otros obstáculos que demuestran la necesidad de radicalizar medidas contra el racismo tienen que ver con sus efectos en la desigualdad y la pobreza en los pueblos y nacionalidades. Las brechas sociales entre pueblos y nacionalidades frente al sector poblacional auto identificado como blanco mestizos aún no se cierran. Los datos del censo y encuestas oficiales evidencian que los grupos racializados tienen menos oportunidades en materia de educación, vivienda, servicios básicos, ingresos, empleo y seguridad social. Además, los niveles de intolerancia política, los prejuicios raciales y la incomprensión del mundo de la vida hacia los pueblos y nacionalidades son, quizá, obstáculos más profundos que

requieren extirpar rápidamente si se desea descolonizar la sociedad, fomentar la interculturalidad y establecer de una vez por toda la utopía de la plurinacionalidad.

De otra parte: ¿Qué piensan las organizaciones de los pueblos y nacionalidades, respecto a los obstáculos para combatir el racismo en todas sus manifestaciones? Haciendo una lectura previa, y escuchando con atención los reclamos de los pueblos y nacionalidades, se percibe por parte de los líderes de los procesos organizativos que aún existen pocas acciones de políticas en materia de acciones afirmativas por parte de las instituciones del Estado. La percepción es que hasta la fecha la existencia de pocas experiencias exitosas de aplicación del decreto 60 y el plan obedece a un factor mayor no mencionado aun: la falta de cultura política respecto a la obediencia a la norma e incluso la ignorancia o la falta de lectura atenta de la misma. Es decir, aun la cultura política de la sociedad en su conjunto no se muestra suficientemente abierta para asumir la responsabilidad social de erradicar el racismo. Esta falta de cultura política se muestra por ejemplo en la actitud de censura de un grupo importante de servidores públicos al resistirse en aplicar las acciones afirmativas. Sus argumentos descansan en lo que Bourdieu (1983) denomina un *hábitus*, quizá racista, quizá inconsciente, incorporado y heredado desde la colonia. Muchos directores, funcionarios y responsables institucionales mantienen mitos infundados respecto a las acciones afirmativas, pensando que éstas de aplicarse sería una especie de privilegios a un sector minoritario. Así mismo existe el mito de que las acciones afirmativas afianzan la desigualdad a los desiguales, en lugar de impulsarlos los hace víctimas de un paternalismo innecesario. Como estos, existen muchos mitos en contra de las acciones afirmativas. Es decir, en términos académicos el principal obstáculo que existe para aplicar medidas contra el racismo radica en la *colonialidad del poder* que subyace en la estructura social. De allí que sea necesario quizá comenzar por descolonizar la sociedad.

De modo que aplicar el Decreto 60 y el Plan Plurinacional en su extensión es una responsabilidad social, política y moral del Estado para el proceso de descolonización con la sociedad. En este sentido el Decreto y el Plan apunta a combatir la cultura política de la dominación racial, de la colonialidad del poder, mediante políticas públicas orientadas a redimir las asimetrías sociales, buscando cerrar las brechas entre grupos humanos y garantizando que en efecto *derecho a la no discriminación* será un derecho universal que rompa las barreras raciales y étnicas que excluyen y diferencian a los ciudadanos.

Quizá plantearse seriamente la descolonización de la sociedad sea una tarea de enormes proporciones. Pero se comienza por algo, tal vez el principal instrumento de política pública de inicio sea la implementación de los Consejos Nacionales de la Igualdad los cuales seguramente deberían adoptar un Programa Presidencial para superación de la pobreza y combate a la discriminación racial, teniendo en cuenta el desarrollo de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades, las acciones afirmativas y las reparaciones a las víctimas históricas del racismo. Pensar un programa presidencial no es innovar ni inventar ni reinventar, solo vale retomar una estrategia distinta para impulsar una política pública que está ya consignada en el Plan Plurinacional contra el Racismo, aprobada mediante el decreto 60 de 2009.

Bibliografía

- Acosta, Andrés 2009 *Por el ojo de una aguja: la formulación de políticas públicas en el Ecuador* (FLACSO Ecuador: Quito)
- Antón, Sánchez. John 2014 “El Modelo de estado plurinacional en Ecuador: Ideas y Reflexiones” en *Revista de Antropología Experimental* N° 14, 2014. Universidad de Jaén (España), pp 91-017.
- Antón, Sánchez John 2013 “Los afroecuatorianos: experiencia censal del 2010 y resultados” en Campbell Barr, Epsy (coordinadora) Instituto Afrodescendiente para el Estudio, la Investigación y el Desarrollo.
- Antón Sánchez, John 2011 *El Proceso Organizativo Afroecuatoriano: 1979-2009* (FLACSO Ecuador: Quito).
- Bardach, E. 2004 *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas; un manual para la práctica* (México: CIDE).
- Bourdieu, Pierre 1983 *Campo del poder y campo intelectual* (Buenos Aires: Folios).
- Chaqués Bonafont, Laura 2004 *Redes de Políticas Públicas* (Madrid: CIS/Siglo Veintiuno Editores).
- Foucault, Michel 1996 *Genealogía del Racismo* (Madrid: Editorial Altamira).
- De la Torre, Carlos 2002 *Afroquiteños: ciudadanía y racismo* (Quito: CAAP).
- Ministerio Coordinador de Patrimonio Cultural (MCPC) 2009 “Plan Plurinacional para eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica Cultural” (Quito: MCPC).
- Naciones Unidas 2001 Declaración de la III Cumbre Mundial Contra el Racismo, Durban (Sudáfrica)
- Quijano, Aníbal 2009 “Des/colonialidad del poder” en *Plurinacionalidad: democracia en la diversidad* (Santiago de Chile: Universidad Bolivariana Santiago de Chile).
- Ramírez Gallegos, René 2010 “Socialismo del sumak kawsay: o biosocialismo republicano” (Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES).
- Rahier, Jean Muteba 2008 “Soccer and the (Tri-)Color of the Ecuadorian Nation: Ideological and Visual (Dis-)Continuities of Black Otherness from Monocultural *Mestizaj* to Multiculturalism” en *Visual Anthropology Review* N° 24(2) pp:148-182.

- Sartori, Geovanny 1994 *¿Qué es la democracia?* (Bogotá: Ediciones Altamirano).
- Secretaría Nacional de Planeación y Desarrollo (SENPLADES) 2013 *Plan Nacional del Buen Vivir: 2013-2017* (Quito: SENPLADES).
- Walsh, Catherine 2012 *Interculturalidad crítica y (de)colonialidad: ensayos desde Abya Yala* (Quito: Ediciones Abya-Yala).
- Yrigoyen Fajardo, Raquel 2006 “Hitos del Reconocimiento del pluralismo jurídico y el derecho indígena en las políticas indigenistas y el constitucionalismo andino” en Berraondo (coord.) *Pueblos Indígenas y derechos humanos* (Bilbao: Universidad de Deusto).

Reestratificación y política social en Cuba contemporánea

Yunier Rojas Bazail

Resumen

El artículo ofrece una panorámica de la reestratificación social ocurrida en Cuba a raíz del proceso de crisis y reforma (1991-actualidad). Indica como la reforma económica de los 90 matizó la centralidad absoluta de lo estatal en diversas direcciones así como los rasgos más evidentes de la reestratificación social. Por otra parte se hace alusión al desarrollo de la política social en Cuba y las características de su implementación, logros y retos que enfrenta.

Abstract

The article provides an overview of the social re-stratification occurred in Cuba in the wake of crisis and reform process (1991-present) . It indicates how the economic reform of the 90 qualified the absolute centrality of the state in different directions as well as the more obvious features of social restratification. Moreover it references to the development of social policy in Cuba and the characteristics of its implementation, achievements and challenges facing done.

i+c

Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

Restratification and Social Policy in Cuba contemporary

Yunier Rojas Bazail

Licenciada en Historia y Máster en Ciencias Históricas por la Universidad de La Habana, Investigadora del Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía e Historia, La Habana, Cuba. Correos: bazail@ffh.uh.cu yunierr@gmail.com

Masters degree in History and Historical Sciences at the University of Havana, Researcher, Department of History, Faculty of Philosophy and History, Havana, Cuba . Post : bazail@ffh.uh.cu yunierr@gmail.com

Palabras clave

1| Desigualdades 2| Reestratificación 3| Pobreza 4| Políticas Públicas

Keywords

1| *Inequalities* 2| *restratification* 3| *Poverty* 4| *Public Policy*

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

ROJAS BAZAIL, Yunier. Reestratificación y Política Social en Cuba Contemporánea. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (4): 199-216, primer semestre de 2016.

Reestratificación y Política Social en Cuba Contemporánea¹

i+c
Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

Introducción

Los años noventa marcan, un parteaguas obligado para la comprensión de las desigualdades en Cuba. La crisis y la reforma de esos años configuraron un escenario de reestratificación social, de expansión de las desigualdades en los ámbitos más diversos y alteraron el tipo de conexión socialismo-igualdad establecido con anterioridad para los diferentes grupos sociales establecidos en los diferentes territorios de la isla.

Es, justo en esa década, que comienza a abrirse el foco temático y el abanico de posiciones de observación de la composición social, con un corrimiento desde el interés en lo propiamente estructural hacia la evaluación de las desigualdades en dos sentidos combinados: su significado para la continuidad del proyecto socialista y sus derivaciones para la política social.

En ese sentido, crisis y reforma condujeron, inexorablemente, a la creación de tendencias apreciables y patente en la reestratificación social. Es por ello que la investigación que hace ya algún tiempo vengo realizando está muy relacionada con las tendencias de reestratificación social que se empezaron a desarrollar en Cuba una vez desaparecido el campo socialista y Cuba perdió más del 50 % de toda la ayuda económica que venía de los países europeos orientales, especialmente de la ex Unión Soviética.

1 Artículo producto de la Escuela Internacional de Posgrado. Políticas para la igualdad: encrucijadas sociales y discusiones sobre futuros, CLACSO-UEH, 2014. Este artículo que les presento tiene la característica esencial de ser un artículo de revisión bibliográfica y síntesis de una investigación mayor titulada: Desigualdades amplias en la Cuba de las reformas económicas. La fecha de inicio de la investigación: febrero de 2012, todavía está en proceso el desarrollo de la misma. Autor: Yunier Rojas Bazail, Dpto de Historia, Facultad de Filosofía e Historia, Universidad de La Habana.

Tendencias de la reestratificación social

Los años noventa evidenciaron, a escala internacional, la desaparición del campo socialista europeo, el fin del bipolarismo y la conversión de Estados Unidos en potencia única. Esto privó a la economía cubana, de sus vínculos comerciales y de sus soportes externos. Ello generó en el país una gran crisis económica y planteó la necesidad de una reforma que permitiera su manejo.

La reforma económica de los 90 matizó la centralidad absoluta de lo estatal en diversas direcciones a través de medidas como:

- Apertura del capital extranjero y ampliación del sector mixto en la economía.
- Reorganización de la propiedad de la tierra: conversión de empresas estatales en cooperativas y entrega de parcelas en usufructo como economía familiar.
- Ampliación de las posibilidades del trabajo por cuenta propia, como autoempleo individual y como microempresas, fundamentalmente familiares, en actividades seleccionadas (servicios gastronómicos, alquiler de habitaciones, por ejemplo)
- Descentralización empresarial y territorial en la toma de decisiones en aspectos seleccionados del uso y del diseño de estrategias.
- Paso progresivo de las empresas estatales a un régimen de autofinanciamiento en divisas.
- Disminución del aparato administrativo estatal.
- Disminución de la oferta de empleo estatal y ampliación del trabajo por cuenta propia y otras opciones privadas.
- Cambios constitucionales como la supresión de la noción de dictadura del proletariado y el carácter clasista del Estado; redefinición del régimen de propiedad socialista, limitando el ejercicio obligado de esta a los medios fundamentales de producción.

Ellas supusieron la posibilidad de emergencia de un modelo de socialismo mixto que todavía no cuaja y que transcurre entre tensiones y conflictos con la centralidad estatal, pues es evidente que la reforma ha

funcionado más como una respuesta táctica coyuntural a imperativos económicos de la crisis, que como a un cambio estratégico conceptual en la construcción socialista.

Crisis y reforma (1991-actualidad) desencadenaron también un proceso de desestructuración de las prácticas cotidianas establecidas históricamente para mantener el nivel de vida alcanzado y satisfacer las necesidades básicas y tuvieron como efecto una reconfiguración de la estructura social y el ensanchamiento de las desigualdades.

No obstante el tiempo transcurrido desde los inicios de la crisis y la reforma y a pesar de las modificaciones en ambas líneas de cambio y sus influencias sobre el estado de la desigualdad han experimentado, puede considerarse que continúa estando vigente la reestructuración, cuyos rasgos más evidentes serían los siguientes:

- Composición de las capas medias y de la pequeña burguesía urbana.
- Diferenciación de los ingresos, segmentación de acceso al consumo y reemergencia de situaciones de pobreza, vulnerabilidad social y marginalidad.
- Configuración de un nuevo patrón de movilidad social.
- Fortalecimiento de brechas de equidad asociadas a la racialidad.
- Reemergencia de la brecha de género.
- Multiplicación de las estrategias familiares de sobrevivencia y de elevación de los ingresos.
- Diversificación de los perfiles subjetivos y de las percepciones sobre la desigualdad social.
- Territorialización de las desigualdades.

Papel del enfoque territorial en el diseño de diferentes políticas.

Con todo, es importante señalar lo siguiente: en Cuba se aprecia una clara vocación por la inclusión del enfoque territorial en el diseño de las políticas económicas y sociales. El principio central de dicho enfoque ha sido el de la nivelación económica de las distintas regiones del país, con el propósito de superar las diferencias heredadas del capitalismo dependiente, que había tenido como consecuencia una he-

terogenización interterritorial excluyente, donde la zona oriental del país habían llevado la peor parte y proveer posibilidades de acceso al bienestar material y espiritual a todas las regiones.²

En mi criterio, estas experiencias tuvieron la limitante de transcurrir en condiciones de alta centralización del modelo económico, donde el nivel territorial de la planificación difícilmente podía trascender el rol de réplica reducida de las políticas nacionales y quedaba muy poco espacio para opciones de autotransformación local.

Ahora bien, tampoco Cuba ha estado ajena a las circunstancias globales que han producido una resignificación de la territorialidad. La reinserción de la economía cubana en los mercados internacionales, donde prevalecen las reglas de la globalización neoliberal, ha significado una reestructuración económica que privilegia actividades y espacios productivos con mayores posibilidades de responder eficazmente a las exigencias de esos mercados.

Aun cuando los efectos de selectividad y exclusión territorial de que ello dimanar se ven amortiguados por la acción redistributiva estatal, las ventajas competitivas de determinadas áreas geográficas³ están desempeñando un papel decisivo en las posibilidades de inclusión de los territorios en las estrategias de enfrentamiento a la crisis y de desarrollo del país. Ello provoca que las medidas que integran el reajuste hayan tenido una expresión territorialmente diferenciada en cuanto a sus efectos concretos. Con la crisis y la reforma se instauran los mecanismos de selectividad territorial que refuerzan un escenario espacialmente diferenciado, anterior, atenuado por las políticas de igualamiento que han caracterizado la transición socialista cubana.

En ese contexto, en Cuba tienen lugar procesos de heterogenización de los actores y las sociedades locales, diferenciación interterritorial, multiplicación de los contactos entre lo local y lo global, alterando los rasgos de las estructuras sociales territoriales y sus roles en la reproducción de las relaciones sociales.

Las investigaciones sobre el nivel de pobreza urbana han manifestado una franja poblacional del 14,7% y ello se manifiesta con mayor intensidad en la zona oriental del país.

Un estudio sobre las desigualdades espaciales del bienestar en Cuba demostró que los nuevos procesos (creación o incentivo

2 Espina, Mayra 2010. *Desigualdades, desarrollo y políticas sociales. Acercamiento desde una perspectiva compleja* (La Habana: Centro Félix Varela)

3 Las áreas geográficas con determinadas ventajas económicas son: Ciudad de La Habana, Varadero, norte de Ciego de Ávila y norte de la provincia de Holguín, entre otros.

de formas de propiedad no tradicionales, mecanismos de mercado, fortalecimiento de forma de producción cooperativa e individual y de la gestión familiar) tienen una expresión territorial desigual y muestran sus manifestaciones más potentes y ventajosas en territorios como La Habana, norte de Matanzas, nordeste de Holguín, norte de Ciego de Ávila.⁴

En el mapa económico cubano actual es posible distinguir provincias donde se ha producido una rápida conexión con formas económicas revitalizadas (turismo, empresas mixtas) y otras donde esto apenas ha tenido lugar quedando configurada una diferenciación territorial provincial que se expresa en la siguiente clasificación por grupos:

- Grupo I: provincias con alto nivel de inserción en los sectores económicos revitalizados (La Habana, Matanzas, Holguín, Ciego de Ávila)
- Grupo II: provincias con nivel medio (Pinar del Río, Camagüey, Santiago de Cuba, Sancti Spiritus, Isla de la Juventud, Cienfuegos, Villa Clara)
- Grupo III: provincias con bajo nivel (Las Tunas, Granma, Guantánamo)

A esta clasificación por grupos de la diferenciación territorial se podría sumar un análisis estadístico⁵ de correlaciones, aplicado a datos que caracterizan las estructuras socioclasistas provinciales (estructura de la población ocupada según sectores de propiedad-estatal, mixto cooperativo y privado – y según categorías ocupacionales), este análisis evidencia la formación de 4 grandes tipos socioestructurales territoriales: *tipo mixto-estatal, con presencia de obreros y dirigentes: Matanzas, Santiago de Cuba, Isla de la Juventud; tipo cooperativo: Ciego de Ávila, Cienfuegos, provincia Habana; tipo privado (especialmente rural): Pinar del Río, Sancti Spiritus, Granma, Villa Clara, Las Tunas, Camagüey, Guantánamo, Holguín; tipo estatal-privado extranjero con presencia de intelectuales y empleados: Ciudad de La Habana.*⁶

4 El estudio fue realizado por La Comisión Nacional del Sistema de Dirección de la Economía, 2009.

5 El análisis estadístico se puede localizar en Iñiguez, L Y O Pérez. 2006 *Espacio, territorio y desigualdades sociales en Cuba, precedencia y sobreimposiciones.*

6 Estas tipologías tienen como base o fundamento las actividades económicas esenciales que se han registrado en cada uno de los territorios desde 1959, año en

Esta tipología indica aquellos ejes estructuradores que están teniendo la mayor potencia diferenciadora a escala territorial, señala las formas peculiares que en este espacio adopta el reajuste económico y ofrece pistas sobre los actores socioeconómicos que en las distintas provincias tienen el rol fundamental.

Hay que señalar también que entre los factores más poderosos a los que se asocia la condición del espacio como “*regulador inequitativo*”⁷ de oportunidades están: la expansión de formas de propiedad no tradicionales, la amplitud de la presencia de mecanismos de mercado, la jerarquización de sectores y actividades económicas, el fortalecimiento de la propiedad cooperativa e individual en la agricultura y la gestión individual y familiar, todo lo cual contribuye a fomentar un intenso mercado formal e informal.

Con ello se pone de manifiesto la presencia de un patrón de selección territorial que ha acompañado a las oportunidades abiertas por el estado y que tiene como correlato negativo, vulnerabilidades y exclusiones espacializadas que se expresan en una mayor proporción de pobres en determinadas regiones del país.

Por su parte, diversas mediciones del Índice de Desarrollo Humano territorial permiten agrupar todas las provincias en tres niveles de desarrollo. Nivel de desarrollo alto: Ciudad de La Habana y Cienfuegos; medio: La Habana, Matanzas, Villa Clara, Sancti Spiritus, Ciego de Ávila, Isla de la Juventud; bajo: Pinar del Río, Camagüey, Las Tunas, Holguín, Granma, Santiago de Cuba, Guantánamo.⁸

De lo anteriormente expuesto se desprenden algunas inferencias sobre la relación territorio-desigualdad: la baja presencia de territorios que logran los niveles más altos de IDHT, el peso de factores de naturaleza económica aun cuando se instrumenten políticas sociales con fuerte acción modificadora, la preferencia del patrón de configuración de desventajas por territorios históricamente ubicados en situaciones desventajosas (la dificultad para vencer situaciones heredadas y condiciones de partida desiguales).

Con todo, es evidente que ha habido a partir, precisamente, de la inserción de los territorios provinciales en la nueva economía una

que triunfo la Revolución hasta el inicio de la Crisis y Reforma en 1989-90. Es a partir de los años 90 en que hay una apertura al exterior e inversiones de capitales extranjeros que las provincias van, de alguna manera, a insertarse en la nueva dinámica de las relaciones económicas en Cuba.

7 Informe de Investigación Anual de las Expresiones Territoriales del Proceso de Reestratificación, 2010.

8 Esta información se encuentra recogida en el Informe de Investigación Anual de las Expresiones Territoriales del Proceso de Reestratificación, 2010.

nueva disposición en el patrón de movilidad social de dichos territorios.

En ese sentido, la movilidad estructural generada por la reforma, sobre un escenario de crisis, configura un patrón general de desplazamiento que describe un claro panorama de cambio cuyo signo más relevante es la tensión entre tendencias contradictorias (por su carácter de ascenso y descenso simultáneo), que constituyen el contenido de mayor relevancia para el manejo de las desigualdades desde la política social.

Los mayores efectos de habilitación y constricción de la dinámica socioestructural apuntan en todos los territorios provinciales de la isla en mayor o menor medida hacia las siguientes direcciones:

- Ampliación de fuentes de ingresos y trabajos no estatales.
- Habilitación de nuevas oportunidades de incremento de los ingresos y acceso al bienestar material de forma selectiva que favorecen a familias e individuos con activos y capitales, tangibles e intangibles, que pueden ser puestos a funcionar en el mercado, generando simultáneamente un constreñimiento para grupos y familias que carecen de dichos activos.
- Mantenimiento de la ocupación como un mecanismo importante de obtención de ingresos y canal de ascenso social.
- Fortalecimiento del mercado como espacio en la generación de ingresos y aumento del papel de los ingresos monetarios en la determinación y creación de condiciones de vida.
- Ampliación masiva del acceso a la educación superior (posibilidades de movilidad calificacional ascendente).
- Presencia de barreras para acceder a los cargos directivos para las generaciones más jóvenes y las mujeres.
- Persistencia y ampliación de desigualdades raciales de soporte estructural (desigualdades económicas racializadas) y simbólico (pervivencia de estereotipos, prejuicios y actitudes discriminatorias) que afectan a los grupos no blancos y se asocian a una acentuación de la articulación clase-raza.
- Proceso de recampesinización por el desplazamiento de efectivos laborales hacia las actividades agropecuarias.

- Corrientes de descenso vinculadas a la devaluación de los ingresos personales y familiares, al empobrecimiento y a la precarización espacial.
- Redistribución espontánea del espacio habitacional asociado a la existencia de un mercado informal e ilegal de viviendas, que puede dar lugar a la reemergencia de procesos de fragmentación social y segregación residencial.

Las corrientes de ascenso identificada en los diferentes territorios provinciales lo son sólo parcialmente o cuando menos tienen un carácter ambivalente, en el sentido de que el desplazamiento hacia la propiedad privada puede representar un ascenso en el estatus económico y un descenso en socialización y calificación, mientras que el desplazamiento hacia zonas urbanas puede ensanchar oportunidades de acceso a servicios y de generación de ingresos, pero no siempre se asocia a mejoras en el empleo y las condiciones de vida.

Aun cuando la crisis cubana de los 90 y su continuación en menor medida en los 2000 afectó la calidad de los servicios públicos y obligó a una reforma que implicó el traspaso hacia el mercado de una proporción considerable del consumo familiar, no se ha producido una disminución de la cobertura creada y los gastos sociales han tendido a recuperarse. Se trata de una reforma económica con apertura de mercado y ciertos rasgos de descentralización, pero que conserva y amplía una política social de equidad, de corte universal y unitaria, donde el estado es el máximo responsable y actor.

En el caso cubano, el estado a través de una extensa red pública de cobertura total, es el único o al menos el protagonista hegemónico y decisivo para acceder al bien que se distribuye en el espacio de que se trate.

En términos del debate actual sobre estado-descentralización de las políticas sociales, considero que el caso cubano es paradigmático pues aporta argumentos a favor de la universalización y la estatalidad, como claves de intervención para sociedades periféricas, con recursos limitados, concepción a través de la cual es posible propulsar avances rápidos para los sectores populares e históricamente en desventaja, integrándolos a cuotas básicas y avanzadas de acceso al bienestar en necesidades clave.

Apuntes para el análisis de la política social en Cuba

Después de haber hecho un análisis del proceso de reestratificación social en el país y sus consecuencias e impactos es importante apuntar

que: cuando analizamos la manera en que se ha diseñado y puesto en práctica la política social en la Cuba de la crisis y la reforma esta puede calificarse como una política basada en la integración, centrada en el desarrollo de la sociedad en su conjunto, pero que opera con una gran lógica de unicidad, al combinar en una estrategia notable, prevención, compensación, redistribución y concreción de la llamada intencionalidad social de la economía.

Los rasgos generales de esta política han sido: centralidad de la equidad, como instrumento de avance hacia la igualdad; perspectiva clasista de la inequidad que implica la alteración de la matriz de propiedad sobre los medios de producción y la eliminación de las posiciones estructurales que generan posibilidades de apropiación excluyente del bienestar por unos grupos sociales sobre otros; carácter universal, de cobertura total, centralizado, unitario y planificado de la política social; la absolutización del estado como coordinador y gestor de la política social; la consideración como derecho de ciudadanía de las necesidades básicas (trabajo, servicios de salud, amparo y educación gratuitos); prioridades macroeconómicas que privilegian en gasto de inversión social, baja presencia del mercado como mecanismo de distribución; servicios sociales unitarios y universales. En ese sentido y partiendo de dos elementos básicos de la definición de las políticas públicas: el enfoque (noción que alude al ámbito de la conceptualización, al normativo y de los objetos y problemas sobre los cuales dichas políticas deberían actuar) y el estilo (referido al campo de la aplicación, a los actores y técnicas de intervención sobre el cambio social), puede decirse que la política social de la experiencia socialista cubana, se ha caracterizado por tener como racionalidad organizadora el enfoque integrador y el estilo universalizador, que colocan el ensanchamiento progresivo de los montos y alcances de la redistribución como parámetro rector.

Bajo tal enfoque se considera que en la estrategia de desarrollo social seguida por la transición socialista cubana la equidad se ha concretado como la integración de tres principios básicos: el de igualdad absoluta (expresa la exigencia ético-jurídica de completar un espacio de derechos universales básicos inalienables y oportunidades reales para que todos los ciudadanos puedan desarrollar sus capacidades sin exclusión alguna); el de solidaridad (incluye la atención preferencial diferenciada a las desventajas y necesidades especiales de individuos y grupos sociales particulares, por motivo de discapacidad, ancianidad o desventajas de naturaleza socioeconómico históricas); el de igualdad relativa o proporcional (acepta la presencia de desigualdades legítimas, asociadas al monto, la calidad y la utilidad de aportes laborales o servicios de otro tipo, individuales y colectivos).

A ello se añade la consideración de la equidad como propuesta de norma distributiva y redistributiva. El propósito de tipo de abordaje es el de la aplicación de criterios de equidad histórico concretos para establecer un sistema de prioridades básicas para la política social. Tales criterios, por su naturaleza histórica y cambiante como la de toda sociedad, deben ser sistemáticamente actualizados y socialmente consensuados.

La norma propuesta en el caso cubano parte de intentar un mejor balance entre los tres principios de equidad arriba apuntados, considerando que, en las circunstancias cubanas, el tercero de ellos ha sido sistemáticamente vulnerado o subvalorado a favor de los dos restantes, con la lógica consecuencia de configurar políticas sociales con muy baja capacidad para el reconocimiento de la diversidad y para la generación de innovación social e incentivos productivos. Los elementos generales de esta norma son: La ausencia de desigualdades asociadas a relaciones de explotación o dominación de cualquier tipo, que enajene y ponga en situación de inferioridad a cualquier grupo social; la ausencia de la condición de pobreza y la garantía del acceso a la satisfacción de las necesidades básicas para todos los grupos sociales; el aseguramiento de espacios de igualdad para bienes que no pueden ser objeto de distribución mercantil, para todos los grupos sociales y una mayor utilización del mercado como mecanismo complementario indirecto de distribución que admite diferencias; el reconocimiento a la legitimidad de las desigualdades asociadas al trabajo y a la atención a desventajas sociales, y de la expresión de las diferencias que no ponen en desventaja o afectan el derecho a la igualdad de otros individuos y grupos; la inclusión de acciones de discriminación positiva o acción afirmativa para atender necesidades especiales de grupos con desventajas históricas acumuladas que no pueden aprovechar adecuadamente las opciones de distribución igualitaria de bienes; el derecho y el deber de contribuir individualmente al bien común en dependencia de la magnitud de los ingresos personales y de la capacidad productiva; disminución progresiva de la relevancia relativa de fuentes de ascenso económico ajenas al trabajo (remesas, economía sumergida) como efecto del fortalecimiento de las asociadas al trabajo; la organización de la redistribución a partir de mecanismos de participación democrática y de autogestión.

Lo más relevante aquí es que estos elementos no pueden ser tomados como efectos secundarios y subordinados de la política económica, sino que ellos constituyen, en sí mismos, dimensiones sustantivas de una estrategia de desarrollo, y que en esta lógica el alivio de la pobreza y la atención a las desventajas forman parte de una polí-

tica más amplia de desarrollo social y de un manejo universalista, más que focalizado.

Esta centralidad de la equidad y de la promoción de igualdad como valor y finalidad de la política social y como expresiones concretas de la justicia social se ha concretado en el carácter universal, de cobertura total, centralizado, unitario y planificado de la política social; la absolutización del Estado como su coordinador y gestor; la consideración como derecho de ciudadanía de las necesidades básicas (trabajo, servicios de salud, amparo y educación gratuitos); prioridades macroeconómicas que privilegian el gasto de inversión social y baja presencia del mercado como mecanismo de distribución.

El modelo general es el del socialismo. Lo que tiene de peculiar el submodelo cubano es la celeridad, radicalidad y extensión del proceso de implantación de la propiedad estatal y la cuasi absolutización de ésta como fórmula de propiedad social y de configuración de nuevas estructuras sociales, y de construcción de servicios sociales unitarios y universales.

Se parte de que la equidad y la justicia social no son función de la distribución de ingresos monetarios a escala individual y familiar, que no es este el factor decisivo para asegurarlas y que ellas dependen directamente de la acción redistributiva estatal a través de los gastos sociales con énfasis en las transferencias por servicios que promocionan desarrollo y amparo a través de espacios de igualdad. Espacio de igualdad define un mecanismo de distribución a través de los fondos sociales de consumo, que se caracteriza por la universalidad, masividad, gratuidad o facilidad para el acceso, condición de derecho legalmente refrendado y carácter público centralizado de su diseño y de la garantía para acceder a él, participación social, preponderancia de las soluciones colectivas sobre las individuales, homogeneidad, calidad creciente, opción de integración social en igualdad de condiciones para todos los sectores sociales, independientemente de sus ingresos y aspiración a la igualdad de resultados. En el caso cubano el Estado, a través de una extensa red pública de cobertura total, es el único o al menos el protagonista hegemónico y decisivo, de estos espacios distributivos, no existen otras alternativas (privadas o extraestatales en general) para acceder al bien que se distribuye en el espacio de que se trate, o estas son de muy bajo perfil y no pueden competir con la opción estatal.

Tomando el gasto social como expresión concentrada de las estrategias de intervención sobre el cambio social, y analizándolo en una perspectiva dinámica, observamos que la política social cubana, desde el inicio de la experiencia socialista en la década de los 60s, se

caracteriza por una alta prioridad macroeconómica de la esfera social, indicando con ello su la centralidad de la equidad social. Aún en la década de los 90s, en condiciones de crisis y de reforma económica, la proporción del gasto público social con relación al PIB se mantuvo por encima del 20%6, situación solo similar a la de Uruguay y Brasil en América Latina.

Encontramos también que esta estrategia de arquitectura social logró una alta estabilidad en el tiempo de sus montos generales y de su estructura de prioridades, con un fuerte peso en la inversión social (salud, educación) y en los subsidios, acentuando el rol del consumo social en la distribución, por encima del de los ingresos individuales y familiares.

Como promedio, los gastos de inversión social hacia finales de la década del noventa e inicios de la actual década, en su conjunto, sobrepasan el 47 % del total de gastos sociales, marcando con ello la tónica de la política social cubana orientada al desarrollo, su énfasis preventivo y la relevancia de los espacios de igualdad y del consumo social frente al mercado y el consumo individual autónomo. Muestra también esta estructura de los gastos sociales como un elemento relevante del acceso al bienestar en el plano familiar como la vivienda ha quedado sistemáticamente en un plano muy rezagado con respecto a otras esferas atendidas por la intervención pública.

En términos de manejo de las dimensiones sociales del desarrollo y de la promoción de equidad en una sociedad periférica, puede decirse que la experiencia cubana muestra que la universalización de los derechos sociales de ciudadanía a través de una amplia intervención estatal y de su regulación en todas las esferas, y de servicios homogenizados para toda la sociedad es una fórmula eficiente para proveer rápidamente integración social a las más amplias mayorías y priorizar la agenda social de los sectores populares, mejorando su acceso al bienestar, aun en condiciones de poco crecimiento económico. Un cálculo de la pobreza para 1984 la estimó en un 6,3%, proporción relativamente baja para una sociedad de recursos limitados como la cubana.

La política social de la reforma, aunque conservó el enfoque y el estilo tradicional de universalización e integración social, se modificó en el sentido de adecuarse a las nuevas circunstancias y atender con mayor eficacia las vulnerabilidades y desventajas acentuadas con la crisis. Aquí se aprecian dos momentos de reforma: Un primer momento tiene que ver con la creación de condiciones para el restablecimiento económico y el amortiguamiento de los costos sociales y abarca acciones como la disminución de la oferta de empleo estatal y la ampliación del trabajo por cuenta propia y otras opciones privadas,

la implementación de mecanismos que eleven la articulación entre la retribución por el trabajo y los resultados productivos individuales y colectivos; implementación de sistemas de remuneración en divisas en actividades y ocupaciones seleccionadas; aumentos salariales para actividades seleccionadas, que generan divisas o por su rol social prioritario (personal de la salud, la educación, la ciencia y el orden interior); garantía de protección a trabajadores de actividades económicas cerradas o reestructuradas; legalización de las remesas familiares y despenalización de la tenencia de divisas; creación de una red pública comunitaria de alimentación subvencionada para personas de bajos ingresos; Jerarquización, dentro del conjunto de servicios públicos, de la educación y la salud, como forma de optimizar el uso de los recursos.

Un segundo momento, iniciado hacia finales de los años 90s y fortalecido a inicios de los 2000, se orienta a recuperar la acción proactiva estatal en la inversión social de cara al desarrollo, el rol de la equidad y de los espacios de igualdad y se sustenta en la implementación de nuevos programas sociales dirigidos a la modernización y el rescate de los servicios públicos, especialmente en salud y educación, la elevación del protagonismo de lo local-comunitario como espacio de la política social (Implementación del programa de trabajo comunitario integrado, creación de un nuevo movimiento de trabajadores sociales a escala comunitaria, programas de masificación de la cultura y atención focalizada a necesidades espaciales y sectores vulnerables y pobres, aumento de las pensiones y de los salarios en general y en grupos ocupacionales seleccionados).

Así, a pesar de que la crisis de los noventas afectó la calidad y posibilidades como satisfactores de necesidades de los servicios públicos, y de que varias de las medidas del reajuste económico implicaron el traspaso hacia el mercado de buena parte del consumo familiar, no se produjo una disminución de la cobertura creada y los gastos sociales han tendido a recuperarse. De manera que es posible hablar de una reforma económica con cierta apertura de mercado y ciertos grados de descentralización, pero que conserva y amplía una política social de equidad, de corte universal y unitaria y donde el Estado es el máximo responsable y actor. Los resultados obtenidos por Cuba en el Índice de Desarrollo Humano hacia finales de los 90s, sin haber superado totalmente la crisis son una muestra elocuente de los avances obtenidos por la política social, aunque la proporción de población en situación de pobreza ha tendido a mantenerse y ha sido muy difícil de remover. De todas formas observando en conjunto la experiencia de la política social cubana de los últimos 50 años, resaltan al menos como elementos de buenas prácticas: Una consideración

del ser humano y de sus necesidades básicas amplia e integral, esto es, que no las restringe a la alimentación y a los servicios básicos, sino que incluye en estas relevantes elementos de la espiritualidad y la cultura. La primacía de la equidad sobre el eficientismo. Universalización radical, expresada en servicios de cobertura total a partir de la demanda real. Permanencia y estabilidad de las estrategias en el tiempo. Responsabilidad del Estado. Elevado peso de la inversión en elementos de desarrollo (salud y educación). Amplio perfil de la asistencia social. Integración a partir del empleo. Colocación de las estrategias de alivio a la pobreza dentro de estrategias más amplias de desarrollo social, con menor peso del asistencialismo. Por otra parte es significativo subrayar que a través de la nueva descentralización territorial y empresarial, el énfasis en el desarrollo local y la diversificación de fuentes de empleo e ingresos, se permitirá un mejor manejo de las políticas sociales esto, como es lógico, en un contexto de conservación de las políticas universales básicas. Ello permitirá una mejor expresión y atención a las diferentes diversidades.

A modo de cierre

El proceso de reestratificación social en Cuba ha venido de la mano de la crisis y la reforma. Dicho proceso se ha manifestado por la existencia de diferentes tendencias que han sido la pauta de creación de un nuevo cuadro socioestructural en la sociedad cubana. Ante ello el diseño de la política social ha tenido que hacerse de manera muy inteligente.

La política social de la transición socialista cubana y de su reforma ha partido del criterio de la equidad y la justicia social como sus valores y fines centrales y del criterio de que estas no son función de la distribución de ingresos monetarios a escala individual y familiar, que no es este el factor decisivo para asegurarlas, sino que dependen directamente de la acción redistributiva estatal a través de los gastos sociales con énfasis en las transferencias por servicios que promocio- nan desarrollo y amparo a través de espacios de igualdad.

Podemos decir que haciendo una valoración de la política social cubana en su conjunto y trayectoria en aras del logro de la promoción de equidad, consigue subrayarse que la práctica muestra que los derechos sociales están amparados por una interposición del estado que mejora el camino al bienestar, aun en condiciones de poco crecimiento económico.

Bibliografía

Acanda, Jorge Luis 2005 *Cambios en la sociedad civil cubana y su reflejo en el pensamiento cubano de los años 90* (La Habana: Universidad de La Habana).

- Albuquerque, F. 1995 *Espacio, territorio y desarrollo económico local* (Santiago de Chile: IL-PESLC-IP-R).
- Camacho, D 1992. *Los movimientos sociales en la sociología latinoamericana reciente* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Espina, Mayra 2010 *Desigualdades, desarrollo y políticas sociales. Acercamiento desde una perspectiva compleja* (La Habana: Centro Félix Varela).
- 2008 *Viejas y nuevas desigualdades en Cuba. Ambivalencias y perspectivas de la reestratificación social* (Buenos Aires: Nueva sociedad).
- 2003 *La comprensión sociológica del cambio social. De la perspectiva simple a la compleja* (La Habana: Centro Juan Marinello).
- 2003 *Reajuste y movilidad social en Cuba* (Santiago de Chile: Universidad ARCIS).
- 1995 *Tropiezos y oportunidades en la sociología cubana* (La Habana: ICAIC).
- Fidel, C 2008 *Territorio, condiciones de vida y exclusión* (Buenos Aires: Colección CLACSO-CROP).
- Informe de Investigación Anual de las Expresiones Territoriales del Proceso de Reestratificación, 2010.
- Iñiguez, L Y O Pérez 2006 *Espacio, territorio y desigualdades sociales en Cuba, precedencia y sobreimposiciones* (La Habana: Ciencias Sociales).

Prólogo a *Nosotros los indios*

Norma Giarracca

Resumen

En el prólogo al libro de Hugo Blanco, *Nosotros Indios* –que recorre grandes páginas de la historia de su país hasta llegar a la esperanza del Chiapas mexicano en 1994, al Foro Social Mundial que abre el milenio en 2001, y adentrarse en los significados depredadores y mortificantes del neoliberalismo actuales– Norma Giarracca describe su trabajo como una muestra de la fuerza del orden colonial en los países andinos pero a la vez de la potencia de estos pueblos que marcan siempre senderos de rupturas con las simples prácticas que remiten a sus raíces culturales.

Abstract

*In the foreword to the book of Hugo Blanco, *Nosotros Indios*, which goes to great pages in the history of his country up to the hope of the Mexican Chiapas in 1994, the World Social Forum that opens the millennium in 2001, and into predators meanings and mortifying of neoliberalism actuales- Giarracca Standard describes his work as a sign of strength of the colonial order in the Andean countries but also of the power of these people that always marked trails breaks with simple practices that refer to their cultural roots.*

i+c

Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

Preface to Nosotros los indios

Norma Giarracca

Era Profesora-investigadora del Instituto Gino Germani, Coordinadora del Grupo de Estudios Rurales, Universidad de Buenos Aires. Coordinadora durante 1997 y 2002 del Grupo de Trabajo de Desarrollo Rural de CLACSO. Es una referencia ineludible sobre temas agrarios y campesinos. Falleció en 2015.

She was Professor and researcher at the Institute Gino Germani , Coordinator of the Group of Rural Studies , University of Buenos Aires. Coordinator during 1997 and 2002 of the Working Group CLACSO Rural Development . She is a reference on agricultural issues and peasants. He died in 2015 .

Palabras clave

1| Estudios Rurales 2| Estado 3| Campesinado 4| Políticas Públicas 5| Movimientos Sociales

Keywords

1| *Rural Studies* 2| *State* 3| *Campesinado* 4| *Public Policy* 5| *Social Movements*

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

GIARRACCA, Norma. Prólogo a *Nosotros los indios*. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (4): 217-224, primer semestre de 2016.

Prólogo a *Nosotros los indios*¹

i+c

Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

Estamos frente a un libro que conmueve y sorprende por muchas razones. Conmueve por la posibilidad de conocer de modo directo las luchas de América/Abya Ayala extendidas por múltiples tiempos y territorios. Conmueve porque las resistencias están narradas en una forma simple y profunda; conmueve por lo que representa su autor, Hugo Blanco, para muchas generaciones de luchadores; por su inmenso afecto por la selva y por la Pachamama; por el privilegio de convertirnos en testigos del intercambio epistolar entre el protagonista y José María Arguedas en los últimos momentos trágicos de la vida del escritor. Conmueve por constatar una vez más los infinitos sufrimientos que el orden colonial infligió e inflinge a vastas poblaciones; sorprende por el grado de empobrecimiento subjetivo del “hombre moderno” que es capaz de provocar los peores sufrimientos en prisiones, enfrentamientos, saqueos.... Sorprende por la actualidad que adquieren esas luchas de los años sesenta en los contextos regionales e internacionales actuales tan diferentes en algunos aspectos y tan cercanos en la continuidad del poder colonial y depredador. Sorprende y conmueve la posibilidad de seguir los derroteros de aquel estudiante de agronomía que en estas tierras argentinas se convierte en un militante político tenaz e íntegro hasta llegar a este presente de madurez y compromiso.

Por eso un primer interrogante que nos podemos formular como consecuencia de la lectura de *Nosotros los Indios*, expresa qué fue los tiempos y las luchas del joven Hugo Blanco con las actuales. O dicho de otro modo, qué nos otorgan sus reflexiones para pensar las luchas de hoy. Nos otorga su escritura como un legado de quien reflexiona sobre su propia vida y la transmite como experiencia militante a las generaciones posteriores.

Hugo Blanco es “un sujeto social rebelde”, que pudo sentir las injusticias, las injurias, la tragedia colonial de sus hermanos indígenas en su propio cuerpo y generar ese “nosotros” que da título a este

1 Prólogo al libro *Nosotros los indios* de Hugo Blanco, Ediciones Herramienta y Ediciones La Minga, julio de 2010.

libro. Fue un dirigente campesino con reconocimiento internacional en épocas en que muchos hombres y mujeres podían sentirse irreductiblemente rebeldes pues había un futuro posible; es decir, había certezas en las teorías emancipadoras y ejemplos históricos para constatarlas. Los debates de los pensadores y militantes de la Revolución de Octubre, el monumental emprendimiento de la China de Mao Tse Tung, el voluntarismo infinito de Sierra Maestra o los movimientos de liberación de África, permitían pensar vías y horizontes posibles.

Existía un pensamiento político, una decisión ligada a una ruptura -como lo define Alain Badiou- y que Carlos Marx lo había expresado como una apuesta en su “Manifiesto”. Ese pensamiento político emancipador aún circulaba como un fantasma cruzando mares y entremezclándose con las ideas de los intelectuales indígenas y criollos de América Latina con las de los revolucionarios de la India, de África y de Asia. Esa apuesta a la construcción de un “espacio de no dominación”, atravesaba tiempos y territorios, influía en revoluciones y rebeliones, partidos de izquierda europeos, batallas de liberaciones nacionales. Finalmente como construcción histórica se agotó porque, a mi juicio, cayó en la trampa que la “modernidad” le tendió: el “desarrollo”, “la modernización”, “la tecnociencia”; es decir el predominio de la regulación social frente a sus raíces libertarias.

El agotamiento de los pilares de la modernidad socavó la emancipación para quedarse con la pura regulación, con el puro control social. Pero la potencia de ese pensamiento decimonónico que prefiguraba un espacio de “no dominación”, que fue capaz de articular las luchas obreras europeas con las campesinas e indígenas de América Latina o las de liberación nacional de Asia y África, impregna aún hoy la búsqueda de los pensamientos emancipatorios en las múltiples resistencias. Y, a mi entender, Hugo Blanco viene a representar esta constante, esta tenacidad, esta presencia irreductible de un pensamiento político, es decir de una decisión ligada a una ruptura; a la ruptura con un orden moderno/colonial, capitalista, racista, patriarcal e individualista.

En la segunda mitad del siglo XX, comienzan a decaer las teorías críticas donde las ideas de “revolución” y de “sociedad igualitaria”, aparecían viables y posibles. No obstante, siempre la decisión de entregar la vida a esas luchas fue una opción difícil como bien lo demuestra este libro. Y esto por muchas razones; la primera se encuentra en el nivel de sufrimiento personal, las penurias en las prisiones, el ominoso reconocimiento de lo que es capaz de hacer quien domina, la sensación de estar siempre cerca de la muerte. Blanco lo sabe y cuando lo narra nos advierte no sólo acerca de su propio sufrimiento

sino de los que aún padecen muchos seres humanos en todo el mundo; sufrimientos con los que convivimos durante nuestras vidas, a veces concientes, decididos a denunciarlos y combatirlos y muchas otras veces, negándolos, haciendo como que suceden en lugares tan lejanos que no nos involucran. Él se preguntaba al salir de las prisiones cómo es posible que los seres humanos nos acostumbremos a coexistir con el sufrimiento de tantos otros que quedan allí. En efecto sabemos de ese sufrimiento como así también de un listado interminable de situaciones mortificantes y ominosas que involucra aborígenes, presos, niñas en estado de secuestro sexual, jóvenes en riesgo de fusilamientos, habitantes de favelas faccionalizadas, y largos etcéteras.

Considero que el hallazgo más significativo en la lectura de este libro reside en la historia de vida de Hugo Blanco, en ese andar político más parecido al de los activistas indígenas del presente que al de los luchadores de las décadas de 1960 y 1970.

Y este es precisamente el dispositivo que habilita no sólo reconocerlo por sus luchas dentro de su tiempo sino como un sujeto capaz de adelantarse a él. Creo que esto es uno de los puntos que permite dar cuenta del motivo de tanto respeto: por un pasado comprometido pero también por ser un sujeto capaz de leer las circunstancias de las acciones colectivas de La Convención y Lares en una clave en la que se escuchan los sonidos actuales del sureste mexicano zapatista, la rebeldía indígena de las montañas y selvas ecuatorianas o la esperanza campesina e indígena boliviana.

Detengámonos un instante en esta cuestión ¿qué han sido de los referentes de las luchas de las décadas del sesenta y setenta? La mayoría de ellos son hoy nombres del pasado y cuando participan en la política actual lo hacen como funcionarios, legisladores, líderes de partidos políticos y no siempre en posiciones que rememoren sus historias rebeldes. Hugo Blanco es una de las dignas excepciones y este libro es una de las claves para comprenderla como tal. Él no pudo imaginar luchas ni senderos sin estar allí, inmerso en esos mundos a los que de ningún modo deseaba “representar” sino aportar presencia, coraje, lucidez, compromiso. En el libro nos cuenta como fue buscado por otros líderes para realizar acuerdos y que siempre se negó a llevarlos a cabo convencido del papel de los colectivos, de las comunidades como centro de las decisiones. En un momento cuando se refiere a las guerrillas sostiene “Las ideas que yo tenía en la cabeza por influencia cubana no cuentan, cuenta lo objetivo; afortunadamente siempre respeté lo que la mayoría opinaba y, en el caso de la lucha armada, también”.

Las “buenas intenciones” de quienes creen saber qué necesitan los campesinos, las comunidades indígenas y deciden otorgarlo, sea

una conducción política, una ideología o una fórmula para llevar a cabo una reforma agraria, representan una historia repetida y conocida por los que seguimos de cerca los avatares de los pueblos. Es una vieja discusión que atravesó el siglo XX desde sus comienzos cuando las revueltas campesinas de la Rusia pre-revolucionaria, llenas de coraje y novedades eran ignoradas y despreciadas porque sus bases comunitarias no tenían “ningún valor” para la revolución que ciertos círculos ilustrados imaginaban. O recuérdese el desprecio con que fueron tratadas las comunidades indígenas de los territorios latinoamericanos durante la puesta en marcha de reformas agrarias “modernizadoras”. Blanco ironiza al respecto: “se trajeron fórmulas de no se dónde, salidas de no se qué iluminados cerebros, siendo que nosotros tenemos una organización colectivista milenaria, el ayllú, la comunidad campesina”. Los pensamientos que acompañaron muchas luchas así como los gobiernos desarrollistas latinoamericanos profundizaron, a veces más allá de su “buena voluntad”, las relaciones que los distintos órdenes coloniales habían impuesto a lo largo del siglo. Las comunidades fueron acusadas de atraso, improductividad, ignorancia e inferiorizadas frente a una supuesta modernización que acarreaba prácticas científicas, superiores, productivas que encarnaban el “avance y el progreso”. En otras palabras, como dice Boaventura de Sousa Santos se las convertía en “ausentes” en una operación que llegó hasta lograr verdaderos “epistemicidios” y genocidios.

Hugo Blanco recorre grandes páginas de la historia de su país hasta llegar a la esperanza del Chiapas mexicano en 1994, al Foro Social Mundial que abre el milenio en 2001, y adentrarse en los significados depredadores, mortificantes del neoliberalismo de nuestros días. Recorremos con él desde aquel impresionante campo de experimentación político que fue la reforma agraria en el departamento de Cusco, arrancada al poder por las movilizaciones y luchas campesinas de La Convención y Lares; las corrientes internas entre los dirigentes; los juicios de desahucio; los derroteros institucionales de gobiernos militares; la cárcel, la amnistía, la solidaridad internacional y hasta sus varios exilios y regresos; siempre el regreso a ese lugar que sin duda lo marcó como sujeto pero al que él dejó marcas que perdurarán más allá de su propia vida.

Este libro también es una muestra de la fuerza del orden colonial en los países andinos pero a la vez de la potencia de estos pueblos que marcan siempre senderos de rupturas con las simples prácticas que remiten a sus raíces culturales. Creo no equivocarme si digo que Blanco expone esta tensión constante de nuestros países en las figuras contrapuestas de dos escritores: Mario Vargas Llosa y José María Arguedas.

Mientras el tayta, como lo llama Blanco a Arguedas, vive, crea, padece desde las raíces de su “Perú profundo”; Mario Varga Llosa

habla el lenguaje del colonizador, habla por boca del “amo”. Arguedas es un hombre libre mientras el “moderno” Vargas Llosa no lo es. No puede serlo pues nunca es libre aquel que lleva la voz del amo adentro. Y en esta tensión se retuercen aún nuestras naciones (de este viejo y desgastado Estadonación) habitadas por indígenas, mestizos y los poderosos criollos europeizados que pueden enraizarse en los territorios que les dieron cobijo, o pueden quedar atrapados por la colonialidad del etnocidio y del epistemicidio.

Por último, querría realizar una pequeña reflexión sobre las resistencias de nuestro tiempo. Nunca las luchas de los pueblos de la América Latina estuvieron tan articuladas como en la actualidad. El Cono Sur nunca estuvo antes tan cercano a los problemas de las comunidades de las sierras peruanas, de los territorios altos de Guatemala o del Sureste mexicano como en estos tiempos. ¿Qué habilitó esas cercanías y hermandades en las luchas? En gran parte, fue el proyecto geopolítico militar internacional que decidió apropiarse de los recursos naturales de nuestros territorios en una segunda vuelta de la historia colonizadora. El actual saqueo de los recursos es sólo comparable al de los primeros siglos de la devastación colonial; antes se hizo en nombre de la modernización y la evangelización, hoy se hace en nombre del desarrollo, la democracia y la ciencia (la tecnociencia). Dice la pensadora Ana Esther Ceceña al respecto:

“Un único proyecto de mercantilización total de la naturaleza para uso masivo desde el centro de México hasta la punta de Tierra del Fuego. No se trata de la explotación de los elementos naturales para uso doméstico, ni local ni nacional, sino de su explotación de acuerdo con las dimensiones de un comercio planetario sostenido, en un 50 %, por empresas transnacionales. La infraestructura que se propone –y que se requiere– es justamente la que permitirá a América Latina convertirse en una pieza clave en el mercado internacional de bienes primarios, a costa de la devastación de sus territorios, abriendo nuevamente esas venas de la abundancia que sangran a la pachamama y que alimentan la acumulación de capital y la lucha mundial por la hegemonía. El diseño de esta infraestructura va del corazón a las extremidades, del centro de Sudamérica hacia los puertos en el caso de IIRSA y de Colombia-Panamá hacia la frontera con Estados Unidos en el caso del Proyecto Mesoamericano, nuevo nombre del Plan Puebla Panamá” (Caminos y agentes del saqueo de América Latina en <http://www.biodiversidadla.org/content/view/full/52722>)

La dominación es continental, pero las resistencias también lo son. Pocos argentinos saben, por ejemplo, que cuando el valiente pueblo de la localidad patagónica de Esquel impuso su plebiscito para rechazar la minería en su localidad tenía como paradigma el pueblo hermano de Tambogrande en Perú que un año antes había logrado el mismo rechazo con el mismo dispositivo. Las resistencias contra la devastación minera, de los bosques y las selvas, de la tierra y de los recursos del subsuelo recorren el continente desde México hasta ese sufrido sur patagónico de la Nación Mapuche. El ejemplo de las poblaciones amazónica de Bagua durante 2009, mostró que contra un pueblo decidido a mantener su territorio no hay transnacionales ni gobiernos coloniales que basten.

Este libro es una de las tantas bisagras que se proponen entrelazar estas luchas; narra las del pasado cuyos destellos libertarios se visualizan en las del presente; marca rupturas y continuidades al tiempo que nos desafía a seguir pensando desde nuestros diferentes lugares y luchas actuales. Esos lugares en la selva amazónica de una tenacidad sin límites en 2009, en las grandes alturas del Cusco peruano o de El Alto en Bolivia, del sureste mexicano de “la Digna Rabia”, en esa digna Nación Mapuche que expresa su repudio al Chile racista, en esos lugares a recuperar de los pueblos Kollas o del pueblo Diaguita del Noroeste argentino; la perseverancia de las comunidades ecuatorianas, con las huelgas de los obreros argentinos que no se doblegan. Esos lugares de las luchas por mantener los cerros y montañas fuera del alcance de las corporaciones mineras de los pueblos cordilleranos de Chile, Argentina y de toda la Abya Yala.

Una luchadora de la Asamblea de Chilecito, de Provincia de La Rioja de Argentina, que intenta mantener su cerro fuera del alcance de la devastadora empresa minera Barrick Gold – en el conflicto sintetizado en la consigna “El Famatina no se toca” – siempre cuenta una historia que une tiempos y articula resistencias de un modo fácil de comprender por quienes habitamos estos territorios de antiguos pobladores olvidados por algunos. Dice Gabriela que los ancianos riojanos narran que en la cumbre del cerro Famatina descansan las almas aborígenes y cuando se produjo el levantamiento de Túpac Amaru, el Famatina tronó llamándolos a recuperar sus territorios y la dignidad de su cultura. La lucha para preservar el cerro de la minería a cielo abierto, así como tantas otras- por la tierra, el agua, los derechos sociales, la autonomía cultural pero también política de las comunidades, etc.-, entretejen hoy viejas y nueva voces de resistencias en una concepción del tiempo difícil de comprender por el orden colonial de ayer y de hoy.

Aportes de coyuntura

iHC



La sección de *Aportes de coyuntura* de la Revista *i+c* CLACSO tiene la intención de publicar expresiones y enfoques plurales acerca de las cuestiones políticas referidas a problemáticas locales, regionales y latinoamericanas.

La meta de este apartado es sumar y, eventualmente, impulsar controversias y/o acuerdos que contribuyan a la evolución de la disparidad de las posiciones que emergen desde la urgencia de la inmediatez de los tiempos de la coyuntura política y socioeconómica.

Las exposiciones teñidas de una clara mirada rigurosa que publicamos en este apartado son producciones de autores y/o colectivos orgánicos, con experiencias e itinerarios, sin limitaciones de las posiciones o matices ideológicos de los productores que proveen los textos aquí publicados. Los trabajos son expresiones y responsabilidad de los autores.

Los derechos humanos como paradigma de una sociedad de iguales y diferentes

Fortunato Mallimaci

Resumen

En este trabajo el autor analiza los vínculos entre lo político, religioso y cultural, así como la forma en que éstos producen y reproducen sociabilidades y subjetividades latinoamericanas. En estas relaciones se destacan las pujas por la distribución de la riqueza y la ampliación de derechos, tanto individuales como colectivos, y en particular, las luchas vinculadas a los derechos humanos, cuyo itinerario llevó a consolidar políticas de Estado en algunos países, que marcan un horizonte posible para el continente.

Abstract

In this paper the author analyzes the links between political, religious and cultural , and the way they produce and reproduce sociabilities and Latin American subjectivities. In these relationships stand bids distribution of wealth and expansion of rights , both individual and collective , and in particular the struggles linked to human rights, whose itinerary took consolidate State policies in some countries , which mark a possible horizon for the continent.

i+c

Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

Human rights as paradigm a society of same and different

Fortunato Mallimaci

Investigador Superior del CEIL/CONICET en el Programa Sociedad, cultura y religión. Profesor titular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Ex Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Desde 2008 miembro de la Comisión Provincial por la Memoria y Preseidente de la Asosicación de Cuentistas Sociales de la Religión del MERCOSUR. Líneas de investigación: sociología histórica del catolicismo, grupos religiosos en sectores populares y pobreza y políticas sociales.

Senior Investigator of CEIL / CONICET in the society, culture and religion program . Professor of the Faculty of Social Sciences of the University of Buenos Aires. Former Dean of the Faculty of Social Sciences of the University of Buenos Aires. Since 2008 member of the Provincial Commission for Memory and Preseidente of Asosicación of social scientists of religion MERCOSUR . Research interests: historical sociology of Catholicism , religious and grassroots groups in poverty and social policies.

Palabras clave

1| Derechos Humanos 2| Democracia 3| Estado 4| Política 5| Religión

Keywords

1| *Human Rights* 2| *Democracy* 3| *State* 4| *Politics* 5| *Religion*

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

MALLIMACI, Fortunato. Los derechos humanos como paradigma de una sociedad de iguales y diferentes. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (4): 227-238, primer semestre de 2016.

Los derechos humanos como paradigma de una sociedad de iguales y diferentes

i+c
Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

“No hay un *hombre cósmico* en nuestra Patria Grande, pero hay un *ser humano latinoamericano* cuya dignidad de persona ha sido negada planetariamente por el colonialismo y que se abre paso lentamente contra éste.

Este *ser humano latinoamericano* sigue reclamando su dignidad de persona, su derecho a ser tratado como ser libre, con autonomía moral y condiciones externas para su desarrollo en coexistencia. La historia de este reclamo humano a la *personalidad* es la de los Derechos Humanos en nuestra región”.

Los Derechos Humanos como programa y realidad
Raul Zaffaroni , Guadalajara, diciembre de 2014

América Latina está en un amplio proceso de recomposición política, cultural y religiosa. El esfuerzo de mirarse más “hacia adentro” esta reconfigurando el panorama social de la región. Hay avances y retrocesos pero los pisos de donde se parten son cada vez más altos en la búsqueda de dignidad y justicia. Los reclamos de las grandes mayorías populares son cada vez mayores y de destaca el de los derechos humanos como horizonte de sentido.

En nuestra América Latina se vivieron periodos de colonialismo español, inglés y norteamericano que desconocieron los derechos al ser humano. Los discursos racistas, esclavistas y positivistas –desde lo político, académico, científico y religioso– proclamaron que había razas inferiores y mestizas que no estaban capacitadas para gobernar y grupos específicos fueron considerados como “no personas” y por ende descartables. Los movimientos populares –llamados despectivamente populismos como sinónimos de manipulación, autoritarismo, chauvinismo– ampliaron la ciudadanía en el siglo XX especialmente para trabajadores urbanos y hubo incipientes estados benefactores. Luego siguieron dictaduras cívico-militares y religiosas que trataron de destruir las conquistas sociales del “populismo” y rehacer los vínculos con los organismos internacio-

FORTUNATO MALLIMACI

nales de financiamiento como el FMI, el Banco Mundial y grandes bancos. Las crecientes deudas externas de nuestros países expresan esas dependencias. Los procesos postdictaduras, las transiciones democráticas y las actuales democracias condensan hoy esos avances y retrocesos.

Para aquellos que seguimos apostando a procesos emancipatorios nacionales, regionales, populares y democráticos es una tarea a profundizar. Y esta tarea no es fácil puesto que la misma es realizada en un momento y tiempo histórico que condiciona al que investiga. Hacerlo en dictaduras o en periodos de neoliberalismo, ajuste y privatizaciones o en crisis de la sociedad salarial o en momentos actuales de “genocidio por goteo” a jóvenes pobres de las barriadas (Zaffaroni, 2014). Esos avances populares vuelven a “patear el tablero” de los grupos acomodados y dominantes.

Más aún comprender América Latina supone reconocer múltiples situaciones donde coexisten concentración de riquezas y aumentos en la desigualdad (Piketti, 2014), la dominación, el colonialismo y la resistencia junto a logros de mayor ciudadanía obtenidos por movimientos sociales junto a Estados nacionales y democráticos. Se trata de equilibrios inestables, con avances y retrocesos, donde la manera como nuestras poblaciones viven los hechos y las representaciones, las creencias y los acontecimientos, los olvidos y las memorias, suponen dejar de lado determinismos (sean cuales fueren biológicos, económicos, mediáticos, ideológicos, religiosos, étnicos o de género) como reduccionismos a últimas instancias. El capitalismo se presenta como religión única y busca continuamente nuevos adeptos y sacrificios en todas las clases sociales.

Los vínculos entre lo político, religioso y cultural producen y reproducen diversas sociabilidades y subjetividades latinoamericanas que lejos estamos de conocer plenamente y donde los actores luchan cotidianamente por el poder de nominar. La puja por la distribución y ampliación de derechos individuales, sociales y de reconocimiento se han incrementado en el siglo XXI dando lugar a nuevas fronteras y alianzas.

En democracia conviven junto a un proceso masivo de individuación y pluralidad situaciones de comunitarizaciones minoritarias que exigen sus derechos. Al mismo tiempo el derecho a la paz, a un medio ambiente sustentable y al bienestar ha crecido en América Latina y forma parte de la agenda actual. El esfuerzo del gobierno colombiano y de las FARC para dialogar y poner fin al largo conflicto armado, la enorme difusión e impacto que tuvo la visita del papa Francisco a Cuba luego de la mediación realizada en-

tre el gobierno de USA y de Cuba para reanudar relaciones, levantar el bloqueo y reconocer la lucha del pueblo cubano por su libertad muestran que la búsqueda de la paz y la justicia son caminos necesarios e imprescindibles.

Del mismo modo reaparecen los vínculos entre política y religión, reflejados en el abrazo del papa Francisco con Fidel Castro, único líder latinoamericano que se reunió con tres papas católicos. Que un actor significativo como el papa Francisco haya participado en uno y otro muestra los cambios que estamos viviendo en la Patria Grande. (Mallimaci, 2015) Contrasta ese esfuerzo del Vaticano por la paz en la región con las declaraciones del futuro presidente de la Argentina, Mauricio Macri pidiendo –a sugerencia del gobierno de EEUU– por sanciones al gobierno de Venezuela por no “respetar la democracia”.

Nuevamente está en juego el papel del Estado-Nación y de la sociedad como productores de identidades y memorias. Están tensionadas frente a un mundo que se globaliza con redes, concentraciones y medios de comunicación que llegan cada vez a más personas transformando la concepción del tiempo y espacio conocido y las dificultades de dar respuestas locales con sentido. Como nos recuerda E. Hobsbawm (1995) “La destrucción del pasado, o más bien de los mecanismos sociales que vinculan la experiencia contemporánea del individuo con la de generaciones enteras, es uno de los fenómenos más característicos y extraños de la postrimería del siglo XX”.

Por eso han sido tan importantes en Argentina los juicios contra los responsables del terrorismo de estado producido por la dictadura cívico-militar y religiosa entre 1976 y 1983. Bajo las consignas “verdad, memoria, justicia” los organismos de DDHH lograron que el parlamento votara las leyes que nominaron a esos delitos como crímenes de lesa humanidad y comenzará en el siglo XXI el juzgamiento por tribunales comunes en todo el país. Esa memoria de justicia desde las víctimas encontró eco en la sociedad civil y en el estado, comenzando una disputa con otras memorias dominantes sobre esos hechos que reproducían el “relato” de los victimarios.

Como con los otros derechos, la disputa sobre su aplicación es una lucha en el largo plazo. Luego de ganar las elecciones a presidente de la Argentina el candidato de derecha Mauricio Macri el 22 de noviembre de 2015 proclamando que iba a “eliminar el curro de los DDHH”, el diario *La Nación* publicó un editorial el día siguiente exigiendo al nuevo presidente que finalice con estos juicios al terrorismo de estado dado que eran una “venganza” contra las FFAA y los que los habían acompañado. La indignación colectiva fue tan amplia que los propios periodistas y trabajadores del diario hi-

cieron pública su rechazo a esa editorial. La experiencia muestra una vez mas como la movilización popular es la que impide retrocesos en los derechos adquiridos.

Donde se amplían las “funciones” del Estado-Nación es en su poder coercitivo y represivo. La exigencia de la ciudadanía y de los poderes internacionales de “combatir el narcotráfico” y la “inseguridad” está produciendo miles de víctimas –especialmente jóvenes de barriadas populares– legitimadas por el “punitivismo mediático” de las empresas de medios de comunicación concentradas. Hoy ya no son las FFAA las que reprimen abiertamente sino las policías locales asesoradas y equipadas internacionalmente. Son esas policías vinculadas a grupos empresariales y a actores estatales las que regulan los negocios ilegales de la droga, la trata de personas y la venta de armas.

Por eso crece la necesidad de cada vez más abrirnos a una sociología que abandone poco a poco análisis y categorías de un cierto nacionalismo metodológico y que nos desafía desde una latinoamericanización de nuestro saber que transforma estructuras de poder, imaginarios, representaciones y nuestra vida cotidiana. (Quijano, 2014) El modelo de modernidades múltiples va más allá del universalismo abstracto y pone también el acento sobre el reconocimiento de las diferencias tanto al interior como al exterior del Estado- nación dentro de espacios regionales diferenciables según culturas e historias. La modernidad latinoamericana es diferente a la modernidad europea y a la yanqui.

Un ejemplo lo muestra el movimiento de mujeres que quiebra imaginarios patriarcales dominantes entre lo público y lo privado, entre el hogar y la política y lo hace desde mujeres movilizadas en amplios sectores sociales: las marchas por toda América Latina con la consigna Ni una Menos contra los asesinatos de mujeres y Ni una Mas contra las miles abusadas es la expresión visible de cómo continúa la violencia de género y las concepciones patriarcales en las subjetividades cotidianas.

Vivencias y situaciones de pre, post y modernidad conviven en un mismo espacio social donde precarios e integrados, iguales y diferentes, con escaso y amplio capital social deben enfrentarse a riesgos y destinos en común tanto a nivel laboral como social y ambiental. En dicho contexto complejo y desigual, los ricos y los pobres tienen distintos capitales para enfrentarlos. Servicios sociales para pobres, escuela para pobres, trabajo para pobres, subsidios para pobres en otras palabras derechos focalizados en los pobres, reproducen y estigmatizan a los pobres. Por eso surge el inquietante interrogante ¿quién y cómo

garantizara para todas las personas los mismos derechos, una vida digna y feliz para todos y todas?; ¿Como se obtiene un sentido común que apoye derechos universales cuando los paradigmas dominantes afirman el mérito, el reconocimiento sólo al responsable, la diferenciación y que no hay dinero para todo?

Ser humano latinoamericano

Se trata de retomar una reflexión que suponga que todas las personas que habitan el planeta deben tener, gozar y ser partícipes de los mismos derechos que los haga dignos y felices como dice Eugenio Zaffaroni en el artículo citado. No hay víctimas culpables y víctimas inocentes sino seres humanos ignorados, invisibilizados y ninguneados que deben ser escuchados y tenidos como sujetos y actores válidos y racionales de interpelación y compromiso.

Para ello creo importante revisitar una sociología de la ciudadanía y de las personas que haga eje en el defensa de los derechos humanos como paradigma general para comprender el mundo de la vida en A. Latina. Más allá de las crisis, deslegitimaciones y las experiencias de mundialización, es dentro del Estado- nación al interior de un mundo globalizado donde los derechos se obtienen, pelean, disputan, crecen y/o retroceden. Numerosos autores han hablado los últimos años de ciudadanía social, ciudadanía sexual, ciudadanía activa, ciudadanía plural, ciudadanía religiosa y muchas otras como expresión de la necesidad de ampliar los derechos y reconocimientos (universalizando en algunos casos y diferenciando en otros dado que somos todas y todos iguales y diferentes al mismo tiempo) hacia algunos de los campos, grupos o personas hasta ahora negados por las leyes y el imaginario social dominante. Esta insistencia en ampliar la noción de ciudadanía hacia el conjunto de los derechos humanos, muestra y demuestra que más allá de proclamas, leyes o discursos, no todas las personas han sido o son iguales en el trato (y maltrato) por el estado, la sociedad, empresarios, el poder judicial, grupos dominantes y/o hegemónicos y medios de comunicación masivos.

Una reflexión sobre la ciudadanía y sus derechos en la larga duración debe realizarse en perspectiva histórica y sociológica. De este modo evitaremos no solo “naturalizaciones” (“siempre ha sido así” o “nunca sucedió”) sino también concepciones evolucionistas (“cada vez estamos “mejor” o “peor” según perspectivas ideológicas) que suponen construcciones sociales acumulativas y escalonadas sin analizar avances y retrocesos, pugnas de poder, actores que son hegemónicos en un momento y luego son subalternos perdiendo así conquistas alcanzadas,

nuevos actores y movimientos sociales con sus reclamos específicos, etcétera. (Abramovich-Pautassi,2010)

Frente a propuestas liberales y neoliberales que hoy solo reclaman más mercado, más individualismo, más instante y mas lógica empresarial donde lo único sagrado es el capitalismo desregulador que elimine o descalifique a personas y movimientos que exigen derechos humanos universales, es bueno recordar otras conceptualizaciones. Para eso recomiendo volver a un texto clave y central en el análisis sociológico sobre el concepto de ciudadanía en una sociedad dividida en clases sociales como es la capitalista. Se trata es la conferencia dada por el profesor de sociología , el liberal T.H. Marshall en la Universidad de Cambridge en 1949 en un homenaje al economista A. Marshall con el título *Citizenship and Social Class and others essays*. (Marshall y Bottomore, 1998)

En esta ponencia Marshall nos muestra como se construyó un concepto de ciudadanía y de derechos ampliado en Inglaterra desde una mirada histórica y sociológica estimulante y provocativa. El autor logra formular un modelo de ciudadanía que integra al mismo tiempo y en un mismo nivel los derechos civiles, políticos y sociales y afirma que la ciudadanía es realizada (o se realiza) cuando los tres derechos poseen el mismo valor y legitimidad. Hoy, en el siglo XXI, agregaríamos la exigencia por nuevos derechos personalísimos, de género, ambientales , étnicos , relacionales, etcétera.

Los derechos son :”aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una sociedad. Todo el que lo posee disfruta de igualdad tanto en los derechos como en las obligaciones que impone la propia concesión”

¿Quiénes tiene pleno derecho hoy en una sociedad? ¿Quien y como se garantizan esos derechos; cuales son las responsabilidades del estado, del mercado y del individuo en su realización y cumplimiento; como resolver el conflicto entre la propuesta de lucro metódico y racional del capitalismo que produce injusticias y desigualdades con la igualdad de todas las personas que declama y promete la democracia? ¿Es posible garantizar para todos los ciudadanos y ciudadanos un mínimo de vida digna y feliz, una sociedad que permita ejercer a cada persona su libertad y promover cada vez más igualdad, justicia social y bienestar para todos? Para eso, tanto ayer como hoy que rechazar ética y epistemológicamente la pregunta: ¿dado que tenemos recursos limitados, qué se priorita?

Frente a visiones hegemónicas que nos han y siguen predicando en nuestros países que primero llegan los derechos individuales, luego los políticos y al final los sociales, el autor citado nos

recuerda que los derechos en siglos anteriores no necesariamente estuvieron ligados a la ciudadanía. “la fuente original de los derechos sociales fue la pertenencia a las comunidades locales y las asociaciones funcionales, pero fue complementada y sustituida progresivamente por la Poor Law y por un sistema de regulación salarial”...Y agrega: ”Pero exactamente al final del siglo XVIII se estaba produciendo la batalla final entre lo viejo y lo nuevo, la sociedad planificada y la economía competitiva. Y en aquella batalla la ciudadanía se dividió contra sí misma situando los derechos sociales en el partido de lo viejo, y los civiles, en el de lo nuevo”. La ley para pobres que se aplicará también en otros países europeos (Castell, 1997) “no es un ejemplo aislado de este divorcio de los derechos sociales del estatus de ciudadanía”.

El artículo de Marshall plantea un debate que está en el corazón del capitalismo: ¿como lograr la convivencia entre la democracia y el capitalismo ?, ¿entre la igualdad de ser persona y la desigualdad de clases del mercado capitalista o en otras palabras ¿cómo resolver el conflicto entre la igualdad entre las personas que propugna la democracia y la precariedad y desigualdad simbólica, económica y laboral que lleva adelante el sistema capitalista de forma integral?

En el modelo del liberal Marshall se busca extender los derechos sociales en un capitalismo que produce profundas diferencias sociales. “la extensión de los servicios sociales no es (en principio) un medio de igualar rentas. Lo que importa es que se produzca un enriquecimiento general del contenido concreto de la vida civilizada, una reducción generalizada del riesgo y la inseguridad, una igualación a todos los niveles entre los menos y los mas afortunados” y más adelante expresa “Los derechos sociales en su forma moderna suponen una invasión del contrato por el estatus(de ciudadanía), la subordinación del precio de mercado a la justicia social, la sustitución de la libre negociación por la declaración de derechos... “El incentivo que actúa en el sistema de libre contrato del mercado abierto es el beneficio personal; el que corresponde a los derechos sociales es el deber público ¿A cual se está apelando? A los dos”

El responsable último de estos derechos sociales, según nuestro autor es el Estado que debe garantizar la distribución del bienestar. Ahora, ¿es la ciudadanía social parte integrante de la ciudadanía universal? , los derechos sociales como salud, hábitat, trabajo, educación, seguridad ¿son derechos iguales al resto o dependen de los recursos económicos que en un momento histórico tiene el estado para redistribuir? Marshall –como buen liberal inglés– recuerda que difícilmente se pueden mantener libertades democráticas si no hay es-

pacio para la libertad económica en una “sociedad mixta”. Y también insiste con el mismo énfasis que esa libertad sólo será posible si se logra un mínimo de igualdad universal, es decir para todos y todas. Por eso no deja de remarcar que la intervención del estado en la economía capitalista debe garantizar (hacer garantizar) un mínimo de bienestar para todos y cada uno/una de los ciudadanos. Las múltiples dimensiones de la ciudadanía deben gozar de la misma legitimidad y los derechos sociales son tan importantes como el derecho a la libertad y a la participación.

Hay poco insistencia en sus trabajos en la manera de obtener esos derechos (se omiten luchas, conflictos y represiones, hay grupos sociales concretos que lucharon por ampliar o restringir derechos) aunque recuerda con insistencia que durante el siglo XX la ciudadanía y el sistema de clases del capitalismo “se han hecho la guerra”.

Ampliar derechos desde una visión universalista de bienestar en sociedades homogéneas deja poco espacio a la importancia de las diferencias y la igualdad en sociedades que se han ido heterogeneizando y fragmentando donde las continuas migraciones desafían la ciudadanía relacionada con la nacionalidad y las categorías de género muestran lo reduccionista del universal a ser varón (los derechos civiles, políticos y sociales fueron nulos o discriminatorios para mujeres, migrantes, minorías sexuales, ancianos, etcétera).

Debemos exigir que todos los derechos humanos sean considerados en un mismo plano, o sea que cumplir con los derechos civiles, los derechos políticos, los derechos sociales y los personalísimos es parte constitutiva de una sociedad de iguales con ciudadanía plena que busca dejar atrás todo resabio de colonialismo y desigualdad. El capitalismo busca eliminar esta discusión en nombre de la imposibilidad económica y pospone la promesa para siglos futuros. Construir un nuevo sentido común desde el paradigma de los derechos humanos en América latina es una necesidad urgente para construir sociedades y estados donde el deseo de “vivir bien” y el “buen vivir” no sea una promesa escatológica sino una concreción en el aquí y el ahora.

Bibliografía

Abramovich, V. y L. Pautassi 2010 *Medición de Derechos en las Políticas Sociales* (Buenos Aires: Editores del Puerto).

Beck, Ulrich 2006 *Reinventar Europa: una visión cosmopolita* (Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona).

- Hobsbawn, Eric 1995 *Historia del siglo XX* (Barcelona: Crítica).
- Mallimaci, Fortunato 2015 *El mito de la Argentina laica. Catolicismo, política y estado* (Buenos Aires: Capital Intelectual).
- Marshall, T. H. 1950 *Citizenship and social class: And other essays* (Cambridge, England: University Press).
- Marshall, T.H. y Tom Bottomore 1998 *Ciudadanía y clase social* (Madrid: Alianza Editorial).
- Piketti, Thomas 2014 *El Capital en el siglo XXI* (Buenos Aires: FCE).
- Quijano, Anibal 2014 *Cuestiones y horizontes. De la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder* (Buenos Aires: CLACSO).

La desigualdad, tarea pendiente y posible en América Latina

Enrique Valencia Lomelí

Resumen

En este trabajo se analiza las distintas realidades y desafíos a los que se enfrenta la región en cuanto a la constitución de sociedades profundamente desiguales, y a las distintas alternativas que se llevaron a cabo durante la última década para combatirla.

Abstract

In this paper the different realities and challenges facing the region in terms of the constitution of deeply unequal societies, and the various alternatives that were carried out during the past decade to combat discussed.

i+c

Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

Inequality, task pending and possible in Latin America

Enrique Valencia Lomelí

Profesor-Investigador de la Universidad de Guadalajara. Coordinador del Grupo de Trabajo Pobreza y Políticas Sociales de CLACSO. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores reconocido en nivel II. Con experiencia en coordinación de grupos de investigación en política social (México, Francia) y en estudios comparados de política económica/política social (Francia, Corea del Sur). Ha desarrollado proyectos de investigación con redes regionales (GRINTER), nacionales (Red Observatorio Social, Proyecto CIESAS México: un balance de su tránsito democrático?, CEAPE del Sistema Universitario Jesuita), internacionales (en grupos de investigación de la Universidad de Guadalajara con Francia en tres proyectos ECOS-ANUIES, 1997-2007, con Corea del Sur en la Universidad Kyung Hee, sobre globalización en México y Corea del Sur, con Australia en la Universidad Tecnológica de Sydney sobre globalización en el Pacífico). Ha participado en proyectos de evaluación de políticas sociales en México y América Latina.

Research Professor at the University from Guadalajara. Group Coordinator Working Poverty and Social Policy CLACSO . Member of the National System Researchers recognized at level II . With experience in coordinating groups social policy research (Mexico , France) and comparative studies Economic policy / social policy (France, South Korea). It has developed projects regional research networks (Grinter), national (Red Observatorio Social, Project CIESAS Mexico : a balance its democratic transition ?, CEAPE of Jesuit University System), international (Research groups of the University Guadalajara with France in three projects ECOS- ANUIES , 1997-2007, Korea South Kyung Hee University on globalization in Mexico and South Korea , with Australia at the Technological University Sydney on globalization in the Pacific) .

Palabras clave

1| América Latina 2| Políticas Sociales 3| Pobreza 4| Desigualdad 5| Redistribución

Keywords

1| *Latin America* 2| *Social Policies* 3| *Poverty* 4| *Inequality* 5| *Redistribution*

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

VALENCIA LOMELÍ, Enrique. La desigualdad, tarea pendiente y posible en América Latina. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (4): 239-250, primer semestre de 2016.

La desigualdad, tarea pendiente y posible en América Latina

A partir de los cambios democráticos en América Latina (AL)¹ y posteriormente con el incremento de los gastos sociales incorporados en el “giro a la izquierda” (Filgueira, 2013), se fue generando un discurso optimista: *AL le está ganando la batalla a la pobreza*. Se fue cimentando un “modelo de crecimiento con redistribución de ingreso en construcción” (Cacciamali y Cury, 2014: 202). Después de una década de fuerte crecimiento de la pobreza² –los años 80 (un brinco de prácticamente 20% para llegar a 48.4% de la población en 1990)–, y de otra en que el progreso social fue mínimo –los años 90 (una reducción de apenas 10%, para situarse en 43.8% en 1999)–, había indicadores para el optimismo en la región. Hasta antes de que se sintieran más fuertemente los efectos de la crisis global en la región, la pobreza se había reducido entre los años 2002 y 2011 en 32%, y la pobreza extrema, aún más, en 38%. En 2011, todavía 29.6% de la población experimentaba la pobreza, pero los avances sociales eran perceptibles; comparando con datos de 1990, la disminución de la pobreza extrema había sido aún más notable con un corte a la mitad (de 22.6% a 11.6% de la población).

Especialmente en la primera década de los años 2000 se hablaba de diversos factores: entre otros, de crecimiento económico (y su impacto en la generación de empleo) (CEPAL, 2015A), nuevas políticas sociales (transferencias monetarias condicionadas –TMC– y pensiones no contributivas –PNC) (Cruces y Gasparini, 2013; Filgueira, 2013), cambios en los mercados laborales (incremento de los salarios

1 No es propósito de este texto asumir la homogeneidad de AL. La región es tierra de diversidad en capitalismo (Bizberg, 2015) y en regímenes de bienestar (Barba, 2012). Nos arriesgamos a señalar que el reto distributivo atraviesa esta heterogeneidad, aunque la dimensión y las formas sean de nuevo diversas según los regímenes y sus trayectorias. Por economía de espacio no estaremos ni señalando ni mostrando siempre la pluralidad de situaciones.

2 Los indicadores de pobreza son tomados de la base de datos CEPALSTAT de CEPAL en <http://www.cepal.org/en/datos-y-estadisticas>. Página consultada el 15 de diciembre de 2015.

mínimos reales, con México como excepción) (CEPAL, 2015:34-50), cambios en la estructura demográfica (Ros, 2009; Cruces y Gasparini, 2013), disminución de la desigualdad (Lustig, López-Calva y Ortiz-Juárez, 2014) y generación de una “coalición laxa” con reclamos distributivos (Filgueira, 2013: 43). Efectivamente, los salarios mínimos reales entre 2003 y 2013 aumentaron 47%(CEPAL, 2015A: 38) y se generaron programas sociales “nuevos”: se generalizaron en la región los programas de TMC (Valencia, 2008; Gentilini, Honorati y Yemtsov, 2014) y se impulsaron propuestas de PNC(Cruces y Gasparini, 2013); además de que en algunos países se movilizaron (o consolidaron) enfoques universalistas en las políticas sociales (Barba, 2012; Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2014) con impacto de coaliciones distributivas. Por otra parte, se generó una dinámica económica relevante, en una buena medida con economías recentradas en el auge de las materias primas o reprimarización (por el factor China), aunque con debilidad en el desarrollo tecnológico y sin retomar el dinamismo económico de los años sesenta y setenta (Salama, 2012). Acciones públicas redistributivas de acuerdo a Cacciamali y Cury (2014: 202) potencializaron “los beneficios del crecimiento de las exportaciones de *commodities*”. En varios países de la región hubo avances en la “incorporación social” (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2014).

Sin embargo, los efectos de la crisis global de 2008-2009 frenaron este optimismo de AL o sobre AL³. Entre 2011 y 2014, la pobreza y la pobreza extrema se han quedado prácticamente en los mismos porcentajes (alrededor de 28% y 12% respectivamente); y en 2014 había 4 millones más de pobres extremos (CEPAL, 2015A: 18). En íntima relación con esta nueva dinámica, los impactos económicos de la crisis global han sido muy severos y el PIB por habitante⁴ en promedio anual sólo creció 1.8% entre 2011 y 2014, con tendencia decreciente y aproximación a cero crecimiento, frente al 5% de 2010 después de la recesión de 2009. Ante el freno de la demanda mundial, los precios de los productos básicos de exportación de la región han continuado la tendencia a la baja desde 2011 hasta 2015 (CEPAL, 2015B).

3 El Panorama Social 2014 señalaba: “En efecto, las estimaciones regionales muestran que la tendencia a la baja de las tasas de pobreza y pobreza extrema se ha desacelerado e incluso revertido en los primeros años de la presente década, hecho que, asociado al crecimiento demográfico, deja como saldo un mayor número de personas en situación de pobreza extrema en 2013” (CEPAL, 2014: 15).

4 Los datos del PIB por habitante pobreza son tomados de la base de datos CEPALSTAT de CEPAL en <http://www.cepal.org/en/datos-y-estadisticas>. Se refieren a tasas de crecimiento del PIB por habitante a precios constantes. Página consultada el 16 de diciembre de 2015.

Así, las bases económicas de las políticas sociales de los años 2000 se están debilitando; la reprimarización (y “desindustrialización precoz”) de una parte importante de la región muestra con mayor claridad sus vulnerabilidades (Salama, 2012: 66). ¿Llega así a su fin la etapa de reducción de la pobreza iniciada en los años 90 pero acentuada en la primera década de los años 2000? Este “experimento social de construcción de ciudadanía” (Filgueira, 2013: 43) ¿se detiene durablemente o entra en crisis? El “modelo de crecimiento con redistribución de ingreso” ¿pierde sus bases económicas principales y se comprueba que la debilidad tecnológica de América Latina conduce a empleos de baja calidad y a una “promoción del bienestar de baja calidad”? (Cacciamali y Cury, 2014: 202 y 206).

Dado el contexto económico mundial, con la desaceleración de China, los problemas europeos para retomar el crecimiento y la debilidad en la recuperación de los Estados Unidos, es difícil prever un repunte significativo del crecimiento latinoamericano (FMI, 2015). Dicho entonces brutalmente: ¿AL está condenada a mantener importantes tasas de pobreza (casi un tercio de su población)? ¿A mantener muy altas tasas de pobreza y de “vulnerabilidad”⁵ a la pobreza (la mitad la población)? Si asumiéramos la vieja hipótesis (en múltiples ocasiones rechazada) que el factor de reducción de la pobreza es el crecimiento económico, la respuesta probablemente sería positiva para los próximos años y con mínimas opciones de políticas económicas y sociales; si asumimos (correctamente) la multifactorialidad de la pobreza (y que no cualquier crecimiento es pro-pobres), la respuesta debe ser más precavida y con más opciones. El relativo dinamismo económico regional ha sido un factor de la reducción de la pobreza en los años recientes, pero no necesariamente (Ros, 2009)⁶ ni en todos los países el más importante (Salama, 2012). La opción de políticas redistributivas reaparece en este contexto con mayor fuerza.

Si seguimos con el ejercicio retrospectivo, fue relevante la reducción de la pobreza en los últimos años en AL, con repunte del dinamismo económico pero con ligera reducción de la desigualdad. Contrasta que los quince países con información 2002-2011 (o aproximada) en las bases de datos de CEPAL⁷, todos redujeron la pobre-

5 Para 2013, CEPAL (2015A: 21) calculó que sólo 49.1% de la población de AL no era pobre ni vulnerable a la pobreza.

6 Para Cruces y Gasparini (2013) el crecimiento fue el factor más importante para la reducción de la pobreza en la primera década de los años 2000.

7 Los datos de la población en situación de incidencia y pobreza, y del índice de concentración de Gini son tomados de la base de datos CEPALSTAT de CEPAL

za (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela; Costa Rica, El Salvador y México, la redujeron en apenas 2 o 3 puntos porcentuales); y que en cambio, de los catorce países con información 2002-2011 (o aproximada) acerca de la desigualdad de ingresos (medida con el índice de Gini), ocho países la disminuyeron (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y Venezuela); pero cinco países apenas la redujeron en uno o dos puntos⁸ (Colombia, Honduras, México, Panamá, República Dominicana) y uno la incrementó (Costa Rica).

Como resultante, a pesar de la disminución en la desigualdad de ingresos a partir de 2002 (y hasta 2011), AL sigue siendo una región muy desigual. Incluso después de 2011, AL se estancó en la muy alta desigualdad (cercana a un índice de Gini de 0.50). Entre los países con información posterior a 2011 en la base de datos de CEPAL, varios países o incrementaron su desigualdad o la mantuvieron en los mismos niveles (la incrementaron con cambios iguales o mayores a un punto, Ecuador, México y Venezuela; la mantuvieron con cambios menores a un punto, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Panamá y Perú) y sólo unos pocos la redujeron (con disminuciones superiores a un punto, Paraguay, República Dominicana y Uruguay)⁹.

En la mayoría de los países latinoamericanos las políticas económicas y sociales han sido débiles en la dinámica redistributiva¹⁰. Por ello, parafraseando a Cacciamali y Cury (2014) en realidad podemos hablar de *modelo de crecimiento con (aún muy baja) redistribución de ingreso*. La comparación con la Unión Europea (UE)(CEPAL, 2015A) es ilustrativa (ver Gráfica 2). Ambas regiones son semejantes en su muy alta desigualdad de mercado¹¹, pero el peso del Estado redistributivo con las políticas fiscales y sociales es desigual: mientras en la UE la política fiscal disminuye la concentración del ingreso en 19 puntos

en <http://www.cepal.org/en/datos-y-estadisticas>. Página consultada el 16 de diciembre de 2015.

8 Si multiplicamos el índice de Gini por 100.

9 De nuevo, si multiplicamos el índice de Gini por 100.

10 Aunque puede destacarse que en los años 2000 en América Latina se generó un quiebre de tendencia hacia una menor desigualdad y que pueden destacarse lecciones aprendidas de estos años. Agradezco a Juliana Martínez Franzoni su debate y propuesta acerca de este quiebre de tendencia.

11 Aunque puede destacarse que en los años 2000 en América Latina se generó un quiebre de tendencia hacia una menor desigualdad y que pueden destacarse lecciones aprendidas de estos años. Agradezco a Juliana Martínez Franzoni su debate y propuesta acerca de este quiebre de tendencia.

(o 39%) en AL la disminución es de apenas 3 puntos (o 6%)¹², el efecto acumulado de políticas fiscales y sociales¹³ es de 26 puntos en la UE (o 53%) y de sólo 9 puntos en AL (o 18%). Lo que nos permite suponer que los márgenes de actuación política en AL son aún muy significativos. En el menú de opciones destacan las políticas redistributivas¹⁴.

Sin embargo, la tarea es compleja, más cuando regresan esquemas de las viejas políticas de austeridad, ya experimentadas con graves efectos sociales y económicos en AL en los años 80, y actualmente en boga en los países de Europa del Sur también con crisis social y económica incluidas y que tendrán efectos duraderos (Blyth, 2013; Stuckler y Basu, 2013). Los ajustes con austeridad en los años 80 en AL fueron profundamente regresivos y en caso de retornar pondrían en cuestión los avances no sólo de “incorporación social”, sino también de “incorporación de mercado” (Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea, 2014)¹⁵. Con austeridad y crisis del modelo exportador de materias primas, se disminuirían drásticamente las capacidades de generación de empleo formal y se agudizaría la precariedad laboral (CEPAL, 2015: 39). Por ello, ciertamente recuperar el dinamismo económico es necesario para enfrentar durablemente la desigualdad (y disminuir así la pobreza) (Ros, 2009), pero subrayamos no es lo único.

Con las complejidades señaladas, la clave está en que el freno del crecimiento no significa condena en AL para seguir con muy alta desigualdad y alta incidencia de la pobreza. El pesimismo ante las perspectivas del crecimiento puede convertirse en voluntad redistributiva no solamente del Estado (y de las élites), sino en especial de acciones ciudadanas desde abajo, con impulso de los movimientos sociales. Las coaliciones redistributivas tienen un menú de posibilidades (además de reimpulsar el dinamismo económico y enfrentar los enfoques de austeridad): políticas fiscales, políticas laborales y políticas sociales¹⁶.

12 Para Piketty (2013: 390), un índice de Gini de 0.46 refleja una desigualdad de ingresos muy fuerte. El autor se refiere en este caso a la desigualdad de ingreso del trabajo.

13 En este caso salud y educación (CEPAL, 2015A).

14 No señalamos que estas políticas son las más factibles en los escenarios posibles. Sólo que son parte del menú de opciones y que serán factibles de acuerdo a la consolidación de coaliciones redistributivas.

15 La segunda incorporación se refiere a la creación de empleos formales, bien pagados, y la primera a la garantía de derechos sociales para todos.

16 Los retos son diversos para cada sociedad latinoamericana. Aquí sólo se apuntan tendencias generales que requieren una consideración detallada por país o conjuntos de países.

El boom exportador de materias primas tenía su espejismo fiscal incrustado: el acceso a recursos fiscales más fáciles políticamente que los impuestos sobre la renta y el patrimonio; la caída de los recursos de estas exportaciones paradójicamente ofrece la alternativa de reformas fiscales progresivas, con especial acento en el impuesto sobre la renta, el patrimonio y las utilidades bursátiles y financieras. La resistencia de las élites económicas estará ciertamente presente, como lo ha estado en la historia latinoamericana (Salama, 2012).

Si bien en AL se dieron avances recientes en el proceso de generación de empleos formales y en incremento de los salarios mínimos, enfrentar la heterogeneidad estructural sigue siendo una histórica gran agenda pendiente (CEPAL; 2015). La histórica debilidad latinoamericana en inversión en ciencia y tecnología, favorece la creación de empleos de baja calidad. Más aún, el freno económico y las políticas de austeridad pueden generar riesgos de retroceso en lo logrado en algunos países y detener la creación de empleos formales. Una agenda redistributiva de corto y largo plazo requiere tanto desalarización y mejoras salariales para impulsar el mercado interno, como de modificar la inserción en la economía internacional (más allá de salarios bajos, reprimarización o exportaciones de bajo contenido tecnológico) de los diversos capitalismos de la región (Bizberg, 2015).

En medio de la diversidad de políticas sociales y regímenes de bienestar en América Latina (Barba, 2012)¹⁷, el reto redistributivo está presente en los diferenciados posibles procesos de avance hacia sistemas de protección universales. Incluso los regímenes más universalistas enfrentan problemáticas de segmentación y dualismo (Uruguay) (Antía et alii, 2013) o de límites en la institucionalización de las nuevas políticas (Argentina) (Danani, 2013), pero también los regímenes duales enfrentan procesos de mayor segmentación (México) o de conflictos entre esquemas de universalización y viejas inercias corporativas (Brasil) (Barba y Valencia, 2015) y los regímenes excluyentes atisban la institucionalidad en servicios básicos de amplia cobertura (Bolivia, por ejemplo) (Franzoni y Sánchez Ancochea, 2014). En algunos regímenes, el reto inicial es construir un “universalismo básico”, en otros es superar la segmentación hacia instituciones con enfoque universa-

17 Afortunadamente la bibliografía se ha ido enriqueciendo al respecto. Puede verse el Vol. 22, N° 2 de la Revista Uruguaya de Ciencia Política, con la presentación de diversos casos de América del Sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), de Centro América (Costa Rica) y América del Norte (México), además de una presentación general sobre AL. Puede completarse este balance con los casos de Perú y Bolivia en Martínez Franzoni y Sánchez Ancochea (2014).

lista y en unos más es profundizar los esquemas universales (Filgueira, 2013), todos en la dinámica de agenda redistributiva. Un punto central es, a partir de la experiencia ya ganada, la reforma de las Transferencias Monetarias Condicionadas que llevan prácticamente dos décadas en algunos países de AL. ¿Cuál puede ser el futuro de estos programas con un enfoque más durablemente redistributivo?

Junto con lo anterior, *una opción para las coaliciones redistributivas es su propia consolidación*. Ahí también la heterogeneidad latinoamericana de nuevo está presente porque en algunos países estas coaliciones son (y han sido) extremadamente débiles (como en México) y en otros han logrado avances recientes no sin resistencias (como en Argentina, Brasil y Uruguay) (Barba y Valencia, 2015; Danani, 2013; Antía et alii, 2013). Para su consolidación, las coaliciones redistributivas requieren además de incorporar sectores medios y vencer las resistencias de los corporativismos defensores fundamentalmente de su estatus (Barba y Valencia, 2013; Filgueira, 2013), construir escenarios factibles para la construcción de universalismos. Amplia tarea en un contexto de freno económico y presión para los recursos públicos.

Caracterizar el freno al crecimiento de AL como el fin sin más del margen de actuación de las políticas sociales universales y también del quiebre de la tendencia regresiva en AL, es adoptar la narrativa conservadora. Incluso en periodos de bajo crecimiento, AL puede profundizar o reconstruir las dinámicas redistributivas. Tareas complejas para las coaliciones redistributivas de la región.

Bibliografía

- Antía, Florencia, Marcelo Castillo, Guillermo Fuentes y Carmen Midaglia 2013 “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío desuperar la dualización” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 22, Nº 2, pp. 171-194.
- Barba Solano, Carlos 2012 “Regímenes de bienestar latinoamericanos ¿Universalismo o focalización” en José Luis Calva (Coord.) *Derechos Sociales y Desarrollo Incluyente. Colección Análisis Estratégico Para el Desarrollo*, Vol. 12 (México: Juan Pablo Editores y Consejo Nacional de Universitarios).
- Barba Solano, Carlos y Enrique Valencia Lomelí 2015 *Diversos universalismos en las trayectorias de las políticas de salud en México y Brasil*. Ponencia presentada en el XXXIII International Congress of the Latin American Studies Association, May 27-30, 2015, San Juan, Puerto Rico. 74 Páginas.
- Barba Solano, Carlos y Enrique Valencia Lomelí 2013 “La transición del Régimen de Bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 22, Nº 2, pp. 47-76.

- Bizberg, Ilán 2015 “Tipos de capitalismo en América Latina” en Ilán Bizberg (Coord.) *Varietades del capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile* (México: El Colegio de México).
- Blyth, Mark 2014 *Austeridad. Historia de una idea peligrosa* (Barcelona: Editorial Planeta/Crítica).
- Cacciamali, María Cristina y Eduardo Luiz Cury 2014 “Inserción en la economía mundial, acumulación y mercado de trabajo en América Latina. Diferencias entre el norte y el sur de la región” en Alicia Girón (Coord.) *Democracia, financiarización y neoextraccionismo ante los desafíos de la industrialización y el mercado de trabajo* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas).
- CEPAL 2015A *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2015B *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2014 *Panorama Social 2014 de América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Cruces, Guillermo y Leonardo Gasparini 2013 *Políticas Sociales para la Reducción de la Desigualdad y la Pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, Propuesta y Proyecciones en Base a la Experiencia Reciente*, Documento de Trabajo 142, La Plata, Argentina: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad de La Plata.
- Danani, Claudia 2013 “El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 22, Nº 2, pp. 145-170.
- Filgueira, Fernando (2013), “Los Regímenes de Bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 22, Nº 2, pp. 17-46.
- Fondo Monetario Internacional 2015 *Perspectivas de la economía mundial: ajustándose a precios más bajos para las materias primas* (Washington: FMI).
- Gentilini, Ugo, Maddalena Honorati y Ruslan Yemtsov 2014 *The State of Social Safety Nets 2014* (Washington: World Bank).
- Lustig, Nora, Luis F. López-Calva y Eduardo Ortiz-Juárez 2014 “Los determinantes de la disminución de la desigualdad en América Latina” en Robert Devlin, Oscar A. Echevarría, José Luis Machinea (Editores) *América Latina en una era de globalización. Ensayos en honor de Enrique V. Iglesias* (Washington, D.C., Miami, Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento).
- Martínez Franzoni, Juliana y Diego Sánchez Ancochea 2014 “The Double Challenge of Market and Social Incorporation: Progress and Bottlenecks in Latin America” en *Development Policy Review*, Vol. 32, Nº3, pp. 275-298.
- Piketty, Thomas 2013 *Le capital au XXI^e siècle* (París: Éditions du Seuil).
- Ros, Jaime 2009 “Reducción de la pobreza en América Latina: Incidencia de los factores demográficos, sociales y económicos” en *Revista de la CEPAL*, Nº 98, agosto, pp. 35-45.
- Salama, Pierre 2012 *Les économies émergentes latino-américaines. Entre cigales et fourmis* (París: Arman Colin).

Stuckler, David y Sanjay Basu 2013 *El costo humano de las políticas de recorte. Por qué la austeridad mata* (México: Editorial Taurus).

Valencia Lomeli, Enrique 2008 "Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates", en *AnnualReview of Sociology*, Nº 34, pp. 499-524.

Entrevistas
Marcelo Sain



La entrevista a Marcelo Sain fue realizada por CLACSO.TV. La misma es una plataforma web de difusión de entrevistas, documentales y diversos registros audiovisuales que aborda temas de relevancia en el campo de las ciencias sociales y las humanidades.

Expresa una búsqueda de aportes al análisis de una multiplicidad de temas y problemas de la realidad política, educativa, social y cultural mundial, desde una perspectiva crítica, pluralista y académicamente rigurosa.

Se nutre de producciones propias y de aportes de otras agencias, canales y portales que contribuyen, desde el campo audiovisual, a promover el debate público informado sobre los grandes asuntos de la realidad contemporánea.

Es una iniciativa del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) en asociación con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

El equipo de CLACSO.TV esta conformado de la siguiente manera:

Coordinación general: Martín Granovsky

Equipo de producción: Pablo Gentili, Fernanda Saforcada, Denis Rojas, Pablo Vommaro, Lucas Sablich y Alejandro Gambina

Cámara, iluminación, sonido y postproducción: Guido Ignacio Fontán

Streaming: Christian Iturricha

Diseño gráfico: Marcelo Giardino

Programación Web: Sebastián Higa

Títulos y textos: Alejandro Gambina
(<http://www.clacso.tv/>)

Marcelo Sain

“Si acá se politiza el ejército se hace por derecha, nunca por izquierda”

por Martín Granovsky

Resumen

Entrevista realizada por el periodista Martín Granovsky a Marcelo Sain (UMET) el 11 junio de 2014 en la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, en el marco del Seminario Internacional “Política y policía en América del Sur: miradas comparativas”. En la misma, se analiza distintos aspectos sobre las políticas públicas sobre seguridad ciudadana y fuerzas armadas, y las relaciones entre éstas y la clase política.

Abstract

Interview by journalist Martin Granovsky Marcelo Sain (UMET) on June 11, 2014 at the Metropolitan University for Education and Work, under the International Seminar “Politics and police in South America: comparative views”. In this interview , various aspects of public policies on citizen security and armed forces, and relations between them and the political class are analyzed.

i+c

Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

Marcelo Sain

***“If politicize the army here is done by right,
never left”***

Marcelo Sain

Marcelo Sain, Argentina. Diputado Provincial; Politólogo y Doctor en Ciencias Sociales y Director de Núcleo de Estudios sobre Gobierno y Seguridad de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET).

Marcelo Sain , Argentina . Deputy Provincial ; Political scientist and Doctor of Social Sciences and Director of Center for Security Studies Government and Metropolitan University for Education and Work (UMET).

Palabras clave

1| Seguridad 2| Políticas Públicas 3| Fuerzas de Seguridad 4| Estado 5| Ciudadanía

Keywords

1| Security 2| Public Policy 3| Security Forces 4| State 5| Citizenship

Cómo citar este artículo [Norma ISO 690]

GRANOVSKY, Martín. Marcelo Sain. *Revista latinoamericana de investigación crítica*, (3): 253-264, Primer semestre de 2016.

Marcelo Sain, además de diputado provincial en la Argentina es director del Núcleo de Estudios de Gobierno y Seguridad o sobre Estudios de Gobierno y Seguridad de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo de la Argentina, experto en temas... y esto a cada uno se lo pregunto, Marcelo, gracias por empezar y para seguir, ¿yo te puedo presentar como experto en temas de seguridad? ¿Un experto en temas de inseguridad? ¿Un experto en temas policiales? ¿Como qué?

Un poco más leído que otros.

¿Un poco más leído?

Un poco más leído.

Pero sacá la parte de experto, te pregunto de la otra, ¿con cuál te sentís más cómodo intelectualmente?

Seguridad e inseguridad es lo mismo, son dos caras de un mismo fenómeno. Yo vengo del tema del estudio de las relaciones civil-militares y la verdad es que hay comportamientos y padrones de abordaje político de la defensa nacional y de los militares bastante parecida al abordaje político habitual de la seguridad y de las policías. Lo que sí yo me centré mucho en el vínculo entre política y policía, yo diría que ese es el campo más específico.

Y ya que lo retomás, ¿el vínculo entre fuerzas armadas y política es para estudios arqueológicos o...?

No. Lamentablemente no. El general Milani que es el actual jefe del Ejército abrió la puerta para dos cuestiones que son extremadamente complejas, graves y que implican un enorme retroceso institucional para la Argentina que es, primero, la politización del Ejército, una tendencia que el propio Néstor Kirchner había impedido, él tuvo una charla con Nilda un día y le dice, a Nilda Garré, en ese momento ministra de Defensa, le dice “Si nosotros pretendemos conformar un ejército kirchnerista, al día siguiente tenemos un ejército antikirchnerista y mucho más robusto”. Y esta tendencia de Milani a colocar al Ejército junto con sectores de la juventud oficialista y algu-

nas actividades que son absolutamente ajenas a la defensa nacional, abren la puerta a la politización, y si acá se politiza el Ejército, se politiza por derecha, nunca por izquierda o dentro del sendero de lo que serían lecturas progresistas. Así que yo creo que uno de los grandes logros que hemos tenido...

O sea, perdón, vos decías que Milani dos elementos, uno es la politización, ¿y el otro?

Y el otro la apertura de la participación del Ejército en tareas de seguridad interna en materia de control de narcotráfico. Hay brigadas de infantería del Ejército argentino que hacen tareas de patrullamiento, que sobre la excusa de hacer tareas de defensa nacional, lo que están haciendo verdaderamente es control de narcotráfico junto con algunas unidades de gendarmería, y están haciendo vigilancia aérea de eventuales vuelos de baja altura que son vuelos claramente vinculados a contrabando y narcotráfico a través de lo que es el marco del Vigía 2 y del Escudo Norte que implican una reapertura de la intervención del Ejército en tareas de seguridad interior. Así que yo no descartaría esto, en Brasil la ausencia de un sistema federal policial robusto y, al mismo tiempo, la crisis de las policías provinciales brasileñas abrieron la puerta y la abrió el propio gobierno del PT para la militarización de la seguridad interior, particularmente esto disparado, alentado por la proximidad del mundial de fútbol y de las futuras olimpiadas. Así que yo diría estamos retomando la vieja agenda de los noventa con algún *aggiornamento* más tecnológico que político, pero queda incólume la pretensión, inclusive de algunos países como Estados Unidos, de volver a colocar a las fuerzas armadas en tareas en donde nuestros sistemas policiales han mostrado que son ineficaces.

¿Eso incluso teniendo en cuenta que ya hay doctrinas y se está trabajando en doctrinas dentro de Unasur?

Se está trabajando eso, pero yo creo que se llega tarde y se va a llegar mal, porque la mayoría de los gobiernos de Unasur han abierto la puerta en el interior de sus países a la participación militar en tareas de seguridad interior, con lo cual yo creo que va a ser más una diplomacia simbólica, más que efectividad al respecto. Pero, además, Martín, el gran desafío para el impedimento o eventualmente una acción política tendiente a desmilitarizar la seguridad interior no tenía que ver con una activa política hacia los ejércitos, sino más bien con el fortalecimiento del sistema policial en materia de control del narcotráfico y nuestros países no avanzaron seriamente en este campo. A ver, para ser más claro, si yo no quiero que el Ejército haga este conjunto de

tareas, me tengo que esforzar en tener un sistema policial con destrezas y capacidades más o menos eficaces para el control de la criminalidad compleja, y nuestros países en esto no han avanzado, ciertamente.

¿Cuánto policial tiene que ser el control de la criminalidad compleja, ya que tocás el tema? ¿Y cuánto de investigación sobre lavado, de tema de paraísos fiscales, cuánto de cada cosa?

Lo más importante en el policiamiento sobre la criminalidad compleja, que a diferencia de la prevención de la criminalidad que tiene que ser descentralizada y bien local, ésta tiene que ser centralizada porque los circuitos del crimen organizado son por lo menos regionales y la mayoría de ellos tiene...

Son como las cadenas de valor de la economía global.

Absolutamente. Aun fragmentados en sus organizaciones, son de impronta transnacional claramente, muy complejos; además, no se cometen en sí mismo sus actividades a través del desarrollo de algún ilícito o de alguna actividad reprochable en sí mismo, sino de una concatenación de actividades, muchas de las cuales, la mayoría de las cuales son lícitas. El mundo del crimen organizado mixtura actividades legales con ilegales todo el tiempo y una fuerte imbricación del propio Estado. Vale la pena una aclaración previa: a diferencia de las lecturas que creen que el crimen organizado en América Latina ha crecido al amparo de la ausencia de Estados, ha sido mucho más la consolidación y el crecimiento con estados ilegales activos que lo han regulado, que lo han protegido, que han establecido las reglas de juego de su expansión. Bueno, en Argentina claramente la participación policial en los emprendimientos criminales complejos como forma de control de ese crimen, pero al mismo tiempo como forma de apropiación de parte de la rentabilidad, nos indica que el Estado ha formado parte de ese emprendimiento. Pero volviendo un poco a lo anterior, digo: lo primero que vos tenés que tener en materia de tarea policial es una clara estrategia de inteligencia, vos tenés que producir un conocimiento muy calificado que no es un conocimiento inmediato, que no implica solamente un breviarío de informaciones ad hoc, sino que tenés que tener un conocimiento muy calificado de lo que son las problemáticas vinculadas a la criminalidad organizada, fundamentalmente aquellas que están estructuradas sobre la base de mercados ilegales, porque en general estos mercados ilegales están fuertemente relacionados con estructuras legales, políticas, económicas y demás, y aparte con pautas culturales. El crecimiento de los consumos de drogas en nuestros países está íntimamente vinculado a la transformación de pautas culturales, a la

bonanza económica de sectores medios, porque el grueso del consumo es consumo recreativo, no problemático, así que, digo, ahora esos mercados traccionan todo un mundillo de legalidad e ilegalidades que es importante. Entonces, primero, inteligencia, vos necesitás un dispositivo nacional de producción de inteligencia compleja; y, en segundo lugar, necesitás unidades especiales de intervención. Toda la economía del crimen, yo no tiendo a hablar en América Latina de lavado de dinero, más bien de economía del crimen, porque la economía del crimen, es decir, todo lo que son los fondos generados por este conjunto de actividades, muchos de los cuales se reinvierten en el propio circuito de la producción criminal y mucho de ello va a parar al propio Estado en materia de financiamiento, cooptación, sobornos o de la apropiación del propio Estado que permite y protege esas actividades, la verdad que como vos tenés una economía formal que está sumida en gran medida en la informalidad en nuestros países, es muy difícil hablar de lavado de dinero; el grueso del producto del crimen no es lavado, es utilizado de manera directa, inclusive en la economía legal.

O sea, no hace falta lavar, eso es lo que estás diciendo.

Totalmente. Es decir, se compran propiedades de manera directa, se invierte en circuitos productivos económicos o financieros de manera directa...

En la integración con la economía negra natural.

Total. Vos ves, por ejemplo, la sospecha firme que tenemos es que en Rosario gran parte de la inyección de fondos para los emprendimientos edilicios, inclusive sin ningún tipo de mercado que pueda absorber esa oferta inmobiliaria, tiene que ver con la conjugación de sojeros que evaden al Estado y narcotraficantes, en gran medida.

Las dos cosas al mismo tiempo.

Sí, al mismo tiempo. Digamos, cuando vos tenés una economía marginal tan importante y no tenés un sistema financiero paralelo, un sistema bancario paralelo, sino que el propio sistema financiero formal, legal, te gestiona la informalidad a través de circuitos paralelos, digamos, prácticamente tenés todo el andamiaje para poder gestionar toda la economía del crimen sin necesidad de lavar dinero. La operación de lavado de dinero es cuando la cantidad es enorme y vos necesitás ocultar el origen ilegal de los fondos y darle una apariencia de legalidad porque necesitás una inversión que amerita darle esa cobertura; si no es necesario, al contrario, lavar dinero sería un procedimiento que sería indiciario de la actividad criminal, y además cuesta dinero

lavar dinero: el 20% por lo menos de lo que se daba, con lo cual estarían perdiendo dinero.

Claro. Vos das el ejemplo de Rosario, el ejemplo de Argentina. ¿Pasa lo mismo en el resto de América del Sur?

Sí, sí, porque está íntimamente vinculado a la configuración de las economías en América del Sur. Por eso, las estrategias de prevención de lavado de dinero son estrategias muy acotadas; en primer lugar, porque se maneja sobre la base de la denuncia de operaciones sospechosas por parte de los actores de la economía formal que se dedican, entre otras cosas, a gestionar la marginalidad económica, con lo cual nunca lo van a hacer: contadores, banqueros, agencias tributarias... Y, por otro lado, por esto que yo digo, digamos, gran parte de la economía del crimen... por eso, es preferible hablar, Martín, de economía criminal, mucho más que de lavado de dinero.

Marcelo, hay la famosa percepción de inseguridad, etcétera, etcétera, discusión al respecto, vos la conocés bien. ¿Existe, vale la pena considerarla, vale la pena ponderarla?

Sí.

Digo esto desde el punto de vista académico y analítico, más allá de que es obvio que para un funcionario discutir con estadísticas contra el familiar de la víctima es un camino sin sentido, por otra parte.

Mirá, existe, creo que es objeto y debe ser objeto de políticas de seguridad tanto como las políticas de seguridad estrictamente enfocadas a lo que son núcleos de violencias y de delitos, más allá de las sensaciones; están construidas también sobre la base de las percepciones sociales sobre eso y de alguna cuestión. En general, lo que se conoce como percepción o sentimientos de inseguridad en la sociedad está muy tallado con la sensación y los sentimientos de ciertos estratos sociales que son el eje y el núcleo central de la construcción de la opinión pública, básicamente sectores medios y altos. Es muy difícil que haya una construcción de aquello que vos decís sensación de inseguridad sobre la base del relato y del sentimiento y de los temores de los sectores populares. ¿Por qué? Porque la mediatización del abordaje de los asuntos de la seguridad pública ha transformado las sensaciones de seguridad. Un fenómeno bastante estudiado en la mayoría de los países es que cuando se producen procesos de un par de décadas de transformación del fenómeno criminal, de crecimiento de los delitos predatorios, patentes, los delitos de calle, independientemente de que eso esté acompañado de un crecimiento de los delitos

en la esfera de las relaciones íntimas, doméstico, y que estos sean mayores que aquellos...

Que es lo que pasa en la Argentina, por ejemplo...

Que es lo que pasa en la mayoría de los países en que se transforma...

¿En el resto también pasa lo mismo?

Pasó en Europa, pasó en gran Bretaña. Independientemente de eso, se construye una sensación y un temor de inseguridad sobre la base del delito predatorio. No importa que haya 80% de homicidios en esfera de violencia doméstica y un 20% de delitos en ocasión de robo, lo cierto es que el temor se construye sobre la base de esto y eso tiene mucho que ver con la construcción mediática, una construcción que responde a diferentes procesos, algunos de los cuales tienen que ver con el formato televisivo, digamos, el formato televisivo solo resiste la incorporación de algunos hechos: hechos dramáticos, patentes, que se explican por sí mismos. Si vos tenés que explicar un mercado ilegal, necesitás una exégesis interpretativa que el formato televisivo lo resiste. Si vos tenés que explicar violencias domésticas, lo mismo. Ahora, si vos tenés que mostrar, mostrar apenas sin explicación un robo violento, un homicidio violento, un hecho patente en la calle...

Te alcanza con 15 segundos.

Alcanza, alcanza, no necesitás un periodista sofisticado... Además, hay un segundo componente y tiene que ver con que el abordaje mediático ha hecho de estos temas, no solo que son temas que atraen como atrae la literatura negra, digamos, porque la muerte es atractiva, porque la muerte es una ratificación de la vida propia, entonces uno disfruta mucho ver la muerte del otro.

Es el famoso morbo.

Totalmente. Entonces, eso genera una suerte de rating, de ventajas, si vos querés, comerciales para los medios y es muy difícil que se salgan medios progres y medios retrógrados en la materia. Pero el tercer gran componente es, además, es un instrumento de presión política enorme y hay medios que juegan el juego de la política por la defensa de intereses comerciales, por la defensa de intereses políticos, porque forman parte de contubernios políticos o frentes políticos, por lo que sea, abordar temas de inseguridad y la construcción de que todo el mundo puede ser victimizado y que los gobiernos han fracasado cada vez que hay un delito, con lo cual los medios están diciendo "Si el Estado no pro-

tege y no genera sensación de seguridad, esto implica el crecimiento del delito”, o a la inversa, “El delito existe porque el Estado fracasó”, bueno, ahí se construye un combo de sensaciones de inseguridad. Yo diría que a veces, en la mayoría de las veces se independiza de lo que es la variable objetiva, la evolución objetiva de los delitos. Entonces, vos tenés el fenómeno que después el delito puede bajar, bajan los delitos predatorios como pasó a principios del siglo en la Argentina, entre el año 2003-2007, 2008, hubo un descenso importante de delitos predatorios, pero el sentimiento de inseguridad quedó ahí arriba, quedó muy alto, inclusive ya no era el reflejo de un incremento de estas conflictividades.

¿Está estudiado por qué hay mayor sensibilidad hacia ese tema? Porque siguiendo el razonamiento tuyo sobre el tema de los medios, uno podría analizar del 2003 para acá, tomemos asunción de Lula y de Néstor Kirchner con pocos meses de diferencia en 2003 para acá, estamos hablando de poco más de once años ya, uno podría decir que hay una sintonía entre el pensamiento promedio, digamos, y lo que dicen los grandes medios sobre temas de inseguridad, pero no hay una sintonía en términos políticos. Es decir, “Yo te creo cuando me decís que esto es inseguro, no te creo al momento de votar”.

Totalmente cierto, porque hay una suerte de desfase o, por lo menos, el componente de la inseguridad marca las encuestas de opinión como una preocupación predominante de las clases medias, pero no es determinante a la hora del voto. Sigue siendo determinante a la hora del voto la economía, la imagen en el marco de una economía deteriorada de un gobierno vinculado a la corrupción, todo esto mucho antes que hechos vinculados a la inseguridad. Es decir, hemos tenido experiencias de gobiernos provinciales o de gobiernos nacionales en la Argentina que han fracasado a través de situaciones de crisis en la gestión de la seguridad pública y esto parecía que iba a impactar fuertemente en las futuras elecciones y la verdad que las elecciones fueron para un lado y para el otro independientemente de esta variable, así que es cierto que esto ocurre; no preocupa mucho por qué ocurre, me parece que es lo importante. Ahora, esto alienta algo que es fatal y que es los gobiernos progresistas de la región no le han prestado la debida atención a la seguridad porque en el fondo no significaba un costo político muy grande. Y en esto me parece que lo que ha primado es la desatención, la indiferencia, el ocultamiento de la problemática de las violencias y los delitos, la gestión que yo llamo en algún libro el “surfeo”: ir por arriba de la ola, tratar de no caerse, no me importa qué es lo que pasa ahí abajo, lo importante es que yo trate de pasar la crisis política de la inseguridad sin desestabilizaciones, sin perder gobierno, sin perder votos; es más, han sido más políticas de gestión de riesgo político de atenuación de

costos, más que políticas de gestión de conflictividades. Por eso, los gobiernos progresistas han divorciado la agenda de la seguridad pública de la agenda social y económica, y no les ha ido mal en el sentido de que lo que han pretendido no es gestionar conflictividades sino no pagar costos políticos, es decir, ningún gobierno cayó en la región por estas cuestiones. Entonces, ha habido ahí... Ahora, la calidad de los problemas y de las violencias han sido fatales, y lo que no han visto estos gobiernos es que a los mismos sectores sociales para los que ellos gobernaron en materia económica y social y que han tenido un esfuerzo enorme de inclusión social, son los mismos sectores sociales que padecen las peores de las victimizaciones: ven la cara punitiva del Estado, el Estado represivo, la policía que negocia con criminales en sus barrios o que los reprime, los fusila, los mata, los desaparece; y, al mismo tiempo, son víctimas de las cadenas de violencia más letales en nuestra sociedad. Con lo cual, Martín, digo, son gobiernos que han tenido una mirada, progresistas en el desarrollo social, en relaciones laborales, en la construcción de un Estado que sea un Estado, si vos querés, intervencionista en esta materia, en desarrollo social, pero han tenido una mirada de derecha en materia de gestión de la seguridad pública porque, en el fondo, al finalizar estos mandatos, estos grandes procesos reformistas, terminamos con las mismas policías que hace treinta años, sin estructuras de gestión política adecuadas a una gestión democrática, sin funcionarios capacitados para manejar esto políticamente, con prácticas corruptivas y abusivas que han quedado intactas y que forman parte de la institucionalidad policial; no se ha tocado esto, con lo cual, las víctimas históricas de este aparato político siguen siendo las mismas: los sectores populares. Es decir, esto me parece que es gravoso y que la próxima vez, dentro de veinte años, cuando vuelva el progresismo a gobernar en América Latina, tendremos que prestar un poquito más de atención.

Más allá del pronóstico, vos hablabas al principio de esta conversación de la propuesta de centralizar la acción policial o la acción punitiva para algunos delitos y descentralizarla para otros. La descentralización no corre con las ventajas que supongo que debe tener, no tiene el riesgo de la feudalización y la amalgama jefe territorial político, policía, fiscal, etcétera, y no hablo solo de la Argentina porque me parece que este fenómeno también es regional.

Sí. Pero cuando vos... a ver, vamos a casos concretos, no hagamos teorías generales. En la provincia de Buenos Aires estamos en la antesala de un proceso de eventual municipalización policial; hoy los varones en el conurbano que son electores de los gobiernos, que son oficialistas, manejan a los jefes de policía de sus distritos como si fuesen los jefes formales, pero no lo son; esas policías son provinciales, su

jefatura formal está en la ciudad de La Plata, el ministro de Seguridad provincial es el jefe formal, pero estos intendentes son los que ejercen efectivamente la jefatura en el territorio.

¿Y la ventaja qué sería entonces? ¿Transparentar esa relación?

Eso ya está municipalizado, te quiero decir, ya hay una municipalización fáctica en favor de estos intendentes en las sombras, blanquear eso... blanqueámelos y blanqueámelos frente a tu elector, porque vos hoy como intendente de Gran Buenos Aires que por ahí manejas, inclusive espuriamente, parte de la policía provincial en tu distrito, si hay una crisis vos podés decirle al vecino “¿Sabe qué? Yo no tengo nada que ver, es un problema del ministro porque yo soy intendente, no tengo facultades sobre este tema”. Ahora, cuando un patrullero de la policía municipal regule y proteja al vendedor de drogas de la esquina de ese barrio, en ese barrio los votantes de ese intendente van a estar ahí, no hay excusas allí. Esto para verlo de la peor manera. Ahora, si la municipalización resulta en un contubernio espurio en la mayoría de los casos, pero en diez municipios vos podés estructurar una gestión más o menos democrática, estás quebrando lo que hoy es homogéneo y unánime en toda la provincia de Buenos Aires que es el monopolio de una policía que es una financiera del crimen. Hoy la policía de la provincia de Buenos Aires se estructura sobre la base de la protección de actividades criminales, no importa el crimen. Es más, Martín, la maldita policía de la década del noventa era una policía mucho más preocupada por el delito, mucho más eficaz en la prevención y conjuración del crimen y muy preocupada en mantener ordenada su institución, por lo menos bajo su control, era mucho más y mejor policía que ésta. Hoy esta policía es directamente una financiera del crimen, no importa el crimen, no importa el desorden interno, es una policía desmadrada, con líneas de mando cortadas y, además, lo único que les preocupa es la recaudación ilegal de fondos irregulares. Digo, esta policía es la que de no ir a una estrategia de descentralización, va a seguir de alguna manera gestionando la seguridad pública en la provincia de Buenos Aires. A mí me encantaría que la opción sea policías municipales o la policía sueca, pero lamentablemente eso es una ilusión óptica; no es la opción la policía sueca o las policías municipales, sino es la policía bonaerense o la posibilidad de que la descentralización de la gestión del sistema policial en algunos intendentes termine redundando en una buena gestión de la seguridad pública y en algunos casos nada más.

Marcelo, gracias.

Por favor.

**Sociedad
y Artes**



**Fotos centros históricos,
PUEC-UNAM**

**(Programa Universitario de
Estudios sobre Ciudad)**

<http://www.puec.unam.mx/>

Directora
Dra. Alicia Ziccardi Contigiani

El Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) fue creado el 11 de agosto de 1994 y en estos años se consolidó como un importante espacio universitario cuyo propósito es fortalecer y articular el trabajo de los académicos con las actividades que desarrollan las instituciones gubernamentales y los diferentes actores sociales involucrados en los procesos de diseño, planeación y gestión de las ciudades y el territorio.

Cumpliendo con lo establecido en el Acuerdo de Creación del PUEC-UNAM, su principal función es el trabajo de vinculación, lo cual ha permitido que se generen nuevos conocimientos e innovadoras metodologías de planeación y evaluación de las políticas urbanas y territoriales, en particular para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. En esta tarea el PUEC -UNAM incorpora académicos del más alto nivel, procedentes de diferentes disciplinas, forma en la práctica a profesionistas y estudiantes de diversas licenciaturas y posgrados de la UNAM, apoya procesos de actualización para funcionarios y personal del sector público y social, promueve redes de intercambio académico nacional e internacional y difunde valiosas informaciones y conocimientos actualizados a través de sus publicaciones y de la producción de materiales multimedia. A partir del año 2011 el PUEC-UNAM articula sus actividades sustantivas de manera directa con las líneas rectoras del Plan de Desarrollo de la Universidad (2011-2015) entre las que destacan:

- 1) Consolidar la posición de vanguardia de la investigación universitaria e incrementar su vinculación con los problemas prioritarios para el desarrollo nacional, para lo cual se han fortalecido los proyectos de investigación colectivos e interdisciplinarios que atienden problemáticas urbanas y territoriales prioritarias;
- 2) ampliar la oferta educativa en los campos de la educación continua y la actualización profesional, realizando diplomados y seminarios especializados para capacitar y actualizar urbanistas y profesionales de distintas disciplinas;
- 3) incrementar la proyección internacional de la UNAM participando en redes de investigación urbana y territorial y firmando convenios de intercambio académico para profesores y alumnos;
- 4) fortalecer la vinculación del trabajo de los universitarios con los sectores público y social. En realidad ésta es la principal tarea del PUEC-UNAM.





Portales en la Plaza de la Independencia (Principal), Centro Histórico de Campeche.

Ex Templo de San José, Centro Histórico de Campeche.





Abertura de Muralla hacia la calle 63 (Zaragoza), Centro Histórico de Campeche.

Obelisco a los Niños Héroe, sobre el Malecón y calle 51, Campeche.





Plaza Bicentenario, Zacatecas.

Vista Nocturna, Plaza Goitia en primer plano, Catedral y Cerro de La Bufa al fondo, Centro Histórico, Zacatecas.





Plazuela del Deseo, Centro Histórico, Zacatecas.

Callejón De Cuevas, Centro Histórico, Zacatecas.





Guía para la presentación de originales

Contacto:

revistalatinoamericana@clacso.edu.ar

¿Quiénes pueden participar?

La convocatoria está dirigida a todos los investigadores/as vinculados/as a los temas de ciencias sociales latinoamericanos. Los artículos seleccionados serán evaluados para su publicación mediante un sistema de revisión por pares.

La recepción de los originales por parte de *i+c* no implica por sí sola compromiso de publicación. Toda publicación está sujeta a la decisión editorial en relación con resultados de la evaluación, forma de presentación, tiempos, oportunidad, pertinencia, disponibilidad presupuestaria, referatos necesarios, características de la publicación, entre otras.

La revista incluye trabajos presentados en los siguientes formatos

- *Artículo de investigación científica.* Trabajo que presenta resultados originales de proyectos terminados de investigación. Se recomienda la división del documento en *Introducción, Metodología, Resultados, Conclusiones y bibliografía.*

i+c

Año III

Nº 4

Enero

Junio

2016

- *Artículo de reflexión o ensayo.* Trabajo que presenta un estudio o reflexión en profundidad sobre una temática específica, desde una perspectiva novedosa. No es necesario, en este caso, incluir una estructuración metodológica de lo expuesto.
- *Reporte de caso.* Trabajo que representa los resultados de un estudio sobre una situación particular con el fin de dar a conocer las experiencias técnicas y metodológicas consideradas en un caso específico. Incluye una revisión sistemática comentada de la literatura sobre casos análogos.
- *Revisión de tema.* Trabajo resultante de la revisión crítica de la literatura sobre una temática en particular.

Pautas para presentación de artículos

- 1| Se aceptarán artículos en español y portugués, con una extensión máxima de 7.500 palabras (unas 20 páginas), incluida la bibliografía utilizada.
Los manuscritos deben estar escritos en Word con los siguientes requisitos:
 - Letra Arial, cuerpo 12.
 - Interlineado 1 ½
 - Hoja A4
 - Notas al pie: Letra Arial, cuerpo 10, interlineado simple.
- 2| Todos los artículos presentados a la *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica (I+C)* deben ser inéditos.
- 3| Se requiere que los trabajos se adapten a la normas de citación aplicadas por CLACSO, tal cómo se indica en el apartado final.
- 4| Se solicita que los trabajos incluyan un CV de no más de 60 palabras que indique su título de mayor grado, su actual cargo académico e institución, investigación actual, su labor profesional no académica y sus tres publicaciones más recientes.
- 5| El artículo debe tener un título de no más de 8 (ocho) palabras. Se podrán utilizar subtítulos para facilitar la lectura. La redacción se reserva la posibilidad de modificar títulos y subtítulos.

- 6| Un resumen en el idioma original (español o portugués) de no más de 200 palabras con ocho palabras claves que expresen el contenido del trabajo.
- 7| Deben presentarse en idioma inglés: Título, CV, resumen y palabras clave.
- 8| Los autores aceptan la evaluación de sus artículos por parte del referato de la revista, y envían sus trabajos con conocimiento de que eventualmente podrían no ser publicados.
- 9| Los autores enviarán su artículo electrónicamente a: revistalatinoamericana@clacso.edu.ar
- 10| Cada artículo deberá estar precedido de una hoja con los siguientes datos: Título del trabajo, nombre de el/los autor/es, indicando en cada caso cargo e institución a la que pertenece, dirección de correo electrónico, declaración de consentimiento de publicación y firma.

Normas generales para citas textuales y para citas bibliográficas

Ejemplo de cita textual incluyendo cita bibliográfica al finalizar el párrafo

“y requerirá de una cohesión de las fuerzas políticas muy fuerte, que implicará seguramente la constitución de un frente político con raíces muy amplias en la sociedad, y con un decidido apoyo popular” (Gambina et al., 2002: 119).

Normas para citar bibliografía

Los libros, artículos y ponencias citados deben aparecer ordenados alfabéticamente de manera ascendente, de acuerdo a las especificaciones detalladas y los ejemplos presentados en cada caso.

En caso de citar dos o más obras del mismo autor, ordenarlas según fecha de edición comenzando por la más antigua. En caso de que el autor de la obra citada sea, a su vez, el compilador de la misma, indicarlo entre paréntesis y de forma abreviada, luego del nombre del mismo. Si existen dos o más ciudades de edición y/o dos o más editoriales, las mismas se escribirán separadas por una barra sin espacios

- Apellido, nombre completo del autor
- (ed.) (eds.) (comp.) (comps.) (org.) (orgs.) [según corresponda]

- Año de edición (si se conoce, se puede colocar entre paréntesis el año de publicación original de la obra)
- *Título de la obra en cursiva*
- (Ciudad/es: Editorial/es)
- Vol., Tomo [si los hubiere]

Para artículos de libros

- Apellido, nombre completo del coordinador/es o compilador/es de la publicación [si corresponde]
- (ed.) (eds.) (comp.) (comps.) (org.) (orgs.) [según corresponda]
- *Título de la obra en cursiva*
- (Ciudad: Editorial)
- Vol., Tomo [si los hubiere]

Para revistas, diarios o periódicos

- Apellido, nombre completo del autor
- Año de edición
- “Título del artículo” (entre comillas, NO en cursiva)
- en
- *Nombre de la revista en cursiva* (subrayado)
- (Ciudad de publicación)
- Vol., Nº de la revista citada, día y mes.

Posición ética y corrección de las prácticas editoriales

Principios éticos de publicación

Los trabajos publicados en la *Revista i+c* se encuentran sujetos a un sistema de evaluación por pares, lo que asegura el compromiso de calificación e integridad de parte de los investigadores que aceptaron realizar la evaluación. Éste procedimiento garantiza que los artículos poseen calidad y rigurosidad científica, adecuados a los cánones académicos vigentes en las instituciones educativas y de investigación reconocidas en la región.

La *Revista i+c* es una publicación semestral adherida a los principios éticos de la actividad de las ciencias sociales en los siguientes tópicos:

1. Honestidad de los autores

Todos los trabajos deben tener el listado de las referencias de los textos en que se basan, así como revelar las fuentes en el caso de haber tenido apoyo económico. Los trabajos no deben contener plagio ni malversación científica. La interpretación de éstos conceptos es la siguiente:

- Noción de plagio: calco fiel sin entrecomillar ni citar la fuente de ideas y/o datos; duplicado básico (resultados de investigación, procedimientos, tablas...); parafrasear

i+c

Año III
Nº 4
Enero
Junio
2016

o transcribir ideas sin citar la fuente y/o modificando el sentido inicial. Utilizar textos propios publicados anteriormente sin expresarlo ni indicar la fuente.

- Concepto de dolo científico: Mandar en simultáneo a varios sitios un mismo trabajo. Segmentar en partes diferentes un trabajo que forma un mismo bloque conceptual y/o hipotético y/o metodológico. Usar datos falsos o no probados o fuentes inexistentes. No reconocer a todos los autores que participaron en un trabajo.
- Los autores/as tienen que manifestar los potenciales o reales conflictos de interés que se pueden sucintar con la publicación.

2. Obligaciones y derechos de los autores

- Mandar los escritos por parte de los autores presupone el conocimiento y aceptación de las normas de publicación, incluido la aceptación de un proceso anónimo de evaluación realizada por pares.
- Las personas que suscriben un texto deben estar de acuerdo con el envío a la revista y ser los autores de una parte importante del mismo.
- Los autores aceptan el resultado de la evaluación.
- Los artículos tienen que ser inéditos.

3. Proceso de evaluación

Los trabajos enviados a la revista se someten a un proceso de análisis realizado por pares con las siguientes características:

- La selección de los evaluadores se realiza en función de pautas y principios basados en la calidad de su producción científica e idoneidad en el tema.
- El proceso de evaluación será anónimo tanto para los autores como para los evaluadores.
- Los artículos y los resultados serán tratados confidencialmente.
- Los principios éticos en la investigación, el rigor científico y el aporte al conocimiento serán los principales parámetros de la evaluación.

- Los autores y los evaluadores deben revelar las causas que pueden desatar posibles conflictos de intereses.

4. Compromisos de los editores

- El equipo editorial tiene el deber y la autoridad para aceptar o rechazar los trabajos basándose en los resultados de las evaluaciones.
- Sólo se aceptarán los artículos que se ajusten a las normas editoriales.
- Los miembros del Consejo Editorial y Académico tiene el derecho de aceptar o no cualquier trabajo recibido, en caso de que no sé cumplan con las normas éticas y científicas de la revista. También pueden determinar la publicación de correcciones o retractaciones frente a lo que definan como errores.
- El equipo editorial preservará el anonimato de los evaluadores.

5. Mantener el nivel y la ética de los contenidos

Los miembros del equipo editorial se comprometen a:

- Verificar y preservar el nombre de los autores.
- Mantener el nivel y amplitud de los temas académicos.
- En el caso de ser necesario publicar: correcciones, clarificaciones, retractaciones y disculpas.
- Ser coherentes con el compromiso intelectual y ético con el tratamiento de los trabajos presentados.

Posición de la editorial y CLACSO

Las opiniones y narraciones expresadas en cada trabajo son de exclusiva responsabilidad de sus autores/as, la *Revista i+c* ni CLACSO se identifica necesariamente con los contenidos de los mismos.

Introducción **CARLOS FIDEL**

TEMA CENTRAL: CUESTIONES Y POLÍTICAS DE RESGUARDO DEMOCRÁTICO EN AMÉRICA LATINA

Las políticas de seguridad de CARICOM en torno al crimen transnacional organizado: incidencia de los intereses estadounidenses de seguridad nacional (2001-2011) **MAYLIN CABRERA AGUDO**

FARC-EP: ¿Actores políticos no estatales con inserción internacional o delincuentes organizados? **LUIS FERNANDO TREJOS ROSERO**

Una evaluación al estado de las instituciones de seguridad pública: una comparación entre el Triángulo Norte de Centroamérica y Nicaragua. ¿Alguna diferencia? **RAFAEL MOLINA GABRIEL**

Finanzas, ilegalismos y sociedad en la Argentina reciente: Una aproximación al mercado financiero por sus *fugas* **MARÍA SOLEDAD SÁNCHEZ**

Luz, cámara, policía. La institucionalización de una nueva fuerza policial **ANDRÉS PÉREZ ESQUIVEL**

OTRAS TEMÁTICAS

Evaluación del Plan Plurinacional contra la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural en Ecuador: la política de inclusión de los pueblos y nacionalidades del Ecuador (Decreto 60 de 2009) **JHON ANTÓN SÁNCHEZ**

Reestratificación y política social en Cuba contemporánea **YUNIER ROJAS BAZAIL**

Prologo a *Nosotros los indios* **NORMA GIARRACCA**

APORTES DE COYUNTURA

Los derechos humanos como paradigma de una sociedad de iguales y diferentes **FORTUNATO MALLIMACI**

La desigualdad, tarea pendiente y posible en América Latina **ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ**

ENTREVISTAS

Marcelo Sain: "Si acá se politiza el ejército se hace por derecha, nunca por izquierda" **MARTIN GRANOVSKY**

SOCIEDAD Y ARTES

Fotos centros históricos **PUEC-UNAM (Programa Universitario de Estudios sobre Ciudad)**

Patrocinado por



Norwegian Agency for Development Cooperation

Patrocinado por



Agencia Sueca de Desarrollo Internacional

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales



CLACSO

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais



ISSN 2409-1308



9 772409 130008