



# La seguridad en el marco del Estado de derecho

**Sonia Alda Mejías**

**Carolina Sampó**

**Gerardo Rodríguez Sánchez Lara**

**(coordinadores)**

**Universidad de las Américas Puebla**

**UDLAP**<sup>®</sup>



Instituto de  
Relaciones  
Internacionales



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

Con la colaboración de:



Centro de Estudios  
Estratégicos del  
Ejército del Perú



FRIEDRICH NAUMANN  
STIFTUNG Für die Freiheit.  
Países Andinos

# LA SEGURIDAD EN EL MARCO DEL ESTADO DE DERECHO

**Sonia Alda Mejías**

**Carolina Sampó**

**Gerardo Rodríguez Sánchez Lara**

**(coordinadores)**

## **Coeditores**

Universidad de las Américas Puebla

Real Instituto Elcano

Centro de Estudios sobre Crimen Organizado Transnacional  
(CeCOT)-Instituto de Relaciones Internacionales-Universidad  
Nacional de La Plata

## **Con la colaboración de**

Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú

Friedrich Naumann Stiftung (Oficina Andina)

## LA SEGURIDAD EN EL MARCO DEL ESTADO DE DERECHO

D.R. © 2020, Sonia Alda Mejías, Carolina Sampó, Gerardo Rodríguez Sánchez Lara

D.R. © 2020, Fundación Universidad de las Américas, Puebla

Ex hacienda Santa Catarina Mártir s/n, San Andrés Cholula, Puebla, México, 72810

Tel: +52 222 229 20 00

[www.udlap.mx](http://www.udlap.mx)

[editorial.udlap@udlap.mx](mailto:editorial.udlap@udlap.mx)

El libro fue sometido a revisión de pares académicos.

Primera edición: octubre 2020

Diseño editorial: Guillermo Pelayo Olmos

Ilustración de portada: «Justicia por propia mano», Ángel Boligán Corbo

(licencia ebook: [Cartónclub.com](http://Cartónclub.com))

Prohibida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático o la transmisión por cualquier otro medio sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas por las leyes. Todos los derechos reservados, incluida la venta, alquiler, préstamo o cualquier otra forma de cesión del uso del ejemplar.

# DIRECTORIO UDLAP

Luis Ernesto Derbez Bautista  
*Rector*

Cecilia Anaya Berríos  
*Vicerrectora académica*

Martín Alejandro Serrano Meneses  
*Decano de Investigación y Posgrado*

Luis Ricardo Hernández Molina  
*Director de Investigación y Posgrado*

Raphael Steger Cataño  
*Decano de la Escuela de Ciencias Sociales*

Mayra Ortiz Prida  
*Directora general de la Oficina de Rectoría*

Izraim Marrufo Fernández  
*Director de Comunicación*

# Índice

## Presentación

**Embajador Eminentísimo Raphael Steger Cataño** 11

Decano de la Escuela de Ciencias Sociales,  
Universidad de las Américas Puebla, México

**Dr. Charles Powell** 13

Director del Real Instituto Elcano, España

**Dr. Norberto Consani** 15

Director del Instituto de Relaciones  
Internacionales, Universidad Nacional de La  
Plata, Argentina

**Introducción: los cambios de la  
agenda de seguridad en el marco  
del Estado de derecho** 17

Sonia Alda Mejías, Carolina Sampó y Gerardo  
Rodríguez Sánchez Lara

**Parte I. Seguridad global y Estado  
de derecho: retos a la seguridad  
por área geográfica** 28

**La cultura de la legalidad como  
motor dinamizador de la seguridad,  
el desarrollo y la gobernabilidad** 29

Sonia Alda Mejías

<b>Los cambios de la agenda de seguridad en el marco del Estado de derecho</b>	<b>60</b>
Manuel Villoria	
<b>El abordaje de la criminalidad organizada y su violencia conexas en América Latina, desde una perspectiva de seguridad nacional moderna y democrática</b>	<b>92</b>
Mariano Bartolomé	
<b>Retos a la seguridad y el Estado de derecho en la Unión Europea</b>	<b>106</b>
David Vincent Henneberger y Sebastian Vagt	
<b>Seguridad y Estado de derecho en África a través del caso del G5 Sahel</b>	<b>120</b>
Mohamed Badine El Yattoui y Claudia Barona Castañeda	
<b>Emergencia de Asia-Pacífico en Latinoamérica: retos para su seguridad</b>	<b>142</b>
José Pardo de Santayana y Andrés González Martín	
<b>Parte II. Problemas transnacionales que amenazan la seguridad</b>	<b>196</b>
<b>Estado de derecho en el ciberespacio: la actualidad en Latinoamérica y el Caribe</b>	<b>197</b>
Boris Saavedra	

<b>El vínculo entre seguridad y medio ambiente: una aproximación teórica y práctica en América Latina</b>	<b>226</b>
Simone Lucatello	
<b>La migración como un asunto de seguridad a veinte años de la Cumbre de Tampere</b>	<b>244</b>
Ludmila Quirós	
<b>Parte III. Exigencias del Estado de derecho a las instituciones de seguridad</b>	<b>262</b>
<b>¿Tiene sentido medir la impunidad? Comparando el diseño de índices y estudios sobre impunidad aplicados al caso mexicano</b>	<b>263</b>
Juan Antonio Le Clercq Ortega	
<b>El rol de la inteligencia y los mecanismos de control democráticos</b>	<b>300</b>
Julia Pulido Gragera	
<b>Flujos financieros ilícitos y buen gobierno</b>	<b>311</b>
Aitor Pérez	

**Parte IV: La transformación de las fuerzas armadas en el marco del Estado de derecho** 330

**Transparencia y cultura organizacional en las fuerzas armadas** 331

Paul Eduardo Vera Delzo

**En busca de la transparencia: los presupuestos de defensa del Ecuador 2006-2019** 345

Bertha J. García Gallegos

**La transformación de la inteligencia militar en el marco democrático: tareas y transparencia** 370

Andrés Gómez de la Torre Rotta

**Semblanzas**

**Coordinadores** 401

Sonia Alda Mejías

Gerardo Rodríguez Sánchez Lara

Carolina Sampó

**Autores** 405

Mohamed Badine El Yattioui

Claudia Barona Castañeda

Mariano Bartolomé

Bertha Judith García Gallegos

Andrés Gómez de la Torre Rotta

Andrés González Martín  
David Vincent Henneberger  
Juan Antonio Le Clercq Ortega  
Simone Lucatello  
José Pardo de Santayana  
Aitor Pérez  
Julia Pulido Gragera  
Ludmila Quirós  
Boris Saavedra  
Sebastian Vagt  
Paul Eduardo Vera Delzo  
Manuel Villoria Mendieta

# Presentación

## Universidad de las Américas Puebla

### México

---

*Embajador Eminente Raphael Steger Cataño*

Decano de la Escuela de Ciencias Sociales

Universidad de las Américas Puebla

La Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), por medio del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ), se siente especialmente complacida al publicar este libro, que incorpora las reflexiones de los autores que participaron en las actividades del encuentro académico internacional, que se llevó a cabo en agosto de 2019 en Lima, Perú.

En la UDLAP, estamos convencidos de que el Estado de derecho, y su impacto en los temas de seguridad, justicia e impunidad, es especialmente relevante para alcanzar el desarrollo pleno en América Latina. Es por lo anterior que la UDLAP, desde 2015, creó el CESIJ para desarrollar el Índice Global de Impunidad, el cual se ha convertido en la más importante referencia académica internacional para comprender este fenómeno.

Este libro es resultado de un esfuerzo global de primera línea, que involucra el liderazgo de cuatro instituciones internacionales encabezadas por el Real Instituto Elcano de España (RIE), el Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú (CEEEP), el Centro de Estudios sobre Crimen Organizado Transnacional (CeCOT) del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, en Argentina, y nuestra universidad.

En Lima tuve el honor de presenciar cómo es posible alcanzar los más altos principios de la gobernanza global al vincular a un *think tank* de alcance internacional, como lo es el Real Instituto Elcano de España, a un centro de estudios estratégicos militares en Perú y al liderazgo del CeCOT, en una iniciativa a la cual nos

hemos sumado con entusiasmo para entender los retos de futuro para el mundo, a partir de las crisis del 2020. Por lo anterior, estamos convencidos de que los estudios globales con perspectiva de Estado de derecho y desarrollo sostenible son los más relevantes para comprender los cambios de nuestra humanidad, frente a escenarios globales inciertos.

# Presentación

## Real Instituto Elcano

### España

---

*Dr. Charles Powell*

Director del Real Instituto Elcano

Para la institución que tengo el honor de dirigir, y para mí personalmente, supone un gran placer glosar la importancia de esta obra, fruto de la colaboración de numerosos expertos procedentes de diversos países y disciplinas académicas. El hilo conductor que atraviesa y orienta el libro que el lector tiene en las manos es la idea, sencilla en sí misma, pero de gran alcance, de que la seguridad está muy estrechamente relacionada con la calidad y funcionamiento del Estado de derecho. Frente a otros trabajos y enfoques, que han subrayado la importancia de los condicionantes económicos y sociales a la hora de explicar fenómenos como el de la delincuencia organizada, aquí se centra la atención en la vertiente institucional, y más concretamente, en la capacidad de las instituciones del Estado para garantizar algunos principios básicos de toda convivencia democrática, entre los que destaca la igualdad de los ciudadanos ante la ley. En última instancia, la tesis que aquí se defiende es que la seguridad es un fenómeno extraordinariamente complejo y multiforme, que por ello mismo debe analizarse desde ángulos y perspectivas muy diversas. De ahí que los autores que han participado en este esfuerzo colectivo estudien este fenómeno desde la realidad europea, norteamericana y latinoamericana, lo cual les permite ofrecer una visión panorámica y comparada de gran riqueza empírica y conceptual.

La calidad e interés de esta obra refleja sin duda el hecho de ser el resultado de una intensa y estrecha cooperación entre diversas instituciones: la Universidad de las Américas Puebla, el Centro de Estudios sobre Crimen Organizado Transnacio-

nal (CeCOT) del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, el Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, la Fundación Friedrich Naumann y el Real Instituto Elcano. De hecho, la satisfacción que nos ha producido la elaboración de esta obra se encuentra en el origen de la decisión que hemos tomado de institucionalizar dicha cooperación mediante la creación de una nueva red internacional que hemos denominado: *Mundo sostenible. Red global de seguridad y desarrollo*. Estamos seguros de que esta iniciativa, joven, pero con mucho futuro por delante, se plasmará en numerosas propuestas, como la que ahora presentamos, poniendo una vez más de manifiesto las ventajas derivadas de la cooperación internacional e interinstitucional en el ámbito académico.

# Presentación

## Instituto de Relaciones Internacionales

### Universidad Nacional de La Plata

#### Argentina

---

*Dr. Norberto Consani*

Director del Instituto de Relaciones Internacionales,  
Universidad Nacional de La Plata

El presente trabajo es resultado de un esfuerzo conjunto entre instituciones que han potenciado su impacto gracias a la internacionalización de su trabajo. El Real Instituto Elcano, el Centro de Estudios sobre Crimen Organizado Transnacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, el Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú y la Universidad de las Américas Puebla han demostrado no sólo que es necesario cooperar para entender al mundo de forma integral, sino que también es la mejor forma de correr las fronteras del conocimiento.

Este libro surgió del evento realizado en Lima, en agosto de 2019, donde interactuaron académicos y personajes del mundo político, civiles y militares. De allí surgieron los lineamientos, pero también algunas de las respuestas que se intenta delinear en el manuscrito. Está claro que sin debate no se puede construir conocimiento; y para ese debate es necesario incluir a la mayor cantidad y variedad de actores posible, buscando cubrir todas las aristas que problemáticas tan complejas presentan.

Sin duda, este libro será de suma importancia para los lectores, pero también para las instituciones que lo auspician. A partir de él, se ha comenzado a recorrer un camino de trabajo conjunto sostenido que, estamos seguros, es indispensable para entender el mundo actual. Vale decir que, a pesar de la pande-

mia que nos aqueja en este momento, el vínculo entre las instituciones y los investigadores se ha mantenido vigente.

Seguramente seremos testigos de iniciativas, propiciadas por la cooperación entre nuestras instituciones e impulsadas por la necesidad de dar respuestas a un mundo, por lo menos, incierto: ¡bienvenidas sean!

# INTRODUCCIÓN:

## los cambios de la agenda de seguridad en el marco del Estado de derecho

*Sonia Alda Mejías*  
*Carolina Sampó*  
*Gerardo Rodríguez*

Este libro suma el esfuerzo de seis instituciones de América y Europa ocupadas en comprender las políticas de seguridad desde una perspectiva del Estado de derecho. El Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú, el Real Instituto Elcano de España, la fundación alemana Friedrich Naumann, el Centro de Estudios sobre Crimen Organizado Transnacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata de Argentina y la Universidad de las Américas Puebla de México promueven espacios de análisis conjuntos desde hace dos años para enriquecer el debate entre académicos y actores involucrados en la toma de decisiones de seguridad de sus países.

El objetivo surge de la preocupación de poner de manifiesto al Estado de derecho y la seguridad como dos ámbitos interrelacionados. En otras palabras, la idea es conocer cómo la fortaleza del Estado de derecho incide directamente en la capacidad para hacer frente a las nuevas amenazas a la seguridad y, a su vez, cómo la seguridad lo fortalece. La visión dominante y más generalizada entre los expertos es abordar por separado ambos ámbitos, sin pensar –en esta aproximación– en su relación existente. Esta forma de abordar la realidad es un primer síntoma muy significativo de la necesidad de reformular su análisis y abordarla desde una perspectiva multidimensional y transversal, para hacer diagnósticos acertados que puedan servir a los decisores para diseñar políticas, en este caso, de seguridad.

Frente a esta visión dominante, se trata de poner de manifiesto que las actuales amenazas violan los derechos más básicos de los ciudadanos, debilitan las instituciones mediante la corrupción y perjudican gravemente la gobernabilidad, afectando la consolidación del Estado de derecho. Una de las implicaciones más importantes es cómo todo ello redunda en la capacidad de respuesta de los Estados para enfrentar la inseguridad. Si el Estado de derecho se debilita, entonces su capacidad para gestionar, eficiente y eficazmente las instituciones dedicadas a la seguridad también se debilitan. En última instancia, se genera una dinámica entre la seguridad y el Estado de derecho, que da lugar a que la inseguridad alimente la debilidad del Estado de

derecho y que dicha debilidad alimente, a su vez, esa inseguridad, generando un círculo vicioso difícil de romper.

Bajo esta inercia, se trata de abordar la retroalimentación de estos dos ámbitos, para poder –entonces– apreciar cómo aumenta su relación en los escenarios de seguridad en América Latina, Europa y el Sahel africano, tanto geográficamente, como por amenazas. De acuerdo con los escenarios regionales y las amenazas, es más fácil realizar un diagnóstico sobre las debilidades del Estado de derecho, analizadas en el segundo bloque. En este caso, se pretende poner de manifiesto la transcendencia de la superioridad de la ley, la transparencia y la rendición de cuentas, contemplando estos factores como instrumentos imprescindibles para garantizar la seguridad. Cuanta mayor sea la transparencia tenemos menor probabilidad de que se presente la corrupción y la impunidad y, en consecuencia, más eficientes y eficaces serán las instituciones de seguridad para luchar contra las amenazas.

De manera particular, la atención pretende dedicarse a las fuerzas armadas (FFAA), las cuales se encuentran cada vez más involucradas en Latinoamérica en el ámbito de la seguridad interior. Esta mayor participación de las FFAA, en el ámbito de la seguridad, exige un proceso de transformación institucional en el que los principios del Estado de derecho son una parte trascendental. De hecho, sin aplicar la superioridad de la ley, la transparencia y la rendición de cuentas, las posibilidades de éxito de estos procesos de transformación no están asegurados. De ahí que, en esta adaptación de las instituciones militares al actual espacio de seguridad, estos elementos exigen una transformación que trascienda el plano organizacional y operativo.

El objetivo central de este libro es, entonces, proyectar luz sobre la relación existente entre la seguridad y el Estado de derecho, trabajando en el vínculo entre ambos. Esta obra recopila el trabajo de diecisiete autores expertos en la materia provenientes de diez países. Se encuentra dividida en tres áreas centrales de estudio: seguridad global y Estado de derecho, problemas transnacionales que amenazan la seguridad y exigencias del Estado de derecho a las instituciones de seguridad. Cada capítulo explora de manera profunda las implicaciones de las diferentes

aristas de la seguridad, y si contribuyen y compenentran en la construcción de un Estado con instituciones fuertes y perdurables, bajo la primacía de la protección de los derechos fundamentales de las personas.

La primera parte del libro aborda la dependencia mutua existente entre el Estado de derecho y la seguridad, de manera general y en particular en cada área geográfica. El primer capítulo plantea la cultura de la legalidad como motor dinamizador de la seguridad, el desarrollo y la gobernabilidad, exponiendo la importancia de un Estado de derecho fuerte, ya que contempla este elemento como dinamizador de la seguridad, desarrollo y gobernabilidad, ámbitos, a su vez, interrelacionados entre sí. Así mismo contempla la dependencia del Estado de derecho de la «cultura de legalidad» y, para poner de manifiesto esta dinámica, la aplica a la realidad latinoamericana. Este ejercicio permite comprobar que la normalización de la cultura de privilegio (versus cultura de la legalidad) erosionan el Estado de derecho ya que alimenta la corrupción y la desigualdad. Con ello se recrea el escenario ideal tanto para la presencia del crimen organizado, como para su fortalecimiento, que incide negativamente en la seguridad, el desarrollo y la gobernabilidad.

El segundo capítulo explora la relación seguridad-Estado de derecho y los principales fundamentos de estos dos fenómenos. El autor analiza de manera histórica la implicación del Estado como actor legítimo para el uso de violencia y el uso efectivo de las leyes. La premisa fundamental es que estos fenómenos deben ser complementarios. Así, en el capítulo se explora dicha complementariedad y el papel de factores como la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y función pública profesional. La conexión entre estos conceptos, de acuerdo con el autor, es compleja y multifacética, y está influenciada fuertemente por instituciones informales y aspectos culturales. A través de un capítulo esencialmente teórico, se presentan las bases para entender la relación entre estos dos conceptos añ-

diéndole el factor clave para entender la base de su relación: la buena gobernanza.

El abordaje de la criminalidad organizada y su violencia conexas en América Latina, desde una perspectiva de seguridad nacional moderna y democrática, es el punto focal en el tercer capítulo. Debido a la situación convulsa que se enfrenta en el continente, el autor propone una estrategia mixta entre aspectos de seguridad pública, con un punto de vista de seguridad ciudadana. Mediante esta combinación, se establece la posibilidad de ir más allá de la sola represión del delito y enfocarse en fenómenos como la corrupción y la impunidad. Con la ejemplificación de los casos de México y Guatemala, el autor constata que, con la evolución de los retos de seguridad, los Estados han tenido que actualizar sus estrategias de seguridad nacional a unas más comprensivas ante las nuevas amenazas. Todos estos cambios deberán ajustarse al estricto marco del Estado de derecho.

El cuarto capítulo versa sobre los retos a la seguridad y el Estado de derecho en la Unión Europea, y cómo éstos no sólo afectan de manera directa a los ciudadanos, sino que implican el Estado de derecho. Fenómenos como la pérdida de confianza en las instituciones, el terrorismo y las erosiones a la vida democrática hacen que la región deba de enfocarse en conducir una política comprensiva para enfrentar los nuevos retos. A través de una revisión histórica y la aplicación de un análisis multidimensional, los autores proponen la adopción de iniciativas basadas en un esquema de cooperación que sigan los Estados miembros de la UE, para hacer frente a estas amenazas de acuerdo con los pilares del Estado de derecho.

En el quinto capítulo se explica que, debido a la alta concentración de criminalidad transnacional, no se ha logrado la consolidación del Estado de derecho en la región del G5 Sahel, y en nada contribuye el difícil escenario político y económico que enfrentan estos países. El G5 del Sahel es una institución regional que, ante estos problemas, pretende su fortalecimiento. Entre sus objetivos principales está el combate al terrorismo y al

crimen organizado, con el apoyo de la Unión Europea, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la Unión Africana.

En el sexto capítulo, los autores exploran los impactos económicos de la rivalidad entre Estados Unidos y China, concluyendo que la guerra comercial entre estos dos países ha beneficiado, hasta ahora, a México, Centroamérica y ciertos países del Caribe. Sin embargo, no se ha traducido en beneficios para la región sudamericana. Para los autores, China ha perjudicado a la región, a pesar de que el crecimiento económico del gigante asiático ha sido determinante para ésta. Con su plan estratégico, China ha buscado ampliar relaciones de manera bilateral pero también regionalmente, abriéndose paso en los sectores financiero y empresarial. Debido a la asimetría de esta relación, es indispensable en términos estratégicos que la región latinoamericana se fortalezca de manera interna para aprovecharla mejor.

La segunda parte del libro está dedicada a los problemas transnacionales que amenazan la seguridad. El primer capítulo de esta sección aborda los retos del Estado de derecho en el ciberespacio de la actualidad en Latinoamérica y el Caribe. Se explica cómo la revolución tecnológica del siglo XXI está incrementando las amenazas para los Estados, desde el ciberespacio. La principal característica es su complejidad y su rápida capacidad de transformación. El autor explora las regulaciones en materia del ciberespacio en la región latinoamericana, para establecer las bases legales, en el ejercicio del Estado de derecho, con el fin de enfrentar estas amenazas. Mediante una ardua presentación de los diferentes métodos legales en materia de seguridad cibernética, el autor va más allá de las obligaciones estatales y explora la relación público-privada bajo esta perspectiva. Además, hace una diferencia clara entre los enfoques para abordar estas regulaciones: el derecho civil y el consuetudinario, entre otros. Un Estado de derecho sólido se debe regular, incluyendo el mundo cibernético, para llenar las brechas que dañen a las instituciones del Estado.

El segundo capítulo de esta segunda parte aborda el vínculo entre seguridad y medio ambiente desde una aproximación teórica y práctica para América Latina. A través de una exploración

teórica, se presentan las principales características de la relación entre estos dos fenómenos. Al utilizar de ejemplo las drogas provenientes de plantas naturales, el autor resalta el impacto ecológico generado por su producción, a través de la destrucción de bosques, el abuso en el consumo de agua, pesticidas, entre otros. Posteriormente, los efectos de las políticas de control y erradicación de cultivo es otra causa de daño directo al medio ambiente. Utilizando el caso colombiano en primera instancia, el autor presenta un análisis integral incluyendo factores como el tráfico ilegal de flora y fauna, así como el desarrollo de las llamadas «ecomafias».

En el tercer capítulo de la segunda parte se abordará el fenómeno de la migración como un asunto de seguridad, y se explora a partir de la creación de una agenda modificada por el cambio en las relaciones migratorias en la Unión Europea. La Cumbre de Tampere es un evento clave para estudiar la compleja vinculación de estos fenómenos, debido a que sentó las bases para una región de libertad, seguridad y justicia. A través de un análisis de las acciones presentadas por dicha Cumbre, la autora analiza su papel en la construcción de una política migratoria que busca acabar con la relación entre control migratorio y protección a migrantes. Al analizar la securitización de la migración en los últimos años, y especialmente en la crisis de 2015, el capítulo no sólo presenta el complicado escenario que conlleva la migración, como asunto de seguridad, sino que presenta cuestionamientos críticos ante el futuro de la Unión Europea en este escenario regional.

La tercera parte del libro analiza las exigencias del Estado de derecho sobre las instituciones de seguridad. El primero de los autores cuestiona si tiene sentido medir la impunidad como tema de análisis para comprender los problemas de inseguridad y la falta de Estado de derecho en América Latina. Por lo anterior, compara el diseño de índices y estudios sobre impunidad aplicados al caso mexicano, que pueden ser replicados en otros países. El capítulo analiza el papel de los esfuerzos en la medición de la impunidad en la formulación de políticas exhaustivas para combatir los fenómenos que la alimentan. Con el análisis

de cinco trabajos principales, esta comparación hace que el capítulo contribuya a la construcción del significado de impunidad como fenómeno integral y multidimensional, y cómo afecta el diseño de políticas públicas e instituciones del Estado. Desde la selección de indicadores y la construcción de la metodología, el autor resalta las complicaciones que se pueden encontrar, tales como lo difuso del concepto, la actualización y disponibilidad de datos y el alcance de la definición.

El rol de la inteligencia y los mecanismos de control democráticos son abordados por Julia Pulido Gragera. Este capítulo analiza la evolución de las amenazas a los Estados y cómo se desarrollan los sistemas de inteligencia para poder enfrentarlos. Para la autora, lo anterior debe estar enmarcado en un control democrático con el fin de asegurar un alto grado de institucionalización y funcionalidad del sistema. Desde el inicio, el capítulo establece las diferencias sobre el concepto de inteligencia y presenta los diferentes enfoques en la recolección y análisis de información, intrínsecamente relacionada con la construcción de sistemas de inteligencia. De la misma manera, la autora explica la importancia y límites de los mecanismos de control democráticos a las instituciones de inteligencia. Enmarcado por la realidad internacional, el cumplimiento de la profesionalización en la obtención de la información y garantizar la defensa de los derechos fundamentales, el control democrático será proporcional al grado de funcionalidad del Estado de derecho del que se esté hablando.

A partir de la proliferación de las nuevas amenazas a la seguridad transnacional, se ha impulsado una normatividad para luchar contra los flujos financieros ilícitos. Este es el tema del tercer capítulo de esta sección. El autor, a través de una exposición histórica en materia de cooperación internacional, propone reflexiones teóricas sobre su relación con el buen gobierno, así como contrastes empíricos. El artículo busca demostrar que la lucha efectiva contra el lavado de activos está directamente relacionada con un gobierno democrático. El análisis de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI) explica la necesidad de regulaciones más democráticas, apoyadas en

mecanismos de transparencia. A través de una serie de análisis estadísticos, el autor busca comprobar que existe una correlación positiva entre la profundidad democrática y la transparencia financiera, siempre y cuando exista desarrollo económico.

La última parte del libro está dedicada a la transformación de las fuerzas armadas en el marco del Estado de derecho. Temas como la transparencia y la cultura organizacional en las fuerzas armadas se abordan en el primer capítulo, donde el autor argumenta que, debido a los efectos negativos que tiene la corrupción en la gobernabilidad de un Estado, es necesario que no sólo existan métodos anticorrupción de forma general, sino también en las fuerzas armadas, en particular. Para que se lleven a cabo, son necesarios mecanismos de transparencia y un cambio en su cultura organizacional. El argumento principal es que la simple instalación de instrumentos de transparencia no es suficiente para erradicar la corrupción. En su lugar, se deben generar condiciones para que estos mecanismos particulares tengan incidencia a través de un comportamiento «deseable y honesto» en la cultura organizacional de estas instituciones. Herramientas como la revisión y rediseño de procesos en la gestión institucional, así como la renovación de la mentalidad de sus miembros, contribuyen a combatir la corrupción, que erosiona el Estado de derecho en su reflejo en las fuerzas armadas.

En este mismo sentido, el segundo capítulo aborda los alcances y límites en la búsqueda de la transparencia en los presupuestos de defensa, en el Ecuador, en los últimos años. A través de este estudio de caso, la autora afirma que para conseguirla es indispensable observar las condiciones, racionalidad y legitimidad de su estado de fuerza. A partir del análisis histórico del caso, se exponen las fallas del Estado por la falta de transparencia en este ámbito. Además de las ineficiencias en la administración pública, la falta de eficacia en la transparencia de la gestión de recursos públicos también pone en el limbo las capacidades burocráticas del gobierno. Finalmente, estos fenómenos en conjunto lo incapacitan en su definición política de las amenazas

en materia de seguridad y violencia que pueda enfrentar, lo que debilita el Estado de derecho.

El último capítulo del libro cierra el debate en torno a la transformación de la inteligencia militar, en el marco democrático. El autor describe su evolución: desde sus orígenes, pasando por las influencias de sus diferentes estilos y su reciente inmersión en el marco legal y constitucional de los países. Asimismo, establece que la inteligencia militar ha evolucionado, a lo largo del tiempo, de su forma tradicional hacia una más económica y social. De igual forma, nos muestra distintos casos recientes en América Latina, tales como la Operación Topógrafo, en Chile, o el espionaje político en Colombia. Entender el rol de la inteligencia militar es de vital importancia considerando su misión y la forma de llevarlo a cabo. Sin embargo, se debe comprender que dicho papel ha sido modificado en la actualidad y, por lo tanto, se enmarca en un sistema democrático con los debidos mecanismos de transparencia.

Así pues, el presente libro busca poner de manifiesto la necesidad de analizar la seguridad en el marco del Estado de derecho, dando por sentado que la democracia es un valor central en las sociedades contemporáneas. Asimismo, con el fin de comprender los cambios en el concepto de seguridad, esta obra colectiva analiza las distintas concepciones y los diferentes componentes del concepto, echando luz sobre éste. En dicho sentido, vale decir que, aunque las prioridades de la agenda pueden cambiar y, de hecho, lo hacen como ha quedado demostrado frente a la crisis del COVID-19, es necesario entender que la seguridad siempre tendrá un rol central, aun cuando la concepción utilizada para su abordaje pueda ser modificada. En este sentido, el libro plantea una serie de posturas que se presentan como complementarias entre sí.

Creemos que el objetivo del trabajo se ha cumplido en tanto hemos mostrado que seguridad y Estado de derecho son conceptos que deben ser analizados en conjunto. Adicionalmente, hemos logrado que académicos de distintas regiones debatan y discutan cuestiones relativas a la legalidad, la corrupción, la impunidad, la inteligencia y el uso de las fuerzas armadas, en el

marco del Estado de derecho. Estamos seguros de que el libro será un gran aporte al estado del arte actual y contribuirá a la continuidad del debate sobre cómo articular ambos conceptos, partiendo de la base que deben funcionar en conjunto, sobre todo, en tiempos turbulentos como los que están viviendo muchos países a partir de la crisis de la pandemia del COVID-19.

# **PARTE I**

## **Seguridad global y Estado de derecho: retos a la seguridad por área geográfica**

# LA CULTURA DE LA LEGALIDAD COMO MOTOR DINAMIZADOR DE LA SEGURIDAD, EL DESARROLLO Y LA GOBERNABILIDAD

---

*Sonia Alda Mejías*  
*Real Instituto Elcano*

La propuesta de este artículo es señalar la importancia de la fortaleza del Estado de derecho y del apego social al cumplimiento de la norma para garantizar seguridad, el desarrollo y la gobernabilidad. Aunque el objeto de estudio es la seguridad, no puede prescindirse del desarrollo y la gobernabilidad porque hay una relación de interdependencia, y la seguridad afecta a estos ámbitos y viceversa. Por eso, en este artículo la seguridad se contemplará desde esta perspectiva global.

Frente a la igualdad ante la ley, la existencia de una cultura del privilegio convierte a los estados y sociedades latinoamericanos en el campo abonado para el desarrollo de la criminalidad organizada. Esto inicia un círculo perverso, puesto que, si la falta de consolidación del Estado de derecho impide garantizar el principio de igualdad, y con ello propiciar la existencia de personas o grupos legales o ilegales privilegiados, la reproducción de estos grupos bloquea, a su vez, la consolidación de los fundamentos del Estado de derecho como la igualdad legal.

La hipótesis es que en aquellas sociedades donde no siempre está garantizada la aplicación, sin excepciones, de la ley por parte del Estado, ni siempre es acatada por toda la sociedad, se propicia la existencia del privilegio y, en consecuencia, un campo abonado para la impunidad. La corrupción es una herra-

mienta imprescindible para entender la aplicación desigual de la ley. Sin embargo, su reiteración no depende sólo de funcionarios corruptos, sino de su normalización por la sociedad. Sólo así puede reproducirse esta cultura del privilegio.

En este contexto, quienes recurren a estas exenciones ante la ley pueden ser actores que emplean esta situación privilegiada para realizar actividades legales. Sin embargo, de acuerdo con la misma lógica, también hay espacio para quienes realizan actividades ilegales o se mueven entre la ilegalidad y la legalidad, como el crimen organizado. Su poder e influencia se nutre de la cultura dominante del privilegio, como la del resto de los grupos, también privilegiados.

En la misma medida, si la cultura del privilegio afecta a la seguridad, lo hace de igual manera a la gobernabilidad y al desarrollo. Bajo esta visión integral, se propone que el motor mediante el cual se alimenta esta relación entre los ámbitos señalados es el Estado de derecho y la cultura de la legalidad, como factores trascendentales para alcanzar el bienestar de las sociedades. Es importante destacar que esta afirmación se basa en el valor instrumental del Estado del derecho y no como valor en sí mismo. La propuesta es contemplar la igualdad legal como un recurso imprescindible para eliminar el privilegio, la corrupción y la impunidad, pues alimentan la ineficiencia e ineficacia y, en consecuencia, impiden la retroalimentación positiva entre la seguridad, el desarrollo y la gobernabilidad, y en última instancia, el bienestar general.

## **La cultura del privilegio frente a la cultura de la legalidad**

Son muchas las definiciones de cultura de la legalidad. En términos generales, hacen referencia al nivel de apego que una sociedad tiene al cumplimiento que promueven la observancia

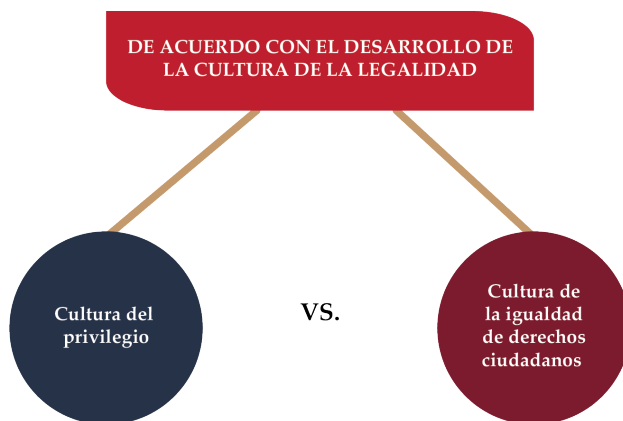
de la ley y el respeto a las instituciones judiciales (Fabián, 2013; Villoría, 2010; Sauca, 2010; Salazar, 2006; Laveaga, 2000).

En el Estado de derecho, el desarrollo de una sólida cultura de la legalidad –en sentido positivo– sería una (sub)cultura de la igualdad ciudadana, donde la norma se aplica sin excepciones, de manera imparcial, y la aceptación por la sociedad es generalizada. Por el contrario, bajo la debilidad del Estado de derecho y la cultura de la legalidad puede configurarse una (sub)cultura del privilegio, donde la aplicación y el acatamiento de la norma no siempre están asegurados y pueden ser negociados de manera particular.

El Estado de derecho y la cultura de la legalidad son interdependientes y presentan una correlación directa; si éste no está consolidado, entonces la cultura de la legalidad es de privilegio. Por el contrario, si el Estado de derecho es sólido, la cultura de la legalidad es de igualdad. Estas culturas a su vez alimentan la fortaleza o debilidad del Estado de derecho, respectivamente. En adelante, la afirmación de cultura de la legalidad y de las

subculturas derivadas incluye la fortaleza de la ley y la cultura de legalidad, como se figura en el gráfico 1.

**Gráfico 1**



En el primer caso no hay espacios para la corrupción. La aplicación de la norma, sin excepciones, por el Estado, más la intolerancia social por el apego a la norma de los ciudadanos lo impide. Con ello se asegura la igualdad ante la ley y la constitución de sociedades meritocráticas. Bajo este estado de cosas, el ciudadano confía en las instituciones y en la ley para resolver sus problemas y necesidades. Con ello se retroalimenta, bajo un círculo virtuoso, una cultura de la legalidad sólida que recrea la igualdad legal. La igualdad legal, a través de la consolidación del imperio de la ley (este planteamiento es fundamentalmente instrumental más allá de ser un valor en sí mismo), es un instrumento imprescindible para lograr eficiencia, eficacia y confianza en la aplicación de la norma y en las instituciones, ya que va a repercutir en el bienestar general al alimentar, de manera virtuosa, la seguridad, el desarrollo y la gobernabilidad.

Cuando la cultura de la legalidad es débil se establece una tendencia inversa, se conforma la llamada (sub)cultura del privilegio o de la desigualdad. Se basa en la excepcionalidad legal, de manera que no toda la población está obligada al cumpli-

miento de la ley, sino que puede quedar eximida. El término de la cultura de privilegio define muy bien este aspecto estructural y sistémico que, en mayor o menor medida, se da en toda la región. La CEPAL (2018) ha empleado este término, considerando que «en esta cultura ni el acceso a bienes, ni el ejercicio pleno de los derechos es igual para todos». Una afirmación acertada, si bien matizable, ya que la distribución de bienes y el disfrute de derechos han de ser entendidos dentro de una relación causal y no yuxtapuesta y distinta, como podría deducirse de la cita de la CEPAL. En otras palabras, si hay un desigual acceso a los bienes es porque no todos los ciudadanos disfrutan plenamente de los mismos derechos, o según el caso, privilegios que son los que proporcionan un acceso ventajoso para lograr estos bienes. En definitiva, la desigualdad se entiende en relación con la posibilidad de poder evadir el cumplimiento de la norma, por un interés particular, lo que necesariamente bloquea el bienestar general.

En esta cultura, la corrupción es el principal instrumento para evadir el cumplimiento de la ley y hacer posible que existan personas o grupos privilegiados. En esa situación, de nuevo el Estado y la sociedad acaban siendo cómplices, porque la normalización del privilegio y la tolerancia de la corrupción, por parte de todos, lo hace posible. Prima la desconfianza interpersonal y la institucional, así como la convicción de los escasos beneficios que se pueden obtener por cumplir la norma. En este sentido, la corrupción es el instrumento más «rápido» y «efectivo» para la resolución de problemas, aunque en última instancia bloquee las posibilidades de seguridad, gobernabilidad y desarrollo. En este contexto, la cultura del privilegio es un instrumento de progreso particular, personal o grupal, pero inversamente proporcional al bienestar general.

Esta dinámica acaba siendo reproducida por toda la sociedad, ante la impotencia de lograr los objetivos personales por méritos propios. Todos los actores sociales acaban intentando recurrir a la corrupción y a las redes clientelares para conseguir mejorar su situación en cualquier ámbito. De esta manera es posible convivir con el privilegio, tolerarlo y aspirar a conseguirlo, no a

rechazarlo. Aspecto que asegura la permanente reproducción de esta cultura.

En este sentido, en la presente propuesta, el valor otorgado a la cultura de la legalidad es instrumental, no como valor en sí mismo. Sin un Gobierno de leyes aplicadas de manera universal y general que garantice la igualdad de oportunidades, no puede haber desarrollo, seguridad o gobernabilidad. Sin meritocracia, no hay eficiencia ni eficacia en la toma de decisiones, en la gestión ni en la ejecución de éstas, ya sea en el ámbito privado o público.

## **Una visión global y no parcializada de la realidad**

De manera general, en América Latina, como en el resto del mundo, cuando se alude a la desigualdad se relaciona de inmediato con la desigualdad económica. En realidad, el oportuno y preciso término de cultura del privilegio es de la CEPAL, en su documento *La ineficiencia de la desigualdad* (2018). Su concepción de cultura del privilegio remite a la aceptación, por parte de las sociedades latinoamericanas, del privilegio, garantizado por la aplicación desigual de la ley. Una cultura que además se contrapone al progreso, a la eficiencia y a la eficacia, hasta el punto de bloquear las posibilidades de desarrollo regional. La igualdad, siguiendo a la CEPAL (2014), se refiere a la igualdad de medios, oportunidades, capacidades y reconocimiento, requisitos que considera imprescindibles para el desarrollo y que sólo son posibles mediante la igualdad legal.

La visión de la CEPAL es un paso muy importante. Los economistas han contemplado las implicaciones de esta desigualdad y han buscado soluciones en la economía, pero no en la consolidación del principio de igualdad legal. Bajo este principio se evitaría que determinadas élites, para asegurar su posición económica, «adquieran» privilegios al margen de la legalidad del Estado de derecho basado en la igualdad ante la ley. En esta cultura del privilegio las inversiones económicas, los

esfuerzos en educación o la distribución de ayuda a los sectores más vulnerables no pueden contribuir al desarrollo y se siguen reproduciendo los privilegios de determinados grupos.

Aunque plenamente compartido el planteamiento de la CEPAL, se emplea el concepto de cultura del privilegio para explicar el desarrollo económico. La gran aportación es plantear que la desigualdad económica y social es consecuencia de la desigualdad legal que hace posible la cultura del privilegio. Sin embargo, la focalización del análisis *cepalino*, como problema económico, y no sistémico, impide ver la complejidad y auténtico alcance de esta cultura del privilegio. En realidad, ésta afecta a todos los ámbitos: al desarrollo, la seguridad y la gobernabilidad. Si a ello sumamos su relación de interdependencia mutua, se condena a la sociedad a alcanzar el bienestar general en todos sus ámbitos. No se puede lograr desarrollo sin seguridad o gobernabilidad, y no se logran avances en ninguno de éstos mediante la cultura del privilegio y la corrupción que los influye de manera determinante.

Esta parcialización de la realidad y su comprensión en compartimentos estancos está muy presente a pesar de los importantes avances. Una muestra de la superación del determinismo economicista es la importancia otorgada en la década del 2000 al fortalecimiento institucional como condición imprescindible de bienestar. Un ejemplo es la importancia adquirida por la reforma del sector seguridad que entiende la necesidad de contar con sistemas judiciales, penitenciarios y fuerzas de seguridad eficientes como una condición necesaria para el desarrollo de una sociedad. En este sentido, los esfuerzos y las reformas han sido muy importantes, pero sus resultados, limitados.

La causa puede deberse a varios motivos. El primero es que no es posible lograr instituciones sólidas en una parte del Estado y descuidar otras. Se requiere de una reforma integral. La otra es que no es posible fortalecer las instituciones sin reforzar la cultura de la legalidad. La consolidación de las instituciones bajo los principios del Estado de derecho sólo es posible si toda la sociedad, en su conjunto, gobernantes y gobernados, las comparten, de otro modo, fracasarán. Un buen ejemplo de la limitación

de las reformas llevadas a cabo en este sector es la propia región, donde pese a las reformas realizadas y los avances logrados, los resultados no son proporcionales a los esfuerzos (Frühling, 2008; VV. AA, 2009; Inclán, S. e Inclán, M. 2005; Correa, s. f.).

Las actuales políticas anticorrupción, planteadas por los propios organismos internacionales, son prueba de la persistencia de abordar de manera parcial la consolidación del Estado de derecho. El último informe del Banco de Desarrollo Latinoamericano (CAF, 2019) sobre políticas anticorrupción es un riguroso estudio donde se planteó una extensa lista de recomendaciones. Sin excepción, todas estas políticas señalan la actuación sobre el Estado, pero en ningún momento sobre la sociedad, únicamente hay una referencia a las empresas privadas, pero en menor extensión. En este sentido, cabe insistir en la pertinencia y acierto de las reformas y medidas propuestas, pero bajo la visión planteada se está suponiendo que el Estado y las empresas privadas están fuera de la sociedad, que no forman parte de ella. Esta visión parcial del problema limita —necesariamente— las soluciones que se focalizarán en estos dos actores, sin considerar el resto de la sociedad. Las medidas anticorrupción tendrán éxito si se realizan en un esfuerzo simultáneo y sistemático de cambiar la cultura de la legalidad, contemplando el cambio de la aceptación del privilegio y la tolerancia a la corrupción, a su intolerancia y la igualdad legal en toda la sociedad y por todos sus actores y no sólo en el Estado, la sociedad o en algunas partes de ésta.

Cabe también apuntar que este mismo estudio, al contemplar los perjuicios derivados de la corrupción, hace únicamente mención de la economía y la política, pero en ningún caso a la seguridad, reincidiendo de nuevo en la versión parcial y fragmentada de la realidad, cuya consecuencia directa es la de proponer

también soluciones parciales que sólo proporcionan resultados también parciales y desiguales.

## La cultura de la legalidad como motor de la interdependencia del desarrollo, seguridad y gobernabilidad

Frente a esta visión, se propone contemplar la interrelación entre estos tres ámbitos y considerar la cultura de la legalidad como fuerza impulsora de dicha interdependencia.

**Gráfico 2**

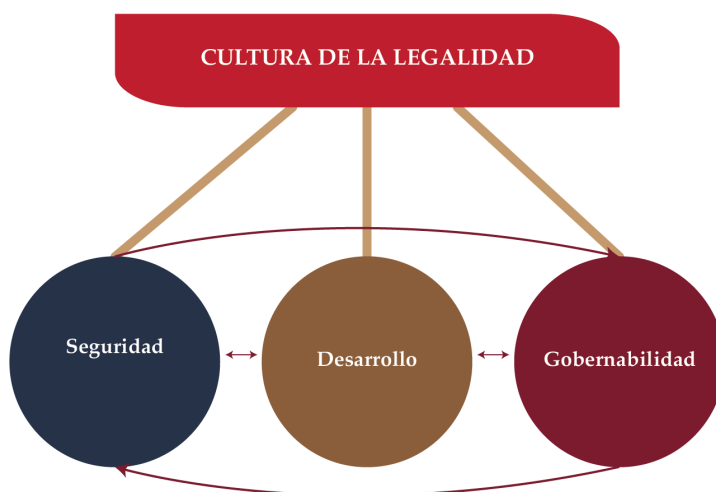


De acuerdo con el gráfico 2 se deduce que no hay desarrollo sin seguridad y a la inversa, pero no puede olvidarse, como comúnmente ocurre, que tampoco puede darse gobernabilidad sin desarrollo ni seguridad. De hecho, si invertimos esfuerzos en un solo ámbito, los resultados serán limitados o un fracaso. La experiencia demuestra con persistencia que las reformas aisladas acaban en frustración. Bajo la prolongada influencia del marxismo, el determinismo economicista dio lugar a que el bienestar tuviera un carácter fundamentalmente económico y se persistió en reformas de carácter únicamente de esta naturaleza. Posteriormente, se ha establecido el nexo entre seguridad y desarrollo (Lledó, Muñoz y Pérez, 2017). Aunque la inversión en seguridad

para proporcionar desarrollo exprese la tendencia a la ampliación de una visión global e interrelacionada, no ha contemplado la gobernabilidad y en muchos casos ha llevado incluso a una *securitización* de la agenda económica y social (Jespersion, 2016; Alava, 2010; Jackson, 2016).

Además de esta visión compartimentada, en ningún caso se ha contemplado cuál es la fuerza dinamizadora de esta interrelación, la cual alimenta una dinámica virtuosa o perversa entre el desarrollo, la seguridad y la gobernabilidad. La cultura de la legalidad es el motor que alimenta esta interdependencia y dependiendo del grado de consolidación del Estado de derecho y del apego social a la norma, así será la interrelación, tal y como ilustra el gráfico 3.

**Gráfico 3**



La existencia de un Gobierno de leyes, basado en la consolidación del Estado de derecho, hace posible que la norma se aplique de manera universal e impersonal, para garantizar la igualdad ante la ley y la meritocracia. En este contexto se alimenta una sociedad con una sólida cultura de la legalidad, una cultura de la igualdad ciudadana, con alto apego a la ley, donde no habría espacio para la corrupción y la impunidad, puesto

que el cumplimiento de la ley no es negociable y, por tanto, no puede haber privilegio, tal y como se aprecia en el gráfico 4. Con ello, la interdependencia de los tres ámbitos sería virtuosa, ya que la mejora en cada uno refuerza positivamente la interrelación entre ellos.

**Gráfico 4**



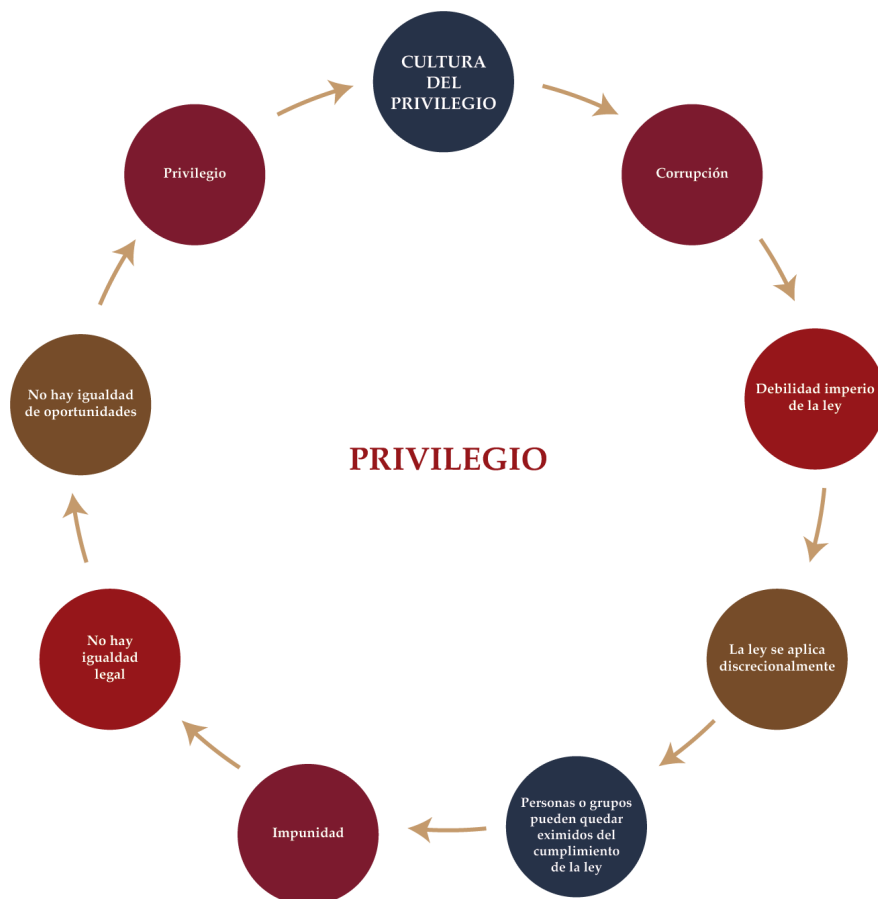
Por el contrario, cuando el Estado de derecho no está consolidado y la norma puede negociarse de manera particular y el privilegio queda asegurado, éste se obtiene mediante la corrup-

ción que se convierte en sistémica y da lugar a que la sociedad no tenga apego a la norma, normalizando el privilegio. Desde este mismo momento, no es posible lograr la eficiencia y la eficacia precisa para impulsar, de manera particular, cada ámbito, y, por tanto, se establece una dinámica viciosa que reproduce el bienestar general.

Los vínculos clientelares y la corrupción bloquean esta posibilidad en todos los ámbitos. Si la norma no es acatada por todos,

sin excepción, y hay privilegios, no es posible el desarrollo, la seguridad ni la gobernabilidad, como se aprecia en el gráfico 5.

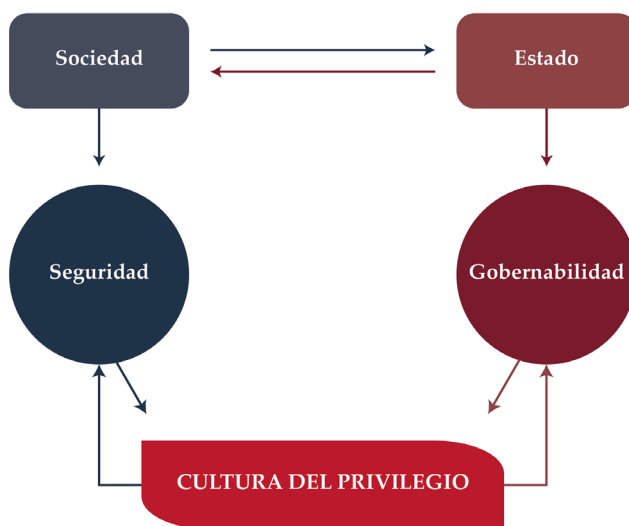
**Gráfico 5**



## La normalización de la cultura del privilegio frente a la cultura de la igualdad ciudadana

La retroalimentación de la cultura del privilegio y, en consecuencia, la posibilidad de dar continuidad a la corrupción y a la impunidad no sólo depende del Estado y de cuán penetrable y poroso sea. La posibilidad de reproducción en esta cultura sólo es posible cuando, además, el privilegio y la corrupción han sido normalizados por todos los actores sociales, económicos y políticos, por gobernantes y gobernados, por los privilegiados y los que no lo son, como se aprecia en el gráfico 6.

**Gráfico 6**



Cuando tiene lugar esa normalización, los no privilegiados no aspiran a ser iguales, sino a ser también privilegiados, ali-

mentando de manera permanente esta cultura. Esto da lugar a que los no privilegiados procuren el favor y la protección de los privilegiados, ya sean legales o ilegales, o recurran a la corrupción para alcanzar también ellos el éxito. En estas sociedades se genera una convicción compartida de que las leyes no se cumplen, que la aplicación es parcial e inequitativa, que es posible actuar con impunidad. Todo esto hace que sea muy costoso cumplir con la norma y que, finalmente, de manera generalizada se convenga en que sería mejor vivir en la legalidad, pero no es posible hacerlo cuando domina el privilegio. En este punto, los ciudadanos tienen todos los incentivos para ser corruptos (no hay otra alternativa) y ningún aliciente para cumplirla (Villoria y Jiménez, 2014, p. 90).

Esta lógica está permanentemente reproduciendo esta cultura por todos los miembros de la sociedad, incluso a través de los actos más cotidianos y aparentemente anecdóticos. Cada vez que un ciudadano pretende evadir una multa, evitar un engorroso trámite o comprar artículos en mercados informales de mercancías robadas, se está reproduciendo esta cultura. En cada acto se negocia el cumplimiento de la norma para quedar eximido de ella, y el soborno y el desprecio de la norma acaban siendo lo común.

Hay un acuerdo generalizado entre autores y organismos internacionales en que en América Latina la cultura de la legalidad es baja (Waldmann, 2003; García-Villegas, 2009, 2010; Esquirol, 2008; Nino, 1992; Basave, 2011; Escalante 2004). Si bien hay diferencias de grado en esta cuestión, entre los países de la región, cumplir la norma carece de sentido «puesto que nadie lo hace» y el hacerlo sólo genera problemas e inconvenientes. La experiencia demuestra a los ciudadanos que quienes han podido evadir la ley son aquellos que ocupan mejor posición social y económica. En consecuencia, la percepción de la sociedad es que el privilegio, y no la igualdad de oportunidades, es lo que proporciona el éxito.

Un síntoma del nivel de tolerancia hacia la corrupción es la escasa importancia que tiene para la ciudadanía. La corrupción se denuncia como un problema nacional, pero a nivel municipal

y familiar es inexistente, pese a las evidencias que revelan su presencia también estructural en estos espacios (Latinobarómetro, 2018, pp. 58-62). Asimismo, el hecho de que no figure entre los problemas más importantes, como la economía o la inseguridad, pone de manifiesto que no se establece que la corrupción sea un factor determinante para la seguridad, el desarrollo y la gobernabilidad.

Otro dato significativo sobre la interiorización de la cultura del privilegio y de la corrupción es su aceptación como un medio para alcanzar un fin. Ante la frase: «Se puede pagar el precio de cierto grado de corrupción, siempre que se solucionen los problemas del país», en promedio cuatro de cada diez latinoamericanos (40%) responden afirmativamente (Latinobarómetro, 2018).

La forma de resolver esta tolerancia no depende únicamente de implantar controles y medidas anticorrupción para los funcionarios y los partidos políticos. La prueba está en los limitados resultados que han dado los programas de reforma del sector seguridad, así como de otras instituciones del Estado de derecho. Los esfuerzos se han focalizado en reformas anticorrupción, de la justicia o la policía, sin embargo, no tendrán resultado si además no se emprenden campañas que favorezcan un cambio hacia una cultura de igualdad ciudadana dirigida a gobernantes y gobernados, al sector público y privado, a todas las clases sociales y a jóvenes y mayores. A todos los integrantes de una sociedad, porque, en su totalidad, han interiorizado y normalizado la existencia de un orden dual, el formal, basado en la igualdad legal, y el informal, basado en el privilegio. Las experiencias más comunes son las reformas institucionales, pero pese a los importantes logros alcanzados, los resultados han sido parciales y/o no sostenibles. Los intentos centrados en fomentar el apego a la norma y la cultura de la legalidad son aislados. Algunos ejemplos son Bogotá, durante la alcaldía de A. Mockus, Medellín (Colombia) y Monterrey (México) (Peña-González, 2015).

Con la visión planteada no se pretende caer en el determinismo unicausal, ni suponer cambios mecánicos. La cultura de la

legalidad no resuelve de forma «mágica» los obstáculos estructurales para el bienestar general. No es una fórmula única para todos los problemas de seguridad, desarrollo y gobernabilidad. Sin embargo, la cultura del privilegio es un problema estructural que, de no resolverse, provocará que cualquier política pública o solución propuesta, en cualquier ámbito, no se lleve a cabo, puesto que la corrupción y el privilegio bloquearán la posibilidad de implantarlas.

Bajo la propuesta formulada no cabe abordar el desarrollo, la seguridad y la gobernabilidad de manera separada, sin embargo, con el fin de plantear con más detalle la incidencia de la cultura de la legalidad, motor común para todos estos ámbitos, se analizarán, de manera particularizada, los efectos de esta cultura en cada uno de ellos.

## **La desigualdad legal y la seguridad**

En efecto, la desigualdad legal y, en consecuencia, la existencia de privilegios es un problema sistémico que afecta también a la seguridad. Cabría pensar por qué América Latina, además de ser la región más desigual, también es la más insegura del mundo.

La cultura del privilegio es trascendental para entender los niveles de violencia criminal y, muy particularmente, el poder alcanzado por el crimen organizado, principal amenaza en la región. En realidad, existe crimen organizado en todo el mundo, pero no en todos los países logra adquirir la misma dimensión y poder. Para ello es preciso contemplar, aunque no siempre se tiene en cuenta, que el mundo criminal no puede desarrollarse al margen de la sociedad y el Estado. No es un mundo aislado, de hecho, su desarrollo depende de la complicidad que encuentre en los actores públicos y privados. Cuanto mayor sea la interacción con el Estado y más penetrable sea la sociedad, mayores serán sus posibilidades de crecer (Schultze-Kraft, 2016). Ante

esta necesidad la cultura del privilegio es el escenario perfecto para garantizarse esa interacción.

La posibilidad de adquirir privilegios, negociando el cumplimiento de la norma, mediante la corrupción, es el escenario ideal para el crimen organizado. En realidad, se basa en el mismo mecanismo que ha hecho posible la existencia de élites familiares o empresariales que han logrado, en sus respectivos países, un poder social y político que no está justificado por sus patrimonios, sino por la influencia proporcionada por los privilegios, que además también han favorecido el crecimiento de éstos. La capacidad de influencia de los privilegiados, sean legales o ilegales o ambas cosas, se logra en el mundo de la informalidad, que convive de manera simultánea con los espacios de formalidad y leyes, del que es posible evadirse a través del intercambio de favores, la existencia de vínculos personales influyentes y/o dinero. En ambos espacios se mueve toda la sociedad y también el crimen organizado (Alda, 2014).

## **La complicidad del Estado y de la sociedad, la cultura del privilegio como escenario ideal para el crimen organizado**

Esta complicidad social en general y con el Estado, en particular, es imprescindible (Rosen, Bagley y Chabat, 2019): «nadie necesita más protección que un criminal y nadie tiene más posibilidades de otorgarla que un agente estatal» (Dewey, 2011). La existencia de vínculos de protección con la autoridad política (Geffray, 2001) es una condición *sine qua non* para el desarrollo del crimen organizado (Lupsha, 1988). Esta vinculación con representantes del Estado persigue protegerse eficazmente frente a su actuación y de otros agentes externos potencialmente nocivos para la expansión de sus actividades. La complicidad es posible porque una parte de los representantes del Estado no implementan leyes y políticas de manera universal, sin excepciones y con total imparcialidad. Muy al contrario, utilizan su

poder, de manera discrecional, tomando como criterio consideraciones subjetivas, como las relaciones, las preferencias personales o el dinero, y no criterios imparciales y objetivos. La traducción de esta discrecionalidad implica que tanto la aplicación como el cumplimiento de la norma se pueden negociar mediante la corrupción. Hay diferentes formas y grados de complicidad con el Estado:

*No se trata únicamente de pagar a un funcionario para que no mire, sino también para no ser detenido, y en caso de serlo, para no ser condenado y, llegado a este extremo, para poder escapar de la prisión... El mejor escenario para los narcotraficantes es aquel en el que el Estado es relativamente eficiente en varias áreas salvo en perseguirlos. (Chabat, 2005)*

Con este apoyo activo, se consigue eludir el cumplimiento de la norma y actuar con impunidad (Villoria, 2010; Dewey, 2015), en tanto privilegiado.

## **Corrupción e impunidad en la cultura del privilegio: marco ideal para el crimen organizado**

La corrupción es el medio fundamental del crimen organizado para progresar y la impunidad, su objetivo (Alda, 2015), ambos factores se reproducen de manera permanente en la cultura del privilegio. Los datos en relación con la corrupción y la impunidad ponen de manifiesto esta cultura en América Latina.

Además de la bibliografía que destaca el nexo entre crimen organizado y corrupción, los datos estadísticos también confirman la relación existente entre corrupción y crimen organizado (Center for Study of Democracy, 2010). Y no sólo eso, las comparaciones de índices elaborados para intentar medir el crimen organizado detectan que su desarrollo está directamente relacio-

nado con datos que ponen de manifiesto la debilidad del Estado de derecho (Van Dijk, 2007). En América Latina, los informes de transparencia internacional anuales coinciden en señalar los altos niveles de corrupción; también es posible constatar los altos niveles de impunidad (Índice Global de Impunidad, 2017). Una relación que se retroalimenta de manera permanente. En países con altos índices de corrupción, es posible comprobar que el imperio de la ley es débil y existen mayores problemas de impunidad (Alda, 2016).

Esta cultura del privilegio no explica, por tanto, la existencia del crimen organizado, presente en todo el mundo, sino sus posibilidades de penetración y expansión social e institucional. Ningún país del mundo ha logrado cero corrupción o impunidad, pero sí ha conseguido controlar su crecimiento. Estas posibilidades están en relación, sin duda, con la cultura del privilegio existente en cada sociedad y con su grado de desarrollo.

Todo indica que, en la cultura de la legalidad, en el caso particular de América Latina, la (sub)cultura del privilegio influye directamente en la seguridad, hasta el punto de ser un factor facilitador determinante para entender la expansión de estas redes criminales (Alda, 2017). El privilegio es un instrumento trascendental del crimen organizado, ya que le permite constituirse como un poder con espacios propios en las realidades nacionales, hasta el punto de controlar territorios y espacios públicos como las cárceles, barrios marginales enteros, las favelas, importantes propiedades o negocios adquiridos e inversiones realizadas para blanquear sus negocios ilegales.

No obstante, la presencia de estas bandas criminales no sólo depende de los niveles de corrupción estatal, sino del poco apego al cumplimiento de la norma de la sociedad. Para muchos ciudadanos estas bandas criminales llegan a ser consideradas una figura benefactora que inyecta dinero en sus economías o que financia el club de fútbol de su ciudad<sup>1</sup>, como en el Trián-

---

► 1 Insightcrime. Cómo un buen equipo de fútbol da a los criminales el espacio para operar. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/como-buen-equipo-futbol-da-a-criminales-espacio-para-operar/>

gulo Norte. En última instancia, proporcionan a la población servicios que el Estado, por su ineficiencia, no es capaz de brindar precisamente por los niveles de corrupción existentes. Esto explica que la misma sociedad distinga entre privilegiados «buenos» o «malos». El criterio de esta distinción no es que sean legales o ilegales, sino de su carácter benefactor, que estará en relación con la capacidad que tengan de construir redes clientelares que se beneficien de sus actividades y favores. Los privilegiados pueden ser una familia tradicional o de una organización criminal que monopoliza la influencia social, política y económica regional, provincial o local. «Los buenos» son reconocidos y tienen apoyo social porque se «preocupan por los demás», y socializan sus beneficios. No necesariamente de manera equitativa, sino bajo la misma lógica de desigualdad, pero responden a las necesidades o peticiones existentes. Esta cultura podría explicar manifestaciones de pueblos en contra de la detención del líder de una organización criminal, por ser fuente de empleo, organizar fiestas y concursos de belleza que le granjean popularidad y reconocimiento local<sup>2</sup>, o el desarrollo de toda una cultura narco basada en la admiración de los líderes y forma de vida de los miembros de estas organizaciones, construida mediante la cultura del privilegio. El «malo» establece su autoridad sólo mediante violencia y coacción, y busca colaboración a través de la imposición, sin dar nada a cambio. Los políticos corruptos «buenos», lo son porque «hacen obra y ésta queda para el pueblo» y los «malos», son los que sólo son corruptos y no reparten ganancias. Las obras benéficas y la generosidad de las familias privilegiadas son también los criterios que distinguen entre «buenas» y «malas».

Bajo la cultura del privilegio, históricamente se han protegido y logrado el monopolio del poder, la influencia y la riqueza de algunas familias. En materia de desarrollo, la repercusión ha sido igualmente grave, tanto que explicaría por qué tradicional-

---

▶ 2 *BBC News*. El «apoyo social» del narcotráfico mexicano. [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/12/101213\\_narcotrafico\\_mexico\\_base\\_social\\_lav](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/12/101213_narcotrafico_mexico_base_social_lav); Soy 502. Libertad para D. Juanito. <https://www.soy502.com/articulo/libertad-para-don-juanito>

mente América Latina ha sido la región más desigual del planeta. La incorporación a este mundo privilegiado de las redes criminales sólo acusa los efectos nocivos de esta cultura en el desarrollo, como la informalidad, la falta de competitividad, de productividad.

## La desigualdad legal y el desarrollo

La desigualdad estructural de América Latina no sólo explica la desigualdad económica. En realidad, el desigual reparto de la riqueza es sólo un síntoma o manifestación, si se quiere más visible y evidente, de la cultura del privilegio.

La construcción de grandes fortunas y de poder e influencia en pocas manos, de manera desproporcionada, es posible cuando no se ha logrado consolidar el Estado de derecho. La posibilidad de evadir el cumplimiento de la ley explica que unos pocos, por fortuna e influencia, o por ambas cosas, logren amalgamar grandes fortunas, ubicándose en una posición de ventaja, por encima de los demás. Bajo la igualdad legal también se pueden construir grandes fortunas y, al mismo tiempo, puede existir la desigualdad, pero no a costa de la desventaja de los demás que quedan condenados al sometimiento del poderoso. Sin igualdad de oportunidades, hay pocas posibilidades del crecimiento de las clases medias, ya que las opciones de acceso a la educación o a mejorar las condiciones de vida son menores y la resistencia de los privilegiados a repartir su poder y privilegios, aún mayor, para ello utilizan su influencia. Los privilegiados tradicionalmente consideran que han de existir pobres para que ellos puedan ser poderosos. Sin embargo, frente a este supuesto, como oportunamente señala la CEPAL (2017), la pobreza no es el precio del desarrollo (el de los privilegiados), sino un obstáculo para el mismo (en este caso, el general).

La construcción del privilegio mediante la corrupción impide la selección de los mejores profesionales, la eficiencia y eficacia necesaria no sólo para la toma de decisiones, públicas o privadas, sino también para su puesta en práctica, así como la

competitividad, productividad y creatividad, exigencias que no pueden darse cuando media la corrupción y el privilegio.

Estas alarmantes magnitudes de desigualdad económica, violencia y criminalidad sólo pueden llevar a muy bajos índices de gobernabilidad. En esta realidad, los ciudadanos no tienen confianza en las instituciones estatales, ante la existencia de una cultura que garantiza recursos y protección a los privilegiados, legales e ilegales. Esta percepción ciudadana dominante alimenta, de manera permanente, el desapego a la norma y la falta de credibilidad en las instituciones, bajo la dinámica perversa de la cultura del privilegio.

## **La desigualdad legal y la gobernabilidad**

Pese a las numerosas definiciones acerca de este concepto (Alcántara, 1994), se considera gobernabilidad no sólo a la eficiente capacidad de respuesta gubernamental ante las demandas ciudadanas, sino que dicha actuación cuente con el reconocimiento de la sociedad. Cuando así ocurre, las instituciones gubernamentales se consideran legítimas por la ciudadanía (Flisfisch, 1989; Tomassini, 1993; Arbós y Giner, 1993), un factor trascendental para reforzar la gobernabilidad y al mismo tiempo alimentar positivamente la interdependencia con la seguridad y el desarrollo.

Por tanto, si la gobernabilidad depende de la legitimidad gubernamental, lograda mediante su eficiente capacidad de responder a las demandas ciudadanas, necesariamente ha de ser baja en una cultura del privilegio. En otras palabras, cuando la corrupción es sistémica y no existen las mismas reglas para todos, sólo puede dominar la desconfianza hacia las personas y las «instituciones de la democracia», y, en consecuencia, los Gobiernos no pueden ser legítimos, ni por capacidad de respuesta eficiente, ni porque vayan a ser atendidos todos los ciudadanos por igual. La respuesta afirmativa de los ciudadanos latinoamericanos a la pregunta de «si se gobierna para unos pocos en su propio beneficio» confirma, de manera rotunda, la percepción

de una cultura del privilegio y, en consecuencia, los bajos niveles de gobernabilidad (el 79% de la media latinoamericana, así lo confirma entre 2004 y 2015 el Informe Latinobarómetro [1995-2015, p. 5]). En 2018, Brasil encabezó la lista, donde el 90% consideró que se gobernaba para unos pocos. El mejor dato, si se puede llamar así, es Bolivia, donde el 60% cree lo mismo. El resto de los países, por tanto, se mueve entre el 60 y el 90%, lo que pone de manifiesto los bajos niveles de gobernabilidad.

La falta de reglas para todos explica que la desconfianza interpersonal en la región sea la más alta del mundo y que la confianza hacia las instituciones sea muy baja. Las instituciones de la democracia tienen una confianza en torno al 30%. Estas son las tasas por instituciones en el periodo 1995-2015:

**Tabla 1. Rangos de confianza por institución pública**

	Mínimo	Máximo
Partidos políticos	13	36
Congreso	21	40
Poder Judicial	24	40
Gobierno	28	45

Fuente: Latinobarómetro 1995-2015.

Ahondando en la interpretación de los datos, el rango de confianza en que se mueven estas instituciones no supera los cuatro de cada diez latinoamericanos. Es decir, la mayor parte de la población desconfía de todas estas instituciones todo el tiempo (Informe Latinobarómetro, 1995-2015, p. 9). De manera que, como en el caso del desarrollo y la seguridad, es posible comprobar que la cultura del privilegio incide directamente en la gobernabilidad. Sin embargo, no sólo se trata de comprobar la incidencia particular que la cultura del privilegio tiene en cada ámbito sino la dinámica que genera entre ellos, la desigualdad y

la violencia redundando en la gobernabilidad y ésta, necesariamente, en la seguridad y en el desarrollo, ahondando en los efectos que tiene la cultura del privilegio en cada uno de estos campos.

## Conclusiones

Uno de los aspectos que se ha pretendido poner de manifiesto ha sido la trascendencia de la cultura de la legalidad, por su efecto integral en todos los actores sociales, gobernantes y gobernados, y en todos los ámbitos de actividad, el desarrollo, la seguridad y la gobernabilidad.

Esta visión integradora y la trascendencia del Estado de derecho, desde el punto de vista instrumental, no es la más común. La visión dominante sigue basándose en la economía como principal problema estructural y considerando la misma área del desarrollo, así como la seguridad y la gobernabilidad, departamentos estancos, separados entre sí y, a lo sumo, determinados fundamentalmente por la economía. Bajo esta visión, necesariamente las soluciones propuestas también son parciales y, en consecuencia, limitadas, pues impiden ver la compleja interdependencia que existe en la realidad. La alternativa es recurrir a una visión integral y localizar el motor que, en un Estado de derecho (más o menos consolidado), alimenta la relación de interdependencia que se da en la realidad. Esta fuerza impulsora es la cultura de la legalidad, compuesta por el nivel de consolidación del Estado de derecho y por el apego que los ciudadanos tengan a la norma. Dependiendo de ambos factores será más o menos dominante una (sub)cultura del privilegio o una (sub)cultura de la igualdad.

De acuerdo con este planteamiento, se ha argumentado la existencia dominante de una cultura del privilegio para entender los retos de bienestar general de la región latinoamericana. La tolerancia al privilegio permite entender los problemas de seguridad, desarrollo y gobernabilidad. En particular, la seguridad, ya que bajo la cultura del privilegio se puede entender la dimensión adquirida por el crimen organizado, su principal

amenaza en la región. Esta cultura es el campo abonado para el desarrollo idóneo del crimen organizado, pues le otorga la posibilidad de convertirse en un privilegiado, mediante la corrupción, gozar de impunidad e incluso contar con la activa protección estatal para desarrollar sus actividades ilegales, y apoyo social (Dewey, 2018). Esta afirmación no significa que las sociedades latinoamericanas toleren y acepten el crimen organizado y la violencia criminal, sino que la tolerancia a la corrupción y al privilegio hacen posible que también los criminales puedan convertirse en sólidos poderes.

En definitiva, la seguridad no puede entenderse fuera de una versión holística que incluye a toda la sociedad y todos los ámbitos de actividad humana, donde la cultura del privilegio o, por el contrario, la cultura de la igualdad legal juegan un papel trascendental. No se trata de afirmar que la consolidación del Estado de derecho y la existencia de una cultura de la igualdad ciudadana resuelvan todos los problemas de manera mecánica. Cada ámbito requiere de soluciones propias y específicas, pero bajo una cultura del privilegio no será posible el bienestar general, ni, en consecuencia, el desarrollo y la seguridad.

## Referencias bibliográficas

- Alava, H. (ed.). (2010). *Exploring the Security-Development Nexus Perspectives from Nepal, Northern Uganda and «Sugango»*. Finland: Ministry for Foreign Affairs.
- Alcántara-Saenz, M (1994). De la gobernabilidad. *América Latina Hoy*, 8. Recuperado de <https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2288>
- Alda-Mejías, S. (2015). La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado. *Revista Española de Ciencia Política*, (37). Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/viewFile/37649/21167>
- Alda-Mejías, S. (2016). *El combate a la corrupción para combatir*

*el crimen organizado*. Documento de trabajo del Real Instituto Elcano, (DT). Recuperado de [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt6-2016-aldamejias-combate-corrupcion-crimen-organizado](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt6-2016-aldamejias-combate-corrupcion-crimen-organizado)

Alda-Mejías, S. (2017). Buen gobierno y cultura de la legalidad, componentes esenciales de las políticas de seguridad contra el crimen organizado. En C. Sampo y V. Tronkoso (comp.). *El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Arbós, X. y Giner, S. (1993). *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI.

Basave-Benítez, A. (2011). *La mexicanidad y la esquizofrenia*. México: Editorial Océano.

Betanzos-Torres, E. O. (2017). *La reforma en materia de combate a la corrupción*. México: FCE.

Center for Study of Democracy (2010). Examining the links between organised crime and corruption. Recuperado de [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc\\_centre/crime/docs/study\\_on\\_links\\_between\\_organised\\_crime\\_and\\_corruption\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf)

CEPAL (2014). Pactos por la igualdad: hacia un futuro sostenible. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37863-pactos-la-igualdad-un-futuro-sostenible>

CEPAL (2018). La ineficacia de la desigualdad. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059_es.pdf)

Chabat, J. (2005). Narcotráfico y Estado: El discreto encanto de la corrupción. Recuperado de <http://www.letraslibres.com/mexico/narcotrafico-y-estado-el-discreto-encanto-la-corrupcion>

- Correa-Sutil, J. (s. f.). Acceso a la justicia y reformas judiciales en América Latina. ¿Alguna esperanza de mayor igualdad? Recuperado de <http://www.cejamericas.org/Documentos/DocumentosIDRC/117Accesoalajusticiayreformasjudiciales.pdf>
- Dewey, M. (2015). *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*. Argentina: Ediciones Katz.
- Dewey, M. (2018). *Zona liberada. La suspensión de la ley como patrón de comportamiento estatal*. Nueva Sociedad 276. Recuperado de <https://www.nuso.org/articulo/zona-liberada/>
- Escalante, F. (2004). Especulaciones a partir del concepto de anomia. En Bernecker, Walther, (comp.). *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*. México: Colegio de México.
- Fabián, J. (2013). ¿Porque prevalece el Estado de derecho? *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 46(136). Recuperado de <https://w1.cejamericas.org/Documentos/DocumentosIDRC/117Accesoalajusticiayreformasjudiciales.pdf>
- Flisfisch, A. (1989). Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión. *Revista Mexicana de Sociología*. LI.3 113, 133.
- Frühling, P. (2008). Violencia, corrupción judicial y democracias frágiles. Reflexiones sobre la actual situación en Centroamérica. *Cuadernos del Presente Imperfecto*, 6.
- García-Villegas, M. (dir.). (2009). *Normas de papel: La cultura del incumplimiento de reglas*. Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- García-Villegas, M. (2010). Individuos sin sociedades. Sobre la cultura del incumplimiento de reglas en América Latina. En M. Villoria y M. I. Wences (eds.). *Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras* (pp. 135-158). Madrid:

Catarata.

- Geffray, Ch. (2001). Drug Trafficking and the State. *International Social Science Journal*, 53(169), 421–426. Recuperado de [https://um.fi/documents/35732/48132/exploring\\_the\\_security-development\\_nexus.pdf/27f440f5-9e2f-b222-403b-7fa459771acf?t=1560457611541](https://um.fi/documents/35732/48132/exploring_the_security-development_nexus.pdf/27f440f5-9e2f-b222-403b-7fa459771acf?t=1560457611541)
- Inclán, S. e Inclán, M. (2005). Las reformas judiciales en América Latina y la rendición de cuentas del Estado. *Perfiles latinoamericanos*, 12(26). Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532005000200002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532005000200002)
- Informe CAF. (2019). Integridad en las políticas públicas. Claves para prevenir la corrupción. CAF. Recuperado de [https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1503/RED\\_2019\\_Integridad\\_en\\_las\\_politicas\\_publicas.\\_Claves\\_para\\_prevenir\\_la\\_corrupcion.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1503/RED_2019_Integridad_en_las_politicas_publicas._Claves_para_prevenir_la_corrupcion.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Jackson, P. (ed.). (2015). *Handbook of International Security and Development*. Edward Elgar Pub.
- Jespersion, S. (2016). *Rethinking the security-development nexus: Organised crime in post-conflict states*. Londres: Routledge.
- Latinobarómetro. (2005). Informe 1995-2005. Recuperado de [http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00004377-DC\\_EVE\\_213\\_16-INFORME\\_LB\\_2015.pdf](http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00004377-DC_EVE_213_16-INFORME_LB_2015.pdf)
- Latinobarómetro. (2018). Informe 2018. Recuperado de [http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME\\_2018\\_LATINOBAROMETRO.pdf](http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf)
- Laveaga, G. (2000). *La cultura de la legalidad*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Le Clerq, J. A. y Rodríguez, G. (coords.). (2017). *Dimensiones de la impunidad global. Índice Global de Impunidad 2017*. Recuperado de <https://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017.pdf>
- Lledó, E., Muñoz, L. y Pérez, A. (2017). *El nexos seguridad-*

*desarrollo. ¿Cómo abordarlo en el V Plan director de la cooperación española?* Real Instituto Elcano. Recuperado de <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/9236524d-a75d-4be4-a810-b0bfa57ce39e/Relatoria-Nexo-seguridad-desarrollo.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9236524d-a75d-4be4-a810-b0bfa57ce39e>

- Lupsha, P. (1988). Organized Crime: Rational Choice not Ethnic Group Behavior: a Macro Perspective. *Law Enforcement Intelligence Analysis Digest*, Winter.
- Rosen, D., Bagley, B. y Chabat, J. (2019). *The Criminalization of States: The Relationship Between States and Organized Crime*. Lanham: Lexington Books
- Salazar-Ugarte, P. (2006). Democracia y (cultura de la) legalidad. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. México: Instituto Federal Electoral.
- Sauca-Cano, J. M. (2010). Cultura de la Legalidad. Bosquejo de exploraciones conceptuales y metodológicas. Asamblea. *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*.
- Schultze-Kraft, M. (2016). Órdenes crimilegales: repensando el poder político del crimen organizado, *Iconos revista de Ciencias Sociales*, (55).
- Soto, R. (2003). La corrupción desde una perspectiva económica. *Estudios Públicos*, (89). Recuperado de [https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1275931953.raimundo\\_soto.pdf](https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1275931953.raimundo_soto.pdf)
- Tomassini, L. (1993). *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Serie de Monografías 9. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Van Dijk, J. (2007). Mafia markers: assessing organized crime and its impact upon societies. *Trends in Organized Crime*, 10(4).
- Villoria, M. (2010). Cultura de la legalidad y buen gobierno. En M. Villoria y M. I. Wences (eds.). *Cultura de la legalidad*.

- Instituciones, procesos y estructuras* (pp. 29-66). Madrid: Catarata.
- Villoria, M. y Jiménez, F. (2014). Estado de derecho, cultura de la legalidad y buena gobernanza. En I. Wences, R. Conde y A. Bonilla, *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias*. Costa Rica: FLACSO.
- VV. AA. (2009). *La reforma judicial en la región andina. ¿Qué se ha hecho? ¿Dónde estamos? ¿Dónde vamos?* Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Walkmann, E. (2006). *El Estado anómico: derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Buenos Aires: Iberoamericana.
- Zegarra, L. F. (1999). *Causas y consecuencias económicas de la corrupción: un análisis teórico y empírico*. Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación.

# LOS CAMBIOS DE LA AGENDA DE SEGURIDAD EN EL MARCO DEL ESTADO DE DERECHO

---

*Manuel Villoria*

## Introducción

El análisis de la dualidad seguridad-Estado de derecho (ED) puede hacerse desde dos enfoques, o bien desde la tradicional doctrina que postula que los dos principios son antagónicos e irreductibles, o desde la idea de su complementariedad e inserción en un concepto más amplio como el de la buena gobernanza. Nosotros tomaremos este segundo camino. Para recorrerlo adecuadamente procederemos —en primer lugar— a repasar históricamente algunas ideas sobre cómo surge el propio concepto de Estado, cómo progresa hacia el Estado democrático y cómo se va insertando en éste la idea del imperio de la ley. Más tarde ya estudiaremos cómo los dos conceptos de seguridad y ED se van fusionando en la idea de buena gobernanza; analizaremos los componentes de la buena gobernanza y las complejas relaciones que se entretienen entre ellos. Para ir finalizando, estudiaremos las variables culturales y sus efectos sobre el ED y la seguridad, en concreto, hablaremos de los conceptos de particularismo y cultura de la legalidad. Concluiremos con las ideas fuerza y los límites que tiene este estudio.

Si analizamos el panorama global, en este ámbito de la conexión entre seguridad y ED, podemos comprobar que existen cuatro grandes tipos puros de Estados, con todas las situaciones intermedias que, después, quieran generarse. Por una parte, existen Estados donde existe seguridad, pero no existe ED, es decir, Estados con un fuerte componente autoritario, incluso totalitario que, gracias a la represión y el adoctrinamiento, man-

tienen niveles de seguridad interior y defensa externa eficaces. Por otra, existen países donde existe un ED formalmente sólido, pero que no garantizan la seguridad interna a sus habitantes, e, incluso, cuya seguridad externa es amenazada por la propia incapacidad para asegurar la gobernabilidad en su territorio. En tercer lugar, tenemos los países fallidos, en los que ni el ED ni la seguridad tienen niveles mínimos de asentamiento. Finalmente, los afortunados, países en los que se asegura una buena gobernanza, dado que existe un ED sólido, una seguridad y paz interna y externa afianzada (ver tabla 1). Los primeros países, como Rusia o la República Popular China, son los que denominaríamos «guerreros»; los segundos, como México o Brasil, entrarían en la categoría de los «inadaptados», pues no han conseguido aún adaptar sus instituciones a las necesidades reales de su tiempo, aunque lo están intentando de forma permanente; los terceros son los «fracasados», como Haití o Afganistán, en los que la fase de gobernabilidad ni siquiera ha sido alcanzada, con lo que fallan desde las instituciones esenciales para impartir justicia hasta las que protegen al país de los enemigos internos o externos; finalmente, están los «inclusivos», como muchos países de la Unión Europea o EE. UU., en los que se ha conseguido integrar seguridad interna y externa con un poderoso ED que, además, se inserta perfectamente con las instituciones de gestión de políticas públicas y las de control del poder interno.

**Tabla 1. Tipología de Estados en las relaciones de seguridad-ED.**

+ Seguridad		- Seguridad	
+ ED	Inclusivos	Inadaptados	+ ED
- ED	Guerreros	Fracasados	- ED

Es cierto que la verdadera garantía de seguridad sólo se da cuando el Estado, además de evitar la violencia de unos ciuda-

danos contra otros, asegura también que su violencia no es arbitraria, sectaria o incontrolada hacia éstos. No obstante, recogemos aquí como Estados que garantizan seguridad aquellos que, al menos, aseguran que el monopolio de la violencia legítima, en términos weberianos (Weber, 2007, p. 57), lo tiene y ejerce el Estado. También tenemos que destacar que, en tanto que tipos puros, los aquí recogidos no pueden asegurar que todos los países cuadren perfectamente en alguno de ellos; no obstante, el cuadro, heurísticamente, nos sirve para ver las tensiones existentes y las posibles tendencias a las que llevarían ciertas inercias y caminos de dependencia. Países inclusivos pueden pasar a inadaptados, países inadaptados pueden intentar la vía autoritaria para asegurar el control interno o, finalmente, si no toman las medidas adecuadas, pueden acabar en la situación de fracaso total. Lo que no sabemos muy bien es cómo pasar del fracaso a la inclusión una vez que se alcanza aquél. Ni tenemos muy claro cómo pasar de inadaptados a inclusivos, sobre todo cuando la situación se ha deteriorado en aspectos de seguridad de forma intensa y recurrente. Hablaremos de ello al final del texto.

## Fundamentos teóricos del debate

En su origen, las primeras instituciones estatales surgen en el momento en que existen excedentes (de grano, por ejemplo) que hay que gestionar de forma que se eviten conflictos internos, aunque la guerra externa es también una de las variables clave para explicarse el nacimiento de lo que hoy denominamos Estado (Bobbit, 2002). Estas afirmaciones, que se pueden convalidar con numerosos estudios históricos, nos llevan a la conclusión de que los Estados nacen esencialmente, aunque no exclusivamente (Mulgan, 2007), para garantizar la seguridad interna y externa a sus habitantes, como Weber aseguró. No obstante, al otorgar a los gobernantes esta responsabilidad pone en sus manos una maquinaria de poder que no siempre se usa para el bien común. A lo largo de la historia de la humanidad hemos vivido repetidamente la experiencia de cómo el poder político tendía a ex-

pandirse y a facilitar el uso discrecional de los privilegios que se atribuían al que gobernaba, sin que los controles estamentales, en su momento, y jurídicos, posteriormente, funcionaran suficientemente como barrera.

De ahí que corrupción, arbitrariedades y abusos hayan sido un componente intrínseco de los Gobiernos desde los orígenes de la civilización humana. La necesidad de la seguridad ha abierto el paso a la justificación del despotismo. Es cierto, además, que, en el acceso al poder, así como en su mantenimiento y expansión, siempre hay luchas y tensiones, lo cual nuevamente ha justificado comportamientos brutales y despiadados; la garantía del orden y la necesidad de asegurar el poder han sido la fuente de narrativas sociales justificativas muy poderosas de las conductas inmorales del príncipe, la más conocida, admirada y denostada: *El príncipe* de Maquiavelo. Desde otra perspectiva, la contractualista, donde Hobbes nos trata de mostrar la necesidad lógica de que exista el Estado, dado que los hombres libres en estado de naturaleza están en guerra civil permanente.

La comunidad política es fruto de un pacto entre los individuos para evitar tal caos, y este pacto es fruto de una razón humana que es al tiempo política y moral. El Estado es la consecuencia ineludible de ese pacto, un Estado que garantiza el orden y establece las normas comunes a todos. De ello se deriva una obligación de obediencia para los integrantes de la comunidad, pues éstos ceden al príncipe el derecho a decidir qué es el bien común. En este Estado es jurídicamente válido lo que decide políticamente el príncipe, quien hace la ley es la autoridad y los súbditos, al obedecer, refuerzan las garantías de paz y orden (2009, caps. 17 y 18).

Ahora bien, frente a esta justificación del nacimiento del Estado mediante un contrato social, la historia nos aporta empíricamente una realidad diferente. Siguiendo a Charles Tilly (1985, 1990), podemos afirmar que lo que hoy conocemos como crimen organizado, esencialmente aquellos grupos criminales con bases étnicas o familiares, una historia y un territorio bajo control, sería como los restos arqueológicos de un mundo preestatal en el que diversos grupos de este tipo luchaban por el control de los

territorios y las riquezas existentes en una Europa en estado de guerra civil permanente. Tilly cree que el nacimiento del Estado moderno sería la consecuencia de un proceso de tipo darwinista en el que la organización militarmente mejor organizada y con fuentes de financiación más extensas y sólidas domina al final un territorio bien definido, al que los otros grupos reconocen límites territoriales y soberanía. Ello llevaría, tras el tratado de Westfalia —al final de la guerra de los Treinta Años (1648)—, al nacimiento del Estado-nación moderno. En cualquier caso, a partir del momento en que un grupo consigue controlar un territorio y protegerlo eficazmente del ataque externo, se empieza a consolidar el Estado y, desde ese momento, el monopolio de la violencia legítima en el territorio corresponde a ese Estado a través de quienes lo gobiernan.

Actualmente, en Estados consolidados podemos ya claramente diferenciar la violencia estatal de las bandas de crimen organizado por la legitimidad de la actuación: el Estado usa la violencia legítimamente, las bandas, de forma ilegítima e ilegal. Esta distinción, antes de la consolidación del Estado-nación, no estaba tan clara y diversos grupos se atribuían el derecho a usar la violencia; el desarrollo tecnológico y los costes cada vez mayores para sostener la guerra fueron generando que los más débiles desaparecieran poco a poco y que los más fuertes controlaran la extracción de las riquezas suficientes para asegurarse un ejército bien pertrechado, para ello fue clave la consolidación de instituciones estatales como un fisco eficaz y la garantía de la propiedad a través del derecho y los tribunales. Todo ello explica que, cuando el Estado colapsa, nuevamente los grupos mafiosos surjan ocupando el papel del Gobierno.

En todo caso, por una vía u otra, una vez que se empieza a consolidar el Estado, es preciso aportar razones para la obediencia y, como fruto y componente del éxito legitimador, es ineludible construir un sistema de normas —y de tribunales que aseguren su cumplimiento— para definir y garantizar el bien común, sin olvidar los controles frente a los abusos de poder del propio gobernante. El sistema normativo es parte ineludible de la acción del Estado, y su cumplimiento es obligatorio porque quien

decide qué es lo bueno para todos es el propio Estado, a través de las decisiones del gobernante. Pero es necesario, además, incentivar que las normas realmente sirvan al bien común, y evitar que el poder decisorio se use de forma arbitraria y contraria a esas normas que definen el interés general.

El Estado no puede legitimarse por el mero ejercicio de la fuerza. Rousseau lo expresa claramente: «el más fuerte no lo es jamás bastante para ser siempre el amo, si no transforma la fuerza en derecho y la obediencia en deber» (Rousseau, 2004, capítulo III). Ya a comienzos del siglo V de nuestra era, Agustín de Hipona lo explicaba con esta certera sentencia: «Si de los gobiernos quitamos la justicia, ¿en qué se convierten sino en bandas de ladrones a gran escala? Y estas bandas, ¿qué son sino reinos en pequeño?» (Agustín de Hipona, 2007). En suma, la tensión entre ética (en sus diversas concepciones) y poder político hunde sus raíces en los más remotos arcanos de las sociedades humanas. Y desde esos remotos arcanos han surgido múltiples teorías para conectar el ejercicio del poder con un fin superior que lo justifica.

La idea de que los gobernantes tienen la responsabilidad moral de servir a su pueblo se encuentra ya en la milenaria noción china de «mandato celestial» (*tianxia*), en el concepto indio de «los deberes morales del rey» (*rajadharma*) o en la tradición occidental del buen gobierno (Mulgan, 2007). En resumen, garantizar la seguridad por cualquier medio no basta para legitimar el poder. Las normas deben definirse para el bien común (que es más que la seguridad) y las decisiones del gobernante deben ser coherentes con dichas normas y buscar también el interés general. ¿Cómo lograr ambos objetivos? El control meramente ético, basado en la conciencia moral del gobernante se demostró claramente fallido a lo largo de la historia. El desarrollo de la «razón de Estado» permitió, además, todo tipo de abusos de poder fundados en la defensa del propio Estado como garantía del orden y la seguridad. De ahí la necesidad de generar una teoría y una praxis política que permitiera construir un marco de instituciones formales e informales para limitar el poder estatal. El surgi-

miento, poco a poco, de la construcción intelectual y política del Estado democrático y de derecho ha sido la consecuencia.

El primer paso para llegar a ese fin fue conectar la seguridad con un valor superior que le diera sustento moral. Ese valor superior fue la libertad humana y, más adelante, la teoría de la dignidad. Lo que justifica la preocupación por la seguridad es la garantía de la libertad humana: no hay libertad real sin seguridad. Uno de los avances decisivos en ese camino lo da Locke; el médico y pensador inglés distingue el poder despótico del poder político, el primero es absoluto, arbitrario e ilegítimo, basado en la mera fuerza; el segundo «se obtiene a través del acuerdo y está sujeto a la condición de que ha de emplearse en beneficio de sus súbditos» (1991, p. 332), «preservando sus vidas, libertades y posesiones» (1991, p. 330). Como en el estado de naturaleza falta una ley consensuada, que nos diga qué es lo justo o injusto en las querellas entre los hombres y, además, faltan los tribunales que dictaminen en los conflictos y el poder ejecutor de las sentencias, necesitamos al Estado, pero éste es un mero fideicomisario, un árbitro que ha de respetar los derechos que Dios atribuye al ser humano, esencialmente su propiedad y su forma de organizar su vida en su mundo privado e íntimo.

A partir de aquí, se va consolidando la idea de la libertad negativa en términos de Isaiah Berlin (1959). Una libertad como no interferencia del Estado en el ámbito de la propiedad y vida íntima de las personas. El iusnaturalismo —por ejemplo, en Wolf— consolida esta idea de que el Estado debe garantizar que los seres humanos persigamos libremente nuestros intereses y para ello nos debe aportar seguridad. Pero el Estado, al que entregamos sumisión, tiene un poder limitado: debe someterse a las leyes naturales y concretar dicha moral en leyes positivas, sin poder penetrar en la esfera de la propiedad (Abellán, 2012).

Es Kant, finalmente, quien abre el camino a la condición moderna del ED. Para Kant (1989, 2005, pp. 22, 23, 38 y 39), el ser humano en el estado de naturaleza se encuentra sometido a la inseguridad y el miedo, vive en un estado de guerra. En cualquier caso, todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene libertad y racionalidad. La libertad y la racionalidad son el fundamento

de la dignidad del hombre y de su condición de persona. Para Kant, el concepto de la libertad de los hombres tiene un aspecto positivo y otro negativo, pues «consiste, al mismo tiempo, en la independencia con respecto a la determinación causal de la naturaleza y en el hecho de darse a sí mismos una ley (autolegislación), es decir, en la autonomía a través de la razón práctica pura» (Sprute, 2008, p. 29) o, dicho de otra forma, en el derecho a no regirse por leyes a las que no haya podido dar su consentimiento. Si no se aceptaran esos principios de dignidad y autonomía, entonces nuestra relación con los otros seres humanos sería apenas instrumental pues trataríamos a las otras personas como sujetos incapaces de determinar sus propias acciones y fines, como medios para conseguir nuestro interés.

En consecuencia, ante los males que supone vivir en un estado de naturaleza, los seres humanos deciden poner límite a su ambición de posesión de cosas y de dominio sobre otras personas, y se dicen: no debe haber guerra, unámonos en un Estado que resuelva, mediante leyes, las disputas que pueda haber entre nosotros y que asegure nuestra libertad. El Estado, así pues, surge para asegurar la efectiva vigencia de las leyes jurídicas —fruto de la razón— y, en última instancia, la libertad y dignidad del ser humano. Más aún, esos Estados, asumiendo la constitución republicana, y constituyendo una sociedad de naciones libres sometida al derecho de gentes, pueden garantizar una paz perpetua (Kant, 2005).

Para que estas ideas pudieran implementarse fue preciso que el poder absoluto de los monarcas empezara a debilitarse. Las revoluciones liberales fueron la clave para ello. Como nos narran Acemoglu y Robinson, la Revolución Gloriosa en la Inglaterra de 1688 sentó las bases del pluralismo, al abrir el sistema político a una gran parte de la sociedad, con ello, se generaron instituciones inclusivas, se eliminaron monopolios y se centralizó el poder normativo, atribuyendo al Parlamento el poder de regular sobre las instituciones económicas. Con las revoluciones

americana y francesa se consolidó este modelo y comenzó su expansión global.

A partir de este momento, los nuevos gobernantes se tuvieron que someter también a las leyes que ellos generaban, cimentándose su legitimidad en la equidad y universalidad de dichas normas (Acemoglu y Robinson, 2012, pp. 102, 307). En consecuencia, en primer lugar, la seguridad que aporta el Estado tiene como fin que las libertades civiles básicas se puedan ejercitar; el derecho a la vida, a la libertad personal o a la propiedad son inalienables y son derechos iguales para todos, que se tienen por el mero hecho de ser humanos. El Estado surge para que sean efectivos y se disfruten por todos los miembros de la comunidad; de esos derechos nadie puede ser privado, salvo que haya incumplido gravemente las normas comunes y ello se haya demostrado en procedimientos adecuados e imparcialmente.

Pero estos derechos civiles están siempre en riesgo, salvo que se garantice a los propios miembros de la comunidad su derecho al autogobierno; sólo cuando la ciudadanía política y los derechos inherentes a tal ciudadanía son reconocidos y respetados podemos decir que existe una garantía suficiente de protección. Los derechos de expresión, reunión y voto se van reconociendo, y garantizando, y, con ello, se hace real el principio de soberanía popular, que permite retirar del Gobierno por vías pacíficas a quienes no lo ejercen de acuerdo con las expectativas de los detentadores últimos del poder: los ciudadanos. Poco a poco se va construyendo, además, una cultura de la legalidad que hace que la ciudadanía rechace el incumplimiento normativo, no sólo por parte de los otros ciudadanos, sino también por los propios gobernantes.

El nuevo poder democrático se legitima por las elecciones libres y justas, no por mandato divino o la tradición (siguiendo la tradicional distinción weberiana), y tiene que ejercer su mandato respetando las leyes democráticamente establecidas y asegurando que todos los miembros de la comunidad las cumplen. Con ello, se garantizan vías pacíficas para el relevo en el poder y se establece un orden previsible, general e imparcial, que eliminaría la arbitrariedad y garantizaría el libre ejercicio de

los derechos. Resumiéndolo con palabras de Bobbio, para el soberano, la legitimidad es la que funda su derecho y la legalidad la que establece su deber; para el ciudadano, la legitimidad del poder es el fundamento de su deber de obediencia y la legalidad del poder es la garantía central de su derecho a no ser oprimido (Bobbio, 1981, p. 860).

Para concluir este itinerario, actualmente el concepto de seguridad se entiende que se garantiza no tan sólo por el reconocimiento y la protección de los derechos civiles y políticos, sino que también es necesario que los derechos sociales y culturales sean incorporados al orden jurídico interno para culminar la protección de la dignidad humana. Tras los horrores de la II Guerra Mundial, la humanidad comprendió que sólo cuando la justicia esté asegurada podremos evitar la violencia y el odio colectivos. Siguiendo la teoría rawlsiana, podemos concluir que el Estado, por deber, debería llevar adelante los principios de justicia a través de sus políticas y programas, es decir, debería garantizar todo el sistema de libertades propias del liberalismo, debería desarrollar políticas sociales y educativas que garantizaran la igualdad de oportunidades (y aportaran las capacidades suficientes como para actuar libremente y desarrollar autónomamente cada modelo de vida) y debería tener políticas redistributivas que aseguraran a cada persona unos bienes básicos que les permitan vivir con dignidad y ser autónomos (Rawls, 2000).

Más aún, la libertad positiva y negativa tienden a conectarse casi exclusivamente a nuestra relación con el Estado y sus poderes, en definitiva, a nuestro derecho a que no interfieran en nuestra vida íntima y a que, al tiempo, podamos incidir en el gobierno colectivo participando en la toma de decisiones públicas. Pero es obvio que existen poderes en el mundo civil e íntimo que pueden ser también arbitrarios y contrarios al respeto a nuestra dignidad. Si entendemos la libertad como el derecho a seguir nuestro proyecto de vida sin ser dominados arbitrariamente (Pettit, 1999), es obvio que, en el mercado laboral, en las relaciones de género, en la vida social el ser humano puede ser dominado arbitrariamente y la responsabilidad del Gobierno, como promotor de la libertad, es evitarlo. Luchar contra el

poder arbitrario de las oligarquías también es parte de la obligación del Estado de asegurar nuestra libertad (Winters, 2011). En suma, como establece Naciones Unidas (2014):

El Estado de derecho ha desempeñado una función integral en la consolidación de los derechos económicos, sociales y culturales en las constituciones, leyes y reglamentos nacionales. Cuando estos derechos se pueden invocar ante los tribunales o se garantiza su protección jurídica de alguna otra forma, el Estado de derecho proporciona vías de reparación cuando dichos derechos no son respetados o los recursos públicos se utilizan de manera indebida (p. 7).

El Estado de derecho también favorece el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales a través de políticas y programas nacionales. Además, los mecanismos judiciales y administrativos de éste contribuyen a que dichas políticas se apliquen conforme al derecho y que su ejercicio no sea discriminatorio.

## Las condiciones de la complementariedad

Llegados a este punto, vamos a tratar de situar los dos conceptos clave que abordamos en este texto en su nivel actual de comprensión y desarrollo. La seguridad ha sido tradicionalmente dividida entre exterior e interior. La exterior debería proteger la soberanía nacional; la interior debería proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas. Pero, como indica la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave en España, actualmente:

Se precisa de una visión integral que dé una respuesta global que involucre a todos los operadores públicos de seguridad, al estar difuminados los límites entre la seguridad exterior e interior de las naciones.

Así, desafíos como los flujos migratorios irregulares, la inestabilidad económica y financiera, las emergencias y catástrofes, las epidemias y pandemias, y los efectos del cambio climático, traspasan fronteras e invaden espacios comunes globales a toda la comunidad internacional, rompiendo esa disyuntiva entre ámbito territorial interno y externo (2019, p. 17049).

Las amenazas para la seguridad<sup>1</sup> se dividen en amenazas para la seguridad nacional, como los conflictos armados, el terrorismo, el crimen organizado, la proliferación de armas de destrucción masiva o el espionaje; amenazas y desafíos que se desarrollan en los espacios comunes globales, como la vulnerabilidad del ciberespacio, del espacio marítimo y del espacio aéreo y ultraterrestre, y las amenazas sobre las infraestructuras críticas, como la inestabilidad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, los flujos migratorios irregulares, las emergencias y catástrofes, las epidemias y pandemias o los efectos derivados del cambio climático. Y todas ellas deben ser afrontadas siguiendo los principios de unidad de acción, anticipación, eficiencia y resiliencia.

Desde la perspectiva ciudadana, la seguridad implica no sólo la protección de la propiedad y la vida frente a ataques por parte de los tradicionales asaltantes-personas físicas, sino que el Estado debe proveer a su ciudadanía de seguridad alimentaria, seguridad vial, ciberseguridad, seguridad en las comunicaciones y protección de datos, seguridad frente a pandemias, etcétera. Con todo ello, creemos que pensar la seguridad desde los tradicionales parámetros y con los actores habituales ha quedado obsoleto.

Veamos ahora qué implica el ED actualmente. El ED incorpora tres principios, el ED en sentido estricto, el imperio de la ley y el principio de legalidad. Siguiendo la sistematización que

---

▶ 1 Ver Real Decreto 1008/2017, del 1 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2017. <https://www.boe.es/boe/dias/2017/12/21/pdfs/BOE-A-2017-15181.pdf>

desarrollan Wences y Sauca, el ED en sentido estricto incorpora: el gobierno de las leyes (superando el tradicional gobierno de las personas); la producción democrática de la ley, lo que supone que la ley expresa la voluntad general, persigue la idea del bien común, implica la participación efectiva en su elaboración de todo obligado por la misma; la protección de los derechos y las libertades fundamentales, y la igualdad ante la ley, lo cual implica igualdad en el diseño de la regulación y también uniformidad de trato en la aplicación del Derecho.

En cuanto al «imperio de la ley», requiere, en primer lugar, que exista un cuerpo normativo estable, generado por autoridades facultadas legalmente para ello, que garantice el principio de certeza jurídica; por ello, las normas jurídicas deben tener un carácter general, ser prospectivas (en ningún caso retroactivas) y su contenido debe ser claro y conocido por los sujetos sometidos a éstas. El segundo requisito se refiere a la aplicación concreta de las leyes a los casos específicos. Es el llamado «debido proceso legal», que dispone un conjunto de aspectos institucionales y formales que deben proteger el principio de seguridad jurídica. Este último constituye el tercer nivel de garantías para la vigencia del imperio de la ley y requiere, además, de otras condiciones para su salvaguarda: separación de poderes; imparcialidad y neutralidad de los jueces al aplicar el derecho; equidad para acceder al sistema de justicia; garantías de defensa durante los procesos judiciales, y reglas en la argumentación judicial. El principio de legalidad, finalmente, tiene tres componentes: la prohibición de retroactividad, la reserva de ley y la exigencia de certeza, todo ello para evitar los excesos de discrecionalidad en la generación y aplicación de la norma (Wences y Sauca, 2014, pp. 30-32).

Si ponemos todo ello junto, creemos que los dos supraconceptos requieren para su complementariedad una concepción del Estado que supera los tradicionales conceptos de gobernación y gobernabilidad. Actualmente, seguridad y ED deben estar integrados en otro supraconcepto: el de buena gobernanza. Más aún cuando los objetivos de desarrollo sostenible, ese gran plan estratégico para la supervivencia de la humanidad, establecen

como objetivo 16: promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. Esto implica disponer de unas instituciones públicas que puedan proporcionar educación y asistencia sanitaria de calidad, aplicar políticas económicas justas y brindar una protección inclusiva del medio ambiente. Unas instituciones nacionales y locales que deben rendir cuentas y tienen que prestar servicios básicos a las familias y las comunidades de manera equitativa y sin necesidad de sobornos. Unas instituciones que deben evitar la violencia, en todas sus formas, y que deben asegurar la justicia, pues la falta de acceso a ésta implica que los conflictos quedan sin resolver y que las personas no pueden obtener ni protección ni reparación (ONU, 2015). Todo ello nos lleva a considerar que la seguridad y el ED son fruto del esfuerzo coordinado y estratégico no sólo de los tradicionales agentes proveedores de tales servicios (ejército, policía, fiscales, jueces...), sino también de todos los servidores públicos, cada uno desde su puesto y responsabilidad, y del conjunto de las empresas y asociaciones cívicas que, cada una dentro de sus intereses y posibilidades, han de apoyar un proyecto de Gobierno en común que nos asegure la libertad y el desarrollo sostenible.

La conciencia de que, aunque el Estado recupere un papel clave en los estudios y reflexiones de los organismos internacionales, ya no es, ni puede ser, el único actor que participe en la dirección y gestión de los intereses comunes, ha llevado al surgimiento del concepto de gobernanza.

En la actualidad se habla cada vez más de la transición del Gobierno hacia la gobernanza. Con esta frase no se quiere indicar ninguna sacudida de los fundamentos del sistema político-institucional del Gobierno de las leyes y de la legitimidad representativa de las autoridades, sino sencillamente reconocer que las políticas públicas se formulan y se implementan a través de una plétora de instituciones, mecanismos y procesos, formales e informales, que toman formas

muy variadas y que expresan pautas de interacción entre los Gobiernos, la sociedad y el sector privado; a todo esto llamamos gobernanza. (Prats, 2008, p. 7)

Por su parte, Aguilar (2007) distingue entre gobernanza y nueva gobernanza. La primera se refiere al «proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección» (p. 90). La segunda «consiste entonces en que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/ corresponsabilidad entre el Gobierno y las organizaciones privadas y sociales» (p. 99).

Con todo ello, llegamos al final a la preocupación por la buena gobernanza. El Instituto del Banco Mundial (1997) la define como el conjunto de: «... instituciones y tradiciones por las cuales el poder de gobernar es ejecutado para el bien común de un pueblo» (Kaufmann *et al.*, 2003, p. 2). Esto incluye:

1. El proceso por el cual aquellos que ejercen el poder de gobernar son elegidos, monitoreados y reemplazados, lo cual se mide por dos tipos de indicadores, el de «voz y rendición de cuentas» y el de «estabilidad política y ausencia de violencia»; el primer indicador, por ejemplo, implica comprobar si las elecciones son libres y justas, si existen instituciones adecuadas que garanticen la transparencia de los poderes públicos y la calidad del control a los Gobiernos y la rendición de cuentas por parte de éstos.
2. La capacidad de un Gobierno de manejar efectivamente sus recursos y la implementación de políticas estables, que se mide por los indicadores de «efectividad del Gobierno» y por el de «calidad regulatoria»; en estos indicadores es importante comprobar la capacidad de los Gobiernos en la

generación e implementación de políticas y programas que den respuesta a las demandas ciudadanas, lo cual exige una administración meritocrática, competente e imparcial, así como sistemas de elaboración normativa que aporten normas necesarias, planificadas, evaluadas en su implementación e impacto, generadas con participación ciudadana y con el menor coste posible para los afectados.

3. El respeto de los ciudadanos y el Estado hacia las instituciones que gobiernan las transacciones económicas y sociales para ellos, con los indicadores de «Estado de derecho» y «control de la corrupción».

En suma, como se puede ver, tanto la seguridad como el ED se convierten en principios de «buena» gobernanza. De ahí que el propio secretario general de Naciones Unidas recientemente (19 de febrero de 2019) afirme que el Estado de derecho puede definirse como:

Un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos<sup>2</sup>.

Los datos globales nos permiten comprobar empíricamente que la correlación entre los indicadores de «ausencia de violencia» y «ED» es muy alta. En aquellos países donde la calidad del ED es alta y la corrupción es baja, la seguridad, prácticamente en todas sus dimensiones, tiende a ser alta también (ver mapas 1 y 2).

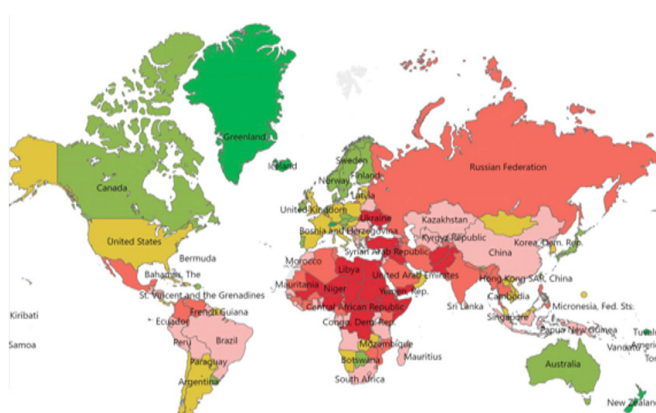
---

▶ 2 <https://www.un.org/ruleoflaw/es/what-is-the-rule-of-law/>

**Mapa 1. Indicadores de ED del Banco Mundial 2017 (a mayor puntuación más calidad).**



**Mapa 2. Indicadores de estabilidad y ausencia de violencia del Banco Mundial 2017 (a mayor puntuación más calidad) (Banco Mundial, 2017).**



**La seguridad en el marco del Estado de derecho**

Pero lo que no debemos olvidar de este conjunto de datos es la importancia que tienen todos los indicadores en la construcción holística de un Gobierno que realmente sirve al interés general. Para que el ED funcione es preciso que los niveles de transparencia gubernamental, la calidad de su rendición de cuentas, la imparcialidad y competencia de la administración y la calidad de las normas sea suficientemente elevada. No tenemos tiempo aquí para desarrollar en toda su extensión estas ideas, pero permítannos introducir dos ejemplos. La imparcialidad es un valor clave para la calidad del ED, entendiendo por tal una forma de actuación que no es alterada por cierto tipo de consideraciones como las relaciones privilegiadas o las preferencias personales.

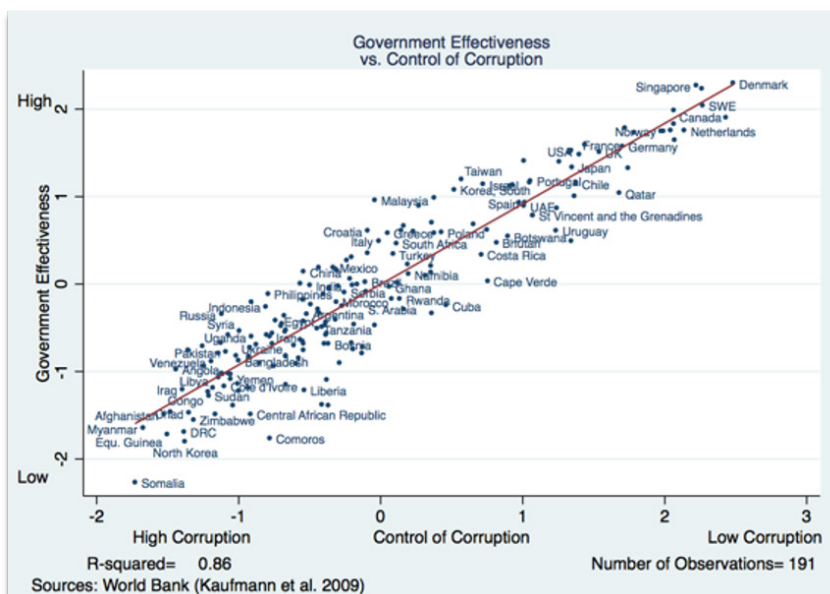
En suma, es tratar a la gente igual, con independencia de las relaciones especiales y las preferencias y simpatías personales, de ahí que un buen juez o funcionario (por ejemplo, un policía) no tomen en consideración del ciudadano implicado en el procedimiento nada que no esté previamente estipulado en la norma (Rothstein y Teorell, 2008, p. 170). Precisamente para proteger este tipo de actuación, surge un modelo de relación de empleo que otorga al juez o funcionario seleccionado meritocráticamente unas garantías que le permitan actuar imparcialmente, sin miedo al despido por causas políticas, de las cuales la más importante es la estabilidad en el empleo, salvo causas disciplinarias legalmente reconocidas y acreditadas a través de un debido procedimiento.

Vinculado a lo anterior, es la conexión entre la imparcialidad y el *ethos* del respeto a la ley lo que garantiza previsibilidad y seguridad jurídica. Donde una administración imparcial y una judicatura independiente se han implantado, las posibilidades de desarrollo económico y la consolidación del Estado de derecho se incrementan enormemente (ver, entre otros, Rauch y Evans, 1999). Diversos estudios, enfocados desde el institucionalismo económico, también nos resaltan que si un país quiere desarrollarse debe limitar el natural egoísmo de sus dirigentes políticos y, para ello, una clave es una burocracia meritocrática, estable y sólidamente enmarcada en la infraestructura estatal, además de

la aceptación de un poder judicial competente e independiente (North, 2010).

Al construirse una función pública profesional, además, se van generando competencias esenciales para el diseño e implementación de políticas eficaces y efectivas. De forma que, al final, el impulso político domesticado se une a una eficaz maquinaria de gestión y produce resultados imparciales y eficientes para la afortunada sociedad donde este *mix* se consolida. Como consecuencia, la administración imparcial contribuye a reducir la pobreza, pero además contribuye a incrementar la confianza institucional e intersubjetiva (Henderson *et al.*, 2003; Rothstein, 2011). Otro factor clave para resaltar su importancia es su papel en la lucha contra la corrupción; la corrupción aparece repetidamente en diversos estudios como el factor esencial para reducir la calidad de la democracia donde ésta existe (Kauffmann *et al.*, 2003); así, de acuerdo con diversos estudios empíricos, la variable que correlaciona más con calidad de la democracia es la (ausencia de) corrupción (De Miguel y Martínez-Dordella, 2014). Y precisamente la variable que más correlaciona con reducción de corrupción es la eficacia del Gobierno (ver gráfico 7); eficacia entendida como competencia de los funcionarios (mérito), imparcialidad frente a presiones políticas y credibilidad de la administración en su capacidad de formular y gestionar políticas adecuadas a las necesidades del país (Rothstein y Holmberg, 2014).

**Gráfica 1. Eficacia gubernamental y control de la corrupción (Rothstein y Holmberg, 2014).**



Por otra parte, valores como la transparencia, unida a la rendición de cuentas y la participación ciudadana se han demostrado también esenciales para garantizar ED y seguridad. De la literatura sobre el tema hoy sabemos que para que se consiga una adecuada rendición de cuentas se precisa: en primer lugar, que exista transparencia y se informe por el agente de los procedimientos usados, de los productos conseguidos y de los impactos estimados, además, ese mismo agente (individual o colectivo) debe ser capaz de dar una explicación narrativamente consistente de lo realizado; segundo, el agente debe justificar sólidamente sus acciones ante las preguntas o requerimientos del principal, es decir, debe someterse a la auditoría y explicar los desajustes, en su caso; tercero, debe asumir las consecuencias, tanto buenas como malas, de los resultados de su actuación. Evitar la impunidad por las malas decisiones es esencial para que el sistema

funcione. Esto nos lleva directamente a la pregunta esencial de a quién y cómo deben rendirse cuentas. Para empezar, existe en el ámbito político, donde los electos deben rendir cuentas a los votantes (Schedler, 1999; Bovens *et al.*, 2014).

En toda democracia el instrumento de control más importante frente a los abusos de poder es el voto. Es parte de lo que O'Donnell denomina *vertical accountability* (1998; 2002). El control electoral consiste en la facultad que tienen los votantes de premiar o castigar la actuación de sus representantes a través de elecciones libres y periódicas. Este control tiene un carácter retrospectivo, es un juicio que se hace sobre la labor de los representantes electos, puesto que durante el tiempo que están en el poder, en nuestro modelo de democracia, no se les puede obligar a cumplir sus promesas ni a implementar políticas específicas (a pesar del voto prospectivo que se hizo confiando en que cumplieran las promesas); es un control que permite que en las elecciones siguientes se les sancione si incumplieron promesas o abusaron de sus poderes (Manin, 1997).

También es de carácter político el control parlamentario sobre el Gobierno y su sector público, con sus diferentes instrumentos: comisiones de investigación, preguntas, interpelaciones, comparecencias, moción de censura, etcétera. Finalmente, es control político el que realiza la dirección del partido sobre sus representantes en los distintos puestos públicos. En suma, un político del ejecutivo, por ejemplo, tiene que rendir cuentas a electores, parlamentarios y dirigentes del propio partido.

En el ámbito gerencial, la rendición de cuentas sigue la cadena de mando, debiendo cada inferior rendir cuentas al superior correspondiente. También existe la rendición de cuentas profesional, en la que cada miembro de la profesión, esté o no en el servicio público, tiene que rendir cuentas a sus pares, de forma tal que demuestre que su ejercicio profesional cumple con los estándares éticos y técnicos establecidos por las asociaciones o colegios profesionales. La rendición de cuentas pública incluye un ámbito legal, rindiéndose cuentas a tribunales y jueces por la adecuada generación y aplicación de las normas. Muy impor-

tante actualmente es la denominada rendición de cuentas horizontal.

La rendición de cuentas horizontal alude a la idea de control o equilibrio entre los poderes del Estado, remite a «la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales [...], en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos» (O'Donnell, 1998, pp. 173-174). Estas agencias pueden ser de dos tipos: de balance y asignadas (O'Donnell, 2002, pp. 92-93).

Las de balance están integradas por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, cuya existencia responde a la búsqueda de equilibrios dentro del poder político; se caracterizan por ser actuaciones reactivas, intermitentes y que únicamente se generan ante transgresiones ya producidas, y sus resultados —por lo general— tienen altos costos políticos. Por esta razón, las situaríamos en este texto dentro del ámbito político. Las agencias asignadas, en cambio, comprenden a tribunales de cuentas (auditorías o contralorías), defensorías del pueblo, agencias anticorrupción, comisiones para la protección del sistema de mérito, consejos de transparencia, órganos de control electoral, agencias controladoras de la responsabilidad fiscal y similares; se caracterizan por ser proactivas y permanentes en su labor de control; su trabajo se basa en criterios técnicos y profesionales, y un elemento clave de su eficacia es que tengan independencia o al menos suficiente autonomía de actuación.

Estas «agencias asignadas» tienen un difícil encaje en la doctrina clásica de la separación de poderes, por lo que en algunas constituciones recientes se les otorga incluso el carácter de cuarto poder del Estado. Con ello, se garantiza constitucionalmente su existencia, independencia, presupuestos, competencias y las garantías de nombramiento y cese de sus miembros. El crecimiento y la constitucionalización de todas estas autoridades de vigilancia permiten mostrar el ascenso de la democracia consti-

tucional y del ED frente al modelo más clásico de la democracia parlamentaria (Mockle, 2010, p. 257).

Una pregunta esencial para cerrar este tema es la relativa a la propia rendición de cuentas de estos órganos. Incluso los jueces rinden cuentas a su órgano de gobierno, sea éste un consejo del poder judicial o un tribunal supremo, pero a menudo estas agencias quedan fuera de mecanismos de control externo. Por ello, es importante garantizar que existen instrumentos de control, sea parlamentario o gubernamental, sobre el cumplimiento adecuado de su función por dichas agencias asignadas.

Finalmente, existe la rendición de cuentas social, un «mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas» (Peruzzotti y Smulovitz, 2002, p. 32). De ahí se deduce que los instrumentos de participación ciudadana y control por parte de la sociedad pueden ser un mecanismo útil de control de los abusos gubernamentales. En numerosos países ya existen, sobre todo en los niveles locales, presupuestos participativos, cartas de servicios, veedurías sociales, asambleas de control, buzones electrónicos de quejas, etcétera. El papel de los medios de comunicación es fundamental en el contexto de este tipo de control. Con imparcialidad, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana reconocidas constitucionalmente el ED se fortalece y la seguridad en todas sus dimensiones se consolida.

## **La cultura de la legalidad**

Finalmente, es preciso reconocer que todo el sistema institucional requiere también de un fundamento social y cultural para que funcione adecuadamente. Siguiendo a Talcott Parsons y Edward Shils (1951), las orientaciones de las personas hacia otras personas pueden ser universalistas o particularistas. Se dan las primeras cuando los estándares usados son independientes de las relaciones que tengan entre sí esas personas. Se dan las

segundas cuando los estándares utilizados son dependientes de las relaciones personales. Si debemos seleccionar un candidato para dirigir el área de recursos humanos de un ayuntamiento actuaremos universalistamente cuando definamos bien las competencias requeridas en el puesto y establezcamos y apliquemos criterios objetivos para determinar quién de los candidatos tiene las mayores competencias para el puesto. Actuaremos de forma particularista cuando establezcamos procedimientos que nos permitan nombrar a la persona que, por cercanía personal, partidista o familiar nos aporte más lealtad, sin considerar sus competencias para el puesto.

En suma, de acuerdo con Blau (2017), el criterio específico de diferenciación entre una y otra orientación sería el siguiente: si los estándares reflejados en las orientaciones hacia los otros (por ejemplo, el mérito) son independientes de las relaciones de estatus o de conocimiento que existen entre los miembros del grupo, entonces esos estándares expresan unas orientaciones universalistas. Si, por el contrario, los estándares con los que juzgamos al otro se basan en la pertenencia de ese otro a nuestro grupo (familiar, político o de amistad), entonces estaremos particularísimamente orientados. Podría ser que la persona que tiene más mérito sea parte de nuestro grupo, pero si es elegida por ser de los nuestros entonces actuaremos de forma particularista, dado que el estándar elegido no lo podemos aplicar al conjunto de los candidatos.

Desde la sociología económica, Hampden-Turner y Trompenaars (1993) consideran que uno de los dilemas esenciales para explicarse la cultura de las diferentes sociedades es el del universalismo frente al particularismo; entendiendo que las sociedades universalistas dan preferencia a las normas y códigos sobre las relaciones personales cuando se trata de tomar decisiones, en tanto que las sociedades particularistas prefieren guiarse por las relaciones personales que por las leyes abstractas cuando hay que decidir; la consecuencia económica, en la línea ya marcada por Adam Smith, es que las sociedades universalistas se desarrollan y modernizan más y generan un sistema capitalista que crea riqueza, al estar dotado de seguridad jurídica, mientras

las particularistas no generan riqueza y se anclan a un mundo rural y agrario.

Rotondi y Stanca (2015) recolectaron y trataron estadísticamente toda una serie de datos que nos muestran que el particularismo correlaciona fuertemente con corrupción, pues reduce el coste psicológico del soborno. Cuando creemos que los demás no cumplen con las normas, nuestro cumplimiento es muy costoso. Si los políticos creen que los otros políticos son corruptos y rompen las reglas del juego —juegan sucio—, entonces todos tienen muchos incentivos para jugar sucio; en esas circunstancias lo supuestamente «racional» es que muchos actúen de forma corrupta e ilegal para alcanzar o mantener el poder, lo cual llevará a una percepción ciudadana generalizada de corrupción e ilegalidad en la esfera política, dado que los ciudadanos observan y sufren dichos actos y, cuando no lo observan o sufren, lo leen en los periódicos o lo comparten en las tertulias.

Esto, a su vez, consolida la creencia, pero esta vez general —de los propios ciudadanos— del desprecio a la legalidad entre la clase política, por lo que las interacciones entre ciudadanos y políticos también tenderán a ser corruptas, consolidando la percepción y las prácticas subsiguientes en una espiral perversa para la legalidad y honestidad. Finalmente, hay una percepción generalizada de incumplimiento normativo que favorece también el fraude y la malversación. Una percepción en la que se socializa a los miembros de las nuevas generaciones, generando un círculo vicioso.

Es muy probable que este tipo de socialización se refleje, a su vez, en niveles de desarrollo moral que favorecen el incumplimiento de las leyes, esencialmente cuando cumplir nos afecta negativamente a nosotros o a nuestros familiares. Cuando las personas no alcanzan un nivel de desarrollo moral suficiente, por ejemplo, el nivel 4 en la teoría de Kohlberg, su relación con las leyes es social, no moral. Siguiendo a Rodríguez-López (2013), la diferencia entre normas sociales (NS) y normas mora-

les (NM) se basa en la incondicionalidad, en concreto, la diferencia sería la siguiente:

**Incondicionalidad:** si para un agente  $A$   $n$  es una NM,  $A$  actuará conforme a  $n$  con independencia de la conducta y expectativas de los demás. El incumplimiento generaría sentimiento de culpa.

**Condicionalidad:** si para un agente  $A$   $n$  es una NS,  $A$  sólo actuará conforme a  $n$  si otros cumplen  $n$ , si otros esperan que  $A$  cumpla  $n$ , si otros, con su conducta, inducen (por ejemplo, con sanciones) a cumplir. El incumplimiento no produce culpa, sólo vergüenza si se descubre y las expectativas ajenas sobre el comportamiento propio son traicionadas.

Todo esto correlaciona con una baja cultura de la legalidad. Entendemos por cultura de la legalidad el conjunto de expectativas ciudadanas sobre el respeto a la ley y a los procedimientos legales por parte de los gobernantes, los órganos especializados en la ejecución del derecho y los ciudadanos en general (Villoria y Jiménez, 2014, p. 97). Esto a su vez puede subdividirse en expectativas empíricas (Bichieri, 2006; Sugden, 1998): cuánta gente creo que cumple con la ley (incluido el Gobierno), y en expectativas normativas: cuánta gente espera de mí que cumpla con la ley (incluido el Gobierno) y cuánta gente desea que yo cumpla con la ley y está dispuesta a sancionarme o a propugnar la sanción en caso de incumplimiento.

De forma tal que podemos decir que hay una cultura de la legalidad elevada cuando la expectativa sobre el cumplimiento de las normas legales es elevada y existe una expectativa de presión social y sanción (social y jurídica) elevada en caso de incumplimiento; y existe una cultura de la legalidad baja cuando las expectativas sobre dicho cumplimiento por parte de los demás es baja y, además, no se espera rechazo por los demás en caso de incumplimiento. La baja cultura de la legalidad produce

un desarrollo deficiente del ED, y este bajo desarrollo del ED produce, a su vez, inseguridad, corrupción y desorden.

## Conclusiones

De todo lo dicho hasta aquí podemos sacar tres grandes conclusiones. La primera es que los conceptos de seguridad y de ED son muy complejos y, en la actualidad, adoptan formas pluridimensionales extraordinariamente interdependientes. La segunda, que para conseguir su complementariedad lo mejor es situar ambos conceptos en el marco de la teoría de la buena gobernanza, conectándolos con valores como la imparcialidad, la rendición de cuentas, la transparencia, la participación y la integridad, además de comprender que los retos de las sociedades actuales se deben afrontar contando con el mercado y la sociedad civil, además de las instituciones estatales. La constitucionalización de dichos valores de buena gobernanza y la creación de normas, procedimientos y órganos adecuados para promoverlos, nacional e internacionalmente, son esenciales para la consolidación del ED y la seguridad, según hemos aprendido hoy en día.

Tercero, a pesar de todos los desarrollos institucionales formales, las normas informales y las reglas culturales son también importantísimas para alcanzar un ED de calidad y niveles de seguridad adecuados. Una cultura de la legalidad elevada, unida a un desarrollo moral suficientemente alto entre la ciudadanía, son los fundamentos de una cultura universalista que, a su vez, aporta la energía vital imprescindible para que la seguridad y el ED florezcan y se consoliden en cualquier sociedad.

En este texto hemos pretendido dar un fundamento teórico a la relación entre ED y seguridad, también hemos puesto las bases para definir un camino de acción que permita la complementariedad práctica de ambos conceptos. Por desgracia, no podemos dar consejos prácticos ni definir estrategias sobre cómo conseguir que países que se situarían en el nivel de los «inadaptados» pasen a los «inclusivos». Benedetto Croce (1952) ya lo

enunció claramente: «Entender el Estado y la moral es problema teórico que atañe al teórico. Pero el problema del “¿qué hacer?” es problema práctico, del hombre práctico y, por lo tanto, del político y del ético-político» (p. 203). El camino hacia la buena gobernanza tiene un componente histórico y contextual ineludible, basado en pruebas y errores, y no en meras deducciones lógicas.

Además, somos conscientes de que el hecho de consensuar unos fines, unos principios y unos valores de referencia para el Gobierno no le evita el doloroso ejercicio de elegir entre lo bueno, pues los valores defendibles entran en conflicto entre sí a menudo. Hechos históricos recientes nos muestran que hasta los países con ED más sólido pueden sacrificar parte de sus logros ante ataques terroristas o revueltas ciudadanas imprevistas. Creemos que de este texto se saca como conclusión que las decisiones cortoplacistas pueden dar la imagen de parar la hemorragia, pero que, para curar la herida, es preciso trabajar de forma holística y a largo plazo, consolidando un marco institucional de buena gobernanza.

## Referencias bibliográficas

- Abellán, J. (2012). *Política*. México: Alianza Editorial.
- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Power*. Londres: Profile Books.
- Aguilar, L. F. (2007). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Berlin, I. (1959). *Two Concepts of Liberty*. Oxford: Clarendon Press.
- Bicchieri, C. (2006). *The Grammar of Society*. Cambridge University Press.
- Blau, P. M. (2017). *Exchange and power in social life*. Londres: Routledge.

- Bobbio, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbitt, P. (2002). *The Shied of Achilles: War, Peace and the Course of History*. Londres: Allan Lane.
- Bovens, M., Goodin, R. y Schillemans, T. (eds.). (2014). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Consejo de Seguridad Nacional (2019). *Estrategia nacional contra el crimen organizado y la delincuencia grave*. Orden PCI/161/2019. BOE.
- Croce, B. (1952). *Ética y política*. Buenos Aires: Imán.
- De Hipona, A. (2007). *La Ciudad de Dios* (libro IV, cap. 4). Madrid: Gredos.
- De Miguel, J. y Martínez-Dordella, S. (2014). Nuevo índice de democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (146), 93-140.
- Hampden-Turner, C. y Trompenaars, A. (1993). *The Seven Cultures of Capitalism*. Nueva York: Anchor, Doubleday.
- Henderson, J., Hulme, D., Jalilian, H. y Philips, R. (2003). Bureaucratic effects: «Weberian» state structures and poverty reduction. Recuperado de <http://www.gapresearch.org/governance/bureaucraticeffectspaper.pdf>
- Hobbes, Th. (2009). *Leviatán. O la materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*. Madrid: Alianza Editorial.
- Kant, I. (1989). *Metafísica de las costumbres. Doctrina del derecho*. Madrid: Tecnos.
- Kant, I. (2005). *Sobre la paz perpetua*. Madrid: Tecnos.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2003). *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*. Washington D. C.: World Bank.
- Locke, J. (1991). *Dos ensayos sobre el gobierno civil*. Madrid: Espasa-Calpe.

- Manin, B. (1997). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mockle, D. (2010). Constitutionnalisation des Mecanismos et des Principes de Bon Gouvernement en Perspective Comparee. *Cahiers de Droit*, 51(2), 245-352.
- Mulgan, G. (2007). *Good and Bad Power*. Londres: Penguin.
- Naciones Unidas (2014). *El fortalecimiento y la coordinación de las actividades de las Naciones Unidas orientadas a la promoción del estado de derecho*. Naciones Unidas, Asamblea General, A/68/213/Add.1.
- Naciones Unidas (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Nueva York: United Nations.
- North, D. (2010). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton, Princeton University Press.
- O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal. *La Política*, (4), 161-188.
- O'Donnell, G. (2002). Acerca de varias *accountabilities* y sus interrelaciones. En E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 87-102) Buenos Aires: Temas.
- Parsons, T. y Shils, E. (1951). *The Social System*. Nueva York: Free Press.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (eds.) (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Pettit, Ph. (1999). *Republicanism*. Barcelona: Paidós.
- Prats, J. (2008). *Informe de la Comisión de estudio sobre la situación actual y perspectivas de la administración general del Estado*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rauch, J. E. y Evans, P. B. (1999). *Bureaucracy and Growth: A*

- Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765.
- Rawls, J. (2000). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez-López, B. (2013). Por qué ser justos ¿Son las normas de justicia sociales o morales? *Revista Internacional de Sociología*, 72(2), 261-280.
- Rothstein, B. (2011). *The Quality of Government*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Rothstein, B. y Teorell, J. (2008). What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21(2), 165–190.
- Rothstein, B. y Homberg, S. (2014). Correlates of Corruption. Working Paper Series 2014. QOG The Quality of Government Institute, Department of Political Science, University of Gothenburg.
- Rotondi, V. y Stanca, L. (s. f.). The Effect of Particularism on Corruption: Theory and Empirical Evidence. *Journal of Economic Psychology*, 51, 219-235.
- Rousseau, J. J. (2004). *El contrato social*. Madrid: Istmo.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. En L. Diamond, M. F. Plattner y A. Schedler, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (pp. 13-28). Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Madrid: Taurus.
- Sprute, J. (2008). *Filosofía política de Kant*. Madrid: Tecnos.
- Sugden, R. (1998). Normative expectations: the simultaneous evolution of institutions and norms. En A. Ben-Ner y L. Putterman (eds.), *Economics, Values, and Organization* (pp. 73-100). Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1985). *War Making and State Making as Organized*

- Crime. En E. Peter, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1990). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Cambridge, EE. UU.: B. Blackwell.
- Villoria, M. y Jiménez, F. (2014). Estado de derecho, cultura de la legalidad y buena gobernanza. En I. Wences, R. Conde y A. Bonilla (eds.), *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias*. San José de Costa Rica: FLACSO.
- Weber, M. (2007). *La política como profesión*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Wences, I. y Sauca, J. M. (2014). Cultura de la legalidad: proyecto y movimiento. En I. Wences, R. Conde y A. Bonilla (eds.), *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias*. San José de Costa Rica: FLACSO.
- Winters, J. (2011). *Oligarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.

# EL ABORDAJE DE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA Y SU VIOLENCIA CONEXA EN AMÉRICA LATINA, DESDE UNA PERSPECTIVA DE SEGURIDAD NACIONAL MODERNA Y DEMOCRÁTICA<sup>1</sup>

---

*Mariano Bartolomé*

## Introducción

En materia de seguridad, la situación de América Latina se caracteriza por la ambivalencia. Desde una perspectiva tradicional, de clara matriz westfaliana y centrada en el empleo del instrumento militar, la región exhibe niveles de conflictividad excepcionalmente bajos, en términos comparativos con otras regiones del mundo. Han sido superados los diferendos territoriales y las pujas geopolíticas, principal fuente de fricciones interestatales en el pasado; además, la nítida preponderancia de regímenes políticos democráticos, más allá de vaivenes recientes<sup>2</sup>, refuerza la resolución pacífica de eventuales desavenencias

---

▶ 1 El presente trabajo constituye una versión abreviada y modificada del artículo elaborado para la *Revista Relaciones Internacionales*, de la Universidad Autónoma de Madrid, titulado «Enfoques sobre la lucha contra el crimen organizado en América Latina, desde la seguridad pública a la moderna seguridad nacional».

▶ 2 Al momento de escribirse estas líneas se encuentra en pleno desarrollo un arduo debate en torno a la tipificación de los hechos que desembocaron en el abandono del poder en Bolivia por parte de Evo Morales, en noviembre de 2019. En concreto se discute si tales

y confirma el estatus regional de «zona de paz», alcanzado oficialmente en la Cumbre de Presidentes de Guayaquil, en 2002.

El panorama es completamente diferente si se repara en amenazas de naturaleza transnacional protagonizadas por actores no estatales. En todo el espacio latinoamericano se registra una importante actividad de la criminalidad organizada, hoy virtualmente globalizada. Como hemos destacado en trabajos anteriores (Bartolomé, 2017a; 2017b), pese a las múltiples manifestaciones del crimen organizado, se destaca por su despliegue territorial, dimensión y volumen financiero el narcotráfico, entendiendo como tal un complejo fenómeno consistente en el cultivo (en caso de proceder del reino vegetal), procesamiento, tráfico y comercialización de drogas ilegales.

La expansión en tierras latinoamericanas de la criminalidad en general, especialmente del narcotráfico, incide de manera directa en los niveles de violencia, elevándolos hasta tornarlos en los más altos del planeta. Se entiende así el calificativo de «paz insegura» asignado a América Latina por un especialista, teniendo en cuenta que la referida «zona de paz» convive con una alta tasa de homicidios (Sansó-Rubert Pascual, 2017).

Los últimos guarismos proporcionados por las Naciones Unidas indican que el promedio global de muertes violentas ronda los 6.1 decesos de cada cien mil habitantes (6.1/00000), tasa que se cuadruplica en Sudamérica (24.2/00000), mientras en Centroamérica (25.9/00000) es aún mayor (UNODC, 2019). Con menos del 10% de la población del planeta, América Latina acredita el 38% de sus homicidios. Probablemente no haya muestra más elocuente de las dimensiones que puede alcanzar la violencia criminal que México, donde los niveles de organización de los cárteles del narcotráfico, así como la intensidad de los enfrentamientos que han sostenido entre sí y con fuerzas gubernamentales, redundaron en 252 mil muertes en el lapso 2006-2017; a

---

episodios configuraron una ruptura del orden democrático. En estas discusiones, las voces que sostienen que se asistió a un golpe de Estado subrayan que este calificativo es pertinente desde el momento en que el ejército pidió la renuncia del presidente, hecho que violenta el orden constitucional en el país.

partir de estos guarismos, la Clínica de Derecho Internacional Humanitario de la Universidad de Leiden concluyó que desde hace más de una década México protagoniza un Conflicto Armado no Internacional (CANI) (ITESO y CMDPDH, 2019).

## De la seguridad pública a la seguridad ciudadana

En un combate que lleva ya más de medio siglo, las naciones latinoamericanas han librado una encarnizada lucha contra la criminalidad organizada, apelando básicamente a una perspectiva de seguridad pública, enfocada en la prevención y represión del delito, para garantizar el orden público. Aún hoy, los recursos públicos y privados invertidos en ese esfuerzo son cuantiosos, alcanzando aproximadamente el 3.5% del producto interno bruto regional, según el Banco Interamericano de Desarrollo (Jaitman, 2017). Sin embargo, los resultados no han satisfecho las expectativas iniciales y la propia Organización de Estados Americanos ha sugerido el análisis e implementación de estrategias innovadoras en la materia (OEA, 2013).

Entendemos aquí que una estrategia innovadora en la lucha contra la criminalidad organizada consistiría en trascender los clásicos abordajes de seguridad pública, complementándolos con un enfoque más amplio que redunde en un tratamiento integral del problema. Este enfoque abarcativo incursiona en el plano de la seguridad ciudadana, de honda raigambre en América Latina en función de sus coincidencias con el concepto de seguridad multidimensional, consagrado por la OEA en 2003. Este tipo de abordajes subraya la interacción de diferentes factores en la aparición o el desarrollo del delito y propone atacarlo mediante políticas públicas que incluyan y articulen medidas que no tienen como objetivo principal tal reducción, sino la mejora de ciertas condiciones sociales, económicas y políticas (Rico y Chinchilla, 2002). Por otro lado, como su nombre lo sugiere, la seguridad ciudadana contempla cierta participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones en materia de

seguridad, la implementación de políticas y la evaluación de sus resultados (Lizarazo-Vargas, 2010).

Desde el punto de vista de la seguridad ciudadana, identificamos tres factores de clara incidencia directa en la difusión y profundización de la criminalidad: impunidad, corrupción y fragilidad estatal. El primero de ellos, la impunidad, etimológicamente «delito sin castigar», agrava el sentimiento de inseguridad y lesiona la confianza del ciudadano en sus autoridades e instituciones. En América Latina, la actividad criminal encuentra un acicate en los elevados niveles de impunidad existentes, según los relevamientos efectuados por una institución académica referencial en estos menesteres (Le Clerq y Rodríguez, 2017).

En cuanto a la corrupción, especialmente en el caso de las instituciones públicas, el efecto corrosivo que sobre éstas tiene la criminalidad organizada ha sido analizado desde diferentes perspectivas. Roy Godson y Phil Williams asociaron la permeabilidad estatal al embate de la corrupción criminal con las características regimentales del Estado en cuestión, y el grado de aplicación (en el sentido de *enforcement*) de la ley (Flores-Pérez, 2009). Usualmente se aborda la cuestión como un proceso evolutivo con fases predatoria, parasitaria y simbiótica (Cockayne, 2007; Cepik y Borba, 2011; De la Corte-Ibáñez y Giménez-Salinas, 2015)<sup>3</sup>; en etapas avanzadas de ese nocivo proceso pueden cristalizar áreas (temáticas y/o geográficas) de estatalidad limitada que se extienden entre legalidad e ilegalidad, en las cuales coexisten e interactúan instituciones legales y organizaciones criminales, donde estas últimas obtienen legitimidad, impunidad e inserción en el orden político y social imperante (Schultze-Kraft, 2016).

Diferentes modelos teóricos han explorado escenarios en los cuales progresa sin impedimentos y hasta sus últimas consecuencias el —ya referido— proceso de penetración y control del

---

▶ 3 Pese a su intensivo empleo, este modelo exhibe una notoria limitación que consiste en no explicar cómo actúan las estructuras estatales frente al avance progresivo de la criminalidad organizada, dando la impresión de ser meros espectadores estáticos.

aparato estatal por parte de la criminalidad organizada. Así, se ha apelado a la figura de una «captura (criminal) del Estado», en la cual la élite política se transforma en un actor criminal que emplea en su propio beneficio los recursos públicos (Farah, 2011). En esta línea de investigación, en una situación extrema, las líneas demarcatorias entre Estado y actor no estatal se vuelven difusas, como también las diferencias entre metas estatales y ganancias de los criminales; los funcionarios se enriquecen a sí mismos, y a sus familias y amistades, a través de la explotación del dinero, poder, influencia política y conexiones del crimen organizado, que constituye su principal prioridad. Estado criminal o Estado mafioso son los rótulos habituales para denominar esta situación (Naím, 2012; Miklaucic y Naím, 2013).

La fragilidad estatal es el tercer factor que, entendemos, tiene incidencia directa en la difusión y profundización de la criminalidad. En especial, a partir de su traducción en falencias en materia de gobernabilidad. Entendemos aquí a la gobernabilidad como prácticas regulatorias de comportamiento a las cuales están legal y democráticamente sujetas (la totalidad de) las personas físicas y las instituciones públicas, privadas y organizaciones civiles. En este sentido, una gobernabilidad efectiva incluye la provisión de bienes y servicios públicos, el respeto a los derechos humanos, una efectiva rendición de cuentas (*accountability*) y una corrupción baja o nula (Buscaglia, 2015, p. 25). Por cierto, presupone también el monopolio de la violencia legítima y el control efectivo del territorio por parte del Estado, atributos básicos de éste en sentido weberiano.

El vínculo directamente proporcional entre fragilidad estatal y actividad criminal puede manifestarse de diversas maneras. Probablemente la situación más usual sea la que deriva de la incapacidad real de Estado para controlar de manera efectiva su territorio, facilitando la instalación de lo que la literatura especializada ha denominado áreas «sin Estado», «ingobernadas» o incluso «agujeros negros» (Farah, 2011). Allí, los actores criminales se constituyen en autoridades políticas de facto, desplegando con autonomía y seguridad sus actividades, que pueden incluir funciones económicas y sociales que, en circunstancias norma-

les, deberían ser ejecutadas por el Estado. Esa conducta puede interpretarse como el despliegue de mecanismos de dominación social que redundan en la acumulación de poder, como fin último (Duncan, 2015).

Para los beneficiarios de esas acciones, la criminalidad deja de tener una imagen negativa y se transforma en una herramienta de afirmación personal y progreso material (Cepik y Borba, 2011). En cuanto al Estado, su tolerancia a este tipo de situaciones podría interpretarse a partir de su debilidad, pues una intervención directa acarrearía un alto costo imposible de asumir, sobre todo si existe riesgo de choque con la contraparte, que probablemente cuenta con el apoyo popular de su lado (Duncan, 2015)<sup>4</sup>.

En definitiva, en concordancia con las sugerencias de la OEA, sostenemos una propuesta innovadora de combate a la criminalidad organizada que combina la perspectiva clásica de la seguridad pública, con un abordaje amplio propio de la seguridad ciudadana. Este abordaje rescata el rol crucial que en el surgimiento, expansión y consolidación de la criminalidad latinoamericana juegan la impunidad, la corrupción y la fragilidad estatal. Resta aclarar que, en lo atinente a un tratamiento integral del problema, que articule y otorgue coherencia a la combinación arriba enunciada, tal integralidad puede ser adecuadamente proporcionada por un moderno concepto de seguridad nacional.

## Releyendo la seguridad nacional en América Latina

El concepto de seguridad nacional dista de ser novedoso, pues sus orígenes se rastrean hasta mediados del siglo pasado, aun-

---

► 4 En cualquier caso, esta situación implica un latente riesgo de conflicto entre organizaciones criminales y Estado, sea porque las primeras intentan expandirse más allá del ámbito geográfico o temático inicial, o porque el segundo pretende recuperar el espacio perdido.

que en sus inicios —en Estados Unidos— fue empleado en referencia a amenazas tanto militares externas como vinculadas a la seguridad interna, de cara al comunismo soviético. A partir de ese momento, en el contexto de los abordajes tradicionales de la seguridad internacional, enfocados esencialmente en la forma de empleo del instrumento militar por parte de los Estados, la idea de seguridad nacional tendió a enfocarse en amenazas de procedencia externa, que afectan los intereses vitales nacionales. Harold Laswell plasmó este enfoque en su interpretación de la seguridad nacional como un estadio deseable caracterizado por la ausencia de coacción procedente del exterior; el logro de este estado de cosas cumple con el objetivo básico de prevenir la guerra y, en caso de ser inevitable una contienda armada, la obtención de la victoria (Pérez-Gil, 2012).

Empero, desde hace aproximadamente una década, se asiste a la consolidación de una nueva lectura de la seguridad nacional, más amplia y comprehensiva que las anteriores. En esta nueva perspectiva, la seguridad nacional involucra tanto al ámbito externo como al interno, tratándolos de manera integral; incluye una dimensión internacional, vinculada a la contribución con la paz y estabilidad globales; alcanza tanto a civiles como a uniformados; demanda respuestas integradas que involucran a distintos resortes estatales; enfatiza en la cooperación, e incluye el compromiso con la democracia y el respeto a los derechos humanos (Enseñat y Berea, 2009). Un estudio elaborado con base en los documentos de seguridad nacional británico, francés y estadounidense corrobora las características antedichas, y agrega otras cualidades compartidas: i) subraya la disparidad de riesgos y amenazas a los que se enfrenta el Estado moderno; ii) confirma la directa vinculación existente entre seguridad y prosperidad económica; iii) ratifica el involucramiento de las esferas estatal y privada, en todos sus niveles; iv) incorpora como elemento central a una sólida y efectiva política exterior; finalmente, v) obliga a que cualquier acción emprendida en los

ámbitos de la seguridad y la defensa esté encuadrada dentro de los límites del derecho (Alcolea-Navarro, 2012).

Un adecuado ejemplo de esta renovada concepción se encuentra en la Estrategia de Seguridad Nacional española de 2013, subtitulada «Un proyecto compartido», que configura un nuevo sistema de seguridad nacional con amplio involucramiento de la sociedad civil. El documento indica que la seguridad nacional es un servicio público, que se vincula con un mandato constitucional básico e insoslayable, como es el de garantizar tanto la convivencia democrática dentro del marco de la constitución y del resto del ordenamiento jurídico, como el libre ejercicio de sus derechos y libertades por parte de los ciudadanos, y de proteger a los ciudadanos en el libre ejercicio de sus derechos y libertades públicas. En ese sentido, se subraya que la seguridad nacional debe ser objeto de una política de Estado en la que quede comprometida toda la ciudadanía (Gobierno de España, 2013).

Esa política de Estado con compromiso ciudadano, no es otra cosa que la estrategia de seguridad nacional. En ella deben plasmarse líneas de acción permanente, que trasciendan las coyunturas y los periodos de gestión de los Gobiernos. La estrategia de seguridad nacional define las líneas de acción estratégicas, que son la resultante de un profundo análisis previo de los riesgos y amenazas que enfrenta el país, del cual se desprenden una docena de «ámbitos prioritarios de actuación», muy heterogéneos entre sí, que son los siguientes: i) defensa nacional, ii) lucha contra el terrorismo, iii) ciberseguridad, iv) lucha contra el crimen organizado, v) seguridad económica y financiera, vi) seguridad energética, vii) no proliferación de ADM, viii) ordenación de flujos migratorios, ix) contrainteligencia, x) protección ante emergencias y catástrofes, xi) seguridad marítima y, por último, (xii) protección de infraestructuras críticas (Gobierno de España, 2013).

Aunque el concepto de seguridad nacional exhibe en otras latitudes una indiscutida vigencia, en América Latina su empleo ha sido, y continúa siendo, bastante cuestionado. La razón radica en su asociación con la así llamada «doctrina de la seguridad

nacional», concepto que refiere a un conjunto de lineamientos adoptados por numerosos Gobiernos latinoamericanos, a la sazón autoritarios, presumiblemente por indicación expresa de Washington en el marco de la lucha contra la amenaza comunista que derivaba del conflicto Este-Oeste.

En este contexto, no sería desacertado considerar que la doctrina de la seguridad nacional entendía que, en el marco de la referida Guerra Fría, el polo comunista intentaba —de manera directa o mediante terceros, esencialmente Cuba— desestabilizar y derrocar los Gobiernos latinoamericanos identificados con el bloque occidental, a través de estrategias de subversión interna que procuraban el derrocamiento del poder de turno, la instalación en el poder ejecutivo de un gobierno «revolucionario» y su subsecuente reorientación hacia Moscú. Estrategias frente a las cuales el ciudadano común se hallaba indefenso. Así, correspondía a las fuerzas armadas asumir la conducción política del Estado para adoptar las decisiones necesarias para garantizar la seguridad nacional y preservar los valores que la subversión comunista amenazaba (Velásquez-Rivera, 2002).

Pese al contratiempo que supone la eventual ideologización del debate a partir de la referencia a la mencionada doctrina de la seguridad nacional, en el espacio latinoamericano se ha intentado avanzar desde mediados de la década pasada en esta materia, con criterios actualizados. Es cierto que persisten aún lecturas elaboradas en otro contexto histórico, que hoy podrían ser empleadas en el ámbito doméstico en situaciones por demás controvertidas<sup>5</sup>, pero el avance en este sentido es notorio.

México y Guatemala presentan, en este ámbito, sendos modelos a considerar, con la Ley de Seguridad Nacional de 2005 y la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad de 2008, respectivamente. Ambos instrumentos jurídicos plantean una

---

► 5 Algunos hechos contribuyen a la instalación de un aura de confusión en torno a los contenidos de este concepto. Un ejemplo se registró a mediados de noviembre de 2019, cuando el mandatario brasileño Jair Bolsonaro amenazó con aplicar la Ley de Seguridad Nacional, destinada a sofocar insurrecciones, contra el expresidente Luíz Inácio «Lula» da Silva, quien tras recuperar su libertad pretendía recorrer el territorio nacional y articular un frente opositor al Gobierno (TELAM, 2019).

heterogénea agenda de amenazas y riesgos que confirman la naturaleza variada de las problemáticas que son abarcadas por ese concepto, y que en tal sentido deben ser combatidas en un marco de vigencia de las instituciones republicanas, respeto a los derechos y garantías de los ciudadanos: desde actividades extranjeras de espionaje y sabotaje, a terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva; de ciberataques y agresiones contra las infraestructuras críticas, a intentos de quebrantar la unidad territorial de la nación; de actos en contra de la seguridad de la aviación, a lavado de dinero y otros activos; de tráfico ilegal de armas de fuego, municiones y explosivos, a tráfico y trata de personas. Por cierto, tanto en el caso guatemalteco como en el mexicano, la criminalidad organizada se encuentra tipificada en sus listados de amenazas y riesgos (Cámara de Diputados, 2005; CENADOJ, 2008).

## **A modo de conclusión**

La criminalidad organizada y el narcotráfico, en general, constituyen una severa amenaza a la seguridad de las sociedades latinoamericanas y de los individuos que las componen. Esta amenaza encuentra una de sus manifestaciones más nítidas en la violencia que genera, la más alta del mundo en términos comparativos. La limitada eficacia de las políticas adoptadas hasta este momento para combatir este flagelo indica la conveniencia de plantear esa lucha desde un enfoque alternativo al tradicional. En este sentido, consideramos necesario complementar las perspectivas habituales basadas en criterios de seguridad pública, con una visión de la cuestión desde el prisma de la seguridad ciudadana.

Esta lectura permite combinar la prevención y represión del delito, con el tratamiento de tres factores que operan como facilitadores de la difusión y profundización de la criminalidad organizada en la región: corrupción, impunidad y fragilidad estatal, con su correlato de insuficiencias en materia de gobernabilidad. Esta combinación puede encuadrarse en una concepción de se-

guridad nacional moderna y democrática, que rescate la heterogeneidad de amenazas y riesgos —militares y no militares— que enfrenta el Estado moderno, ponderando tanto el ámbito externo como el interno, incluyendo amenazas transnacionales. Los casos de México y Guatemala constituyen claros ejemplos en este sentido, superando la vieja doctrina de seguridad nacional asociada a la Guerra Fría y elaborando perspectivas modernas y actualizadas en esta cuestión.

En síntesis, la adopción por parte de las naciones latinoamericanas de una moderna y actualizada concepción de seguridad nacional, absolutamente respetuosa del Estado de derecho, facilitará la implementación de estrategias integrales que aborden con mejores resultados el combate al narcotráfico en especial, y el crimen organizado en general, combinación de enfoques de seguridad pública y de seguridad ciudadana.

## Referencias bibliográficas

- Alcolea-Navarro, D. (2012). Las nuevas estrategias de defensa nacional. Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento Opinión*.
- Bartolomé, M. (2017a). Las drogas ilegales, elemento central del crimen organizado en América Latina. En C. Sampó y V. Troncoso (comp.), *El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones* (pp. 89-122). Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.
- Bartolomé, M. (2017b). La criminalidad organizada. Un severo problema de seguridad para el hemisferio. *Hemisferio*, (3), 68-90.
- Buscaglia, E. (2015). *Lavado de dinero y corrupción*. México: Debate.
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Nación. (2019). Ley de Seguridad Nacional. Última reforma publicada DOF 08-11-2019. Honorable Congreso de la Nación, México. Recuperado de <http://www.diputados>.

- gov.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac\_081119.pdf
- Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (2008). Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Decreto Número 18-2008, Ministerio de Gobernación, Guatemala. Recuperado de [https://mingob.gob.gt/wp-content/uploads/2016/01/ley\\_marco\\_d018-2008.pdf](https://mingob.gob.gt/wp-content/uploads/2016/01/ley_marco_d018-2008.pdf)
- Cepik, M. y Borba, P. (2011). Crime Organizado, Estado e Segurança Internacional. *Contexto Internacional*, 33(2), 375-405.
- Cockayne, J. (2007). *Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat*. Nueva York: International Peace Academy.
- De la Corte-Ibáñez, L. y Giménez-Salinas, A. (2015) *Crimen.org*. Barcelona: Ariel.
- Duncan, G. (2015). *Plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. México: Debate.
- Enseñat y Berea, A. (2009). El concepto de seguridad nacional en las estrategias de seguridad nacional. En: Centro Internacional de Toledo por la Paz (CITPax), *Los Nuevos Paradigmas de la Seguridad* (pp. 9-20). Madrid: Ministerio de Defensa y CITPax
- Farah, D. (2011). Terrorist-Criminal Pipelines and Criminalized States. *Prism*, 2(3), 5-32.
- Flores-Pérez, C. (2009). *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*. México: Publicaciones de la Casa Chata.
- Gobierno de España (2013). *Estrategia de seguridad nacional 2013. Un proyecto compartido*. Madrid: Departamento de Seguridad Nacional, Presidencia del Gobierno.
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2019). La situación de la violencia relacionada con las drogas en México del 2006 al 2017: ¿Es un conflicto armado no Internacional? Guadalajara: ITESO

y CMDPDH. Recuperado de <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-la-situacion-de-la-violencia-con-las-drogas-2006-a-2017.pdf>

- Jaitman, L. (2017). *Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Le Clerq J. A. y Rodríguez-Sánchez, G. (2017). *Dimensiones de la impunidad global. Índice Global de Impunidad 2017*. San Andrés Cholula: Fundación Universidad de las Américas, Puebla.
- Lizarazo-Vargas, N. (2010). Seguridad ciudadana: policía para la democracia. En Vargas-Velázquez, A. (comp.), *Seguridad en democracia. Un reto a la violencia en América Latina* (pp. 69-88). Buenos Aires: CLACSO.
- Miklaucic, M. y Naím, M. (2013). The Criminal State. En M. Miklaucic, J. Brewer y G. Barnabo (comp.), *Convergence. Illicit Networks and National Security in Age of Globalization* (pp. 149-170). Washington D. C.: National Defense University Press.
- Naim, M. (2012). Mafia States. *Foreign Policy*, 91(3), 100-111.
- Organización de Estados Americanos (2013). *El problema de las drogas en las Américas*. Washington D. C.: Organización de Estados Americanos.
- Pérez-Gil, L. (2012). *Elementos para una teoría de la política exterior*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Rico, J. y Chinchilla, L. (2002). *Seguridad ciudadana en América Latina*. México: Siglo XXI Editores.
- Sansó-Rubert, D. (2017). *Democracias bajo presión*. Madrid: Dykinson.
- Schultze-Kraft, M. (2016). Órdenes crimilegales: repensando el poder político del crimen organizado. *Iconos*, 55, 25-44.
- TELAM (2019). Bolsonaro amenazó con usar la Ley de Seguridad Nacional contra Lula. Recuperado de <https://>

[www.telam.com.ar/notas/201911/407772-bolsonaro-amenazo-con-usar-la-ley-de-seguridad-nacional-contralula.html](http://www.telam.com.ar/notas/201911/407772-bolsonaro-amenazo-con-usar-la-ley-de-seguridad-nacional-contralula.html)

United Nations Organization on Drugs and Crime (2019). *Global Study on Homicide*. Vienna: UNODC. Recuperado de <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet1.pdf>

Velásquez-Rivera, É. (2002). Historia de la doctrina de la seguridad nacional. *Convergencia*, 27, 11-39.

# RETOS A LA SEGURIDAD Y EL ESTADO DE DERECHO EN LA UNIÓN EUROPEA

---

*David Vincent Henneberger*  
*Sebastian Vagt*

## Introducción

Actualmente, la seguridad de Europa no sólo depende de que la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros consigan defender su propio territorio con medios militares y proteger a sus ciudadanos de ataques terroristas. La seguridad de Europa también se define mediante la cuestión de hasta qué punto las sociedades europeas conseguirán defender el principio de Estado de derecho como un elemento esencial con medios de éste.

Los principios democráticos fundamentales se deben negociar e interpretar una y otra vez a la luz del cambio tecnológico y social. Pero, como se demostrará, los síntomas de las crisis y conflictos en la vecindad geográfica de Europa constituyen un reto especial para el Estado de derecho en Europa.

En lo que sigue, primero se va a analizar la situación de la política de seguridad de la UE y de sus Estados miembros. ¿A qué situación de amenaza se enfrenta Europa y qué consecuencias resultan de ello? A continuación, se trata la importancia del Estado liberal de derecho y sus retos. ¿Qué caracteriza al Estado de derecho en Europa y hasta qué punto es capaz de afrontar riesgos modernos? Finalmente se formularán recomendaciones

sobre la capacidad defensiva de Europa y el principio de Estado de derecho.

## **La seguridad de Europa en el siglo XXI**

El orden mundial existente desde el final de la Segunda Guerra Mundial se está desgastando sin que todavía se vislumbre la forma de un nuevo orden. En contra de las expectativas del científico político estadounidense Francis Fukuyama (1992), el mundo no se encamina hacia el final de la historia y la adopción universal de la democracia liberal occidental. Por el contrario, en muchos lugares se constatan reacciones autoritarias y nacionalistas de sentido contrario.

Esta evolución tiene graves efectos en Europa, cuya seguridad depende en considerable medida de la estabilidad de sus vecinos y de la promesa de apoyo de los EE. UU. La alta representante de la UE para política exterior y de seguridad Federica Mogherini incluso valora las amenazas que de ello surgen como existenciales: «Los objetivos, e incluso la propia existencia de nuestra unión, están en entredicho» (Mogherini, 2016).

Al contrario de lo que todavía sucedía durante la Guerra Fría con el Pacto de Varsovia, hoy los europeos se deben enfrentar a una situación de amenaza compleja y difusa en sus fronteras exteriores orientales y meridionales, pero también dentro de sus propias sociedades. Para comprender esta situación de amenaza, los acontecimientos de 2014 marcaron un punto de inflexión significativo.

## **Una nueva guerra fría en el este, desintegración de Estados en el sur**

La anexión de Crimea, contraria al derecho internacional, y la intencionada desestabilización de Ucrania por parte de Rusia, pusieron ante los ojos de la UE y de sus Estados miembros las

posibilidades geoestratégicas del Kremlin y sus intenciones revisionistas. En especial los Estados bálticos y Polonia están preocupados por las capacidades militares de Rusia y su regular alarde en el marco de ejercicios militares con gran despliegue. Además, el Kremlin, por medio de sus actividades cibernéticas y de desinformación, ha tratado de aprovechar las vulnerabilidades de las democracias abiertas y debilitar intencionadamente la cohesión de las sociedades europeas (Major, 2019). Por eso los ejercicios de las fuerzas nucleares rusas no sólo sirven para el fin de demostrar su propia capacidad de intervención, sino que también ayudan a Moscú a avivar el sensible debate sobre la necesidad de disuasión nuclear en las sociedades occidentales.

La conquista de amplios territorios de Iraq y Siria por la milicia terrorista islámica radical Estado Islámico, en 2014, también repercutió gravemente en la seguridad de Europa. Mediante el control provisional de un territorio propio, la organización consiguió tanto recursos y espacios de retirada adicionales para la formación y el apoyo a combatientes como también un alto grado de atención y atractivo en los medios de comunicación social. Los devastadores atentados en París en noviembre de 2015 y en Bruselas en marzo de 2016, en los que murieron más de 160 personas, se perpetraron con el apoyo y en nombre del Estado Islámico.

La guerra en Siria, al igual que la desintegración de Libia y las crisis en otros países limítrofes del Mediterráneo produjeron un incremento de la cantidad de personas que huían. Si bien éstas huyeron sobre todo a Estados vecinos, también la UE se vio enfrentada en 2015 al reto de acoger a varios millones de refugiados en busca de asilo. Esto superó a las sociedades de acogida en muchos lugares y aún hoy lleva a los Estados miembros de la UE a una discusión sustancial sobre una distribución honesta de la carga. Ante esta situación, en muchas sociedades hay partidos políticos xenófobos y nacionalistas que se aprovechan, como por ejemplo la Lega, que en Italia participó provisio-

nalmente en el Gobierno y durante ese periodo trató de impedir el salvamento de refugiados en situación de peligro en el mar.

La creciente desintegración de Estados en el norte de África y en el Próximo y Medio Oriente repercute en Europa, sobre todo en forma de dos síntomas: una amenaza aguda por atentados terroristas y la creciente inmigración de personas en busca de asilo. Esta constatación también se refleja en la percepción de la opinión pública. Lo que más preocupa a los ciudadanos de Europa es la inmigración y el terrorismo, a gran distancia de problemas económicos como el desempleo o las finanzas públicas (Eurobarómetro, 2018). En consecuencia, tres cuartas partes de los encuestados creen que una política exterior y de seguridad común debería gozar de alta prioridad (Eurobarómetro, 2018).

## **El renacimiento de la política europea de seguridad**

Con esta apreciación, tanto la UE como también sus Estados miembros han intensificado notablemente sus esfuerzos en la política de seguridad durante los últimos cinco años. En los documentos estratégicos más recientes se aprecia que la defensa de países y alianzas vuelve a adquirir la misma importancia que la prevención de crisis y conflictos en las fronteras de la UE (Libro blanco sobre política de seguridad, 2016).

Esto también se refleja en el compromiso militar de los Estados miembros de la UE y de sus socios transatlánticos. Los soldados estacionados en el flanco oriental de la OTAN ayudan en el marco de la Enhanced Forward Presence al reaseguramiento de Polonia y de los Estados bálticos, mientras que, al mismo tiempo, fuerzas armadas europeas hacen una aportación a la estabilización de Mali en el marco de misiones de la ONU y la UE.

Aquí está claro que la estabilización, por ejemplo, de Afganistán o de países de la zona del Sahel, no se puede lograr sólo con medios militares. Se debe abordar en el marco de una estrecha asociación con la sociedad civil, tanto la propia como la local. Sin embargo, las capacidades militares son elementales para

Europa con objeto de defenderse ella misma y de poder representar sus propios intereses de forma creíble.

Los gastos en defensa de los miembros europeos de la OTAN han vuelto a aumentar desde un mínimo histórico en 2014 (aproximadamente 220,000 millones de dólares estadounidenses) al nivel nominal de 1991 (aproximadamente 280,000 millones de dólares estadounidenses [OTAN, 2019]). Al mismo tiempo, los Estados miembros de la UE han aumentado sus esfuerzos por estrechar la colaboración militar, mediante la creación de un fondo europeo de defensa y el establecimiento de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), a un ritmo hasta ahora desconocido (Macron, 2019).

## ¿Europa en el camino de la «autonomía estratégica»?

El impulso decisivo para una mayor priorización de la política exterior y de seguridad común no partió sólo del cambio en la situación de amenaza. Más bien la salida prevista del Reino Unido de la UE y el imprevisible comportamiento del presidente estadounidense Donald Trump en la OTAN suscitan en los europeos dudas sobre la fiabilidad de las alianzas tradicionales.

Por eso, el objetivo declarado de la UE pretende una «autonomía estratégica» (Mogherini, 2016) para poder representar e imponer los propios intereses y valores, de ser necesario incluso sin el apoyo estadounidense. Una condición importante para alcanzar este objetivo consiste en una percepción común de la amenaza: sólo si España toma en serio la amenaza por una Rusia que actúa de modo revisionista, también Estonia querrá intervenir como contrapartida en la estabilización de Mali.

Hasta ahora, la UE y sus Estados miembros se han quedado muy atrás de conseguir su ambición de ejercer una influencia eficaz en su vecindario regional. Por eso, hasta ahora, Europa no está en condiciones de disuadir a Turquía, aliado en la OTAN, de invadir infringiendo el derecho internacional el norte de Siria, ni de mantener vivo el acuerdo nuclear con Irán incluso en

contra de la resistencia estadounidense. La UE tendrá que seguir esforzándose por conseguir «capacidad política mundial» (Junker, 2018), si quiere protegerse de los dañinos síntomas de un vecindario frágil o autoritario o incluso contrarrestarlo.

Si bien los Estados miembros de la UE toman en serio el potencial militar de Rusia y contra éste deben establecer una disuasión eficaz, en eso no consiste la amenaza sustancial para Europa. Como se mostrará a continuación, lo son mucho más los síntomas de un orden mundial cambiante y sus interacciones de las cuales surge un riesgo para el fundamento de la sociedad democrática liberal: *el principio del Estado de derecho*.

## Amenazas al principio del Estado de derecho en Europa

La evolución del Estado de derecho moderno está inseparablemente unida a la Ilustración y el distanciamiento de las monarquías absolutistas, y desde entonces se encuentra en constante evolución. Mientras que al principio ocupaba el primer plano el imperio del derecho como antítesis del despotismo y del monopolio del poder por parte del Estado, y con ello la promesa de protección a los ciudadanos frente a enemigos internos y externos, hoy las libertades públicas frente al Estado constituyen el núcleo de lo que en general se resume con el concepto de «Estado de derecho liberal» (*status positivus vs. status negativus*). Como criterio de distinción frente a otras formas de Estado también son adecuadas sólo estas libertades públicas, pues la pretensión de monopolio del poder por parte del Estado aumenta aún más al crecer el ideario autoritario y, como es sabido, bien puede fundamentarse como dominio del derecho (legalidad frente a Estado de derecho liberal).

El hecho de que el Estado de derecho liberal no aparezca en ninguna otra región del mundo en tal cúmulo se puede interpretar —a pesar de reveses periódicos que a veces, como es sabido, son dramáticos— como resultado de la evolución de la filosofía política que tiene en Europa su centro de gravedad intelectual.

El padre espiritual del liberalismo John Locke fue el primero que consideró la protección de la libertad individual frente al Estado como condición para una situación pacífica duradera y el Estado (de derecho) así entendido como un valor añadido real frente al estado natural. Así la promesa de seguridad del Estado y los derechos civiles quedan en una situación de equilibrio duradero que hace necesaria una ponderación continua de los bienes dentro de límites constitucionales.

Aquí, por razones de espacio, no se puede entrar en la interdependencia de la Unión Europea y del Consejo de Europa (Council of Europe/CoE) —geográficamente mucho más ampliamente concebido—, porque institucionalmente no están vinculados entre sí, ni en la delimitación jurídica de derechos humanos y fundamentales, pero se puede constatar que Europa, con la aprobación de la Convención Europea de Derechos Humanos en 1950, sólo un año después de la fundación del Consejo de Europa en Londres en 1950, se convirtió —al menos en teoría— en una pionera de las libertades públicas exigibles. Mientras tanto, la UE ha avanzado hasta convertirse en el espacio más «Estado de derecho» del mundo. En 1993 se decidió la constitucionalidad del Estado de derecho como parte del aspecto «político» de los criterios de Copenhague para preparar la ampliación hacia el este de la UE con la acogida en la Unión Europea, y en 2009, con el Tratado de Lisboa, entró en vigor al mismo tiempo la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, mediante la cual el espacio económico hoy día más integrado del mundo garantiza a más de quinientos millones de personas derechos de libertad que forman parte de los más amplios de la historia de la humanidad. Por eso Europa ocupa el primer puesto en el «Rule of Law Index» del World Justice Project (cuya lectura se recomienda si se quiere profundizar en la temática) —aunque con la persistencia de una diferencia significativa entre Europa Occidental y Oriental—. Aquí sólo se puede esbozar que, en especial, la gestión de la UE de los reveses autoritarios de los pasados años en Polonia y Hungría mostrará la eficacia con la que la alianza de Estados es capaz de proteger los derechos de

todos sus ciudadanos y cómo se pueden defender los principios democráticos fundamentales como la división de poderes.

Los logros del Estado de derecho están continuamente sometidos a una considerable presión, tanto desde el exterior como en el interior. En este sentido, los desafíos actuales de Europa están inducidos tanto endógenamente como exógenamente, pero en definitiva son consecuencia de los mismos metadesarrollos fundamentales, que a continuación se describirán brevemente.

## **Internet y los medios de comunicación social (el flanco abierto de la Europa libre)**

La confianza de los ciudadanos en el Estado es tarea esencial y condición del Estado de derecho liberal. Si se pierde esta confianza, rápidamente el orden estatal corre peligro como tal. Por lo tanto, quien conciba el orden actual de un Estado o de una entidad supranacional como una espina clavada en el ojo se fijará como objetivo el sabotaje de esa confianza (es un instrumento clave históricamente acreditado del trabajo de los servicios secretos desde el exterior y de grupos subversivos desde el interior). Pero mientras que antes había que escenificar costosos actos de violencia que pretendían socavar la confianza en el monopolio de poder del Estado o infiltrar agentes en las redacciones de periódicos, actualmente internet y las redes sociales les ofrecen a poderes hostiles externos e internos posibilidades totalmente nuevas para alcanzar sus grupos diana sin obstáculos ni filtros. En el contexto europeo está bien probado que el mayor peligro en cuanto a desinformación y manipulación intencionadas desde el exterior procede de Rusia bajo Vladimir Putin (al menos con el objetivo básico de que las fuerzas extremistas de izquierdas y de derechas se enfrenten críticamente a la UE, a la OTAN y al «orden liberal mundial»). Dado que un dominio económico frente al Occidente organizado como Estado de derecho es inalcanzable, a Rusia sólo le queda el debilitamiento del enemigo y el aprovechamiento hábil de errores estratégicos en política de seguridad de los aliados occidentales en regiones vecinas

del mundo, que por su parte —de forma intencionada— crean nuevos desafíos al Estado de derecho en Europa; por eso, entre otras motivaciones, la guerra en Siria y los movimientos migratorios que favorecen el fortalecimiento de fuerzas antieuropeas de derechas en Europa; al igual que también el Brexit, promovido de múltiples maneras por Rusia porque es muy conveniente en el sentido — supuesto— de la desestabilización europea.

Para la confianza de los ciudadanos, en los próximos años será decisiva la capacidad de defensa interior y exterior de las democracias europeas. La UE ha reaccionado y en 2018 estableció la fuerza de choque Stratcom East, que pretende practicar la contrainteligencia sobre todo en los nuevos países miembros con mayor riesgo de infiltración de fuerzas prorrusas. Desde luego éste es un paso en la dirección correcta, pero puede no ser suficiente. Además de las medidas técnicas de defensa, lo primordial es fortalecer dramáticamente la confianza en la capacidad de la política de la UE para solucionar problemas y en los propios Estados miembros si la propaganda autoritaria del exterior y el interior no ha de seguir cayendo en suelo fértil. Además, el legislador no debería tener que obligar a los grandes conglomerados de internet de EE. UU. a realizar su aportación para preservar la situación del Estado de derecho, sino que éstos deberían participar proactivamente, por su propio interés, en la defensa de los «valores occidentales». Las pretensiones de censura de Estados autoritarios en todo el mundo muestran de modo más que manifiesto que, a largo plazo, el fundamento comercial de las plataformas de internet sólo puede ser el Estado de derecho liberal.

## **Terrorismo, servicios secretos y la prueba de resistencia para el Estado de derecho**

Desde que las metrópolis occidentales han sufrido terribles ataques terroristas en la primera década del nuevo milenio (Nueva York 2001, Madrid 2004, Londres 2005), ha dejado de estancarse el debate sobre la compatibilidad de endurecimientos en la

legislación sobre seguridad y la protección de derechos constitucionales. Por primera vez, nuevos fenómenos como el *whistleblower* han proporcionado a los ciudadanos visiones a fondo de las actividades de los servicios secretos de Estados democráticos, lo cual ha provocado un debate más amplio, pero también lo ha desacoplado de las realidades del trabajo de inteligencia. Los siempre nuevos actos terroristas como en París (2015), Bruselas o Berlín (ambos en 2016) ponen a la política continuamente bajo presión para agudizar las medidas de seguridad con objeto de que no se socave la confianza de los ciudadanos en el Estado de derecho. Aquí, el traspaso de la frontera entre objetivos políticos legítimos y las arrogancias leviatánicas no siempre es tan claro, como en el caso del antiguo ministro alemán de Interior Hans-Peter Friedrich, del partido CSU bávaro, que en 2013 habló de la seguridad calificándola de «superderecho fundamental», es decir, un derecho de los ciudadanos frente al Estado que destaca en comparación con otros derechos constitucionales.

Tras las revelaciones del *whistleblower* estadounidense Edward Snowden, que destapó prácticas estadounidenses de escucha en la República Federal de Alemania, incluso de la canciller federal Angela Merkel, previamente se había desencadenado un debate sobre la relación fundamental entre la protección de datos y las facultades de los funcionarios de seguridad. Pero *in dubio pro securitate* jamás puede ser una máxima general de actuación en un ordenamiento liberal, pues la contradicción entre seguridad y derechos de libertad es insoluble y precisamente es lo que hace necesaria una ponderación del bien en cada caso concreto. La importancia de esta ponderación queda demostrada por la larga lista de endurecimientos de leyes que se ha producido en los últimos años en Europa: a modo de ejemplo valdría la pena mencionar la nueva ley antiterrorista francesa de 2017 (en principio limitada a tres años), que trasfiere al derecho normal amplias partes de las competencias del Estado en estado de excepción, y la segunda enmienda de la ley bávara sobre la policía de 2018, que en el caso concreto permite la detención de sospechosos sin acusación hasta durante tres meses. En los próximos años, éste y otros tipos de «trabajo policial preven-

tivo», junto con las posibilidades técnicas cada vez mejores de vigilancia, recopilación y evaluación de datos, mantendrán continuamente ocupados a los letrados del derecho cívico y constitucional. Esto será así también porque la experiencia, por ejemplo, en Alemania, demuestra que con frecuencia los motivos de que haya lagunas en la vigilancia de personas peligrosas no son por falta de competencias de las autoridades de seguridad, sino por una dotación financiera insuficiente y la demarcación de competencias entre los diferentes niveles del Estado.

## ¿Europa en camino hacia una concepción común del derecho?

La tarea permanente, que suena banal, en las democracias liberales como las de Europa consiste en asegurar el Estado de derecho con medios del Estado de derecho («ponderación del bien dentro de límites constitucionales»). Para llegar dentro de la UE a un fortalecimiento de la política interior y jurídica común, primero hay que considerar también las diferencias históricas en la valoración de «derechos a la libertad frente a seguridad». Así, por ejemplo, el derecho fundamental de libertad de expresión es en Alemania comparativamente menos sacrosanto que en el espacio anglosajón y está periódicamente sujeto a fuertes limitaciones en la jurisprudencia, por ejemplo, para la protección de los derechos personales de terceros; por el contrario, aquí la protección frente al acceso del Estado a la telecomunicación privada es especialmente intensa debido al pasado nazi y de la Stasi. Por lo tanto, el pronóstico de una política interior y jurídica común, profundizada y democráticamente legitimada de la UE y con la «capacidad defensiva» de la Unión como Estado de derecho no dependerá sólo de la disposición de los Estados europeos a ceder soberanía en el plano supranacional, sino que dependerá en gran medida de crear una opinión pública europea y de establecer un diálogo intenso de la sociedad civil sobre las conside-

raciones generadas históricamente con objeto de poder negociar ponderaciones de bienes comunes del Estado de derecho.

## Hechos: ¿qué se ha de hacer?

Europa está rodeada cada vez más por Estados autoritarios y desintegrados en tiempos de orden mundial cambiante. Los riesgos que de ello resultan no son sólo de naturaleza militar, sino que sobre todo afectan al Estado de derecho, el logro central de las sociedades liberales europeas.

En tiempos de inseguridad con la vista puesta en alianzas acreditadas, los Estados miembros de la UE deben intentar encontrar una percepción común de las amenazas. Además, deberían satisfacer la pretensión formulada por ellos mismos de tener una mayor independencia en su política exterior, de seguridad y de defensa para combatir las causas de huida inducidas por conflictos, impedir el surgimiento de espacios de retirada para organizaciones terroristas y neutralizar agresiones militares contra miembros concretos.

Dentro de las propias sociedades se trata de fortalecer la capacidad de defensa del Estado de derecho, por ejemplo, mediante la promoción de una opinión pública europea. Esta sería desde luego una medida para crear confianza en las instituciones europeas, así como también una condición para un debate supranacional sobre la ponderación de la importancia de la seguridad y la libertad.

## Referencias bibliográficas

Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland (2018).  
Recuperado de [https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/Bericht\\_RegKom\\_Sicherheitsgesetzgebung.html](https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/Bericht_RegKom_Sicherheitsgesetzgebung.html)

- Eurobarómetro (2018). Standard Eurobarometer 89.  
Recuperado de <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2180>
- Fukuyama, F. (1992). *The end of History and the last man*. Nueva York: Free Press.
- Global Terrorism Database (2019). Recuperado de <https://www.start.umd.edu/gtd/>
- Hans-Jürgen, P. (2008). Wie der Staat Freiheit und Sicherheit vereint. Recuperado de <https://www.welt.de/politik/article2055921/Wie-der-Staat-Freiheit-und-Sicherheit-vereint.html>
- Herrmann, A. (2008). Menschenrechte im demokratischen Rechtsstaat. Recuperado de <https://www.bpb.de/izpb/8333/menschenrechte-im-demokratischen-rechtsstaat?p=all>
- Juncker, J. C. (17.02.2018). Speech at the 58th Munich Security Conference. Recuperado de [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH\\_18\\_841](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_18_841)
- Libro blanco sobre política de seguridad (2016).  
Alemania: El gobierno federal. Recuperado de <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/736102/64781348c12e4a80948ab1bdf25cf057/weissbuch-zur-sicherheitspolitik-2016-download-bmvg-data.pdf?download=1>
- Macron, E. (2019). *The French President's Interview with The Economist*. Londres: The Economist. Recuperado de <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-english>
- Major, C. (2019). *Die Rolle der NATO für Europas Verteidigung: Stand und Optionen zur Weiterentwicklung aus deutscher Perspektive*. Berlín: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Recuperado de [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2019S25\\_mjr\\_Web.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2019S25_mjr_Web.pdf)

- Mogherini, F. (2016). European Union Global Strategy. Recuperado de [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf)
- NATO Defence Expenditures (2019). Press Release. Recuperado de [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2019\\_06/20190625\\_PR2019-069-EN.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_06/20190625_PR2019-069-EN.pdf)
- Stanford Encyclopedia of Philosophy (2001). John Locke. Recuperado de <https://plato.stanford.edu/entries/locke/#FuncCiviGove>
- World Justice Project (2019). Rule of Law Index. Recuperado de <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019>

# SEGURIDAD Y ESTADO DE DERECHO EN ÁFRICA A TRAVÉS DEL CASO DEL G5 SAHEL

---

*Mohamed Badine El Yattioui y Claudia Barona Castañeda*

## Introducción histórica

La palabra *sahel* significa «borde» o «costa» en árabe. Actualmente es el término utilizado para describir una realidad geográfica y ecológica que cubre una franja de 5,000 kilómetros de largo y que se extiende desde el océano Atlántico hasta el mar Rojo. Los límites en la región carecen de sentido cultural, histórico o económico e incluyen a doce países con realidades muy diferentes.

Sin embargo, en este caso analizaremos los países que conforman la organización regional G5 Sahel, creada en 2014, los cuales son: Mauritania, Malí, Níger, Burkina Faso y Chad, países que se agruparon para afrontar los desafíos en el ámbito de la seguridad y el desarrollo. El G5 Sahel busca resolver un problema regional que tiene consecuencias globales, de ahí la intervención de países europeos en los proyectos de seguridad en la región. Sin embargo, debido al tipo de comercio en la zona, el paralelo 10 se ha convertido en motivo de preocupación, principalmente por la debilidad de los Estados sahelianos en el sector económico y por la falta de gobernanza.

La situación en el Sahel se agudizó con la crisis en Libia, la cual contribuyó al estallido de una insurrección armada en el norte de Malí, aprovechada por elementos yihadistas para hacerse con el control de la mitad del país. En ese momento Ansar Dine y MUYAO ya estaban consolidados como grupos beligerantes. Se abrieron tres focos terroristas, uno septentrional en Libia, donde opera el Estado Islámico, otro meridional en la

cuenca del Lago Chad, en la que Boko Haram tiene su sede, y un tercero en Malí, donde hay varias organizaciones bajo el paraguas de Al-Qaeda en el Magreb Islámico. Debido a las dimensiones que adquirió el problema de seguridad, Europa decidió intervenir, tal es el caso de las operaciones Serval y Barkhane, coordinadas por Francia, que lograron frenar el avance islamista. A pesar de todo, los Estados del G5 Sahel, sumados a los siete restantes de la zona, hicieron frente a las debilidades estructurales como la seguridad, la gobernanza y la estructura económica.

Comprendiendo el contexto, en las siguientes líneas dibujaremos el entorno socioeconómico de los países del G5 Sahel, las variables de seguridad y las políticas públicas encaminadas al control del mercado informal en los distintos Estados que lo conforman.

## Debate teórico

### La seguridad y el Estado de derecho

Thomas Hobbes justificó en el *Leviatán* (Hobbes, 2017) el control exclusivo del Estado sobre la seguridad y la necesidad de una monarquía absoluta capaz de garantizarla a los ciudadanos. La base del contrato social es el garantizar un derecho individual, la propiedad de su cuerpo y el derecho a su seguridad. Y sólo el deseo de preservar un derecho natural lleva a aceptar la posibilidad de perder todas las demás libertades. Es decir, permitir que el Estado monopolice la «violencia legítima» para no caer en la guerra abierta o en múltiples frentes. El Estado puede, si lo considera útil, dar prioridad al derecho a la seguridad sobre el resto de las libertades, esto debido a que es la fuente de su legitimidad.

Por otro lado, la tesis de Max Weber (Weber, 1982) postula que la seguridad es uno de los componentes de la soberanía estatal, a través de su idea del monopolio de la coerción física legítima, es simplemente reanudar un debate que, después de dos mil años, nunca ha sido cerrado. Esto significa que la cuestión de la democracia sigue siendo para él un equilibrio difícil entre

este derecho a la seguridad y estas otras libertades, y percibe, también, que es inestable en cualquier república liberal. Sin duda es necesario ver en esta dificultad su tesis favorable, antes de la Segunda Guerra Mundial, la de un ejecutivo fuerte.

¿Son estas disposiciones suficientes para hacer de la seguridad un derecho fundamental? Un derecho se considera fundamental si está protegido por normas constitucionales, europeas e internacionales. Además, un derecho fundamental debe presentar los criterios de un derecho subjetivo, es decir, inherente a la persona.

En segundo lugar, en lo que respecta al reconocimiento de un derecho subjetivo a la seguridad, sucede cuando va acompañado de un mecanismo de revisión judicial. En conclusión, el Estado no tiene la obligación de dar resultado en términos de seguridad. Tiene, a lo sumo, la obligación de intervenir o no intervenir, excepto en el caso de una misión relacionada con la protección del orden público.

¿Es también deseable un derecho a la seguridad? Imagine que tal derecho puede existir. Esto sería para dar la posibilidad a cualquier individuo de buscar reparación y/o solicitar el establecimiento de un dispositivo específico para garantizar su seguridad. No hace falta decir que dicha política sería demasiado costosa, más bien, imposible de implementar. Concluir sobre esta obligación de medios es revisar el pacto que hizo posible pasar del estado de naturaleza al Estado de derecho. En efecto, los individuos han renunciado a sus derechos naturales, incluida la defensa de sí mismos a favor del Estado, siempre que éste desempeñe sus funciones correctamente. Actualmente, existe el peligro de desintegración de nuestro sistema si los Estados no

redefinen correctamente sus llamadas «misiones prioritarias» (Granger, 2009).

## **Crimen organizado y terrorismo cada vez más relacionados**

Cuando terminó el siglo XX, los expertos trataban de identificar y caracterizar la nueva realidad fluida, compleja y multidimensional. La desaparición del Bloque del Este ha pulverizado otros obstáculos intransitables: físicos, intelectuales y psicológicos; estos «muros» cedieron, revelando nuevos actores políticos, por parte de los delincuentes. Hasta entonces, recursos separados, heterogéneos e irreconciliables, como el agua y el petróleo, tienen ahora una relación simbiótica e incluso se fusionan. Los actores «políticos» (terroristas, guerrilleros, milicias, movimientos de liberación) y el «derecho común» (pandillas, carteles, mafias) que ayer vivieron separados en los espacios y las lógicas de la Guerra Fría, de repente se precipitaron (en el sentido químico) en la misma escena violenta y depredadora (Saint Victor y Gayraud, 2018).

Provocado por este brutal cambio de ecosistema, un fenómeno de mutación ha unido a dos actores diferentes, el bandolero y el militante. Ahora las entidades peligrosas ya no caen en categorías individuales, políticas o criminales. A este fenómeno lo llamamos «hibridación» (Schmid, 2018).

En todo el mundo, las hibridaciones se han convertido en la regla y ya no en la excepción, dando lugar a entidades no clasificables: guerrillas marxistas que se financian mediante diversos tipos de tráfico, principalmente narcóticos; mafiosos yihadistas y mafiosos salafizados; yihadistas piratas y piratas salafizados; grupos paramilitares convertidos en cárteles de la droga; sectas religiosas que practican el terrorismo o el narcotráfico; financieros filantrópicos, tanto especuladores como delincuentes; estrellas del mundo del espectáculo gangsterizado, etcétera. Todos los empresarios del crimen contemporáneos —depredadores politizados, de cuello blanco o de cuello azul— han cambiado

de escala y forma. La era de la hibridación está llegando a su fin... Aunque aún es necesario comprender la razón subyacente (Gayraud, 2017).

Vivimos en un mundo poswestfaliano y posdemocrático. Antes de los Tratados de Westfalia, la mayoría de las guerras eran privadas, lo que Hauriou llama «brigada». Y hubo una multitud de pequeñas guerras privadas. Esto es lo que caracteriza a la Edad Media geoestratégicamente. Pero con el debilitamiento del Estado, estamos presenciando el regreso de una «brigada» de un nuevo tipo. Todo proviene del hecho de que este mundo poswestfaliano y posdemocrático está desdibujando todas las líneas claras de demarcación del pasado tal como las conocemos desde 1648 (Saint Victor y Gayraud, 2018).

Básicamente, no hay consenso sobre la caracterización de la paz y la guerra, o sobre la definición del enemigo. Las definiciones y distinciones de ayer se volvieron borrosas: entre la paz y la guerra, entre lo público y lo privado, entre la policía y el ejército, entre el terrorismo y el gangsterismo, entre lo legal y lo ilegal, entre lo legítimo e ilegítimo, etcétera. Sentimos que sus bordes son borrosos. En resumen, se hibridan.

Se suponía que la dicotomía terrorismo-guerrilla/crimen organizado se refería a una oposición de objetivos. El terrorismo persigue un objetivo político, mientras que una organización criminal sólo busca ganancias. Uno quiere destruir o conquistar el poder para varios propósitos (ideológicos, religiosos o étnicos), el otro es un depredador económico y financiero (acumulación de riqueza): ideología o ganancia. En otras palabras, una entidad criminal no persigue objetivos políticos y, por el contrario, una entidad política no persigue objetivos criminales (Gayraud, 2017).

No sólo se supone que los objetivos son radicalmente diferentes (ideología frente a ganancias), sino también los métodos: el mundo del crimen organizado, siempre de forma discrecional para cometer sus crímenes económicos, es reacio a usar violencia demasiado visible, que lo expondría a una reacción del Estado. La discreción es una precaución sensata que permite pasar desapercibidos frente a la vigilancia de los servicios represivos y

los medios de comunicación. La violencia criminal sigue siendo un objetivo contra los adversarios, irracional para nosotros (venganza) o «racional» (eliminación de la competencia), donde la violencia política puede ser ciega e indiscriminada (Saint Victor y Gayraud, 2018).

La oposición parece incluso irremediable, porque el terrorista/guerrillero desea un cambio radical en la sociedad, donde el bandido quiere estabilidad social y política para desarrollar una relación parasitaria y simbiótica con el orden establecido. Aún de acuerdo con esta concepción clásica de la ruptura entre las entidades terroristas y criminales, y al cruzar los parámetros del dinero y la política, obtenemos la siguiente ecuación: para el crimen organizado, el dinero es una meta (enriquecimiento) y la política un medio (corrupción), mientras que para el grupo terrorista el dinero es un medio (financiamiento) y la política un objetivo (tomar o destruir el poder) (Saint Victor y Gayraud, 2018).

La creación de las organizaciones híbridas y sus consecuencias se reflejan de manera clara en el Sahel, en particular en los futuros países miembros del G5 Sahel. El Estado no ha cumplido con el contrato acordado con sus ciudadanos impidiendo la implementación de un Estado de derecho.

## **La voluntad de conciliar esos desafíos con el ejemplo del G5 Sahel**

El G5, nacido en 2014, tiene como objetivo principal el reforzar la cooperación regional para poderse enfocar en los retos de carácter transfronterizo. Principalmente se busca atacar los problemas del terrorismo, crimen organizado y tráfico de personas, es decir, se pretende estabilizar la región. Esta iniciativa fue apoyada por la Unión Europea quien decidió ayudar en tres principales áreas: el diálogo político, la cooperación para desarrollo y la seguridad en la región. Del mismo modo, el G5 cuenta con el apoyo del Consejo de Seguridad y la Unión Africana. Esta iniciativa es de los primeros ejemplos de cooperación en temas de

seguridad en el continente. Sin embargo, la fuerza conjunta no ha podido alcanzar su capacidad operativa total porque existe falta de equipamiento (La Fuerza Conjunta, 2019).

## **La difícil combinación entre eficiencia y respeto del Estado de derecho**

Para establecer un Estado de derecho, se necesita cooperación en temas tanto de seguridad como económicos. Aquí es donde entra la Alianza por el Sahel, que es una iniciativa basada en la reciprocidad respecto a la rendición de cuentas entre los grandes socios del desarrollo, impulsada por Alemania y Francia. Es importante no confundir esta iniciativa como una estructura de foro de captación financiera, debido a que es considerada como un mecanismo de coordinación entre los socios para la ayuda rápida, eficaz y específica. La Alianza por el Sahel tiene un enfoque en cinco ámbitos clave: empleo y educación para los jóvenes, desarrollo de agricultura y seguridad alimenticia, energía y clima, gobernanza y servicios básicos. El financiamiento de esta Alianza no sólo viene de la Unión Europea, también recibe fondos del Banco Mundial, el Banco Africano y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (La Fuerza Conjunta, s. f.).

La situación socioeconómica de los países del G5 abrió el debate sobre la transnacionalidad del crimen organizado. Actualmente, la situación económica de Níger es vulnerable a la fluctuación internacional de precios. Es considerado uno de los países más pobres de África: el 60% del país vive con menos de un dólar al día (Potts, Gidi, Campbell y Zureick, 2011). Sobre el tema de economía informal y números de criminalidad, se presenta lo siguiente:

Según el Índice del Crimen Organizado (África 2019), Níger obtuvo un nivel de criminalidad del 5.74. Siendo el país 16 de África con mayor criminalidad, el cuarto con respecto a África Occidental. Del mismo modo, Níger cuenta con un índice de actores criminales de 6.13, dentro de este número se consideran grupos de la mafia, redes criminales, involucración de Estados

africanos y extranjeros. Finalmente, su mercado criminal es de 5.35, dentro de éste existe el tráfico de personas, armas y drogas (heroína, cocaína, marihuana y sintéticas) (Organized Crime, 2019).

Por otro lado, en Chad el petróleo es el principal motor de la economía. La prioridad del Gobierno es la reducción de la pobreza, aproximadamente dos millones de chadianos sufren hambruna, especialmente grave en la parte del Sahel. La economía informal en Chad representa alrededor del 40% del PIB (Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2019).

De acuerdo con la Organización del Índice del Crimen Organizado, Chad se encuentra en el número 18 con un puntaje de 5. En el marco del mercado criminal es el número 24 con un indicador de 5.05, este medidor está distribuido en los siguientes actos ilícitos: tráfico de personas y armas, y delitos en contra de flora y fauna. En el marco del actor criminal, es el número diez con una calificación de 6.63, que se encuentra distribuida entre grupos mafiosos, redes criminales, actores del Estado y criminales extranjeros (ENACT, 2019).

Las principales características y *modus operandi* de los grupos de crimen organizado en Chad son: longevidad, redes jerárquicas establecidas, control territorial, uso de violencia y legitimidad. De igual forma, en el mismo índice se menciona que Chad es un país con una alta criminalidad y una baja resiliencia, entendiendo resiliencia como la capacidad de adaptarse a las adversidades. Chad es considerado como un país de tránsito en tráfico de armas; de destino en tráfico de gasolina, y extracción de órganos en zonas fronterizas. Finalmente, hay robo armado y contrabando en zonas fronterizas y también es país de destino de este delito.

Desplazándonos hacia el oeste, nos encontramos con el caso de Mauritania, país que se encuentra en crisis política desde que Mohamed Ould Abdel Azis destituyó a Sidi Ould Cheikh Abdallahi con un golpe de Estado militar en 2008. Del mismo modo, Mauritania tiene un problema en las fronteras debido a que personas pertenecientes a Al-Qaeda del Magreb Islámico

(AQMI), se instalan en el país por los campos de entrenamiento con los que cuentan. De la misma manera, hay tráfico de personas y armas.

Por otro lado, Mauritania también es refugio de algunos rebeldes tuareg que buscan su independencia en Malí, sin embargo, existe un problema de hambruna en la parte del Sahel. Y finalmente, cabe mencionar que Mauritania no es miembro de la Comunidad Económica de los Estados Occidentales Africanos.

En el caso de Mauritania, en el marco de la criminalidad, según el mismo índice anteriormente mencionado, tiene el lugar 40 con 4.60. En el marco del mercado criminal está en el 49 con 3.70. Finalmente, en el área de actores criminales está en el lugar 28 con 5.50 (ENACT, 2019). Mauritania es un país con una baja criminalidad y resiliencia, de igual forma, tiene un alto nivel de actores criminales. Una de las actividades de la economía informal más frecuentada es el tráfico de migrantes por el desierto. Finalmente, como dato, hay miembros mauritanos que forman parte de AQMI, que es, Al Qaeda del Magreb Islámico.

En Burkina Faso, durante 2014, hubo un freno considerable a la tasa de crecimiento, debido a que los precios del oro y del algodón cayeron. De acuerdo con la oficina Económica y Comercial de España en Abiyán, uno de los problemas para mejorar su economía es su dependencia energética. Una de las mayores problemáticas que aquejan al país es su número de víctimas del tráfico de personas, de las cuales la mayoría son niños.

Para Malí, mantener un Gobierno estable en un país en desarrollo de larga extensión geográfica complica la implementación de políticas que garanticen un Estado seguro. En el índice de desarrollo ocupan el lugar 175 (Bosques, 2018). En los últimos años se han enfrentado con movimientos de algunos tuareg, aproximadamente un 0.9% de la población pertenece a este grupo, esto de acuerdo con el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión Europea.

Malí es el epicentro de redes dedicadas al comercio ilegal de heroína, cocaína y otras sustancias, así como de organizaciones radicales. En mayo de 2016 encontraron 2.7 toneladas de canna-

bis, considerándola en ese entonces como la incautación de mercancía ilegal más grande en su historia (Barona y Espín, 2019).

Podemos concluir que el Estado de derecho no ha podido ser instaurado completamente en esta región debido a los múltiples desafíos con los cuales se enfrentan los países africanos. La situación política y económica es volátil en el Sahel, por ello, los Estados necesitarán de instituciones y estructuras estatales sólidas que garanticen la eficiencia de la implementación del Estado de derecho.

## La lucha en contra de grupos híbridos

El diagnóstico de hibridación altera el análisis de la escena estratégica violenta y la caracterización del enemigo, ya que conduce a resaltar la dinámica depredadora de la violencia contemporánea a expensas de motivaciones puramente ideológicas (políticas, religiosas, étnicas, etcétera). De hecho, los especialistas luchan por retratar una realidad nueva, fluida, compleja y multidimensional.

Lo que antes era separado y distinto se vuelve compatible hasta el punto de fusionarse y volverse simbiótico. Las entidades peligrosas ya no pueden clasificarse en categorías individuales, políticas o criminales. Se produjo un fenómeno de mezcla y cruce entre el bandido y el político (armado). Esta es la definición de la hibridación y se hace eco en el Sahel. Bajo el peso de un cambio radical del entorno, un fenómeno de mutación genética provocó la unión y, a veces, la fusión de estas dos especies que ayer se ignoraban entre sí. Revela finalmente porosidades de métodos y objetivos entre entidades «criminales» y «políticas».

Es un fenómeno complejo. A partir de los análisis de Louise Shelley y John Picarelli, Gayraud propone un modelo en torno a cuatro figuras de hibridación. Los primeros tres son dinámicos e históricos: distinguimos tres etapas de hibridación a través de procesos de cooperación, convergencia y mutaciones. La cuarta figura es topográfica: convivencia territorial. El concepto refleja

un cruce de criminología. Dos procesos se reflejan: una politización del crimen y una criminalización de la política (Gayraud, 2017).

De hecho, esta cuestión de la criminalización de la política se trata, de forma errónea, únicamente desde el punto de vista de la financiación de grupos terroristas o guerrilleros por actividades delictivas según el derecho ordinario. Este es un callejón sin salida: ¿cómo podrían financiarse entidades ilícitas si no es a través de delitos? Por ejemplo, robo a mano armada, tráfico de cigarrillos o drogas, extorsión, etcétera. La ilegalidad es por su constitución no compatible con la financiación legal, excepto la participación voluntaria de una comunidad o una base social sólida. Como resultado, prácticamente todos los grupos armados ilegales etiquetados como terroristas o guerrilleros han recurrido principalmente al financiamiento ilegal. Sólo el apoyo estatal a largo plazo ha permitido que los grupos armados estén exentos del financiamiento criminal.

La ideología sólo explica imperfectamente el compromiso yihadista y terrorista. Al centrarse en la religión, el análisis del terrorismo islamista provoca importantes sesgos interpretativos. Para una gran parte de los terroristas y yihadistas que reclaman el Estado Islámico, la ideología salafista es de hecho menos un objetivo que un medio: es una fachada que enmascara las motivaciones depredadoras (violencia, dinero, poder) (Gayraud, 2017).

La era de la hibridación ha comenzado... Y el terrorismo está encontrando nuevas fuentes de financiación. Los cuerpos heterogéneos e irreconciliables son ahora simbióticos. Ayer, los actores «políticos» (terroristas, guerrilleros, milicias y movimientos de liberación) y los criminales de «derecho consuetudinario» (pandillas, pandillas, carteles, mafias) vivían separados en los espacios, de acuerdo con la lógica de la Guerra Fría; hoy se fusionan en la misma escena violenta y depredadora.

Cabe señalar que la intervención iniciada por el presidente francés François Hollande, en enero de 2013, ha detenido momentáneamente las redes activas de narcotráfico en el Sahel. Las carreteras que atraviesan el norte de Malí se han visto seriamen-

te alteradas. Las organizaciones, sin embargo, ya han pasado por alto este obstáculo tomando nuevos caminos. Las rutas comerciales, especialmente el Sahel y en el Sahara, son viejas y han sido usadas durante mucho tiempo para el tráfico de drogas, comenzando con el cannabis. La base de éstas son las antiguas rutas caravaneras que venían de Asia hasta el Senegal (Barona y El Yattioui, 2019).

En general, la droga se transporta desde América Latina a través de grandes buques pesqueros, antes de ocultarse en barcos más pequeños en la entrada en aguas territoriales de África. Una vez en África, las drogas son transportadas en pequeñas cantidades en vuelos comerciales, o por traficantes, a través del desierto Sahelo-Sahariano hasta el Magreb y Europa. Por ejemplo, los traficantes nigerianos usaban guías tuareg para cruzar el desierto Sahelo-Sahariano antes de que los traficantes de hachís marroquíes llevaran la cocaína a Europa. La tierra se utiliza para el transporte de cocaína como lo demostró el descubrimiento en 2008 de 750 kilos de cocaína en Tin Zawatine en medio del Sahara (Barona y El Yattioui, 2019).

## Los límites

### Estados sin Estado de derecho

El Estado de derecho, según la ONU, puede definirse como:

Un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, separación de poderes, participación en la adopción

de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal (2004, p. 616).

En nuestro caso de estudio, en la región del Sahel, hay que considerar ciertos elementos. En primera instancia estamos hablando de Estados muy jóvenes que carecen de instituciones políticas y estatales sólidas que permitan dar la suficiente solidez al Estado tras el proceso colonial, este último inmerso en la Guerra Fría. Al cierre de ésta, en la década de los noventa, inició una ola de reformas democráticas y constitucionales que impulsaron la creación del Estado de derecho en los países africanos. Sin embargo, como se verá más adelante, el proceso no obtuvo los resultados esperados.

Los países del Sahel en este contexto carecen de la infraestructura necesaria para su desarrollo económico. La economía informal definida como trabajo por cuenta propia (Portes y Haller, 2004) se vuelve la columna vertebral de los Estados del Sahel. Según un informe generado por la Organización Internacional del Trabajo, aproximadamente un 93% del empleo informal en el mundo se encuentra situado en los países emergentes.

El continente africano es el más dependiente de este tipo de modelo económico: «El empleo informal es la fuente principal de empleo en África, donde representa el 85.8% de todo el empleo, o el 79.9% si se excluye al sector agrícola» (OIT, 2018). A comparación de África del Norte, África subsahariana depende más del empleo informal con un 89.2%, y específicamente África occidental contempla cerca del 87% de la totalidad de la región anteriormente mencionada (OIT, 2018).

Dentro de las actividades de economía informal, existen factores que pueden generar un ambiente de economía criminal. Dichas actividades están inmersas en el contexto económico de la región, las cuales son detonadas por mala gobernanza. El sector industrial y manufacturero es pequeño y debido a su necesidad de bienes extranjeros, se ha causado una disrupción de la política de industrialización local, creando un sector informal en la economía.

El contexto socioeconómico actual está caracterizado por: a) el alza de la población joven sin un crecimiento laboral a la par; b) la amplia desigualdad en sectores de educación, salud y vivienda que

no atienden a una población en crecimiento; c) la aspiración y el gusto por el estilo de vida occidental por parte de los jóvenes, y d) la disminución de la influencia social y de redes de seguridad tradicionales, que están alimentando el uso y abuso de drogas.

Las condiciones anteriores producen un entorno propicio para el comercio y los sujetos criminales, como el tráfico de drogas, comercio de productos falsos, corrupción y lavado de dinero y robo de recursos minerales. Esto implica una amplia colaboración entre funcionarios públicos y privados, por un lado, y corporaciones extranjeras y empresarios, por el otro, en algunos países de África occidental.

La situación también ha llevado a que estos grupos terroristas se infiltren en el territorio y logren controlar partes, complicando la tarea de un Estado que, en primera instancia, tampoco ha podido protegerlos. Por ello, dentro de las naciones que se encuentran en transiciones políticas o que ya cuentan con un Estado sin derecho instaurado y sin instituciones estatales establecidas, tienden a surgir fragmentaciones de seguridad. Y es dentro de estas fragmentaciones que las organizaciones criminales y terroristas prosperan. Debido a esto, vemos cómo surge el «vigilantismo» y los grupos de autodefensa como respuesta a ambos fenómenos.

En Malí, específicamente en el pueblo de Gouana, existe el grupo de autodefensa conocido como Benkady Sécurité Gouana-Cour desde el 2015. Su creación, sin duda, es una respuesta a las fallas que las autoridades locales y la gendarmería han tenido en cuanto a parar el crimen de la aldea. El *modus operandi* de este grupo consiste en patrullas nocturnas organizadas por ciudadanos y que en particular no funcionan forzosamente bajo el estándar de respeto a las leyes. Sin embargo, sí existen principios bajo los que se rige el grupo para funcionar y proteger a sus casas y vecinos de distintos delitos.

De la misma manera, en Malí, existe el grupo tribal de cazadores conocido como los dozo. Sus acciones están primordialmente enfocadas a la protección de los ciudadanos jóvenes, y su *modus operandi* también consiste en patrullar la aldea, aunque a diferencia de los benkady lo realizan sin armas, sin embargo, la

veracidad de esto último ha sido cuestionada. Los dozo sí trabajan bajo el principio del respeto a la ley y se podría decir que así proveen un contrapeso a los benkady. Esto ha causado que las acciones de los dozo sean apoyadas por las autoridades políticas y religiosas del pueblo. Los dozo también se encuentran en Burkina Faso y en Costa de Marfil, en el primero se desarrollan de igual manera como un grupo de autodefensa, aparte de ser cazadores.

Por otro lado, el caso de Burkina Faso es mucho más antiguo e institucionalizado, a pesar de que no deja de ser un caso de autodefensa ciudadana. En 2005, crearon oficialmente la Association Koglweogo du Département de Namissiguima y se han mantenido activos desde entonces, incrementando su tamaño a partir de 2016 debido al alza en la inseguridad de su nación. Los koglweogo son similares a los benkady ya que su *modus operandi* consiste en tomar la seguridad de sus pueblos en sus manos, aunque los primeros lo hacen de una forma más violenta debido al uso de armas y a los castigos que imponen a los culpables.

## Estados sin política de seguridad coherente

El constructivismo aprehende el proceso por el cual el terrorismo se considera un problema de seguridad nacional a través de un proceso de titulización (Buzan, Weaver y de Wilde, s. f.). Según esta grilla de lectura, la amenaza planteada por los grupos terroristas constituye un desafío para el cual los Estados podrían verse tentados a aumentar el control social mediante la introducción de políticas de seguridad restrictivas, con el pretexto de la «guerra contra el terror». Colocados en el mismo campo, los actores del Sahel en general son los defensores del constructivismo, «el Estado como una construcción social». Éste es el principio de soberanía que caracteriza al Estado moderno, pero desde el surgimiento de organizaciones internacionales, ONG, OSC y otros actores no estatales y transnacionales (como corporaciones

multinacionales), la soberanía del Estado ha sido constantemente cuestionada y contrarrestada.

En el nuevo entorno internacional, el Estado está debilitado, pero sigue siendo «un jugador importante en las relaciones internacionales» (Bayramzadeh, 2014), aunque tenga que lidiar con la competencia de otros actores, en particular los no estatales, con recursos políticos diversificados y a veces muy abundantes.

En el Sahel, más que en otros lugares, las instituciones son fundamentales para la viabilidad de los Estados. Frágiles, sin embargo, siguen siendo determinantes en estos vastos territorios que ya están en gran medida bajo administración. Después de estos ataques múltiples, el más grave generado por el terrorismo, el Estado pierde su fuerza y su reclamo. Por lo tanto, el terrorismo puede definirse como una acción violenta y espectacular, organizada de manera clandestina y realizada fuera de los canales legales por individuos o grupos organizados que actúan con fines políticos, ideológicos, religiosos o criminales: dependiendo de la escala, las acciones violentas están destinadas a desestabilizar una sociedad, organización o Estado que se considera opuesto a una causa o que representa valores en disputa (Dobenik, 2016).

El terrorismo no sólo debilita el poder del Estado al deslegitimarlo, sino que valora el compromiso del individuo y lo escenifica externamente al Estado o incluso contra él. En el Sahel, el yihadista, al tomar rehenes o atacar civiles, por lo tanto, está involucrado en una participación internacional donde pesa tanto en los Estados del Sahel como en la conducción de la política de poder de los Estados occidentales, de manera más efectiva con los medios que se alimentan de esta dinámica circular. En el Sahel, la gendarmería, las administraciones territoriales y los sistemas judiciales están insuficientemente equipados y subfinanciados, y sufren una debilidad crónica que los hace vulnerables a la infiltración criminal. En general, hay muy pocas institucio-

nes reales o económicas que hayan alcanzado un nivel de capacidad para cumplir sus misiones de manera óptima.

A pesar de esta observación general desfavorable, el ejército chadiano está bien equipado y muy experimentado en combate, como pudo demostrarlo con motivo de su contribución a la operación Serval. El pequeño ejército nigeriano sigue estando insuficientemente equipado, pero sigue relativamente bien comandado, razón por la cual el GAT ha elegido a Malí después de algunos enfrentamientos en beneficio del ejército nigeriano. Pero su fuerza laboral (alrededor de quince mil) es claramente insuficiente para enfrentar las amenazas planteadas por los grupos terroristas en las fronteras de Níger. Por otro lado, vimos el colapso del ejército maliense en unas pocas semanas contra unos cientos de yihadistas después de repetidos fracasos en la región de Kidal. Níger es motivo de preocupación debido a las múltiples vulnerabilidades.

En el norte, los yihadistas agrupados en Libia todavía pasan por Níger para proyectar sus campos de operaciones en el norte de Malí y Mauritania (en menor medida, el país ha fortalecido considerablemente su sistema de seguridad) y representan una amenaza directa sobre las minas de uranio de Arlit. La presencia de MUJAO en la región de Gao en Malí se cierne sobre la frontera noroeste. Al noreste, es una verdadera fiebre del oro que convierte la región desértica de Djado en una zona prohibida. Finalmente, Boko Haram (que no se incluirá en el alcance del estudio GAT) plantea un riesgo en todo el sudeste.

Al-Qaeda en el Magreb Islámico es el grupo terrorista más activo en el Sahel. Anteriormente conocido como Grupo Salafista de Predicción y Combate (GSPC), es en sí un grupo disidente del Grupo Islámico Armado Argelino con el que lleva sus distancias durante la década negra. Después de la sangrienta guerra de guerrillas contra el ejército argelino, con el objetivo de establecer un Estado islámico, el GSPC / AQMI extiende su campo de acción a la banda sahel-sahariana donde la organización combinará la toma de rehenes de turistas occidentales y ataques terroristas (Malí y Mauritania). El GSPC, cuyo objetivo era el derrocamiento del gobierno argelino, se convierte en

AQMI. Aunque inscribe su acción contra el «enemigo distante», AQMI, mediante esta estrategia de extensión a un sur periférico subadministrado y escasamente poblado, aplica una estrategia de deslegitimación de los Estados del Sahel ya en disputa. La organización también se posiciona como una estructura de referencia que permite la federación de diferentes GAT que operan en el cinturón Sahel-Saharan: el espacio Sahelo-Saharan (Peters, 1973).

La zona ahora tiene todos los atributos favorables para el proyecto AQMI. El análisis reflexivo y la adaptación a las realidades socioeconómicas de toda la región del Sahel por parte de sus líderes ha sido ilustrada por el tejido de una densa red de solidaridades y alianzas (especialmente gracias al matrimonio). El llamado de Al Qaeda a la yihad, particularmente en el Sahel, apunta a movilizar solidaridades que son esencialmente superiores a la obligación o lealtad cívica que une a cada musulmán a su Estado. Su objetivo es revertir las lealtades y, por lo tanto, afecta profundamente al actor estatal que ve perturbar su capacidad interna e internacionalmente: es esta lógica la que ha estado trabajando particularmente en Malí para revelar el estado de desintegración del Estado maliense. El cuestionamiento de la legitimidad del Estado es particularmente significativo en el Sahel, donde la acción de Al Qaeda y el GAT afiliados a él, busca capitalizar esta incapacidad de los estados del Sahel para detener el terrorismo internacional: son así percibidos como impotentes e inadecuados por sus opiniones públicas y actores privados. Por lo tanto, esta deficiencia afecta la base del contrato social y aumenta el espectro de la desobediencia civil, en un entorno donde las lealtades alternativas, incluidas las religiosas, simplemente sustituyen (redes fraternales, corporaciones tradicionalmente influyentes, organizaciones culturales, etcétera.). La acción terrorista tiene como objetivo agregar grupos ya sensibili-

zados (jóvenes, desempleados, estudiantes de escuelas religiosas, etcétera).

## Conclusión

El estudio de la seguridad y el Estado de derecho en el Sahel nos hace cuestionar varios elementos importantes, pero principalmente que no es factible la implementación regional de ningún tipo de política sin antes comprender el contexto colonial y post-colonial de cada entidad que conforman al G5. Es claro que los retos actuales que han causado la inestabilidad de la región no pueden ser enfrentados de manera unidimensional, esto debido a la debilidad misma que tienen los Estados, es decir, situaciones que amenazan el Estado de derecho como las fronteras porosas, la evolución de los grupos híbridos y las crisis económicas que no pueden ser abordadas desde un solo frente.

La globalización ha sido un arma de doble filo para la zona, por un lado, se ha logrado localizar a algunas organizaciones beligerantes e implementar estrategias de contención en contra de éstas, de la misma forma se ha facilitado la unificación regional para hacer frente a los retos que este fenómeno implica, pero otro lado, la interconexión que se ha generado ha permitido que las amenazas mencionadas prevengan la consolidación del Estado de derecho.

## Referencias bibliográficas

- Alemika, E. (2013). The Impact of Organised Crime on Governance in West Africa. Friedrich Ebert Stiftung. Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/nigeria/10199.pdf>
- Arbuthnott, G. (2014). La nueva ruta de la coca. Recuperado de <https://antigua.solidaridad.net/noticia/8460/la-nueva-ruta-de-la-coca>

- Barona, C. y El Yattoui, M. B. (2019). Narcotráfico entre América Latina y África: un caso contemporáneo entre seguridad y gobernanza global. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 5(1), 1–19.
- Barona, C. y Espin, J. (2019). Agenda de seguridad en México y África: crimen organizado y comercio ilícito de drogas. *Revista Mexicana de Política Exterior*. Recuperado de <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n116/baronacespinormpe116.pdf>
- Bayramzadeh, K. (2014). *Los Estados fallidos y el terrorismo transnacional*. Facultad de Derecho de Universidad de Lieja.
- Bosques, G. (2017). República de Mali (ficha técnica). Centro de estudios internacionales. Recuperado de [https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/F\\_Mali.pdf](https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/F_Mali.pdf)
- Buzan, B., Weaver, O. y de Wilde, J. (s. f.). *Security: A new Framework for Analysis*.
- Caballero, C. (2012). ¿Qué pasa en Mauritania? *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/elpais/2012/03/31/africa\\_no\\_es\\_un\\_pais/1333178309\\_133317.html](https://elpais.com/elpais/2012/03/31/africa_no_es_un_pais/1333178309_133317.html)
- CEPAL (2004). La economía informal. *Repositorio CEPAL*. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6091/S0411855\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6091/S0411855_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Departamento de Seguridad Nacional (2019). *La Fuerza Conjunta del G5 Sahel* Recuperado de <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/fuerza-conjunta-del-g5-sahel>
- Dobenik, R. (2016). *Diccionario de relaciones internacional y estratégico*. Elipses.
- ENACT. (2019). Organised Crime Index Africa 2019. Recuperado de <https://globalinitiative.net/organised-crime-index-africa-2019/>
- France Diplomatie (s. f.). La fuerza conjunta del G5 y la Alianza por el Sahel. *France Diplomatie*. Recuperado de <https://>

[www.diplomatie.gouv.fr/es/politica-externior/defensa-y-seguridad/terrorismo/la-fuerza-conjunta-del-g5-sahel-y-la-alianza-por-el-sahel/](http://www.diplomatie.gouv.fr/es/politica-externior/defensa-y-seguridad/terrorismo/la-fuerza-conjunta-del-g5-sahel-y-la-alianza-por-el-sahel/)

- Gayraud, J. (2017). *Terrorisme et crime organisé. In Théorie des hybrides*. París: CNRS Éditions, Arès.
- Granger, M. (2009). Existe-t-il un droit fondamental à la sécurité ? *Revue De Science Criminelle Et De Droit Pénal Comparé (RSC)*, (2), 273-296.
- Hobbes, T. (2017). *El Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ILO.org (2018). La economía informal emplea más de 60 por ciento de la población activa en el mundo, según la OIT. Recuperado de [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_627202/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_627202/lang-es/index.htm)
- Maza, J. (2019). La clave de la sostenibilidad en África nace de la Tierra. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/elpais/2019/01/09/album/1547035846\\_946475.html](https://elpais.com/elpais/2019/01/09/album/1547035846_946475.html)
- Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión Europea (2019). Oficina de Información Diplomática. Recuperado de [http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/MALI\\_FICHA%20PAIS.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/MALI_FICHA%20PAIS.pdf)
- N. A. (2017a). Informe económico y social: Burkina Faso. Oficina económica y Comercial de España. Recuperado de <http://www.comercio.gob.es/tmpDocsCanalPais/90F1057CC1F99B4C94D79FCE88231E8F.pdf>
- N. A. (2017b). Burkina Faso. Bibliotecas digitales. Recuperado de [https://intranet.bibliotecasgc.bage.es/intranet-tmpl/prog/local\\_repository/documents/19240.pdf](https://intranet.bibliotecasgc.bage.es/intranet-tmpl/prog/local_repository/documents/19240.pdf)
- Oficina de Información Diplomática (2019a). República Islámica de Mauritania. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Recuperado de <http://www.exteriores.gob.es/Documents>

/FichasPais/MAURITANIA\_FICHA%20PAIS.pdf

- Oficina de Información Diplomática (2019b). República del Chad. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Recuperado de [http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/CHAD\\_FICHA%20PAIS.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/CHAD_FICHA%20PAIS.pdf)
- ONU (2004). *Informe del secretario general sobre el Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, p. 616.
- Peters, R. (1973). *Islam and colonialism*. La Haya: Mouton.
- Potts, M., Gidi, V., Campbell, M. y Zureick, S. (2011). Niger: Too Little, Too Late. *International Perspectives on Sexual and Reproductive Health*, 37(02), 095-101. doi: 10.1363/3709511
- Ruiz, S. (2018). Ouaga Girls; el motor de Burkina Faso. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/elpais/2018/06/20/africa\\_no\\_es\\_un\\_pais/1529518079\\_595750.html](https://elpais.com/elpais/2018/06/20/africa_no_es_un_pais/1529518079_595750.html)
- Saint Victor, J. y Gayraud, J. (2018). Géopolitique. Terrorisme et crime organisé. Une nouvelle perspective stratégique: les hybrides. Recuperado de <https://www.diploweb.com/Terrorisme-et-crime-organise-Une-nouvelle-perspective-strategique-les-hybrides.html>
- Schmid, A. P. (2018). Revisiting the Relationship between International Terrorism and Transnational Organised Crime 22 Years Later. *Terrorism and Counter-Terrorism Studies*. <https://doi.org/10.19165/2018.1.06>
- Weber, M., y Colliot-Thélène, C. (2003). *Le savant et le politique: une nouvelle traduction: la profession et la vocation de savant, la profession et la vocation de politique*. París: La découverte.

# EMERGENCIA DE ASIA-PACÍFICO EN LATINOAMÉRICA: RETOS PARA SU SEGURIDAD<sup>1</sup>

---

*José Pardo de Santayana y Andrés González Martín*

## Introducción

Cuando Cristóbal Colón, con sus tres carabelas, abandonó las costas españolas impulsado por los vientos alisios para adentrarse en el océano Atlántico en dirección al oeste, tenía como propósito abrir una ruta comercial marítima con Asia. Desde tiempos de Roma, las especias habían llegado a Europa por la Ruta de la Seda. La caída de Constantinopla, Siria y Alejandría en mano de los turcos disparó los precios de los productos que demandaba Europa del Lejano Oriente. La anhelada oportunidad de llegar directamente por mar generaría inmensos beneficios, justificando la arriesgada empresa.

Los marinos ibéricos que a finales del siglo XV y principios del XVI abrieron nuevas rutas por los océanos del mundo utilizaron instrumentos de procedencia china para gobernar sus barcos y lanzarse a lo desconocido: la pólvora para imponerse por la fuerza en los espacios marítimos y costeros, la brújula

---

► 1 En este capítulo, al hablar de Asia en el contexto de Asia-Pacífico, nos referimos principalmente a tres regiones asiáticas: Asia oriental, Asia meridional y el sudeste asiático que reúnen 24 Estados. Las otras dos, Oriente Medio y Asia central carecen del mismo vínculo con el océano Pacífico y están conociendo una evolución geopolítica claramente diferenciada. No obstante, las tres regiones referidas con algo más de cuatro mil millones de habitantes reúnen más de la mitad de la población del mundo, lo que por sí solo ya las hace relevantes.

para orientarse en los grandes espacios oceánicos y el papel para la confección de los mapas.

China, con una clara situación de ventaja económica, científica y tecnológica respecto a Europa, no sintió entonces la necesidad de buscar mercados más allá de las fronteras del imperio del centro. Cerrándose sobre sí misma, China renunció a ser la primera potencia global en el siglo XV. Después de explorar con grandes naves el océano Índico y los mares orientales llegó a estar convencida de que el resto del mundo no merecía la pena. El espléndido aislamiento chino fue consecuencia de su complacencia, autosatisfacción, de su sofisticación y superioridad.

La aventura oceánica y las revoluciones monetaria y científicas contemporáneas del gran impulso naval centrífugo cambiaron el devenir histórico y dieron a los reinos europeos, y posteriormente al mundo occidental en su conjunto, el protagonismo en el liderazgo de la historia universal. Ahora la vieja Ruta de la Seda vuelve a recuperar su relevancia. Los dirigentes chinos han vinculado el sueño de la gran nación con un proyecto gigantesco de inversión en infraestructuras, cadenas logísticas, entidades financieras y socios locales para reabrir y controlar la nueva Ruta de la Seda y la cadena de perlas de las rutas marítimas que la complementan. Cinco siglos después, Asia reclama de nuevo su posición de privilegio para capitanear el siglo XXI. No es sólo una cuestión económica cuantitativa con un ascenso que hoy se nos presenta imparable. Es, también, un desplazamiento del potencial innovador, de su aplicación técnica, distribución, comercialización y localización de los beneficios.

Se discute si el dominio occidental del mundo no empezó realmente hasta después de la Revolución Industrial. Es cierto que, considerado desde el punto de vista económico, hasta entonces la actividad económica global tenía su centro de gravedad en Asia y muy especialmente en China y en la India, donde se concentraba el mayor porcentaje de la producción mundial. Pero dicho fenómeno se debía a que era allí también donde se

concentraba igualmente la mayor parte de la población del planeta, lo que supone una valoración exclusivamente cuantitativa.

Sin embargo, en términos cualitativos no era así. No sólo se puede afirmar que Europa dominaba los procesos de innovación, sino que ya en los siglos anteriores los sucesos históricos más determinantes estaban ocurriendo fuera de Asia. Se puede incluso afirmar que el pensamiento occidental fue el lugar de todas las batallas de los últimos cinco siglos (Zambrana, 2005). No es descabellado pensar, como reflexionaba el vizconde lord Bolingbroke, ilustrado inglés del siglo XVIII, que en buena medida el ámbito de las ideas es el principal motor de la historia, cuando escribía que «la historia no es más que la filosofía puesta en ejemplos».

En paralelo al ascenso de Asia, se está produciendo la emergencia de su principal potencia, China, con la proyección de poder desplazar en un par de décadas a Estados Unidos como primera potencia global. Graham Allison en su famoso artículo, *The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?* (2015), ya nos hablaba de la tendencia a la confrontación que surge del ascenso de una nueva potencia que tiende a ocupar la primacía del poder mundial<sup>2</sup>. Ahora estamos siendo testigos de un enfrentamiento entre ambas superpotencias menos violento, sin duda, pero no por ello menos significativo, de naturaleza económico-tecnológica que ya está teniendo graves consecuencias en la economía global y que amenaza con fracturar el proceso de convergencia tecnológica que la globalización propicia.

La coincidencia en el tiempo del ascenso de un continente y de su principal potencia para situarse en lo más alto del olimpo de poder y de la influencia global supone una revolución geopolítica de enormes dimensiones y de consecuencias imprevisibles. Sin lugar a duda, esta nueva perspectiva afecta a Iberoamérica que, con un Pacífico revitalizado, se repositona, ajustándose a los cambios comerciales, financieros y de poder en el tablero

---

► 2 El politólogo norteamericano nos explica que de los 16 casos en que esto ha ocurrido en los últimos siglos sólo cuatro han sido capaces de evitar la guerra y dos de ellos después de la aparición del arma nuclear.

mundial. La presencia de Asia en dicha región, muy particularmente la de China, no dejará de crecer y tendrá consecuencias de toda índole. Las tensiones y los alineamientos geopolíticos que se están produciendo en Asia se reflejarán cada vez más al otro lado del océano Pacífico.

## **Crecimiento económico de Asia**

Asia se ha convertido en el centro de gravedad del comercio mundial y en el principal motor del crecimiento económico global. La transformación estructural de Asia, que pasó de ser una región agrícola pobre a un centro manufacturero mundial próspero, fue uno de los procesos de metamorfosis más importantes del panorama internacional del siglo XX, cambiando el peso relativo de Asia y Occidente en la economía global. En 1980, Estados Unidos y Europa Occidental suponían la mitad de la producción mundial, mientras que China e India representaban únicamente el 5%. El Fondo Monetario Internacional prevé que en 2021 las economías reunidas de los dos gigantes asiáticos superarán tanto al peso de la norteamericana por un lado como el de la economía de Europa Occidental por otro (González, 2018).

La reconstrucción de la posguerra y la reindustrialización de Japón en la década de 1950 fue el catalizador de la reconversión asiática. A continuación, en las décadas de 1960 y 1970, se produjo el ascenso de los cuatro superexportadores de Asia oriental (Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwán) y del vecino sudeste asiático en la década de 1980. No obstante, lo más notable fue la transformación de China y de la India en las décadas de 1980 y 1990, revolucionando el papel de Asia en la economía global, que desde la última década del siglo pasado crece más que el resto del mundo.

La crisis financiera global de 2008 demostró además la solidez y resiliencia de muchas de sus economías, especialmente de la

China<sup>3</sup>. Importantes estudios prevén que para 2050 Asia podría representar aproximadamente la mitad de la producción global, convirtiéndose en la mayor agrupación de consumidores, productores e inversores en los mercados mundiales de bienes, servicios y tecnología<sup>4</sup> (Ganeshan, Tyson, Prizzon y Velde, 2018).

Hasta finales del siglo pasado la economía asiática dependía en gran medida del comercio de sus países con las potencias occidentales. Ahora ese protagonismo corresponde a China con quien la mayoría de los Estados de la región han estrechado sus vínculos comerciales, en detrimento del papel que anteriormente había jugado también Japón. Sin embargo, los vínculos comerciales entre las subregiones de Asia, e incluso dentro de las subregiones, son aún débiles y únicamente Asia oriental se caracteriza por tener vínculos comerciales intrarregionales relativamente fuertes (Lincoln, 2014).

La gran cuestión es cuándo superará China a Estados Unidos como principal potencia económica<sup>5</sup>. En 2010 China se convirtió en la primera potencia comercial del mundo y en 2014 en el primer Estado por PIB en paridad de capacidad adquisitiva. Además, las economías de los Estados Unidos y China están cada vez más interrelacionadas, lo que hace que su relación bilateral sea clave para las perspectivas globales, ambas potencias representan juntas casi el 40% de la economía mundial (Scott y Sam, 2019). Muchas organizaciones, desde el Foro Económico Mundial, el Consejo de Inteligencia Naval de Estados Unidos hasta una variedad de bancos globales de inversión aceptan la próxima preminencia china como un hecho inevitable. Según las tendencias actuales la fecha se sitúa en torno a 2030, si bien

---

▶ 3 El rápido crecimiento en comparación con otras regiones significa que la participación de Asia en el PIB mundial podría aumentar del 26.2% al 30.5% entre 2017 y 2025. En términos de PIB por paridad de capacidad adquisitiva, la participación de la región en el PIB mundial podría aumentar del 37.5% al 42.5% entre 2017 y 2025.

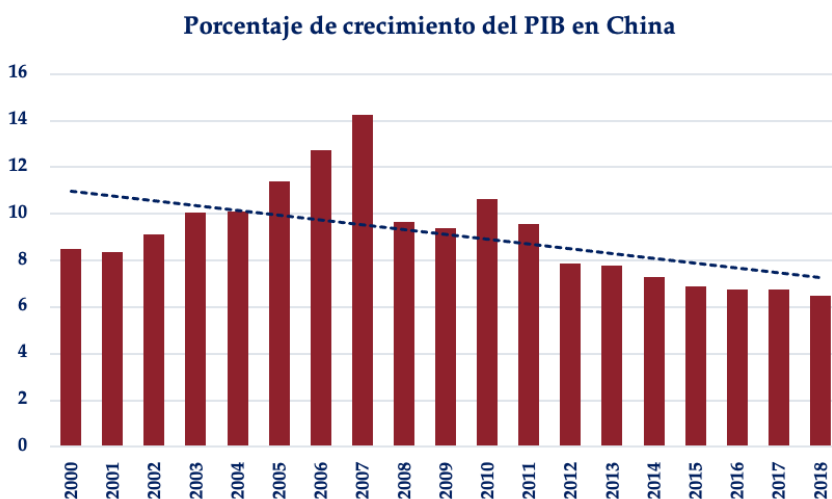
▶ 4 Examinando los cambios probables en el poder económico mundial en el futuro, PWC proyecta que, para esa fecha, China será la mayor economía del mundo, India superará a Estados Unidos para ocupar el segundo lugar, Indonesia llegará al cuarto lugar y Japón al octavo.

▶ 5 En 2019 el PIB chino representó el 65% del de su rival norteamericano.

este plazo debe revisarse en función de la recesión global y del impacto de la actual guerra económico-tecnológica.

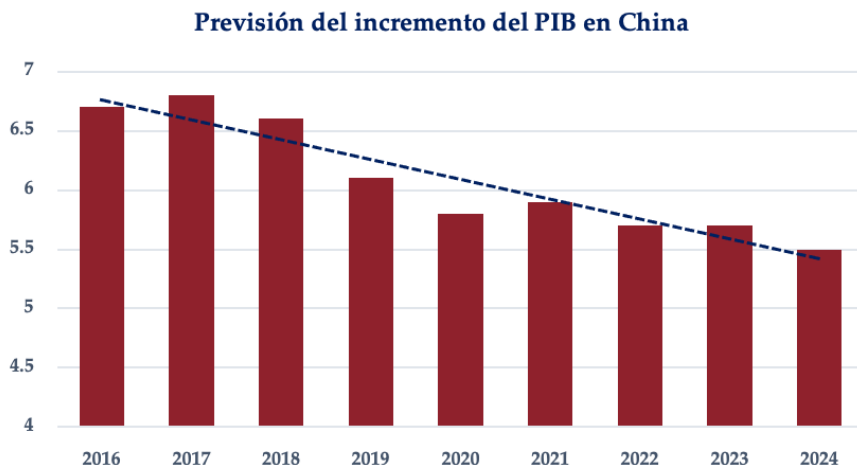
En 2019 el PIB de China cayó a un ritmo trimestral de 0.2%. Su crecimiento es el más bajo de las tres últimas décadas. Esto se debe, según el portavoz del Buró Nacional de Estadísticas, a las severas condiciones económicas internas e internacionales, a la desaceleración del crecimiento global y a las crecientes inestabilidades e incertidumbres externas (Díez, 2019). De momento, estas cifras no son alarmantes desde el punto de vista de Beijing, tanto porque sigue creciendo más que Estados Unidos<sup>6</sup>, como porque la producción china progresivamente depende menos de las exportaciones y más del consumo interno. No obstante, la caída del crecimiento chino se consolida (Banco Mundial, 2018) (Knoema, 2020).

### Gráfica 1. Porcentaje del crecimiento del PIB en China



► 6 El PIB de Estados Unidos viene creciendo en torno al 2%.

## Gráfica 2. Previsión del incremento del PIB en China



## Panorama geopolítico de Asia

Asia, a diferencia de Occidente, no es una civilización, sino una realidad mucho más plural y compleja. Las demás regiones del mundo participan de una mayor homogeneidad geográfica, climática, étnica, demográfica, religiosa, cultural, militar y en términos de desarrollo que Asia. Dicho continente se caracteriza además por una amalgama de sistemas políticos diversos, un nacionalismo arraigado y competitivo, separatismo étnico, el ascenso del islam radical, un crecimiento económico dinámico y, en el lado positivo, por unas sociedades cada vez mejor educadas y una fuerza laboral disciplinada. No obstante, una de las características de esta extensa región es que sus subregiones y Estados interactúan cada vez más entre sí, pudiéndose ya

hablar de un «sistema» internacional regional asiático por primera vez en la historia. A pesar de ello, la separación geográfica subregional, la coherencia cultural y el distinto grado de desarrollo siguen obstaculizando una identidad panregional asiática (Shambaugh y Yahuda, 2014).

El orden regional asiático podría perfilarse en grandes trazos de la siguiente manera: presencia de Estados Unidos en el sistema de alianzas, una China emergente y asertiva, un Japón que se reafirma, una India en ascenso, una Rusia que refuerza su dimensión asiática, las divisiones de Corea y de China-Taiwán, una Corea del Norte amenazante, una ASEAN progresivamente más cohesionada, la erupción de múltiples instituciones multilaterales y foros de diálogo y una carrera de armamentos regional; todo ello presidido por la creciente rivalidad chino-norteamericana, una asociación estratégico chino-rusa cada vez más consolidada y una entente cuadrilateral de Estados Unidos, Japón, Australia y la India para contener las ambiciones chinas, con una recurrente falta de entendimiento entre los dos principales aliados de Washington en la región, Tokio y Seúl. Todo ello nos presenta un horizonte de gran complejidad, multitud de actores y una volátil geometría de las relaciones internacionales.

Actualmente el panorama geopolítico asiático está muy determinado por la creciente asertividad regional de Beijing. El punto de inflexión comenzó con la intervención militar norteamericana en Oriente Medio después del 11 de septiembre. Las guerras de Afganistán e Irak resultaron mucho más costosas en medios y tiempo de lo esperado, focalizando la atención de Washington. En las capitales asiáticas se empezó a percibir que Estados Unidos estaba descuidando su tradicional liderazgo político, económico y de seguridad en Asia oriental. La crisis financiera global de 2008 contribuyó a debilitar aún más el prestigio y la influencia Estados Unidos en el área. Mientras tanto, la economía china había demostrado solidez, sobrellevando mejor las consecuencias de la crisis financiera.

Beijing explotó con entusiasmo el distanciamiento de Estados Unidos de los asuntos asiáticos. En menos de una década pudo, primero, catapultar su influencia económica, y luego su influen-

cia política y de seguridad. La capacidad de Beijing para implicarse en múltiples ámbitos se vio muy favorecida por el crecimiento económico chino, especialmente a partir de 2010 cuando superó a Japón como segunda potencia económica mundial. Para muchas élites políticas asiáticas, en particular dentro de la ASEAN, esta transición se interpretó inicialmente como relativamente benigna, posiblemente inevitable y una circunstancia que, en parte, fue incluso celebrada. Desde la crisis financiera global y hasta la guerra comercial en curso la visión asiática de China y de los Estados Unidos se ha polarizado cada vez más (Roberts, 2018).

Por otra parte, la actitud de Beijing se vio favorecida por el giro obligado del Kremlin a Asia. Moscú necesitaba un socio importante como contrapeso a la UE y la OTAN. El acercamiento a China tuvo también una importante dimensión económica. La crisis de 2008-2009 había puesto en evidencia la enorme dependencia de Moscú respecto a la UE en tres sectores económicos fundamentales: el mercado energético, el acceso a financiación y la adquisición de tecnología. China era la única alternativa en todas esas áreas y suponía un mercado en expansión de enorme trascendencia geoeconómica.

Con el respaldo de Moscú, Beijing se sentía más segura para poder reivindicar un papel internacional más acorde con sus aspiraciones de gran potencia. A partir de 2009 y 2010, pese a mantener oficialmente el discurso del «desarrollo pacífico», la actitud de Beijing empezó a contrastar con el pragmatismo que había caracterizado su política exterior desde la década de los noventa.

El cambio ha alterado la estructura de seguridad asiática, impulsando un reajuste estratégico por parte de los Estados vecinos, el desarrollo de sus capacidades militares —lo que ha dado lugar a una cierta carrera armamentística en la región— y el reforzamiento de la relación de buena parte de ellos con Estados Unidos dejó claro que China pretende construir un orden regional incompatible con la posición preeminente norteamericana,

sin que Beijing tenga la intención de desafiar de manera directa a Washington (Delage, 2015).

Para contrarrestar la influencia económica mundial de Estados Unidos, proteger sus intereses comerciales, asegurar el acceso a los recursos naturales que el país necesita y reafirmar el nuevo papel del gigante asiático en la gobernanza global, Xi Jinping ha puesto en marcha el proyecto de la nueva Ruta de la Seda (*Belt and Road Initiative* en inglés) y dos nuevas instituciones financieras internacionales: el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura y el Nuevo Banco de Desarrollo. Esto está dando a la pugna china por la primacía del poder regional y global, al menos por ahora, un carácter netamente geoeconómico. La nueva Ruta de la Seda tiene la potencialidad de transformar los fundamentos de las relaciones internacionales en el ámbito global.

En Beijing se había ido afianzando la convicción de que el aparente declive de Occidente y el auge de China eran productos ineluctables de las fuerzas de la historia. La gran potencia asiática ya no se conformaba con participar en un marco político y económico ajeno, en el que no confía para promover los intereses chinos. En el XIX congreso del PCCh, Beijing trasladó un claro mensaje de determinación a sus vecinos asiáticos, anunciando una estrategia a largo plazo con la que el gigante asiático aspira a recuperar en 2049 su posición dominante global.

India, Japón, Australia y Estados Unidos están desarrollando una entente cuadrilateral en el ámbito Indo-pacífico para intentar contener el ascenso chino. De hecho, en los últimos años, Japón y la India han tomado la iniciativa, invirtiendo más energía y recursos para traducir el concepto Indo-pacífico en una política integral y sostenible. Después del primer viaje de Donald Trump a Asia en noviembre de 2017, el Indo-pacífico comenzó a tomar forma como la base conceptual de la estrategia de seguridad estadounidense en Asia.

China percibe estos movimientos como parte de una estrategia de contención dirigida por Estados Unidos y Japón. No obstante, la administración norteamericana debilitó su posición en Asia al desvincularse del acuerdo de la Asociación Transpacífica

(TPP), un acuerdo de libre comercio que representaba más del 40% del PIB mundial y que el presidente Obama había impulsado durante su segundo mandato. Desde la perspectiva de la mayoría de las élites políticas y académicas asiáticas, el compromiso de Washington con Asia durante el mandato de Trump se está limitando principalmente a la península de Corea y China, quedando todo lo demás en segundo plano.

## **Impacto de la rivalidad global chino-estadounidense**

El ascenso de China no está afectando únicamente al reordenamiento geoestratégico de Asia. Las repercusiones del auge chino y de la asociación estratégica global chino-rusa han hecho que la estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos, de diciembre de 2017, describa a China y Rusia como poderes revisionistas que quieren configurar un mundo antitético a sus valores e intereses (Withe House, 2017). La subsiguiente estrategia de defensa nacional de Estados Unidos, de enero de 2018, identificó la reemergencia a largo plazo de la rivalidad estratégica de estos poderes revisionistas como el principal reto contra la prosperidad y seguridad de Estados Unidos.

Es indudable que la rivalidad entre Washington y Beijing va a condicionar, y en gran medida protagonizar, el devenir del siglo XXI. El actual papel de Rusia está menguando y únicamente su posición de privilegio en los ámbitos nuclear y espacial prolongará en el tiempo su rango de potencia global, dejando, sin embargo, a ambos colosos más nítidamente uno frente al otro. China es un rival de Estados Unidos en dos dimensiones: poder e ideología. Esta combinación de atributos podría recordar la Guerra Fría contra la URSS. No obstante, China es muy diferente y potencialmente más poderosa, especialmente en un mundo más interconectado e interdependiente, donde la división en bloques del pasado es imposible (Wolf, 2018).

Los fracasos recientes de las economías de mercado libre de altos ingresos han aumentado el atractivo del modelo eco-

nómico chino. La elección de Donald Trump y sus decisiones fortalecen el potencial de seducción chino tanto política como económicamente. El presidente de Estados Unidos, al librar una guerra comercial también contra sus tradicionales aliados, está debilitando el bloque de los Estados de economías liberales y sistemas políticos democráticos, fomentando una fragmentación de las referencias.

Para obstaculizar el ascenso de China, el presidente Trump pretende utilizar el comercio y la tecnología como ámbitos estratégicos de contención del gigante asiático, indicando una tendencia que probablemente se vaya consolidando a lo largo de la próxima década, sin importar quién sea el presidente y los resultados que se obtengan. El enfrentamiento es ya sistémico, no coyuntural. Ciertamente, las guerras económicas y tecnológicas perjudican a todas las partes a mediano plazo, pero no a todas por igual, y es ahí donde reside la esperanza de los halcones de Washington, que consideran que Beijing se verá más afectado, ralentizando su crecimiento relativo y, en el más favorable de los casos, poniendo en serios apuros al régimen comunista chino cuya legitimidad y apoyo popular depende de un crecimiento económico sostenido que dé respuesta a las necesidades y aspiraciones de la gran nación oriental (Pardo, 2019).

La guerra comercial entre Estados Unidos y China tiene efectos que van más allá de su impacto directo en el comercio mundial. El enfrentamiento afecta la estabilidad y las decisiones de las empresas que mantienen intereses vinculados a las cadenas globales de valor y que han apostado por internacionalizar sus vínculos con empresas y sectores en el exterior. La guerra comercial ha generado un entorno donde la incertidumbre se ha multiplicado. No está claro lo que se debe producir, dónde

es más conveniente producir, cuándo hacerlo y dónde comprar, afectando las decisiones de inversión (CEPAL, 2019).

## Impacto de la política comercial del presidente Trump y la rivalidad chino-estadounidense en Iberoamérica

Desde el inicio de su mandato, el presidente Trump se obsesionó con el gigantesco déficit comercial de Estados Unidos, poniendo el acento en la necesidad de recomponer unas nuevas relaciones comerciales centradas en el principio de reciprocidad<sup>7</sup>. Su propósito de reconfiguración rápida de las relaciones comerciales con el resto del mundo fue cuestionado por varios de sus secretarios y por destacadas personalidades de su gabinete<sup>8</sup>; también en el legislativo levantó críticas (Fox y Walsh, 2018)<sup>9</sup>. A pesar de la oposición del entorno del presidente, con menos ritmo del que él hubiese deseado, progresivamente se ha impuesto su criterio con revisiones de los tratados, cancelaciones o directamente incrementando las medidas proteccionistas, especialmente los aranceles<sup>10</sup>. Los más firmes defensores de la libertad comercial como instrumento de proyección del poder de Estados Unidos

---

▶ 7 Bob Woodward, sin duda uno de los periodistas mejor informados y más influyentes de Estados Unidos, en su libro *Miedo: Trump en la Casa Blanca* (Roca Editorial), describe la decidida voluntad del presidente Trump de romper los acuerdos y las pautas comerciales que durante más de setenta años había construido Estados Unidos. Las decisiones presidenciales generaron importantes resistencias dentro de su gabinete y entre sus secretarios.

▶ 8 Entre los que cabe destacar al secretario de Estado Tillerson, su secretario de defensa James Mattis, su secretario del tesoro Steve Mnuchin y su principal asesor económico Gary Cohn.

▶ 9 Paul D. Ryan, el portavoz del Partido Republicano en la cámara de representantes, junto con otros congresistas, expresó su oposición a los criterios del presidente, advirtiendo del peligro de desatar guerras comerciales.

▶ 10 El presidente Trump decidió revocar el Tratado Transpacífico (TPP), acordado por su predecesor Barack Obama, con otras once naciones de la cuenca del Pacífico, nada más llegar a la Casa Blanca en 2017. Forzó la renegociación en 2018 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en vigor desde 1994 con Canadá y México. También en 2018 impulsó una modificación del tratado bilateral con Corea del Sur, en vigor desde 2012.

en el mundo han sido progresivamente cesados, apartados o han dimitido.

Donald Trump, desde antes de llegar a la presidencia, tuvo como objetivo la revisión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)<sup>11</sup>. Su propósito ha terminado traduciéndose en un nuevo acuerdo, conocido como Tratado México-Estados Unidos-Canadá (T-MEC), firmado por los tres países el 30 de noviembre de 2018, después de año y medio de negociaciones: el nuevo acuerdo deja fuera tanto al acero como al aluminio y sus aranceles, que serán negociados por separado.

Aun con todo, México es actualmente el primer socio comercial de Estados Unidos, superando a Canadá y China. En sólo un año, principalmente como consecuencia del desplazamiento de las importaciones norteamericanas, México ha superado a todos sus competidores. Los datos de 2019 suponen no sólo un incremento de su volumen comercial con Estados Unidos sino también una balanza comercial más favorable para México, con un incremento anual estimado del 29 por ciento.

La guerra comercial de Estados Unidos y China ha provocado desplazamientos en sus importaciones, buscando nuevos mercados sustitutivos. Las exportaciones mexicanas a Estados Unidos han crecido para atender a la demanda norteamericana que antes cubrían productos chinos. México representa en estos momentos el 14.9% de las importaciones norteamericanas, alcanzando las cifras más altas de la historia. El crecimiento de las ventas mexicanas en 2019, analizado en función de los datos del primer semestre, sería del 5.5% (EFE, 2019).

En el primer semestre de 2019, según un estudio preparado por expertos de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el comercio y el desarrollo, la reducción de las compras norteamericanas a China ha sido de 35,000 millones de dólares. La reducción de las exportaciones chinas ha venido acompañada de un

---

► 11 El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, conocido en inglés como NAFTA), aprobado en 1994, eliminaba la mayoría de los aranceles entre Estados Unidos, México y Canadá. El TLCAN permitió fortalecer la integración de las cadenas de valor de sus miembros, incrementando sus intercambios.

desplazamiento de las compras norteamericanas y también un incremento de su producción interna (Noticias ONU, 2019)<sup>12</sup>. Después de Taiwán, México ha sido el país más favorecido por los aranceles impuestos a China en Estados Unidos, recogiendo 3,500 millones de dólares de nuevas importaciones norteamericanas que sustituyen las que anteriormente procedían de China (Noticias ONU, 2019). Merece destacar no sólo el volumen sino también el carácter de estas nuevas ventas, que son principalmente manufacturas, concentradas de forma destacada en los sectores textil, electrónico y automotriz.

Los favorables datos de México y, en menor medida, de Centroamérica y el Caribe no se repiten en América del Sur, que tendrá que enfrentarse a una importante disminución de su comercio exterior tanto en importaciones como exportaciones, con caídas del 6.8 y del 6.7%, respectivamente. La diferencia de los datos comerciales se debe a la mayor dependencia de América del sur de la venta de materias primas y a su menor relación comercial con Estados Unidos.

La economía norteamericana ha seguido creciendo a un ritmo destacado, incrementando sus compras y generando nuevas oportunidades para Iberoamérica, que ha visto disminuir las importaciones chinas. En el primer semestre de 2019, las compras norteamericanas procedentes de Iberoamérica registraron una expansión del 2.5% pero su distribución ha sido desigual (CEPAL, 2019).

La guerra comercial entre Estados Unidos y China ha tenido también efectos positivos para las exportaciones de productos agrícolas y agroindustriales de América del sur, pero no tanto como para compensar los negativos. El incremento de los aranceles chinos a la exportación de productos norteamericanos ha permitido aumentar las ventas de Argentina (31%), Colombia (32%) o el Uruguay (16%) a la República Popular China. En cualquier caso, en 2019, se produjo una caída regional de las

---

▶ 12 Aproximadamente, 21,000 millones, o el 63% de los 35,000 millones en pérdidas de exportaciones chinas, se desviaron a terceros países, mientras los 14,000 millones restantes simplemente desaparecieron o fueron recogidos por los productores estadounidenses.

ventas a China del 1%, que contrasta con un incremento del mismo valor de las ventas a Estados Unidos. El cambio en la evolución de las ventas a China ha sido menos sorprendente que el de sus compras. En 2018 el valor de las compras chinas crecía un 28% y un año después cambiaba de signo para descender un 1%. La reducción del ritmo de crecimiento chino ha supuesto no sólo una caída de sus compras sino además una contracción de su explosivo ritmo de aumento en la región, hasta alcanzar valores negativos.

Como consecuencia de los aranceles impuestos por Estados Unidos a las importaciones chinas se ha producido una contracción de las compras estadounidenses a la potencia asiática de un 12% en el primer semestre de 2019. Las cuentas con China no han dejado de mejorar<sup>13</sup>. A principio de septiembre, el déficit norteamericano con China se había reducido un 11.1% (VOA News, 2019). El Departamento de Comercio norteamericano informó, un mes después, que la reducción había seguido aumentando hasta el 12.8%, lo que supone un ahorro de 38,547 millones de dólares (Census, 2019).

La guerra comercial refleja unos datos que apuntalan la estrategia de desacople de la economía norteamericana de la china, pero la balanza comercial norteamericana no termina de mejorar con el resto del mundo, a pesar de que la estimada reducción de déficit con China superará los 55,000 millones de dólares a final de año. La reducción de las compras chinas ha supuesto un desplazamiento de las importaciones norteamericanas a otros clientes, pero no una reducción. El déficit comercial de Estados Unidos en 2018 ascendió a 621,000 millones de dólares, el más alto en diez años, superando ampliamente los 566,000 millones de dólares registrados en 2017. La mejoría de las cuentas con el exterior tampoco se produjo en 2019, en los primeros nueve meses del año el déficit comercial aumentó un 5.4% (Swanson,

---

► 13 En relación a los datos hay que significar que lo relevante no es el volumen de intercambio sino el valor de los intercambios en uno y otro sentido que está afectado por los precios y sus cambios. Una mayor reducción del volumen de compras chinas a Estados Unidos puede significar un descenso del déficit norteamericano como efectivamente se está produciendo.

2019). La balanza de pagos tendrá peores resultados que los muy negativos del pasado año.

La guerra comercial de Estados Unidos con China ha favorecido por ahora a México, Centroamérica y los países del Caribe, pero no a los sudamericanos. La situación final no se puede anticipar. Una medida recientemente aprobada por el presidente Trump, para relanzar la producción norteamericana y reducir las deudas con el exterior, ha sido el incremento de los aranceles del acero y aluminio procedentes de Argentina y Brasil. La medida se justifica por la fortaleza del dólar frente a las divisas de estos países. El real brasileño alcanza mínimos frente al dólar, tras perder cerca del 10% de su valor en 2019. El peso argentino ha sufrido caídas más drásticas, con una depreciación que se sitúa cerca del 60% (Pozzi, 2019). Las devaluaciones, de esta manera, pierden su capacidad de mejorar la competitividad de los países iberoamericanos, convirtiéndose en una amenaza que no aporta nuevas oportunidades a sus cuentas y a su sector productivo.

El déficit comercial norteamericano crece porque su economía funciona razonablemente bien, lo que no deja de ser una buena noticia, pero lo cierto es que las empresas y los consumidores estadounidenses no puede seguir siendo uno de los principales soportes de la demanda global. La economía estadounidense es un motor para el crecimiento económico mundial y una fuente de estabilidad para la economía internacional, pero, incluso con importantes inversiones en nuevas tecnologías y desarrollos nuevos, los déficits siguen marcando líneas rojas que no pueden desatenderse sin considerar sus efectos, especialmente sobre el empleo. En Estados Unidos los economistas y políticos no

pueden olvidarse, mirando para otra parte, de su déficit con el exterior y de su creciente déficit fiscal.

## **China no es un país con un sistema económico y comercial asimilable**

Estados Unidos, Japón y la Unión Europea han aspirado a renovar las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para evitar que las inversiones en investigación, desarrollo e innovación, que aseguran el liderazgo tecnológico de un país, estén amenazadas por prácticas desleales. El actual estancamiento de la OMC es consecuencia de una transformación radical en los últimos veinte años del sistema de comercio internacional. La nueva situación prima la relevancia del desarrollo reglamentario del comercio sobre las cuestiones arancelarias (Iglesias, 2019). Sin embargo, la mejora de las normas no se ha producido, creando relaciones comerciales asimétricas de las que China ha obtenido grandes ventajas.

La singularidad económica china está marcada por su interés en obtener ventajas competitivas ignorando, tanto como puede y le dejan, la disciplina comercial aceptada por el resto como marco de relación. Las empresas extranjeras en China que deseen invertir en sectores estratégicos están obligadas a formar empresas conjuntas con socios locales, China impone mecanismos de transferencia forzada de tecnología y propiedad intelectual, concede subsidios industriales o préstamos a bajo interés a sus empresas, mantiene una regulación de sus empresas estatales favorable para hacerlas competitivas, impone periodos de pago excesivamente largos a las empresas privadas que contratan con el Estado, su moneda está sometida a controles cambiarios para sostener artificialmente bajo el yuan, obtener ventajas de precios en los mercados globales y evitar la fuga de capitales, su sistema financiero es opaco y el yuan no es una divisa que pueda reconocerse de convertibilidad completamente libre.

La preminencia de las empresas estatales se ha acentuado en los últimos años. El porcentaje de préstamos corporativos absor-

bidos por las empresas privadas se ha reducido, mientras que las empresas estatales aumentaron su proporción. En 2013 la financiación de los fondos de las empresas públicas representaba el 35%, recogiendo las privadas el 57%. En 2016 las empresas públicas reciben el 80% de los flujos de créditos (European Chamber, 2019).

En una economía de planificación central la eficiencia de la distribución de los recursos no es un objetivo. El coste de una gestión que no reconoce del todo y al ritmo adecuado las indicaciones de los mercados puede ser un lastre pesado. El tercer pleno del XVIII Comité Central del PCCh en 2013 determinó que el mercado debe desempeñar el papel decisivo en la asignación de recursos. Sin embargo, contrario a ese compromiso, China, desde el XIX Comité Central del PCCh, ha vuelto a aumentar el peso del sector estatal dirigiendo más recursos a las empresas públicas que siguen expandiéndose tanto en términos de activos como de deuda. Pensar que una economía controlada por el Estado puede eludir permanentemente una distribución eficiente de los recursos, para favorecer el desarrollo de planes estratégicos a largo plazo que repositionen a China en centro del mundo, es un grave peligro para la sostenibilidad de las empresas estatales y los bancos que las financian.

El mayor protagonismo de las empresas controladas por el Estado está relacionado con las nuevas estrategias nacionales adoptadas desde 2013. La nueva Ruta de la Seda tiene que ver con la nueva preminencia de las grandes empresas públicas chinas. El presidente Xi Jinping, en su presentación al XIX Congreso Nacional del PCCh en 2017, animaba a las empresas estatales ser «más fuertes, mejores, más grandes». Los ambiciosos planes, relacionados con el desarrollo de las infraestructuras asociadas a la nueva Ruta de la Seda, exigirán la movilización coordinada de una extraordinaria capacidad empresarial, que puede estar animando al Gobierno a mantener el control vertical de todas las actividades productivas que permitan garantizar el cumplimiento de los planes y plazos. Coincidiendo con el posicionamiento del XIX Congreso Nacional del PCCh, se ha endurecido la presión ejercida sobre las empresas privadas, incluidas las

extranjeras, para mejorar y formalizar su relación con el PCCh y sus estructuras de gobierno. Evidentemente, surgen dudas que generan incertidumbre por la influencia del aparato del partido y del Estado en las decisiones económicas, porque esta influencia puede distorsionar las decisiones de los agentes económicos privados (European Chamber, 2019).

Otro factor distorsionador es la política cambiaria del Gobierno chino y su banco central. En este sentido, el Banco Popular de China devaluó su moneda en agosto de 2018 a niveles mínimos no alcanzados desde 2008, al inicio de la crisis financiera y económica. El valor del yuan retrocedió por debajo de la barrera psicológica de las siete unidades por dólar. La depreciación se produjo después de que el presidente Trump anunciara que impondría en septiembre otro nuevo arancel del 10% a productos chinos por valor de 300,000 millones de dólares (Orgaz, 2019).

No es fácil determinar en qué medida esta devaluación tiene que ver con el retroceso sostenido de la economía china en 2019 o en qué medida puede tener relación con la reducción de los coeficientes de caja y la mayor laxitud de la política monetaria del Banco Central Chino para afrontar la desaceleración, promoviendo un crecimiento del crédito<sup>14</sup>. En cualquier caso, parece inevitable considerar la posibilidad de que se esté aplicando una devaluación competitiva. Inmediatamente, como respuesta, el tesoro de Estados Unidos designó oficialmente a China como un «manipulador de la divisa» (Bloomberg, 2019). La calificación de «manipulador de divisas» tuvo implicaciones internacionales pues supone reconocer que China incurre en prácticas desleales.

La guerra comercial se complicaría si desata una guerra en los precios de las divisas. Para Sudamérica, la caída de yuan encarece sus materias primas que se cotizan en dólares, afectando negativamente a sus exportaciones a China. En estas circunstancias no es extraño que el peso chileno tocara su valor mínimo

---

► 14 China redujo el coeficiente de caja en enero de 2019 en cien puntos básicos, un quinto recorte en doce meses. Los bancos chinos entregaron un récord de 480,000 millones de dólares en nuevos préstamos en enero, mientras que otros indicadores crediticios clave también se recuperaron modestamente ese mes.

en tres años, antes de que se iniciaran las revueltas de octubre de 2019<sup>15</sup>. China, el mayor comprador de cobre del mundo, con la depreciación del yuan lo tendrá que comprar más caro. El real brasileño y la mayoría de las monedas siguieron el mismo curso perdiendo valor respecto al dólar.

Muchos piensan que ya es tarde para intentar detener el ascenso chino y que Estados Unidos ha sido ingenuo al propiciar una globalización que China ha aprovechado para desarrollarse y retar la supremacía norteamericana. La producción y el comercio chino están organizados como componentes específicos de planes diseñados para alcanzar objetivos nacionales concretos. El embajador Eugenio Bregolat afirmó que «alguien en Washington debió haber pensado, décadas atrás, en las consecuencias que tendría la apertura de los mercados, el flujo de capitales y tecnología y la apertura de las universidades en un país con las dimensiones y la capacidad de China» (Bregolat y Obiols, 2018). El dilema estratégico que estamos viviendo actualmente es el siguiente: las estrategias de contención de China tienen muy pocas probabilidades de éxito y, no obstante, es muy difícil no intentar frenar el ascenso del gigante asiático; por otra parte, cuanto mayor confrontación en la actualidad, mayor es también la probabilidad de que, una vez alcanzada la supremacía global, Beijing mantenga una actitud hostil hacia Occidente. Al resentimiento heredado del siglo de humillaciones se suma la percepción de que las antiguas potencias coloniales quieren negar a China el derecho de volver a ocupar el lugar que le corresponde por razones históricas. Martin Wolf en un artículo publicado en el *Financial Times* titulado «La guerra de los cien años entre China y Estados Unidos» afirmó que: «Estamos ante el acontecimiento geopolítico más importante de nuestra era. Es un momento peligroso porque se corre el riesgo de convertir una relación viable, aunque incómoda, en un conflicto que afecte a

---

► 15 Las protestas y la violencia desatada en Chile desde el 18 de octubre de 2019 han disparado el precio del dólar todavía más, hundiendo el valor del peso chileno. La caída del peso venía de antes, pero la crisis social lo ha agravado.

todos los niveles y que se podría desencadenar sin ningún motivo de peso» (Wolf, 2019).

## Guerra económica-tecnológica

En marzo de 2018 el presidente Trump comenzó una ofensiva comercial contra China. Inicialmente se anunciaron los aranceles al acero (25%) y al aluminio (10%), a continuación, el presidente añadió gravámenes por valor de 50,000 millones de dólares anuales a China, que incrementó posteriormente con 200,000 millones más. La potencia asiática reaccionó con el anuncio de represalias. Desde entonces se han combinado momentos de negociaciones en que China ha terminado haciendo algunas concesiones, con otros de escalada de tarifas. Ha habido más de una docena de negociaciones de alto nivel sin ninguna perspectiva real de resolver la situación.

Todo parece indicar que el presidente norteamericano pensaba que su país partía de una posición de ventaja en las confrontaciones bilaterales y que, al tener una menor proporción del PIB sostenido por las exportaciones de bienes (EE. UU. 7.7%, China 20%, en 2017) (Scott y Sam, 2019), tenía mayor resiliencia que China tanto al efecto de una guerra comercial bilateral, como al enfriamiento de la economía global. Año y medio después, el giro proteccionista y el incremento de las tensiones comerciales bilaterales y multilaterales han contribuido a distorsionar el comercio internacional, generando incertidumbre en función del alcance que puede llegar a tener y, como tal, han incidido negativamente en el crecimiento económico mundial y del comercio.

Las exportaciones chinas a Estados Unidos son muy elásticas y pueden sustituirse por exportaciones de otros países. No pasa lo mismo con las importaciones chinas de productos norteamericanos. La diferencia de elasticidad entre uno y otro país, favorable para los norteamericanos, se refleja en la diferencia de los aranceles entre ambos. Actualmente, casi el 70% del valor de las importaciones estadounidenses desde China se encuentra sometido a sobretasas arancelarias de once puntos más (CEPAL,

2019). El mercado interno chino es cada vez más fuerte, pero el peso de sus exportaciones sigue siendo fundamental. China está viendo caer continuamente su ritmo de crecimiento trimestre a trimestre. Esto es una novedad para China, no para el resto del mundo.

Con el temor de una recesión a la vuelta de la esquina, la Casa Blanca deberá tener en cuenta que el enfrentamiento comercial con Beijing es un riesgo económico para Estados Unidos, que genera incertidumbre global (Shan, 2019). Por parte de China, el primer ministro Li Keqiang ya reconoció a principios de 2019 que el país enfrenta una «dura batalla económica con riesgos y desafíos por delante». Se anunciaron medidas que pivotan en tres frentes: una política fiscal «más energética» que implicará un recorte de impuestos y tarifas a empresas, y que alcanzará los 250,000 millones de euros; reactivación de préstamos al sector empresarial, pero combinándolo con una rebaja del nivel de endeudamiento y una mayor inversión en infraestructura, es decir, se potenciará el gasto público. El gasto fiscal se elevará a 3.03 billones de euros, el 6.5% más que el año pasado. El Gobierno espera generar más de once millones de nuevos puestos de trabajo. En este ámbito, y para evitar un mayor impacto de la guerra comercial, se seguirá de cerca a las empresas más expuestas al mercado norteamericano (*La Vanguardia*, 2019).

Las medidas fiscales y monetarias activas adoptadas por el Gobierno afectarán al nivel de deuda del Estado. Menos impuestos con más gastos y, al mismo tiempo, más créditos inevitablemente generarán un aumento del endeudamiento. El Estado mantiene su ratio de deuda por debajo de las economías más desarrolladas, en torno al 70% del PIB, pero también es cierto que el grado de endeudamiento de las empresas es muy alto, con una deuda corporativa del 128% del PIB. En el caso de China, muchas empresas son públicas por lo que su deuda al final es deuda del Estado. Esta consideración nos obliga a pensar que el endeudamiento público es mucho más alto del que nos ofrecen las cifras oficiales. Además, si sumamos la deuda de los hogares nos encontramos con que el país afronta una deuda del 248% del PIB. El peso de un grado de endeudamiento tan

alto podría terminar afectando a las inversiones productivas, constriñendo el crecimiento económico potencial. La deuda de la economía china marea no sólo por el volumen (más de 34 millones de millones de dólares), sino porque la cifra se cuadruplicó en siete años y porque en torno al cincuenta por ciento se concentra en el sector inmobiliario y las industrias relacionadas con él (Santizo, 2019).

Las propuestas anticíclicas del Gobierno chino pueden suponer una carga financiera peligrosa para el futuro del país. El Banco de Pagos Internacionales (BIS), en su informe del primer trimestre de 2016, advertía ya del riesgo de la creciente deuda china, que entonces alcanzaba valores récord que ahora se superan (*La Información*, 2016). Harbin Bank fue en 2019 el quinto banco, junto con Baoshang Bank, Bank of Jinzhou, Heng Feng Bank y Henan Yichuan Rural Commercial Bank, rescatado por orden del Gobierno chino. Los analistas financieros estiman que la mayoría de los aproximadamente cuatro mil bancos pequeños de China tendrán problemas de solvencia, que exigirán de los grandes bancos desembolsos para rescatarlos. Es poco probable que los reguladores del sistema permitan la bancarrota de los bancos pequeños por el riesgo de inestabilidad financiera que podrían provocar (Bloomberg, 2019).

Los cuatro bancos estatales más importantes de China, que son también los cuatro mayores del mundo, han sufrido pérdidas en su cotización por la imposición del Gobierno de intervenir en rescates de los pequeños bancos en peligro (Bloomberg, 2019). El problema es complejo y difícil de evaluar por la poca transparencia del sistema, la desconfianza general en las firmas de auditoría chinas y la insuficiente fiabilidad de los estados financieros de las compañías y bancos (*The Wall Street Journal*, 2019).

No faltan razones para pensar que China se encuentra atrapada por un sistema bancario muy apalancado, lleno de préstamos de baja calidad y de crecientes impagos. Es posible que la guerra comercial con Estados Unidos no sea una amenaza tan grave

para la economía china como la burbuja financiera en sus bancos (Centro Mises, 2019).

La esperada mejora de la productividad puede ser la solución. El centro de gravedad del proyecto chino de alcanzar la supremacía global es la innovación que ha de permitir transformar la nación en una sociedad tecnológicamente avanzada capaz de incorporarse plenamente a la cuarta revolución industrial. Para ello se ha diseñado el proyecto «Made in China 2025» cuyo objetivo es mejorar la industria con mayor impacto estratégico y tecnológico. El plan apunta a diez sectores en los que Beijing no sólo pretende fomentar el desarrollo de grandes campeones industriales nacionales, sino que aspira también a ponerse en cabeza a nivel mundial (Glaser, 2019). El problema puede ser la financiación de estos proyectos y el coste que tendrá para el resto de los sectores productivos chinos, no pocos de ellos acumulan un exceso de capacidad, algunos de ellos son los que más materias primas compran a Iberoamérica.

Estados Unidos es plenamente consciente del peligro de la primacía tecnológica china y está desarrollando distintas estrategias para limitar el acceso chino a las tecnologías clave. Esta es una cuestión que sólo acaba de empezar. Estados Unidos parte de una posición de ventaja, pero las enormes dimensiones del Estado chino y la capacidad del PCCh para dirigir las energías de la nación proyectan un panorama futuro muy disputado en el medio y largo plazo. Beijing ha fijado el año 2035 como fecha en la que China ha de alcanzar la paridad tecnológica y de innovación con las sociedades más avanzadas del mundo.

## **China se proyecta hacia Iberoamérica**

El crecimiento económico de China ha sido determinante para el desarrollo de la región desde principios de este siglo. Debido a su dependencia de las exportaciones de materias primas y a la escasez de recursos financieros propios, el crecimiento de la economía iberoamericana depende principalmente de tres factores exógenos: la demanda externa, consecuencia de la

expansión o contracción del comercio mundial; las fluctuaciones en el precio de las materias primas, y la liquidez internacional. La conjunción favorable de estos tres factores permitió el desarrollo de una verdadera década dorada a partir de 2002, gracias precisamente al gran auge de la actividad económica en China y el consiguiente crecimiento de los precios de las materias primas en todo el mundo. Sin embargo, los recursos generados no han servido para abordar reformas estructurales en su sistema productivo. Especialmente Sudamérica continúa dependiendo de las materias primas, sin abordar una modernización de su producción industrial, que permita incrementar el valor añadido de su producción.

China a la larga ha perjudicado a Iberoamérica al mantenerla anclada en una estructura productiva que la condena a depender del exterior, donde la estabilidad seguirá necesitando soportes de fuera. Ha disminuido la pobreza y ha aumentado la clase media, pero existen techos de cristal que no pueden romperse sin apostar por la inversión en investigación, desarrollo e innovación, que permitan aumentar su competitividad y su productividad.

Según el FMI, entre 2001 y 2008 los precios del cobre, carbón, hierro y petróleo aumentaron entre 350% y 600%, mientras que los precios del níquel subieron más de siete veces (Strategic Comments, 2016). China durante estos años duplicó su consumo de petróleo. Beijing diversificó sus fuentes de suministro e invirtió en campos por todo el mundo, también en Iberoamérica. Los índices de crecimiento económico en los países de la región alcanzaron el 6 y 7%. A partir de 2012, la región empezó a sufrir las consecuencias de la desaceleración de China, la caída de los precios de las materias primas y el efecto combinado de ambos. Después de servir como amortiguador de la economía mundial, entre 2009 y 2011, el crecimiento chino se desaceleró desde tasas de dos dígitos a mediados de 2000 a un 6.7 % en 2015 (Strategic Comments, 2016). La crisis financiera de 2008-2009 seguía haciendo sentir sus efectos globales. Los tres factores exógenos

que habían propiciado la gran década iberoamericana actuaron entonces en sentido contrario.

En el ámbito económico, el ascenso de China se ha basado en una política industrial que busca realizar la parte más lucrativa de las actividades de la cadena de valor en casa para favorecer el empleo y la productividad. A medida que la economía china ha ido madurando y sus empresas se han implantado en Iberoamérica, ese compromiso ha ido adquiriendo un carácter notablemente depredador que ha contribuido a aumentar la dependencia de la región de las exportaciones de productos primarios. En casos como Venezuela, Cuba y Bolivia, la financiación china ha ayudado a empoderar y sostener indirectamente a los actores antinorteamericanos que se comportan como Estados clientes de China en temas específicos (Ellis, 2018).

Estados Unidos está cambiando su visión tradicional de Iberoamérica. Para no ser completamente desbordado por China de su actual posición de primer socio comercial, particularmente en el sector de los recursos naturales, Washington se verá obligado a ir introduciendo las consideraciones geopolíticas, fortaleciendo su presencia y participación en el comercio con Iberoamérica.

## **China tiene un plan estratégico para Iberoamérica**

El debate sobre el papel de la República Popular China en Iberoamérica no es nuevo. Desde la última década del siglo XX, China ha buscado ampliar sus relaciones diplomáticas y comerciales de forma bilateral. Inicialmente su interés estaba especialmente centrado en la obtención de materias primas y en la apertura de China al exterior, para promover un enfoque de las relaciones internacionales más plural y abierto, en consonancia con su creciente influencia global. Con el paso del tiempo, China se ha interesado también en buscar nuevas relaciones con las

organizaciones regionales, que complementen las anteriormente establecidas bilateralmente.

Progresivamente, China ha ido ampliando su espacio de interés en Iberoamérica, incrementando su presencia en los sectores financiero y empresarial. No es una estrategia diferente a la que ha aplicado en otras regiones del mundo de donde obtiene materias primas. China pretende no sólo, como al principio de la primera década de este siglo, mantener abiertos mercados que le permitan obtener recursos primarios, sino también garantizar una cadena de suministro completa para sus industrias críticas por medio de inversiones directas o préstamos y una ampliación de mercados para sus productos tecnológicos. Busca una garantía que vaya más allá de posibles cambios de gobierno y que vincule la producción, el empleo, la financiación de los Estados y de las empresas de los países iberoamericanos a los intereses chinos.

El propósito es alcanzar una integración ordenada de diferentes cadenas de valor que implique a tantos países como sea posible, colocando a China en el centro, como distribuidor del beneficio final a cada eslabón de las distintas cadenas. Las relaciones bilaterales, los contratos entre Estados, la actividad inversora, los negocios empresariales, los contratos y gestión de infraestructuras, los medios de pago y la gestión financiera de inversiones son un entramado de mecanismos diseñados para constituir una estructura vertical integrada con los distintos países iberoamericanos. El éxito de su estrategia permitiría a China controlar todas las actividades relacionadas con el ciclo de producción de una amplia gama de sectores. Su planteamiento, también en esta parte del mundo, comienza fijando la situación final deseada a largo plazo para seguidamente articular los planes y acciones a medio y corto, con una creciente sofisticación.

La relevancia de la presencia China en Iberoamérica no es una cuestión nueva, pero ha cobrado especial interés por el éxito de sus estrategias de penetración económica y dominio del valor añadido de la producción, que están asociadas a un ascenso de su influencia más allá de su entorno regional. La nueva condición de China como potencia con alcance global ha despertado

el interés por descubrir la mejor manera de ordenar una relación provechosa. El propósito de las economías iberoamericanas sería obtener ventajas de las nuevas oportunidades que ofrece el gigante económico, pero sin caer en una relación de dependencia económica y financiera que socave su soberanía y su potencial de modernización económica.

Hasta ahora, se consideró que China ha enfocado su presencia en Iberoamérica de forma pragmática, ordenada por las dimensiones económica y comercial, otorgando a la política sólo una función instrumental para ordenar las relaciones de mutuo interés. Indudablemente este pragmatismo sigue estando presente, pero la lógica y la gramática de un mismo enfoque pueden alterarse en función de la distribución de los pesos entre los actores que participan en la región. Una posición de dominio chino en el comercio exterior, en la financiación de la deuda pública y en importantes sectores económicos y empresariales supondría una inevitable dependencia política, que afectaría al ejercicio de la soberanía. El resultado podría ser un panorama no previsto, donde el potencial económico de Iberoamérica fuese el producto de decisiones tomadas en el Lejano Oriente. Lo cierto es que China tiene un plan estratégico para Iberoamérica, pero Iberoamérica no tiene un plan estratégico para China.

## **Iberoamérica no tiene un plan estratégico**

Para Iberoamérica, más interesante que plantearse cuál es el papel que quieren otros actores externos jugar en el continente, sería plantearse cuál es papel que interesa a los iberoamericanos que jueguen esos actores externos. Un planteamiento acertado de esta cuestión sería más sencillo con una mayor integración económica y política iberoamericana. La polarización política del continente no es una buena noticia, pues inevitablemente genera dificultades para consolidar los esfuerzos de integración, pero no sólo éste es el problema.

Cuando en 1991 se creó Mercosur, el intercambio comercial interregional, en el conjunto de Iberoamérica, representaba el

mismo peso que el actual. Pocos años después, se llegó a alcanzar el valor histórico máximo, con 21% del conjunto de ventas y compras en el exterior. A pesar de todos los esfuerzos que desde entonces se han hecho para incrementar las relaciones comerciales internas, los datos no han mejorado. En 2019, según las previsiones de la CEPAL, apenas el 15.5% del comercio exterior de los países iberoamericanos se hará dentro de la región. Nos encontramos con una caída de un cuarto del peso de los intercambios dentro del espacio iberoamericano, partiendo de unos datos muy pobres (CEPAL, 2019).

El desplome del comercio intrarregional evidencia una ralentización del crecimiento económico en el área y el patrón procíclico de estos intercambios. Existen barreras importantes que limitan los intercambios, destacando la insuficiencia de infraestructuras y las carencias del sistema logístico regional. Podríamos añadir que la integración productiva se ve también constreñida por la inestabilidad de los acuerdos arancelarios y por las dificultades y retrasos que surgen en los cruces de fronteras.

En la década de los ochenta Iberoamérica invirtió un 3.6% de su PIB en infraestructura de transportes. El promedio de los últimos años se ha reducido al 1.2%. La insuficiente inversión ha generado un desfase que requeriría una inversión en infraestructura del 6% del PIB durante quince años. Hoy un envío de mercancías de Hamburgo a Cartagena de Indias vale la tercera parte de lo que vale ese envío de Cartagena a Medellín, en el mismo país. Recorrer por mar 9,000 kilómetros desde Alemania a Colombia es tres veces más barato que recorrer 650 kilómetros dentro de la misma Colombia. Por otra parte, las deficiencias de sistema eléctrico, del abastecimiento de agua y del soporte de la banda ancha requerirían una inversión adicional del 1.5% del PIB (CEPAL, 2019).

La construcción de infraestructuras y sistemas logísticos enfocados a la conexión interregional es una apuesta que, por encima de los beneficios económicos, crea vínculos e intereses compartidos que impulsan la cohesión interna de un área geográfica. Los procesos de integración requieren objetivos comunes. Sin duda, un sistema logístico iberoamericano moderno que

integrara las infraestructuras, los servicios de transporte, distribución y las regulaciones sectoriales es un ambicioso objetivo común capaz de impulsar la cohesión del continente. Un proyecto ambicioso que generaría nuevas oportunidades y sinergias para superar la fragmentación de los mercados, las economías y el conjunto de las relaciones sociales y humanas de Iberoamérica.

La Unión Europea mantiene unas tasas de comercio interregional que oscilan entre el 60 y el 70%. Comparando los datos de la UE y de Iberoamérica podemos descubrir las dificultades a las que se enfrenta cualquier intento de integración económica regional, que abra la puerta a una mayor convergencia en otros ámbitos. El resultado es que la dinámica interregional juega un papel cada vez más pequeño, dependiendo del comercio exterior de fuera del área cada vez en mayor medida. Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de CEPAL, a la vista de la caída de un 10% de las transacciones entre países iberoamericanos prevista para 2019, señalaba que «este panorama obliga a repensar las estrategias de inserción internacional de la región y a poner mayores esfuerzos en promover el comercio intrarregional» (Martín, 2019).

Actualmente, China ha firmado con tres países iberoamericanos tratados de libre comercio (TLC). El primero fue con Chile en 2005, es el más antiguo, el más desarrollado y el que más ventajas otorga a una economía iberoamericana. Desde la firma del tratado, Chile ha multiplicado por cinco su volumen de comercio con China. Más tarde vendrían los TLC con Perú en 2009 y con Costa Rica 2010. Los aranceles que fijan los tratados de libre comercio con China son diferentes para los tres países, destacando la favorable posición de Chile, quien mantiene unos aranceles cinco veces más bajos que los de Perú. Perú y Chile son exportadores de mineral de cobre a China, que es el principal productor de cobre fundido del mundo. La posibilidad de negociar conjuntamente las condiciones de los TLC aumentaría el poder negociador de los países. En el caso iberoamericano, donde cinco productos suponen tres cuartas partes de las exportaciones a China, una negociación regional permitiría obtener

una posición de clara ventaja, que llevaría a defender mejor los intereses comunes.

China ha utilizado en diferentes ocasiones a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) como foro de diálogo político. Sin embargo, la negociación y los acuerdos económicos tienen casi exclusivamente una dimensión bilateral. Desde el punto de vista iberoamericano en general, y desde el de los grupos subregionales en particular, la incapacidad de actuar conjuntamente de forma coordinada ha reducido las posibilidades de obtener posiciones fuertes en la relación. Un papel más activo de los mecanismos subregionales de integración permitiría reconducir y limitar los efectos de la asimetría económica con China, al mismo tiempo que explotar favorablemente las especificidades productivas de cada subregión (CEPAL, 2019).

Sin duda, las relaciones económicas con China presentan importantes carencias. Actualmente más importante que aumentar los flujos comerciales y de capital en términos absolutos es situarse en disposición de transformar su estructura. La insuficiente diversificación de los productos que se mueven hacia el otro lado del Pacífico y su reducido valor añadido son un lastre para la futura evolución de la productividad y desarrollo en Iberoamérica. La carga aumentará en el futuro sin la inversión exterior directa china que no está asociada a una transferencia tecnológica que permita impulsar la innovación y la competitividad. Las inversiones chinas se centran fundamentalmente en el sector extractivo y en las infraestructuras. La mejora de las infraestructuras pretende reducir los costes de extracción y transporte para China, aumentando simultáneamente los niveles de retorno. Infraestructuras y extracción van de la mano, en una simbiosis que permite extraer más jugo al limón, sin compartir conocimientos y tecnologías de carácter estratégico, que pudieran sentar las bases de un despegue industrial.

Iberoamérica sigue dependiendo fundamentalmente de las exportaciones de materias primas sin elaborar. Su balanza de pagos depende de las variaciones de los precios de las materias primas, que están relacionadas con la evolución del ciclo económico global y la transformación tecnológica de la industria

localizada fuera. La situación no es una novedad, modificarla requiere otorgar a la integración regional un notable peso que permitirá avanzar en la diversificación exportadora y la transición hacia una economía con mayor capacidad de aumentar el valor añadido y la carga tecnológica de sus productos. La fortaleza interna de cada uno de los países mejoraría y, de esta manera, la del conjunto, que podría enfrentarse unida al desafío de equilibrar las relaciones con una nueva superpotencia.

Las exportaciones intrarregionales son fundamentalmente productos manufacturados, representando el 82% de su valor total y con una importancia crucial para las pymes exportadoras. El tejido empresarial es el que crea empleo y oportunidades, especialmente las pequeñas empresas. Estimular la competencia y ampliar los mercados es un incentivo que a nivel regional favorecería la consolidación de pequeñas compañías con capacidad de ocupar nichos de negocio con potencial de desarrollo. La internacionalización de las pequeñas empresas no es fácil, pero en ámbitos regionales de puertas abiertas, las más innovadoras pueden tener la ocasión de consolidar su posición.

La capacidad de la estructura productiva de incorporar el conocimiento y la innovación otorgan a un país o a una región una posición de ventaja para competir, en los mercados globalizados, por los beneficios de los hasta ahora crecientes flujos internacionales de mercancías, servicios y capitales. Por lo tanto, no es sólo importante el volumen y el precio de lo que se vende y compra, sino también qué es lo que uno puede vender y qué está obligado a comprar.

Estados Unidos es el principal socio comercial de la región, representa cerca de la mitad de lo que Iberoamérica vende y un tercio de lo que compra. En términos de comercio e inversión Estados Unidos sigue siendo, a mucha distancia de China, el socio más importante de Iberoamérica, pero la posición de China ha mejorado hasta ahora a un ritmo muy acelerado. La participación de Estados Unidos en el comercio iberoamericano ha caído desde comienzos de siglo en un 52% al actual 38%. En

cambio, China ha pasado de apenas un 1% al 13% y ya es el primer socio comercial de Chile, Perú, Argentina y Brasil.

Es importante hacer notar que tres cuartas partes de las compras norteamericanas son manufacturas de alta, media y baja participación tecnológica. En contraposición, China prácticamente reduce sus compras a bienes primarios. Las exportaciones iberoamericanas a China son mucho menos sofisticadas que sus exportaciones al resto del mundo<sup>16</sup>. Los datos ponen en evidencia una creciente importancia de las ventas de materias primas a China, generando menos empleo y un mayor impacto ambiental que los envíos al resto del mundo.

El peso de las materias primas en las exportaciones regionales de minerales y metales casi se duplicó en los últimos veinte años. China importa directamente el mineral y en sus industrias se transforma, siendo en este momento la primera potencia mundial en producción de acero, aluminio y cobre fundido. El resultado final es que China se convierte en un competidor difícil de superar para la industria siderúrgica, del cobre, el aluminio o el refino de petróleo para los países iberoamericanos, que pierden la oportunidad de incrementar el valor de sus materias primas.

También es necesario recordar que la mayoría de los países iberoamericanos mantienen déficits comerciales con China, excepto Chile, Perú y Brasil. Frente a esta posición deudora con China, Estados Unidos, por el contrario, mantienen una balanza deficitaria superior a los siete mil millones de dólares con el conjunto de Iberoamérica.

Por otra parte, el explosivo ritmo de crecimiento del comercio chino en 2018, con un aumento de sus compras superior al 25%, puede terminar siendo un espejismo si su economía sigue des-

---

► 16 En 2000 cinco productos primarios representaban el 47% del volumen comercial de Iberoamérica con China. En 2013 estos cinco productos (minerales de hierro y sus concentrados, minerales de cobre y sus concentrados, petróleo, cobre refinado y soya) representaban el 75% del volumen comercial.

acelerándose y si aborda los objetivos de las complejas transiciones anunciadas.

**Tabla 1. América Latina y el Caribe: variación proyectada de comercio exterior y estructura del comercio de bienes por los principales socios comerciales e intensidad tecnológica, 2017 y proyección para 2018 (en porcentajes).**

	Socio	Variación proyectada, 2018	Participación en el comercio total de bienes, 2017	Participación de bienes primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, 2017	Participación de las manufacturas de tecnología alta, media, baja, 2017
Exportaciones	China	28.0	10.3	93.5	6.5
	América Latina y el Caribe	12.0	16.9	45.8	54.2
	Estados Unidos	7.1	44.2	27.3	72.7
	Unión Europea	8.7	10.4	69.7	30.3
Importaciones	China	13.0	17.6	8.9	91.1
	América Latina y el Caribe	8.5	15.5	46.7	53.3
	Estados Unidos	8.7	32.6	41.0	59.0
	Unión Europea	3.6	13.8	21.8	78.2

## El crecimiento impulsado por la innovación china y sus efectos en Iberoamérica

Los datos de crecimiento económico chino dibujan una trayectoria decreciente. La ralentización de la economía china preocupa especialmente a los países que dependen de sus compras, pudiendo una crisis en el país arrastrar a una gran parte de la economía mundial (Llorente y Cuenca, 2016). Xi Jinping en el

discurso pronunciado en la XVII Asamblea de Miembros de la Academia de Ciencias de China y la Asamblea de Miembros de la Academia de Ingeniería de China afirmaba que:

Debemos tener claro que nuestra economía, pese a ser muy grande en tamaño, no es fuerte, y su crecimiento, aunque es rápido, no es de alta calidad. No es sostenible la modalidad de desarrollo extensivo resultante del crecimiento económico impulsado principalmente por las aportaciones de factores, tales como los recursos naturales y la expansión de la magnitud. El viejo camino es un callejón sin salida. ¿Dónde está el nuevo camino? En la innovación científica y tecnológica, en la transformación de un crecimiento impulsado por la magnitud de los factores y de la inversión a un crecimiento impulsado por la innovación (*Socialismo Científico*, 2014)<sup>17</sup>.

China se enfrenta al reto de abordar un cambio de modelo de crecimiento apoyado en la inversión y las exportaciones para adoptar uno nuevo que impulse el consumo de los hogares. Al mismo tiempo, pretende abandonar un modelo basado en las manufacturas tradicionales para concentrarse en uno nuevo con mayor peso de los servicios y de las industrias con mayor desarrollo tecnológico y más capacidad innovadora.

La desaceleración económica mundial que apunta a una nueva crisis económica, la guerra comercial con Estados Unidos, la contracción del ritmo de crecimiento del comercio mundial, las contradicciones propias de un proceso de reformas que intenta gestar nuevos motores de crecimiento y el proyecto estratégico chino de la iniciativa «Belt and road» son factores que alteran las prioridades que China mantenía hasta el momento. La necesidad de sostener su nuevo orden de prelación impondrá una reorientación de los recursos financieros chinos y reducirá gran

---

▶ 17 Fragmento del discurso de Xi Jinping.

parte de su exceso de capacidad productiva y del potencial de sus empresas constructoras y sus industrias básicas.

Inevitablemente, la transformación de la estructura productiva China y sus retos de integración global, por medio de nuevas infraestructuras y servicios logísticos, tendrá efectos en sus relaciones con Iberoamérica. Desde el punto de vista chino, Iberoamérica no ocupa una posición central. Pakistán, Oriente Medio, Asia Central y Turquía, para su gran iniciativa de la nueva Ruta de la Seda, son espacios geopolíticos más relevantes.

Desde la perspectiva de China, Iberoamérica es fundamentalmente un abastecedor de materias primas sin elaborar. Su percepción se proyecta en la composición de su inversión extranjera directa en la región. El 90% de las inversiones chinas estimadas entre 2010 y 2014 se destinaron a los sectores extractivos, mientras que el resto de los países del mundo destinaron un cuarto de sus IED al mismo sector (CEPAL, 2015)<sup>18</sup>.

La transformación de la industria China, que aspira a convertirse en punta de lanza del avance tecnológico mundial, supondrá una reducción de sus importaciones de productos primarios, especialmente minerales y en menor medida petróleo, que tardará algún tiempo en ser absorbida por otros mercados. Por otra parte, las inversiones en infraestructuras se concentrarán en los espacios prioritarios para su gran proyecto de la nueva Ruta de la Seda. A lo expuesto podríamos añadir la necesidad de financiar la reestructuración de su economía para relanzarla a la conquista de la ventaja tecnológica. El nuevo panorama no permite al continente Iberoamericano esperar que el actual sistema de anclaje económico con China pueda aportar más beneficios mientras su modelo de desarrollo siga siendo «neoeextractivista». El sistema de exportación de productos primarios sin valor

---

► 18 En la extracción de petróleo y gas, China se encuentra entre los inversionistas extranjeros más importantes en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En la minería, China ha concentrado sus inversiones en Perú y en menor medida en Brasil. Las cuatro grandes compañías de petróleo en China (CNPC, Sinopec, CNOOC y Sinochem), todas ellas de propiedad estatal, tienen importantes inversiones en todos los países productores de Iberoamérica, excepto en México y Bolivia.

agregado no puede seguir subsistiendo con los parámetros que hoy presenta la economía globalizada:

el cambio de la demanda del gigante chino ha de ser interpretada por los países de la región como una oportunidad para reinventarse y agregar más valor a sus exportaciones. Esto podría lograrse a través de reformas estructurales que eleven los actuales niveles de productividad y competitividad. De esta manera, se podría superar la dependencia actual de sus materias primas (Steinberg, 2016).

## **Presencia del músculo financiero y empresarial chino en Iberoamérica**

En Iberoamérica, China se ha convertido en el mayor acreedor y en su segundo socio comercial regional. Desde 2005, el Banco de Desarrollo de China (China Development Bank) y el Banco de Exportación e Importación de China (Export-Import Bank of China) han otorgado más de 141,000 millones de dólares en compromisos de préstamos a países de América Latina y el Caribe y empresas estatales de la región. La distribución de los préstamos es desigual concentrándose su concesión en cuatro países: Venezuela, Brasil, Ecuador y Argentina (The Dialogue, 2020).

China ha sido una fuente crítica de financiación para Iberoamérica, especialmente para países como Venezuela, Ecuador, Brasil y Argentina, que han tenido en los últimos años un acceso relativamente limitado a los mercados de capitales internacionales. No está claro en qué medida CDB y Eximbank están actuando sólo como un salvavidas temporal para estas economías o si podrán continuar a medio plazo procurando los fondos necesarios para sostener políticas de inversión acertadas capaces

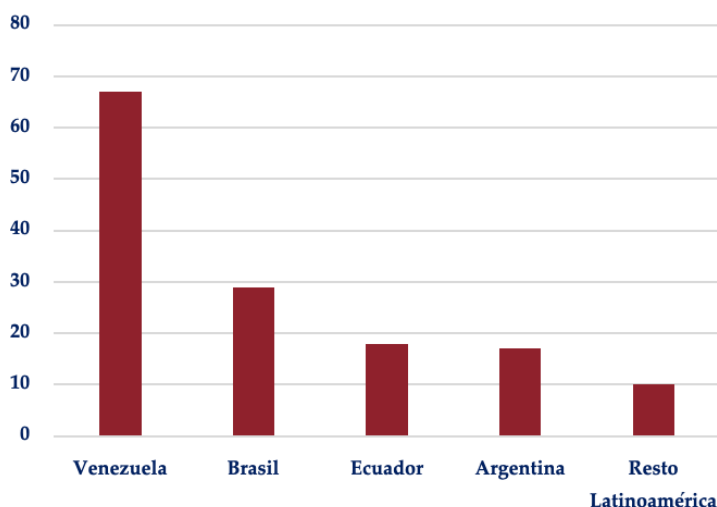
de mantener la relación de los bancos con sus clientes (Myers y Galleguer, 2019).

Venezuela no es la única fuente de riesgo para los bancos chinos. Las presas proyectadas en Argentina, en el río Santa Cruz en la Patagonia, han sido financiadas por China, en su construcción participan socios locales y empresas chinas. El proyecto ha estado afectado por escándalos de corrupción de las empresas locales y por retrasos debidos a los estudios medioambientales. Licitadas en 2013 no terminarán de construirse hasta 2023 y tendrán que asumir importantes sobrecostos (Diamante, 2019). La presa de Coca-Codo Sinclair en Ecuador replica las mismas circunstancias y los mismos problemas que las argentinas (Miranda, 2019). En Bolivia, el proyecto de la presa Rosita, también respaldado por China, ha sido suspendido por las protestas de las comunidades indígenas. En estos tres casos los inversores y las empresas chinas perderán dinero. Desde luego no son los únicos. Ciertamente, el resultado de estos proyectos, de alguna manera, refleja el insuficiente conocimiento de la región por parte de las empresas y bancos chinos. La evaluación de riesgos y costes requiere muchos años de presencia en el país y los chinos con todas estas pérdidas están pagando del precio de aprender a hacer negocios en esta parte del mundo. Es posible que la lección final sea que no les interesa tanto como en principio creían.

### **Gráfica 3. Porcentaje del crecimiento del PIB en China**

## Préstamos de China en Latinoamérica

Billones de dólares



Especial relevancia tienen los créditos concedidos a Venezuela que prácticamente representan la mitad del total. La economía venezolana ha colapsado. El Gobierno central ha incurrido en un default generalizado en sus compromisos de pago del servicio de la deuda pública externa durante todo el año 2018. Venezuela ha dejado de pagar a sus acreedores y la deuda no se cubre con el vencimiento de los bonos, pagarés u obligaciones del Estado. Se estima que Venezuela ha dejado de cubrir el pago de 5,100 millones de dólares en 2018 (Zambrano, 2018). La deuda venezolana asciende a 125,000 millones de dólares, cantidad que se incrementaría al sumar la deuda no contabilizada con China, Rusia y el Banco Mundial (Olmo, 2018). China tiene pendiente la devolución de unos 20,000 millones de dólares, la mayor parte de ellos son créditos pagaderos en petróleo (Vidal, 2019). El problema es que la producción de petróleo en Venezuela se ha desplomado y el precio de su barril de petróleo ha caído, cotizándose actualmente por debajo de los 55 dólares (EFE, 2019). Venezuela, en medio de una parálisis sin precedentes de su sistema productivo, tiene que destinar gran parte del poco petróleo que ahora produce a pagar su deuda con China. La bancarrota de Venezuela ha obligado a los bancos chinos a cambiar su

apuesta preferente por Venezuela, dando por finalizado en 2018 el periodo de gracia otorgado al pago de la deuda. Las amortizaciones con pago en petróleo se redujeron un 24% en 2018 (Sweigart, 2020). Algunas voces dentro del mundo académico señalan que inevitablemente se producirá un incumplimiento del pago con China (Soliz, 2018).

No es la primera vez que China se enfrenta a un impago de la deuda. Sri Lanka financió la construcción del puerto de Hambantota con préstamos chinos, a pesar de que los estudios previos indicaban que no sería rentable. Sin embargo, los bancos chinos decidieron financiar las obras imponiendo la contratación de empresas constructoras chinas. En el caso venezolano también algunos préstamos han estado vinculados a la concesión de inversiones en infraestructura a empresas chinas. La incapacidad de Sri Lanka de atender el pago de la deuda, estimada en unos 1,250 millones de dólares, se ha resuelto con la concesión de la administración del puerto de Hambantota a China durante 99 años (Efecom, 2017). Hambantota es un puerto que se encuentra en la principal ruta entre Asia y Europa, por lo que el Gobierno de Sri Lanka aspiraba a convertirlo en un punto logístico neurálgico. El problema es que no puede sostener su financiación y finalmente se ha visto obligada a ceder su control a la empresa China Merchants Ports Holdings, la misma empresa que compró el 90% de la terminal de *container* de Paranaguá, la segunda de Brasil.

Sri Lanka es sólo un ejemplo de cómo China utiliza sus créditos para financiar a países que no podrán pagar su deuda. Beijing con su músculo financiero crea oportunidades para conseguir acceso a infraestructuras, que antes ha construido y ahora quiere cobrar, con dinero o con recursos estratégicos. En otros casos, Ecuador es un ejemplo, la deuda insostenible de algunos países con China les desarma en futuras negociaciones. La trampa de la deuda es una baza que China está jugando de otra manera.

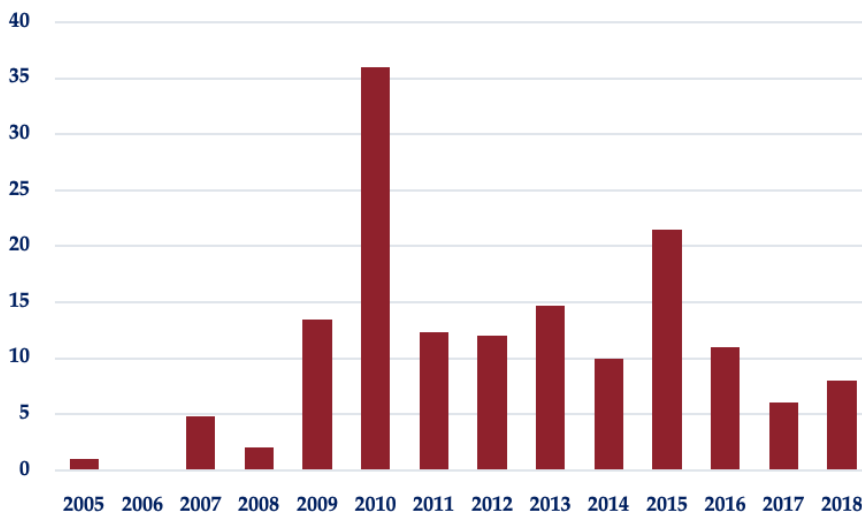
Los préstamos chinos, a diferencia de los del Banco Mundial o el FMI, no imponen a los Estados políticas económicas o reformas estructurales, sino que exigen la contratación de empresas

chinas de construcción o equipamiento para trabajar en el país. Los chinos no tienen ninguna intención en decidir por otros como funcionar mejor o como equilibrar sus cuentas. Siendo más prácticos, se conforman con imponer el acceso de sus empresas a nuevos mercados, defendiendo sus intereses a medio y largo plazo.

La agenda y el cronograma chino no están alineados con los de los países de la región. El nuevo panorama económico chino está modificando los criterios de inversión de sus empresas y bancos, que tienden ahora a limitar riesgos, concentrarse en inversiones prioritarias, buscar oportunidades en regiones más próximas y mejor conocidas, donde los costos son más bajos y las redes de negocio están mejor establecidas.

Analizando el gráfico que recoge los préstamos concedidos por China a países Iberoamericanos se observan oscilaciones que exigirían un estudio en detalle. Sin embargo, apuntan a una caída del interés por la región en los últimos años. El Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportación e Importación de China registraron un volumen de créditos comparativamente bajo en los últimos tres años.

**Gráfica 4. Préstamos concedidos por China a países Latinoamericanos, 2005-2018 (billones de dólares)**



Las fusiones y adquisiciones de empresas, igual que los nuevos proyectos, se han desplomado en 2018. En cualquier caso, Iberoamérica seguirá ocupando un lugar destacado en la estrategia de seguridad energética, de abastecimiento de recursos y en la alimentaria de China y seguirá siendo un mercado clave para las exportaciones chinas de alto valor agregado (Myers, 2019).

El resultado derivado de la desaceleración de la economía china es ya en Iberoamérica una reversión del ritmo de crecimiento de los intercambios comerciales y de las inversiones en la región. La nueva situación está generando cambios en las preferencias de inversión. Históricamente, Brasil y Argentina obtuvieron la mayor parte de la inversión extranjera directa chi-

na, pero en la actualidad son Chile y Perú los países más favorecidos por las nuevas inversiones (Cuéllar y Bauer, 2019).

## Conclusiones

La nueva dimensión de los vínculos que en este siglo se han establecido entre Iberoamérica y Asia, singularmente con China, por su relevancia no pueden abordarse con un enfoque coyuntural, al que adaptarse con reajustes sobrevenidos. El desembarco de China en Iberoamérica no es un alarde, ni un bello gesto de desafío, ni una maniobra de decepción. Es una planeada proyección de los intereses nacionales de una nueva potencia global en una región hasta ahora inexplorada y marginal. China ha llegado y quiere quedarse.

El primer efecto político del despliegue económico chino ha sido la alteración de las relaciones de no pocos países iberoamericanos con la República de China (Taiwán). Granada en 2005, Costa Rica en 2007, Santo Tomé y Príncipe en 2016, Panamá en 2017 y República Dominicana en 2018 dejaron de reconocer como Estado a la China nacionalista. Actualmente sólo quince países mantienen su reconocimiento, la mayoría de ellos son iberoamericanos.

Un enfoque exclusivamente económico, comercial o financiero de la creciente presencia de China en Iberoamérica sería un grave error, provocado por la incapacidad de diferenciar los fines de los medios. China puede ser muchas cosas al mismo tiempo. Puede ser un socio, un competidor, un mercado, una inmensa fábrica, pero también es una potencia global con ambición de ejercer su influencia y defender sus intereses políticos con todos los mecanismos a su alcance y según su propia estrategia.

La consolidación de su ascenso y su éxito económico ha permitido a China ofrecer un modelo diferente, que pone en cuestión la validez universal del sistema democrático liberal como referente único. China no aspira a convertirse en una democracia. La mejor forma de cuestionarla es precisamente no ponerla

en cuestión sino simplemente ofrecer otro modelo avalado por sus avances materiales y por su capacidad de afrontar las contradicciones internas y externas con pragmatismo.

Identificar la naturaleza de China es un paso previo para poder diseñar qué tipo de relación puede ser más conveniente y beneficiosa para los países iberoamericanos. Acertar en la construcción del andamiaje de vínculos con China permitirá diversificar los flujos de relación sin necesidad de pagar tributos desorbitados. El proyecto no es evidente ni sencillo, por lo que requiere levantar cuidadosamente soportes equilibrados sobre los que alzar el trazado de canales entrecruzados concurrentes con los intereses de los países iberoamericanos. La diversificación es una ventaja sólo si existe solidez interna que permita asentar una relación sostenible que genere estabilidad y oportunidades.

Iberoamérica no sólo necesita invertir más, sino sobre todo es imprescindible invertir mejor. La experiencia de muchos años en la región identifica graves desafíos internos. Los beneficios de las inversiones no pueden estar lastrados por el peso de la corrupción política y empresarial, de las renegociaciones de los contratos, del tratamiento de los incumplimientos y los retrasos en los proyectos, de la insuficiente evaluación de los proyectos y sus deficiencias de ajuste con la legislación, especialmente la medio ambiental o la relacionada con los derechos de las poblaciones indígenas, de los vaivenes políticos y especialmente de la insuficiencia de gobernanza. La gobernanza es un factor determinante para asegurar que las inversiones estén integradas en políticas generales que generen riqueza y bienestar sostenibles.

La estructura productiva de los países iberoamericanos necesita cambios que le permitan incrementar el valor añadido de su producción y de sus ventas. Hasta el momento, la estrategia china en la región no ha favorecido la transformación del modelo económico, más bien todo lo contrario, ha servido para consolidar un enfoque neoextractivista que sigue descansando en las exportaciones de materias primas sin elaborar.

El grueso de las inversiones de los bancos y empresas chinas se ha centrado principalmente en facilitar la explotación minera,

la extracción de recursos energéticos, el desarrollo de las infraestructuras que los faciliten y en garantizar el acceso a los recursos con una posición de ventaja. El flujo de inversiones y la presencia de empresas chinas no ha sido un motor de reconversión industrial, tecnológica, logística y de conectividad de los mercados y empresas iberoamericanas. La relación actual de China con Iberoamérica es demasiado asimétrica como para equilibrar los intereses mutuos a medio y largo plazo, orientando la transformación estructural que la región precisa para mejorar su desarrollo, su competitividad, su productividad y su capacidad innovadora.

El éxito de los cambios que la situación exige no viene del exterior, sea cual sea su origen. Lo crucial es la solidez interna, el buen gobierno, la fortaleza institucional, el funcionamiento del Estado de derecho, la seguridad jurídica, el respeto a la propiedad, la igualdad de oportunidades, la libre competencia, la justa distribución de la riqueza y la capacidad de generar esperanza y deseo de futuro. El reto fundamental para los países iberoamericanos y la región en su conjunto está en casa.

## Referencias bibliográficas

Agence France-Presse (2019). US Trade Deficit Takes Biggest Tumble in Eight Months. *VOA News* Recuperado de <https://www.voanews.com/usa/us-trade-deficit-takes-biggest-tumble-eight-months>

Allison, G. (2015). The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War? *The Atlantic*. Recuperado de <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>

Banco Mundial (2018). Crecimiento del PIB (% anual) - China. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN>

Bloomberg (2019a). ¿Realmente China manipula su

- divisa como dice Estados Unidos? *La Vanguardia*. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/economia/20190807/463930646743/china-estados-unidos-yuan-dolar-divisas-manipular.html>
- Bloomberg (2019b). World's Biggest Banks Sink to Record Lows as China Pain Spreads. Recuperado de <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-04/world-s-biggest-banks-trade-at-record-lows-as-china-pain-spreads>
- Bregolat y Obiols, E. (2018). ¿Hacia una guerra económica entre EE. UU. y China? *Política Exterior*, 32(184), 8-12. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6524734>
- Census (2019). Foreign Trade – U.S. trade with China. *Census Bureau*. Recuperado de <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>
- CEPAL (2015). *América Latina y el Caribe y China: Hacia una nueva era de cooperación*. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/38196>
- CEPAL (2019). *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe: El adverso contexto mundial profundiza el rezago de la región*. Santiago: Naciones Unidas. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44918/7/S1900748\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44918/7/S1900748_es.pdf)
- Cuéllar, A. y Bauer, S. (2019). Chinese foreign direct investment to Latin America slows. *Diálogo Chino*. Recuperado de <https://dialogochino.net/25775-chinese-foreign-direct-investment-to-latin-america-slows/>
- Cullell, J. M. (2019). El comercio latinoamericano cae un 10% en medio del frenazo económico global. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/economia/2019/10/29/actualidad/1572387852\\_066210.html](https://elpais.com/economia/2019/10/29/actualidad/1572387852_066210.html)
- Delage, F. (2015). La estrategia asiática de Xi Jinping. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, (5), 3. Recuperado de <http://revista.ieee.es/article/view/271>.

- Diamante, S. (2019). Represas patagónicas. Avanza la obra más cara y polémica de las últimas décadas. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/economia/tras-anos-inactividad-avanza-construccion-polemicas-represas-nid2221953>
- Díez, P. (2019). La economía china sigue ralentizándose por la guerra comercial y el alicaído consumo. *ABC*. Recuperado de [https://www.abc.es/economia/abci-china-echa-freno-y-crece-6-por-ciento-tercer-trimestre-peor-dato-trimestral-desde-marzo-1992-201910180936\\_noticia.html](https://www.abc.es/economia/abci-china-echa-freno-y-crece-6-por-ciento-tercer-trimestre-peor-dato-trimestral-desde-marzo-1992-201910180936_noticia.html)
- EFE (2019a). México exporta a nivel récord a EE. UU. por guerra comercial de Trump con China. Recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/economia/mexico-exporta-a-nivel-record-ee-uu-por-guerra-comercial-de-trump-con-china/20000011-4085480>
- EFE (2019b). El precio del petróleo venezolano cae hasta los 54,73 dólares por barril. Recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/economia/el-precio-del-petroleo-venezolano-cae-hasta-los-54-73-dolares-por-barril/20000011-4040583>
- Efecom (2017). Sri Lanka arrienda a China por 99 años un puerto estratégico en el Índico. *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.es/economia/noticias/8799602/12/17/Sri-Lanka-arrienda-a-China-por-99-anos-un-puerto-estrategico-en-el-Indico.html>
- Ellis, E. (2018). Its time to think strategically about countering Chinese advances in Latin America. *Global Americans*. Recuperado de <https://theglobalamericans.org/2018/02/time-think-strategically-countering-chinese-advances-latin-america/>
- European Chamber (2019). European Union Chamber of Commerce in China. European Business in China Position Paper 2019/2020. Recuperado de [https://static.europeanchamber.com.cn/upload/documents/documents/European\\_Business\\_in\\_China\\_Position\\_](https://static.europeanchamber.com.cn/upload/documents/documents/European_Business_in_China_Position_)

Paper\_2019\_2020[756].pdf

- Fariza, I. (2019). México emerge como uno de los grandes ganadores de la guerra comercial entre EE. UU. y China. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/economia/2019/11/06/actualidad/1573059137\\_435234.html](https://elpais.com/economia/2019/11/06/actualidad/1573059137_435234.html)
- Fox, L. y Walsh, D. (2018). Ryan, other conservatives fear trade war from Trump's tariffs. *CNN*. Recuperado de <https://edition.cnn.com/2018/03/05/politics/paul-ryan-tariffs-conservative-reactions/index.html>
- Glaser, B. S. (2019). Made in China 2025 and the Future of American Industry. *Statement before the Senate Small Business and Entrepreneurship Committee*. Recuperado de [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/congressional\\_testimony/190226\\_Glaser\\_Testimony.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/congressional_testimony/190226_Glaser_Testimony.pdf)
- González, A. (2018). Un comercio global más eficiente, legítimo y justo. *Política Exterior*, (184), 40-50.
- Igler, W. (2019). La Unión Europea y la Organización Mundial del Comercio. *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. Recuperado de <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/161/la-union-europea-y-la-organizacion-mundial-del-comercio>
- Knoema (2020). China GDP Growth Forecast 2019-2024 and up to 2060, Data and Charts. Recuperado de <https://knoema.com/loqqwx/china-gdp-growth-forecast-2019-2024-and-up-to-2060-data-and-charts>
- La Información* (2016). La deuda china se dispara y hace temer una crisis bancaria. Recuperado de [https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/macroeconomia/deuda-dispara-temer-tesis-bancaria\\_0\\_955105264.html](https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/macroeconomia/deuda-dispara-temer-tesis-bancaria_0_955105264.html)
- La Vanguardia* (2019). China tira de más gasto público y bajada de impuestos para mantener el crecimiento. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/economia/20190305>

/46852762355/china-economia-pib-crecimiento-impuestos-inversion-publica.html

- Llorente & Cuenca (2016). Desarrollando ideas, «la contribución china a la remodelación del modelo económico latinoamericano». Recuperado de [https://ideasbr.llorenteycuenca.com/wp-content/uploads/sites/8/2016/03/160229\\_DI\\_informe\\_CHINA\\_ESP.pdf](https://ideasbr.llorenteycuenca.com/wp-content/uploads/sites/8/2016/03/160229_DI_informe_CHINA_ESP.pdf)
- Lincoln, E. J. (2014). The Asian Regional Economy. En Shambaugh, D. y Yahuda, M. (eds.), *International Relations of Asia* (pp. 317-342). Maryland: Rowman & Littlefield.
- Miranda, B. (2019). Coca Codo Sinclair: los problemas de la multimillonaria represa que China construyó en Ecuador. *BBC News*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47144338>
- Mises (2019). El mayor problema de China no es Trump, es un sistema bancario roto. *Centro Mises*. Recuperado de <https://www.mises.org/es/2019/08/el-mayor-problema-de-china-no-es-trump-es-un-sistema-bancario-roto/>
- Myers, M. (2019). The Reasons for China's Cooling Interest in Latin America. *Americas Quarterly*. Recuperado de <https://www.americasquarterly.org/content/how-beijing-sees-it>
- Myers, M. y Gallagher, K. P. (2019). Cautious Capital: Chinese Development Finance in LAC, 2018. *The Dialogue: Leadership for the Americas*. Recuperado de <https://www.thedialogue.org/analysis/cautious-capital-chinese-development-finance-in-lac-2018/>
- Noticias ONU (2019). En la guerra comercial entre Estados Unidos y China, los dos pierden y México gana. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2019/11/1464941>
- Olmo, G. D. (2018). Cuánta deuda tiene Venezuela y cómo afecta a su posible recuperación económica. *BBC News*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46147607>

- Orgaz, C. J. (2019). Qué significa que China deprecie el yuan a su nivel más bajo en once años (y cómo afecta a las economías latinoamericanas). *BBC News*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-49237613>
- Pardo de Santayana, J. (2019). Tambores de guerra económico-tecnológica. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Recuperado de [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2019/DIEEEA11\\_2019JOSPAR-tambores.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA11_2019JOSPAR-tambores.pdf)
- Pozzi, S. (2019). Trump anuncia aranceles a las importaciones de metales de Brasil y Argentina. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/economia/2019/12/02/actualidad/1575289522\\_885710.html](https://elpais.com/economia/2019/12/02/actualidad/1575289522_885710.html)
- Roberts, C. B. (2018). *Beijing Belligerent Revisionism: Reconstituting Asia's 'End of History'?* Australia: Strategic & Defence Studies Centre.
- Santizo, D. (2019). ¿Por qué preocupa tanto la economía china? *Libre Mercado*. Recuperado de <https://www.libremercado.com/2019-01-21/por-que-preocupa-tanto-la-economia-china-1276631439/>
- Scott, M. y Sam, C. (2019). Here's How Fast China's Economy Is Catching Up to the U.S. *Bloomberg*. Recuperado de <https://www.bloomberg.com/graphics/2016-us-vs-china-economy/>
- Shambaugh, D. y Yahuda, M. (2014). *International Relations of Asia*. Maryland: Rowman & Littlefield.
- Shan, W. (2019). The Unwinnable Trade War, Everyone Loses in the U. S.-Chinese Clash—but Especially Americans. *Foreign Affairs*. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2019-10-08/unwinnable-trade-war>
- Socialismo Científico* (2014). Transición al desarrollo impulsado por la innovación. Recuperado de <http://www.socialismocientifico.com/transicion-al-desarrollo-impulsado-por-la-innovacion.html>
- Soliz de Stange, A. (2018). Crisis en Venezuela. *Foreign Affairs*

- Latinoamerica*. Recuperado de <http://revistafal.com/crisis-en-venezuela/>
- Steinberg, F. (2016). Lo que nos deja el ciclo de las commodities en América Latina. *Real Instituto Elcano*. Recuperado de [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/steinberg-lo-que-nos-deja-ciclo-commodities-america-latina](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/steinberg-lo-que-nos-deja-ciclo-commodities-america-latina)
- Strategic Comments (2016). The International Institute for Strategic Studies. The commodities supercycle's end and political risk. *Strategic Comments* 22(2), i-ii. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/13567888.2016.1174431>
- Swanson, A. (2019). Trump Vowed to Shrink the Trade Gap. It Keeps Growing. *New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2019/11/05/us/politics/us-trade-deficit.html>
- Sweigart, E. (2020). China y América Latina: Las estrategias de los gobiernos. *Americas Quarterly*. Recuperado de <https://www.americasquarterly.org/content/como-estan-jugando-los-gobiernos>
- The Dialogue: Leadership for the Americas* (2020). China-Latin America Finance Database. Recuperado de [https://www.thedialogue.org/map\\_list/](https://www.thedialogue.org/map_list/)
- The Wall Street Journal (2019). Chinese Auditors are on the Hook After Clients are Caught Cooking the Books. Recuperado de <https://www.wsj.com/articles/chinese-auditors-are-on-the-hook-after-clients-are-caught-cooking-the-books-11564746460>
- Vidal, M. (2019). China y Venezuela: una relación basada en la deuda. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2019/01/25/actualidad/1548438622\\_696886.html](https://elpais.com/internacional/2019/01/25/actualidad/1548438622_696886.html)
- Wignaraja, G., Tyson, J., Prizzon, A. y Willem te Velde, D. (2018). *Asia in 2025: Development prospects and Chalanges*

- for middle-income countries. *ODI* (reporte).
- White House (2017). National Security Strategy of the United States of America. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- Wolf, M. (2018). US-China rivalry will shape the 21st century. *Financial Times*. Recuperado de <https://www.ft.com/content/5f796164-3be1-11e8-b9f9-de94fa33a81e>
- Wolf, M. (2019). La Guerra de los cien años entre China y EE. UU. *Expansión*. Recuperado de <http://www.expansion.com/opinion/2019/06/06/5cf826b9e5fdea832d8b45b7.html>
- Zambrana, J. (2005). *El ciudadano conforme: Mística para la globalización*. España: Taurus.
- Zambrano S. L., Marotta-Lanzieri, D. y Sosa, S. (2018). Informe de Coyuntura Venezuela. Universidad Católica Andrés Bello: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Recuperado de <https://elucabista.com/wp-content/uploads/2018/07/InformeCoyuntura062018-IIES-UCAB.pdf>



# **PARTE II**

## **Problemas transnacionales que amenazan la seguridad**

# ESTADO DE DERECHO EN EL CIBERESPACIO: LA ACTUALIDAD EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

---

*Boris Saavedra*

## Estado de derecho

Con la finalidad de proporcionar claridad del marco teórico de los conceptos empleados en este ensayo conceptualizaremos el Estado de derecho con base en *The Origins of Political Order* (Fukuyama, 2011), es decir, como cuerpo abstracto de reglas de justicia fundamentadas en valores y no en la legislación como ejercicio de la función del poder político. Sin embargo, el empleo de la combinación del sistema civil y el derecho consuetudinario en el ciberespacio en la Unión Europea ha permitido un mejor desempeño del marco legal para el control y la aplicación del Estado de derecho.

## Estado actual de las regulaciones del ciberespacio en América Latina y el Caribe

El desarrollo histórico de los sistemas legales en los países, enfocado en los tres sistemas existentes y utilizados en la región: sistema civil, común y la combinación de ambos, así como el contraste de los esfuerzos y los desafíos para los tres sistemas, se

consideran elementos contribuyentes a la actual falta de capacidades reguladoras.

La regulación de las funciones de ataque, defensa, resiliencia, privacidad y libertad de expresión, entre otras de los sectores público y privado, es esencial para ejercer la ciberseguridad nacional y global. El sector público, enfocado en el principio de proteger el bien común, y el sector privado, enfocado en la generación de ganancias comerciales, deben converger y unirse bajo un marco regulatorio común para cumplir sus objetivos de seguridad. Por ejemplo, podemos citar los esfuerzos exitosos de la Unión Europea (UE), específicamente en el área de la privacidad, que es una de las muchas áreas críticas de la ciberseguridad y que requiere una regulación efectiva del ciberespacio. El modelo regulatorio de la UE a menudo es seguido por países en diferentes partes del mundo, incluidos los de Latinoamérica y el Caribe. A manera de idea general del estado de la cuestión de las regulaciones de seguridad cibernética en la región, la tabla A describe cada país y el marco de legislación de seguridad cibernética o regulaciones relacionadas con: protección de datos, cibercrimen, gobierno electrónico, tecnología de la información (TI), comunicaciones, infraestructura crítica y varias áreas adicionales, así como el sistema legal empleado y la fecha de implantación.

**Tabla 1. Regulaciones de seguridad cibernética en América Latina.**

País	Sistema legal	Título de la legislación en ciberseguridad	Año
Argentina	Derecho civil	Ley de Protección de Datos Personales	2000
		Ley de Delitos Informáticos	2008
Bolivia	Derecho civil	Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación	2011
		Plan de Implementación de Gobierno Electrónico	2017
Brasil	Derecho civil	Estrategia Nacional de Seguridad de las Comunicaciones de Información y Seguridad Cibernética	2015
		Ley General de Protección de Datos	2020
Chile	Derecho civil	Ley General de Telecomunicaciones	1982
		Ley de Protección de la Vida Privada	1999
		Política Nacional de Ciberseguridad	2017
Colombia	Derecho civil	Ley de la Protección de la Información y de los Datos	2009
		Lineamientos de Política para la Ciberseguridad y Ciberdefensa	2011
		Acta de Protección de Datos Personales	2011
		Ley de Protección de Datos	2012
		Política Nacional de Seguridad Digital	2016

País	Sistema legal	Título de la legislación en ciberseguridad	Año
Costa Rica	Derecho civil	Estrategia Nacional de Ciberseguridad	2017
Cuba	Derecho civil	Reglamento de Seguridad para las Tecnologías de Información	2007
República Dominicana	Derecho civil	Ley sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología.	2007
		Ley de Protección de Datos Personales	2013
		Estrategia Nacional de Ciberseguridad	2018
Ecuador	Derecho civil	Ley de Comercio Electrónico, Firmas y Mensajes de Datos	2002
		Plan Nacional de Gobierno Electrónico	2017
El Salvador	Derecho civil	Ley Especial Contra los Delitos Informáticos y Conexos	2016
Guatemala	Derecho civil	Estrategia Nacional de Seguridad Cibernética	2018
Guyana	Derecho mixto	Proyecto de Ley sobre Delitos Electrónicos	2018
Honduras	Derecho civil	Ley de Transacciones Electrónicas	2006
		Ley de Ciberseguridad	2010
		Agenda Digital de Honduras	2013
México	Derecho civil	Ley Federal de Protección de Datos Personales	2010
		Estrategia Nacional de Ciberseguridad	2017

País	Sistema legal	Título de la legislación en ciberseguridad	Año
Nicaragua	Derecho civil	Ley de Protección de Datos Personales	2012
Panamá	Derecho civil	Estrategia Nacional de Seguridad Cibernética y Protección de Infraestructuras Críticas	2013
Paraguay	Derecho civil	Ley que modifica el Código Penal Ley de Protección de Datos Plan Nacional de Ciberseguridad	2011 2015 2017
Perú	Derecho civil	Ley de Protección de Datos Personales Política Nacional de Gobierno Electrónico Ley de Delitos Informáticos	2011 2013 2014
Puerto Rico	Derecho mixto	Ley de Información al Ciudadano sobre la Seguridad de Bancos de Información Ley para Descartar Información Personal de Consumidores.	2005 2014

País	Sistema legal	Título de la legislación en ciberseguridad	Año
Trinidad y Tobago	<i>Common law</i>	Ley de Protección de Datos Estrategia Nacional de Ciberseguridad	2011 2012
Uruguay	Derecho civil	Ley de Protección de Datos Decreto de Seguridad de la Información para Organismos de la Administración Pública Estandarización de los Nombres de Dominio de la Administración Central Agenda Digital 2020	2008 2009 2014 2017
Venezuela	Derecho civil	Ley Especial contra los Delitos Informáticos Ley sobre Mensaje de Datos y Firmas Electrónicas Ley de Infogobierno	2001 2011 2014

## Sistemas legales y asociaciones público-privadas

La mayoría de los países del mundo utilizan el sistema de derecho civil, sistema de derecho consuetudinario o una combinación de ambos. Gran parte de Centro y Sudamérica utiliza el derecho civil, que tiene sus raíces en el sistema legal romano. La mayoría de ellos cuenta con una constitución basada en códigos legales específicos (es decir, códigos civiles, derecho constitucional, etcétera). Los sistemas de derecho civil sólo reconocen que las leyes aprobadas a través del sistema legislativo son leyes vinculantes. Los sistemas de derecho consuetudinario, por otro

lado, están influenciados por la jurisprudencia. Si bien muchos de estos países utilizan un proceso constitucional y legislativo, también consideran que las decisiones judiciales son leyes vinculantes. Aunque muchos de ellos con base legal en la doctrina de la *stare decisis* (Oyen, 2017) (principio legal para determinar puntos en litigios según el precedente), los tribunales tienen la capacidad de crear nuevas interpretaciones de la ley cuando se dan diferentes hechos en un nuevo caso (PPPLRC, 2006). Esto permite que los sistemas de derecho consuetudinario sean más maleables, ya que no siempre tienen que pasar por el largo y riguroso proceso legislativo para implementar nuevas regulaciones.

Independientemente del sistema legal, las asociaciones público-privadas (APP) son un elemento esencial de la seguridad cibernética, ya que estos sectores son los dos actores más importantes en la lucha contra las amenazas cibernéticas (la capacidad de recuperación depende de la cooperación entre ambos). Antes de analizar algunos ejemplos de regulaciones de país individualmente, primero es importante comprender los desafíos de crear APP a través de contratos dado el sistema legal del país. Los países de derecho civil no tienen mucha libertad de contrato, ya que las partes a menudo no pueden decidir qué disposiciones quieren contratar, y muchas disposiciones no se incluyen expresamente, sino que están implícitas en otras leyes subyacentes que hacen innecesario repetirlos contractualmente. Esto puede ser problemático debido a la ambigüedad de las reglas del contrato.

Los contratos en los sistemas de derecho civil son más cortos debido a la omisión de un lenguaje específico, lo que deja que las disputas entre las partes se resuelvan por lo establecido en la ley y no en el contrato. Con respecto a las regulaciones de seguridad cibernética, las APP en un sistema de derecho civil dejan mucho margen de error debido al lenguaje utilizado. Por ejemplo, el lenguaje legal con respecto a la protección de «infraestructura crítica» carece de claridad, ya que la definición de «infraestructura crítica» puede cambiar a través de diferentes legislaciones con el tiempo (Weaver, 2016). Además, debido a

que los sistemas de derecho civil están establecidos en la ley codificada, muchos acuerdos de APP no serán ejecutables si no están en congruencia exacta con las leyes del país. Esto retrasaría las APP, ya que los contratos a menudo deben reorganizarse para adaptarse a las leyes del país.

Los sistemas legales de derecho consuetudinario, por otro lado, tienen mucha más libertad de contrato. A diferencia de los sistemas de derecho civil, muy pocas disposiciones están implícitas. Si bien esto requiere un contrato más largo, deja menos espacio para disputas a largo plazo. Además, el derecho consuetudinario permite que los contratos de APP sean mucho más flexibles porque la mayoría de las disposiciones están permitidas si no están expresamente prohibidas por las leyes o regulaciones del país. Esto permite que las APP se establezcan más fácilmente, y cualquier cuestión de legalidad es decidida por los tribunales y no por las leyes ya establecidas (Muggah, 2016).

## **Regulaciones del ciberespacio en países que utilizan sistemas de derecho civil**

Para el análisis de los países de LAC que utilizan el sistema legal civil, hemos seleccionado a Brasil y Colombia como los países que más han avanzado en el establecimiento de legislación para las actividades del ciberespacio. Brasil es uno de los más avanzados económicamente que utiliza el derecho civil. Dada su adopción masiva de la tecnología de las comunicaciones e información (TCI), Brasil es un objetivo principal para los ataques cibernéticos (Muggah, 2017b).

La Constitución Federal brasileña garantiza primero la protección de la privacidad como un derecho fundamental de todas las personas. La legislación más reciente de Brasil que trata temas de ciberseguridad es la Ley General de Protección de Datos de Brasil (LGPD), que se centra en regular el uso y la protección de datos personales por parte de los sectores público y (Kujawski, 2018). La LGPD siguió la implementación de la UE del Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) ya que contiene

muchas disposiciones similares. La implementación dentro del sistema brasileño fue un desafío, ya que el Congreso tardó seis años en aprobarlo y se implementará en 2020. En este caso, las regulaciones corren el riesgo de quedar desactualizadas debido al lento proceso burocrático para la aprobación de la ley y el ritmo dinámico de la evolución tecnológica y con ella los riesgos cibernéticos.

Este es un ejemplo de las múltiples leyes que han sido y seguirán siendo adoptadas a través de un proyecto de ley diseñado para regular problemas de vieja data antes de su implementación (Souza, 2019). Además de las preocupaciones de privacidad, Brasil enfrenta amenazas cibernéticas a sus dispositivos de control de supervisión y adquisición de datos (SCADA), que controlan la mayor parte de la infraestructura crítica del país (Muggah, 2018). El Gobierno brasileño ha tomado medidas para definir su infraestructura crítica ya en 2010, y reconoce el nexo entre la protección de esa infraestructura y los riesgos cibernéticos (Meyer, 2010).

Más recientemente, el Banco Central de Brasil ha seguido la resolución número 4.658 como un marco de política de seguridad cibernética para proteger la infraestructura relacionada con la ciberseguridad (Goldfajn, 2018). Brasil también trabaja con la Organización de Estados Americanos (OEA), organismo que ayuda a facilitar proyectos con participación de los sectores público y privado. Aunque Brasil ha dado pasos para proteger y regular su infraestructura crítica a través de una revisión técnica y pautas nacionales para la inspección por parte de la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL), muchos esfuerzos carecen de recursos y capacidad (50540, 2017). ANATEL incluso ha sido cuestionada por la Oficina Federal de Responsabilidad de Brasil por su incapacidad para cumplir suficientemente los compromisos de supervisión. Brasil también carece de la coordinación necesaria y suficiente entre todas las partes interesadas que implementan dispositivos SCADA, tanto públicos como privados. Además, debido a que Brasil utiliza un sistema que permite que la policía federal y estatal del país manejen los delitos relacionados con las TCI, a menudo existe el riesgo de deli-

mitación clara de competencias y falta de comunicación entre ambas (CyberCrime@IPA, 2011).

Esto hace que el empleo de una fuerza de trabajo sea útil para coordinar información e identificar amenazas cibernéticas críticas en relación con la seguridad nacional y los problemas de infraestructura crítica. Brasil carece de esta entidad, utilizan la Unidad Forense Informática de la policía federal para informar al congreso durante los procesos de formulación de políticas, según lo recomendado por el grupo de trabajo de REMJA sobre cibercrimen (Bank, IDB, 2016). Además de los desafíos antes mencionados para regular la ciberseguridad, la estructura de supervisión del país cuenta con una larga lista de ministerios y entidades gubernamentales que tienen influencia sobre los problemas de ciberseguridad (Muggah, 2017a). Ninguna agencia está encargada de la coordinación general entre más de siete ministerios y departamentos diferentes que controlan aspectos de privacidad y seguridad en el sector cibernético. En términos de legislación para combatir el delito cibernético, el Congreso de Brasil ha presentado muchos proyectos de ley que, de aprobarse, permitirían el acceso a datos personales sin una orden judicial, lo cual es materia muy sensible y cuenta con el rechazo público debido a las preocupaciones por la privacidad.

Al igual que Brasil, el derecho civil de Colombia garantiza la privacidad en su Constitución e incluye un derecho de *habeas data*, que permite a los ciudadanos conocer y controlar la información personal que se ha recopilado en bases de datos públicas o privadas. El enfoque de la legislación de seguridad cibernética de Colombia se ha centrado en la protección de datos. Existen dos leyes principales al respecto, la más reciente es la Ley 1581 de 2012, que se ocupa de los requisitos de presentación de informes y las regulaciones generales, sin embargo, los casos de violaciones de seguridad a menudo no se informan a pesar de esta regulación (Bank y IDB, 2016). Esta ley, entre otras, está inspirada en las regulaciones de datos europeas con un enfoque en el consentimiento. La ley designa a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) como la principal autoridad de protección de datos con la capacidad de hacer cumplir las regulaciones

mediante auditorías, redadas e investigaciones sin previo aviso, así como la capacidad de penalizar por incumplimiento de la ley (Silva, 2018). Además, se han creado leyes que promueven aún más el cumplimiento de las regulaciones cibernéticas de Colombia, como la Ley 1273 de 2009 que otorga penas de hasta cuatro años de prisión (Colombia, 2016).

Con respecto a la lucha de Colombia contra el cibercrimen, su Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) dirige la política de ciberseguridad y defensa cibernética en el país, lanzando CONPES 3701 en 2011 (García, 2016). Este documento sirvió de guía para el Gobierno en la formación de ciberseguridad y ciberdefensa política, y sus recomendaciones impulsaron al establecimiento de un sistema de defensa cibernética que tiene como objetivo proteger las instituciones estatales y la información del Gobierno (García, 2016). Además, el nuevo documento CONPES estableció grupos de trabajo compuestos por entidades gubernamentales y organizaciones privadas para proteger la infraestructura crítica del país (Organization of American States, 2015).

Se proyecta que Colombia lanzará una estrategia de defensa nacional para infraestructura crítica basada en el trabajo de los grupos. Sin embargo, después del escándalo que involucró abusos de escuchas telefónicas por parte de los jefes de las fuerzas armadas y del Departamento de Seguridad Administrativa (DAS) a principios de 2014, el presidente Santos buscó ayuda de la OEA, lo que resultó en la creación de la Misión Nacional de Asistencia Técnica en Seguridad Cibernética (Colombia Freedom on the net, 2018). El objetivo es generar recomendaciones que le darían al Gobierno una base más sólida para implementar este nuevo sistema. La misión también incluyó perspectivas internacionales de funcionarios gubernamentales de varios países, así como representantes del Consejo de Europa (COE), Interpol, la ONU y la Organización para la Economía, Cooperación y Desarrollo (OCDE).

La principal recomendación de la misión fue armonizar el nuevo sistema con la convención internacional sobre cibercrimen, también conocida como la Convención de Budapest, para

permitir que el país considere las mejores prácticas en materia de legislación sobre delitos digitales. En 2016, se redactó CONPES 3854, en sustitución de CONPES 3701, centrándose más en la gestión de riesgos y la promoción de campañas de sensibilización pública. Colombia es un buen ejemplo por ser el primer país de LAC en reconocer plenamente las recomendaciones de la OCDE, ambos informes de CONPES no lograron generar políticas duras por adelantado.

CONPES 3854 evaluó las secuelas de los objetivos establecidos en 3701, uno de los cuales fue «fortalecer la legislación sobre seguridad y defensa cibernética», sin embargo, el documento sólo desarrolla una regulación estricta dirigida a la protección de los derechos y datos personales. Si bien menciona una política nacional de seguridad digital, en sí, sólo proyecta la construcción de un «plan» a ejecutar entre 2016 y 2019 para diseñar la política, con la esperanza de su implementación, utilizando CONPES 3854 como guía, en 2020.

Entonces, si bien CONPES 3854 reconoce la necesidad de adaptar la legislación a las amenazas de rápido movimiento en el ciberespacio, las políticas de Colombia aún están a la zaga de las nuevas amenazas. Ambos informes de CONPES definieron la infraestructura crítica cibernética, pero las regulaciones de protección aún no se han implementado. El Equipo de Respuesta de Seguridad de Emergencia de Colombia (COLCERT) es el principal responsable de proteger la infraestructura crítica nacional contra incidentes cibernéticos que amenazan la seguridad nacional, pero carece de APP para ayudar a reforzar esta protección. A pesar de la cooperación internacional y las pautas de la Convención de Budapest, aún no se ha implementado una política para el país con respecto a la ciberseguridad y la defensa, y los grupos de la sociedad civil tienen muchas reacciones negativas con respecto al enfoque de CONPES 8354 por experiencias negativas.

tivas en asuntos militares, económicos y de derechos humanos, como la privacidad (Colombia, Freedom on the Net, 2018).

## **Regulaciones del ciberespacio en países que utilizan sistemas de derecho consuetudinario**

Para analizar países con sistemas legales comunes, hemos seleccionado Belice y Trinidad y Tobago. Hasta la fecha, la legislación sobre transacciones electrónicas es lo más cerca que Belice ha estado de la legislación cibernética, la Ley de Intercepción de Comunicaciones de 2010 (disposiciones relacionadas con la interceptación y la autorización), la Ley de Transacciones Electrónicas de 2003 (facilita el uso y la protección adecuados de transacciones), y la Ley de Telecomunicaciones de 2002 (protege las telecomunicaciones y describe los delitos y las sanciones por incumplimiento) (UNODC, United Nations Office on Drug and Crime, s. f.). Belice es uno de los países de la región que no tiene reglamentaciones relacionadas con la protección de datos, ciberseguridad y el delito en el ciberespacio, hay una ley de libertad de información (2000) que protege la información personal de los ciudadanos, pero no menciona los datos electrónicos (Belice, 2000). La estrategia de desarrollo a mediano plazo de Belice 2010-2013 sirvió como marco para la creación de una legislación que, entre otras cosas, abordaría cuestiones de «protección de datos y privacidad, cibercrimen y seguridad de la red».

La estrategia también destaca el nombramiento de un grupo de trabajo sobre TIC que creará y actualizará la política nacional de TIC; sin embargo, sólo parece haber una estrategia nacional de TIC (2011), y no menciona problemas cibernéticos ni protección de datos (Flowers, 2011). La Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico y el Plan de Trabajo 2015-2018 es otro marco creado por Belice para guiar a su Oficina Central de Tecnología

de la Información (CITO) para producir el marco del gobierno electrónico.

Aunque la estrategia no se centra mucho en la seguridad cibernética, uno de sus pilares es mejorar la seguridad nacional, con uno de los muchos objetivos destinados a «construir capacidad técnica y legislativa para responder, mitigar y proteger del cibercrimen y los delitos dentro del sector público». La estrategia también recomienda la creación de un equipo de respuesta a incidentes de seguridad informática (CSIRT) para producir información de seguridad cibernética, apoyo en caso de un incidente cibernético y colaboración. Sin embargo, no se ha creado el CSIRT, aunque la policía nacional a menudo colabora con CSIRT internacionales cuando se trata de problemas cibernéticos. Belice no cuenta con legislación sobre seguridad cibernética, mencionan en su estrategia la importancia de proteger la infraestructura crítica y la necesidad de proteger las redes de información, aunque no definen qué es infraestructura crítica en el país.

Por último, la estrategia afirma que el CITO trabajará con la agencia responsable del cibercrimen y la ciberseguridad para producir una política y estrategia, así como un plan de acción nacional de ciberseguridad, y asegura que el gobierno de Belice se centrará en la creación de políticas y legislación que respalden la estrategia. En 2017, se organizó un Simposio de Seguridad Cibernética nacional con el objetivo de la colaboración y el desarrollo entre los sectores público y privado que se ocupe de cuestiones de seguridad cibernética. Si bien es cierto que se han desarrollado eventos como simposios, y se han creado varias estrategias que se ocupan de las futuras regulaciones de seguridad cibernética, el país no ha implementado completamente ninguna de las pautas que abordan cuestiones cibernéticas y carece de la AAP para la cooperación.

Al igual que muchos otros países de LAC, el enfoque de Trinidad y Tobago con respecto a la ciberseguridad ha estado en la protección de datos. La regulación más reciente del país es la Ley de Protección de Datos (DPA) de 2011, que brinda protección a la privacidad personal y la información que es

recopilada por organismos públicos y privados; sin embargo, la DPA funciona como si no se hubiese implementado, ya que el organismo de aplicación de la ley, la Oficina del Comisionado de Información, aún no se ha establecido, y muchas de las disposiciones de la DPA no se han puesto en ejecución (Tobago, 2012). El comisionado de información, al establecerse, tendría la capacidad de ingresar a las bases de datos e interrogar a los ciudadanos, así como buscar y recopilar sus datos sin una orden judicial (Lyn-der-say, 2019). Esto, junto con el hecho de que ciertas disposiciones del proyecto de ley aún no se han ejecutado (como las que protegen los derechos de los periodistas), ha generado preocupaciones sobre el equilibrio correcto de la privacidad y los derechos constitucionales a la libertad. En 2016, el Ministerio de Administración Pública y Comunicaciones acordó revisar y potencialmente modificar la ley, pero hasta la fecha, no se han implementado los cambios.

El Gobierno también ha creado una APP que incluye los operadores públicos y privados y los propietarios de infraestructura energética crítica, que se enfoca en prevenir, anticipar y responder a todas las amenazas al sector energético del país. Con respecto al delito cibernético, Trinidad y Tobago elaboró una estrategia nacional de seguridad cibernética en 2012, que tuvo como objetivo proporcionar pautas para toda la legislación al respecto. Algunas de las cosas más importantes que hace este documento es definir la infraestructura crítica en la nación, y centrarse en la interdependencia de la protección de la infraestructura de información crítica (CIIP) y la protección de la infraestructura crítica (CIP), utilizando el marco y la asociación internacional para implementar la legislación y crear la conciencia educativa y de formación. Si bien el marco presenta buenas ideas, aún no ha cumplido todas sus potencialidades.

El Proyecto de Ley de Delitos Cibernéticos de 2017 aún no se ha promulgado y enfrenta una gran reacción social. Al igual que el DPA, el proyecto de ley penaliza a periodistas y denunciantes que filtren datos obtenidos ilegalmente, incluidos documentos del Gobierno. Éste es un problema para los ciudadanos porque este tipo de filtraciones son algunas de las únicas formas en que

puede responsabilizar al Gobierno, y la falta de leyes establecidas impide la capacidad del país para avanzar en esta materia. Además, hay un retraso en la conciencia y los avances en seguridad cibernética debido a la falta de voluntad política para asignar los recursos financieros y humanos.

## **Regulaciones del ciberespacio en países que utilizan una combinación de sistemas de derecho civil y común**

Con respecto a los países de la región que utilizan una combinación de ambos sistemas legales, hemos optado por analizar los esfuerzos legislativos de Guyana y Puerto Rico. Guyana actualmente no tiene legislación sobre protección de datos. En 2015, el Gobierno modificó su proyecto de ley de las instituciones financieras para permitir que la autoridad de recaudación de ingresos de Guyana (GRA) acceda a los datos de todos los ciudadanos para diversos fines de investigación, lo que suplantó el requisito del proyecto de ley anterior para que el GRA haga una solicitud legal antes de obtener acceso a dichos datos (Paul, 2015). Esto recibió críticas de la Comisión del Sector Privado (PSC) debido a la falta de legislación que proteja la información confidencial en el país. Aunque el PSC recomendó la adopción a corto plazo del marco legal aplicado en Estados Unidos por el fiscal general, no se ha logrado nada en este sentido (*Guyana Times*, 2015).

Desde entonces, el Gobierno ha declarado públicamente que la necesidad de dicha regulación de privacidad aún no es necesaria debido a las obligaciones de los tratados internacionales con EE. UU. (Paul, 2015). Como la Ley de Cumplimiento Fiscal de Cuentas Extranjeras (FACTA) la cual exige que las personas que viven fuera de EE. UU. produzcan informes anuales de sus cuentas financieras no estadounidenses, que para Guyana proviene del GRA. En términos de entidades gubernamentales, Guyana tiene una Agencia Nacional de Gestión de Datos que no se enfoca en aspectos de protección de datos (Telecommunica-

tions, 2016). En 2018, se aprobó un proyecto de ley de cibercrimen que fue originalmente criticado por el Partido Progresista Popular de la oposición (PPP) por cláusulas que restringían los derechos de la prensa y amenazaba a los denunciantes al criminalizar a los usuarios de computadoras que promuevan el descontento hacia el Gobierno.

En este sentido, el Gobierno produjo enmiendas que eliminaron los obstáculos a la prensa libre y definió de manera más rígida el tipo de datos electrónicos que se prohibirían. Incluso con estas enmiendas vigentes, el congreso continuó en desacuerdo sobre varias disposiciones y se negó a asumir la responsabilidad de incluir ciertas cláusulas, ya que el PPP no estuvo presente para votar en ciertos momentos del proceso de enmienda del proyecto de ley o careció de los poderes para votar. Todavía se carece del apoyo de ciertos miembros del Gobierno (Reporter, 2018). Una ventaja del proyecto de ley es que es un requisito para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluidos los fiscales estatales y la capacitación obligatoria en seguridad cibernética, sin embargo, los profesionales del derecho aún no han recibido dicha capacitación.

Además, muchos abogados han argumentado que el proyecto de ley no está alineado con la Convención de Budapest y carece de disposiciones que permitan la cooperación internacional, sin embargo, Guyana no ha firmado ni ratificado la convención y, por lo tanto, no está legalmente vinculada a ella (COE, 2018). Además, Guyana está atrasada en la evaluación de sus activos y vulnerabilidades de infraestructura crítica (CNI), y los propietarios de CNI rara vez se adhieren a los estándares de seguridad o informan de incidencias debido a la falta de legislación sobre la identificación de CNI (Bank e IDB, 2016). En 2015, Guyana colaboró con expertos del Comité Interamericano contra el Terrorismo (OEA / CICTE) de la OEA en un taller para identificar las mejores prácticas de otros países en el desarrollo de un marco de política nacional de ciberseguridad, como en Trinidad y Tobago (StabroekNews, 2015).

Otro objetivo del taller fue establecer una fuerza de tarea nacional para abordar las necesidades cibernéticas del país, lo que

aún no se ha logrado. Aunque el país ha establecido un CIRT nacional para proporcionar análisis y respuesta a incidentes de los problemas de seguridad cibernética, sus capacidades son limitadas debido a la ausencia de una estrategia o política nacional de seguridad cibernética y la falta de conciencia sobre los problemas relacionados con la ciberseguridad en el Gobierno. El CIRT tampoco se rige por la legislación, sino por la aprobación del gabinete, y actualmente no existe un requisito legal para que el sector privado denuncie los incidentes cibernéticos al Gobierno. Los principales desafíos para el futuro en materia de regulación de la seguridad cibernética de Guyana son la falta de personal con las habilidades requeridas, la ausencia de regulaciones nacionales, la capacitación inadecuada y el hecho de que las amenazas de seguridad cibernética actualmente no son vistas por el Gobierno como prioridad (OAS y Symantec, 2014).

Antes de explicar los esfuerzos regulatorios en Puerto Rico, es importante comprender el sistema legal como territorio asociado de Estados Unidos, la región de LAC, así como que la mayoría de los puertorriqueños ven el territorio como parte de América Latina. Antes de su afiliación con los EE. UU., se utilizaba el código civil español. Debido a que EE. UU. utiliza un sistema de derecho consuetudinario basado en la doctrina del precedente judicial, Puerto Rico adoptó un sistema legal mixto que incorpora aspectos de derecho consuetudinario y civil (Zorilla y Law, 2019). En este sentido, tiene la capacidad de crear y enmendar su propia constitución, el título 48 del Código de EE. UU., «Territorios y posesiones insulares», requiere que Puerto Rico adopte todas las leyes estatutarias de EE. UU., que no son «localmente inaplicables» (Institute, 2012). El país tiene su propia Corte Suprema y aplica nuevas leyes basadas en precedentes de jurisprudencia (Institute, 2010); sin embargo, la Corte Suprema de EE. UU. puede revisar las decisiones de la Corte Suprema de Puerto Rico en un *writ of certiorari* (capacidad de revisión de las decisiones de la corte).

Puerto Rico adoptó la legislación de seguridad cibernética de EE. UU., y ha implementado sus propias regulaciones, a saber, de protección de datos (Seda-Fernandez y Haack, 2019). Actual-

mente no tiene una autoridad general o una ley única que describa amplias regulaciones de protección de los datos de los ciudadanos. Sin embargo, existen algunas leyes individuales que regulan aspectos de la información de identificación personal de los ciudadanos. Una de las primeras piezas de la legislación relativa a la protección de datos personales es la ley 111 de 2005 (Ley de Seguridad de la Información Ciudadana de los Bancos de Datos), que establece requisitos para que las entidades comerciales protejan la información personal de los consumidores que actualmente están bajo la custodia de dichas entidades.

La ley 234 se implementó en 2014 para exigir a las entidades comerciales que descarten todos los datos para proteger la privacidad del consumidor al eliminar la información personal, y que sea ilegible o indescifrable por cualquier método (Yordán, 2019). Recientemente, se ha presentado el proyecto de ley 607 a la Cámara de Representantes que modifica la ley 234 para exigir a los titulares de información de identificación personal que notifiquen a los consumidores sobre violaciones o acceso no autorizado a su información personal dentro de las 24 horas posteriores de darse cuenta (States, 2017). Esta enmienda tiene por objeto proteger aún más los datos personales de los ciudadanos y ampliar las protecciones contra el robo de identidad.

Reconociendo la falta de legislación que establezca parámetros para proteger las crecientes acumulaciones de datos personales por parte de las empresas, también ha propuesto el proyecto de ley 1231 del Senado, que crearía la Ley de Protección de Privacidad Digital para garantizar los derechos a la privacidad al incluir regulaciones de protección para la información contenida en bases de datos automatizadas y manuales de negocios del sector privado. El objetivo principal del proyecto de ley es permitir que los ciudadanos exijan a una empresa que se abstenga de vender su información personal a terceros, lo que actualmente no está restringido. Además, los ciudadanos podrían solicitar a una empresa que elimine su información personal de sus bases de datos o registros y avisar a terceros con los que se

han compartido los datos para que hagan lo mismo (Miranda, 2019).

Hasta ahora, los intentos de adaptar leyes obsoletas muestran su compromiso de abordar las nuevas amenazas que surgen del acceso mejorado a la información personal. El problema principal que se enfrenta es la falta de una autoridad global de protección de datos o ciberseguridad para abordar los problemas de privacidad y seguridad. Además, se carece de una ley de protección de datos que abarque todos los aspectos de los problemas de seguridad de los ciudadanos, así como la ausencia de cualquier regulación de seguridad cibernética, específicamente con respecto a la infraestructura crítica, ya que el Gobierno aún no ha comenzado su discusión.

## Conclusiones

Los países de la región de América Latina y el Caribe enfrentan muchos desafíos de seguridad cibernética dado el rápido ritmo de las amenazas. La mayoría de los obstáculos provienen de la falta de coordinación entre los sectores público y privado, los recursos y la capacidad mínimas, la ausencia de un marco legal y la incapacidad para implementar regulaciones lo suficientemente rápido como para mantenerse al día con las nuevas amenazas, especialmente en los países que utilizan sistemas de derecho civil.

Los países que se centran en la protección de datos y la privacidad, a menudo descuidan la definición y protección de su infraestructura crítica, y los países que forman una legislación sobre delitos informáticos se centran en acceder a la información de los ciudadanos y, por esta razón, se ha generado rechazo público debido a preocupaciones de privacidad; los países de derecho civil también pueden tener dificultades para establecer APP útiles debido a la falta de libertad de contratación. Los países de LAC que utilizan el derecho consuetudinario aún no han creado jurisprudencia sobre estos temas, la naturaleza fluida de EE. UU. ha demostrado la flexibilidad del sistema, especialmen-

te cuando se trata de cuestiones de privacidad. Por ejemplo, en 2018 *Carpintera vs. Estados Unidos* creó un precedente declarando un requisito de orden legal para obtener datos de teléfonos celulares de ciudadanos estadounidenses (Wessler, 2018).

Si bien la jurisprudencia en EE. UU. es útil, la UE sirve como pionera en los esfuerzos cibernéticos, y a menudo influye en las acciones de regiones como EE. UU. y LAC. Es probable que a la UE le resulte más fácil lidiar con los problemas de ciberseguridad porque utilizan un sistema legal mixto, que incorpora aspectos tanto del derecho civil como del derecho consuetudinario. Esto les permite gobernar sobre ciertos aspectos de la ley, ya que no se mezclan los intereses políticos y la competencia en el mercado y han aumentado sus capacidades debido a su libertad de contrato a través de las APP y la cooperación internacional para implementar el compromiso general con la seguridad cibernética. La UE también se centra en algunos de los aspectos más importantes de la ciberseguridad: privacidad de datos, infraestructura crítica y cibercrimen.

En 2018, la UE aprobó un Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) con el objetivo de actualizar las leyes que protegen la información personal de los ciudadanos. El GDPR no sólo otorga control a los ciudadanos sobre sus datos, sino que también regula cómo los actores públicos y privados manejan la información personal (EUGDPR, 2018). Además, a diferencia de EE. UU, la UE se toma muy en serio la competencia en el mercado y la protección de datos. Actualmente, la región está buscando combinar los dos en un conjunto de restricciones que promuevan el valor de mercado de las compañías más pequeñas mientras regulan las compañías con gran poder de mercado que tienen acceso ilimitado a los datos de los usuarios.

En Estados Unidos, el poder del mercado en línea se mide por la cantidad de datos que un usuario está dispuesto a ceder a una empresa, y aquellos que acceden a la mayoría de los datos, como Facebook y Twitter, a menudo absorben los valores de los competidores menores, en otras palabras, monopolizan el mercado. Los tribunales a menudo sólo ven los monopolios comerciales en línea como un problema si claramente perjudican a los

consumidores. En este sentido, a la UE le resulta más fácil regular estas empresas, ya que los debates antimonopolio en Estados Unidos generalmente se procesan ante un juez, mientras que, en la UE, la propia Comisión Europea tiene el poder de decidir casos sin la aprobación de los Gobiernos nacionales. En Estados Unidos, sólo las agencias federales pueden imponer este tipo de leyes federales (Economist, 2019). Además, la privacidad es un derecho fundamental en la Carta de la UE, como la libertad de expresión que también está en la Constitución de Estados Unidos.

Debido a la postura dura de la UE sobre la privacidad, los reglamentos aquí a menudo son discutidos por sus mismos tribunales para determinar si las leyes estadounidenses son lo suficientemente protectoras como para permitir que los datos europeos fluyan a través de EE. UU. Si las regulaciones no están a la par con las de la UE, el funcionamiento de las compañías de internet de otros países, como las de Estados Unidos, podrían verse comprometidas (Economist, 2019). Además de las preocupaciones de privacidad, el Parlamento Europeo aprobó una ley de ciberseguridad (2019) que se centra en la experiencia de la Agencia de la Ciberseguridad de la Unión Europea (ENISA) y en el desarrollo de legislación, considerando las mejores prácticas, mejorando el desarrollo de capacidades en los Estados miembros, proporcionando educación y capacitación, y mejora de la cooperación con las APP para combatir los problemas de ciberseguridad y proteger la infraestructura crítica (Kurth, 2019).

Si bien la ciberdelincuencia se incorpora a la ley, también hay otros organismos que trabajan para combatir los ataques contra la infraestructura crítica, como el Centro Europeo de Ciberdelincuencia de Europol, junto con los esfuerzos de ENISA (EUR-LEX, 2013). En línea con los estándares de la UE, muchos países de LAC han seguido estas prácticas y adoptado regulaciones en congruencia con el GDPR. Brasil, por ejemplo, basó su ley de privacidad de datos en la UE, y muchos Estados de LAC han

aceptado las normas para la protección de datos, que utilizan el GDPR como una guía de política (Day, 2018).

Además, muchos países de LAC han acordado adherirse a la Convención de Budapest, que es un acuerdo internacional que establece los requisitos del marco de seguridad cibernética para cada miembro. Sin embargo, aún faltan acuerdos internacionales. Muchos países que han firmado y ratificado la Convención de Budapest aún no han implementado sus recomendaciones, y la convención no tendrá suficiente efecto sin la ratificación de miembros más grandes de la comunidad, como Rusia y China. Además, debido a que el ciberespacio no tiene límites, el derecho internacional vinculante es demasiado difícil de aprobar. Si bien las Naciones Unidas (ONU) han intentado trabajar para aliviar las amenazas internacionales de ciberseguridad, no se ha hecho mucho en lo referente a la adhesión internacional.

Los actos de delito cibernético son casi imposibles de identificar, y ningún tribunal de la comunidad internacional escucha casos relacionados con delitos informáticos internacionales, ya que no existe una ley internacional establecida que los prohíba y que sea vinculante para todos los Estados miembros de la ONU, y no existe una definición acordada de lo que constituye un cibercrimen (Chang, Chung, Chen y Chou, 2003). Realizar investigaciones para probar un ataque también es difícil sin infringir la soberanía de otra nación (UNODC, 2013). Es probable que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no presente una resolución sobre el delito cibernético debido a su composición actual, que incluye a Rusia y China, dos países que no se beneficiarían de tal resolución. Debido a estos problemas, así como a los mencionados anteriormente, es probable que la región continúe siguiendo a la UE para establecer sus propias regulaciones, y la utilización de la cooperación internacional y el establecimiento de APP como mecanismos más factibles para aumentar las posibilidades de regulación estaría dependiendo de la implementación de una legislación sólida a fin de combatir los problemas de ciberseguridad.

## Referencias bibliográficas

- Anatel (2017). Agencia Nacional de Telecomunicaciones. Recuperado de <https://www.anatel.gov.br/legislacao/procedimentos-de-fiscalizacao/887-portaria-50640>
- Bank, I. A. D. (2016a). IDB. Cybersecurity: Are We Ready in Latin America and the Caribbean. Recuperado de <https://publications.iadb.org/en/cybersecurity-are-we-ready-latin-america-and-caribbean>
- Bank, I. A. D. (2016b). IDB. Recuperado de <https://publications.iadb.org/en/cybersecurity-are-we-ready-latin-america-and-caribbean>
- Belize, Government (2000). Government of Belize. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/tasf/unpan025201.pdf>
- Chang, W., Chung, W., Chen, H. y Chou, S. (2003). An International Perspective on Fighting Cybercrime. *Intelligence and Security Informatics*, (2665), 379-384.
- COE. (2018). Cybercrime Digest. Cybercrime Programme Office of the Council of Europe (C-PROC). Recuperado de <https://www.coe.int/documents/9252320/19115368/CPROC+Digest+2018-05-01.pdf/bcef7798-011b-92b4-def8-4ed13dd03b4c>
- Colombia (2016). El futuro digital es de todos. Colombia cuenta con una política nacional de seguridad digital. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/15033:Colombia-cuenta-con-una-Politica-Nacional-de-Seguridad-Digital>
- Colombia (2018). Freedom on the Net 2018. Freedom House. Recuperado de <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2018/colombia>
- CyberCrime@IPA. (2011). CyberCrime@IPA. CyberCrime@IPA project of the Council of Europe and the European Union. Recuperado de <https://rm.coe.int/2467-htcu-study-v30->

9nov11/16802f6a33

- Day, J. (2018). Privacy and Cybersecurity Developments in Latin America. JDSUPRA. Recuperado de <https://www.jdsupra.com/legalnews/privacy-and-cybersecurity-developments-13277/>
- Economist, T. (2019a). The Cambridge Analytica Bill.
- Economist, T. (2019b). The Power of Privacy.
- EUGDPR. (2018). GDPR Key Changes. Recuperado de <https://eugdpr.org/the-regulation/>
- EUR-LEX. (2013). Directive 2013/40/EU. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:218:0008:0014:EN:PD>
- Flowers, G. (2011). Government of Belize. E Belize Accelerating Development. Recuperado de <http://lincompany.kz/pdf/Africa/Beliz2011.pdf>
- Fukuyama, F. (2011). *The origin of political order*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux.
- García, C. J. (2016). Diálogo digital. Military Magazine. Cyberdefense and Cybersecurity in Colombia. Recuperado de <https://dialogo-americas.com/en/articles/cyberdefense-and-cybersecurity-colombia>
- García, J. A. (2016). Diálogo digital. Military Magazine. Cyberdefense and cybersecurity in Colombia. Recuperado de <https://dialogo-americas.com/en/articles/cyberdefense-and-cybersecurity-colombia>
- Goldfajn, I. (2018). Banco Central Do Brasil. Resolucion CMN 4,658. Recuperado de <https://www.bcb.gov.br/ingles/norms/Resolution%204658.pdf>
- GuyanaTimes. (2015). Govt to Address Concerns on Data Protection Laws. Ministry of Global Affairs.
- Institute, L. I. (2010). 28 U. S. 734. Cornell Law.
- Institute, L. I. (2012). Cornell Law. 48 YSC 734.

- Kujawski, A. C. (2018). Law Reviews. Recuperado de <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-privacy-data-protection-and-cybersecurity-law-review-edition-5/1175622/brazil>
- Kurth, H. A. (2019). EU Parliament Approves the Proposal for Cybersecurity Act. Hunton Security Blog. Recuperado de <https://www.huntonprivacyblog.com/2019/03/28/eu-parliament-approves-the-proposal-for-cybersecurity-act/>
- Lyn-der-say, M. (2019). The Challenge of the Data Protection Bill. Trinidad and Tobago DLA Piper. Recuperado de <https://www.dlapiperdataprotection.com/index.html?t=law&c=TT>
- Meyer, A. (2010). Brazil Infrastructure. Recuperado de <https://www.brazil.org.za/brazil-infrastructure.html>
- Miranda, M. (2019). Bill Introduced to protect, regulate, personal data in Puerto Rico. Caribbean Business. Recuperado de <https://caribbeanbusiness.com/bill-introduced-to-protect-regulate-personal-data-in-puerto-rico/>
- Muggah, R. (2016). Legal and Regulatory issues Concerning Public-Private Partnership. World Bank Group. Recuperado de <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/legislation-regulation>
- Muggah, R. (2017a). Jane's by IHS Markit. Recuperado de [https://www.janes.com/images/assets/518/73518/Brazil\\_struggles\\_with\\_effective\\_cyber-crime\\_response.pdf](https://www.janes.com/images/assets/518/73518/Brazil_struggles_with_effective_cyber-crime_response.pdf)
- Muggah, R. (2017b). Jane's Military & Security Assessment Intelligence Center 2017. Jane's by IHS Markit. Recuperado de [https://www.janes.com/images/assets/518/73518/Brazil\\_struggles\\_with\\_effective\\_cyber-crime\\_response.pdf](https://www.janes.com/images/assets/518/73518/Brazil_struggles_with_effective_cyber-crime_response.pdf)
- Muggah, R. (2018). Council of Foreign Relations. Brazil's Critical Infrastructure Faces a Growing Risk of Cyberattacks. Recuperado de <https://www.cfr.org/blog/brazils-critical-infrastructure-faces-growing-risk-cyberattacks>

- OAS y Symantec. (2014). Latin America and Caribbean Security Trends. Organization of American States. Recuperado de [https://www.symantec.com/content/en/us/enterprise/other\\_resources/b-cyber-security-trends-report-lamc.pdf](https://www.symantec.com/content/en/us/enterprise/other_resources/b-cyber-security-trends-report-lamc.pdf)
- Organization of American States (2015). Organization of American States. Trend Micro. Recuperado de <https://www.sites.oas.org/cyber/Documents/2015%20-%20OAS%20Trend%20Micro%20Report%20on%20Cybersecurity%20and%20CIP%20in%20the%20Americas.pdf>
- Oyen, T. (2017). Cornell Law School. Legal Information Institute. Recuperado de [https://www.law.cornell.edu/wex/stare\\_decisis](https://www.law.cornell.edu/wex/stare_decisis)
- Paul, J. (2015). iNewsGuyana. No Immediate Need for Data Protection Laws-Finance Minister. Recuperado de <https://www.inewsguyana.com/no-immediate-need-for-data-protection-laws-finance-minister/>
- PPPLRC (2006). World Bank Group. World Bank. Recuperado de <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/legislation-regulation/framework-assessment/legal-systems/common-vs-civil-law>
- Reporter, S. (2018). Cybercrime Bill Passed. Guyana Chronicle. Recuperado de <http://guyanachronicle.com/2018/07/21/cybercrime-bill-passed>
- Seda-Fernández, E. J. y Haack, M. Y. (2019). Data Privacy Law. Recuperado de <https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/employment-2019/puerto-rico/3-data-privacy-law>
- Silva, N. B. (2018). LawReviews. The privacy, Data protection and cybersecurity law review. Recuperado de <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-privacy-data-protection-and-cybersecurity-law-review-edition-5/1175627/colombia>
- Souza, D. P. (2019). ICLG.com. Brazil: Cybersecurity 2019. Recuperado de <https://iclg.com/practice-areas/>

- cybersecurity-laws-and-regulations/brazil
- StabroekNews. (2015). Gov't to Hold Cyber Security Workshop. Recuperado de [www.stabroeknews.com/2015/news/guyana/08/05/govt-to-hold-cyber-security-workshop/](http://www.stabroeknews.com/2015/news/guyana/08/05/govt-to-hold-cyber-security-workshop/)
- States, O. (2017). Puerto Rico House Bill 607. Recuperado de <https://openstates.org/pr/bills/2017-2020/PC607/>
- Telecommunications (2016). For more on The National Data Management Agency. Recuperado de <https://mopt.gov.gy/agencies/national-data-management-agency/>
- Tobago, G. O. (2012). DLA PIPER. Data Protection Laws of the World. Recuperado de <https://www.dlapiperdataprotection.com/index.html?t=law&c=TT>
- UNODC. (2013). Comprehensive Study on Cybercrime. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ\\_Sessions/CCPCJ\\_22/\\_E-CN15-2013-CRP05/Comprehensive\\_study\\_on\\_cybercrime.pdf](https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_22/_E-CN15-2013-CRP05/Comprehensive_study_on_cybercrime.pdf)
- UNODC (s. f.). United Nations Office on Drug and Crime. SHERLOC Sharing Electronic Resources and Laws Crime. Recuperado de <https://sherloc.unodc.org/>
- Valeriano, J. y M. (2017). *Cyber Strategy the evolving character of power and coercion*. Nueva York: Oxford University Press.
- Weaver, Y. (2016). LSL CPAs and Advisors. Recuperado de <https://lslcpas.com/basic-differences-common-law-system-civil-law-system-terms-contracts-business/>
- Wessler, N. F. (2018). The Supreme Court's Groundbreaking Privacy Victory for the Digital Age. ACLU. Recuperado de <https://www.aclu.org/blog/privacy-technology/location-tracking/supreme-courts-groundbreaking-privacy-victory-digital-age>
- Yordán, N. T. (2019). Medida P C1484. Recuperado de [oslpr.org/legislatura/tl2013/tl\\_busca\\_avanzada.asp?rcs=P%20C1484](http://oslpr.org/legislatura/tl2013/tl_busca_avanzada.asp?rcs=P%20C1484)

Zorilla y Law, S. A. (2019). Puerto Rico Legal System.  
Recuperado de <https://www.zspalaw.com/puerto-rico-legal-system.html>

# EL VÍNCULO ENTRE SEGURIDAD Y MEDIO AMBIENTE: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA Y PRÁCTICA EN AMÉRICA LATINA

---

*Simone Lucatello*

## Introducción

La relación entre el medio ambiente y la seguridad se ha analizado de diferente manera en la literatura especializada. Con la aprobación de la nueva Agenda Global para el Desarrollo (la llamada Agenda 2030) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2015, la actual narrativa global del desarrollo y sus implicaciones para la sostenibilidad del planeta ha empezado a permear muchos sectores del quehacer de la comunidad internacional. Entre ellos, está el tema de la seguridad en sus diferentes facetas y que incluye la exploración de los nexos más profundos entre medio ambiente y, por ejemplo, la lucha al narcotráfico, el problema del cambio climático como amenaza a la seguridad nacional y más en general el problema de la sustentabilidad ambiental en relación con la seguridad en *lato sensu*.

De manera general, se pueden destacar algunas aproximaciones conceptuales en el análisis de la relación entre seguridad y medio ambiente como: 1) el deterioro del medio ambiente es considerado como el más transnacional de los problemas globales y, por ende, la lucha por mantener un medio ambiente sano es una dimensión importante de la paz, la seguridad nacional y los derechos humanos; 2) en los próximos cien años, un tercio de la cobertura mundial actual de la tierra se transformará, debido a que la sobrepoblación mundial se enfrentará a problemáti-

cas que impactarán a la salud, alimentación y estilos de vida, producción y desarrollo, implicando decisiones cada vez más difíciles entre consumo, explotación de servicios de los ecosistemas, restauración-conservación y gestión del medio ambiente en general (Zurlini, 2008); 3) la seguridad ambiental es fundamental para la seguridad nacional, dado que comprende la dinámica y las interconexiones entre los recursos naturales, el tejido social del Estado y la economía para lograr una mayor estabilidad local y regional.

Si bien el vínculo entre el medio ambiente, la paz, el conflicto, la desestabilización y la inseguridad humana pueden diferir de una situación a otra y de un país a otro, resulta importante debatir los vínculos entre estos elementos y otras variables de seguridad y conflicto para ofrecer mejores herramientas de análisis y acciones de políticas públicas (Environmental Security Institute, 2018).

## **La interacción entre el medio ambiente y la seguridad**

La seguridad ambiental tiene como objetivo proveer instrumentos para evaluar, controlar y revertir el nivel de amenazas de los ecosistemas en términos de bienes y servicios en escalas múltiples para las poblaciones del planeta. La pérdida y agotamiento de la naturaleza, a través de procesos antrópicos de erosión, explotación y otros procesos extractivos sumamente peligrosos para el planeta, plantean consecuencias de seguridad ambiental multidimensional. En la definición anterior, la seguridad ambiental tiene que ver, por lo tanto, con los riesgos y la vulnerabilidad de perder bienes y servicios que el planeta provee a sus habitantes y especies con todas las consecuencias catastróficas que eso conlleva.

La concepción general de la seguridad ambiental se basa en un postulado fundamental que es la interacción general entre el hombre y su entorno natural. Un primer punto de partida es que los ecosistemas naturales son esenciales para la superviven-

cia y el bienestar humanos a través de una función de aprovisionamiento, regulación, cultura y servicios de apoyo para la vida en el planeta. A pesar de la dependencia del hombre a su entorno natural, se han presentado evidencias científicas internacionales producidas en las últimas décadas sobre los impactos humanos en los sistemas ecológicos en todo el mundo, los cuales plantean escenarios de mediano y largo plazo catastróficos dado que el grado de explotación y de degradación de los ecosistemas es mayor a su capacidad de reproducción (Ecosystem Millennium Assessment, 2005). Por esta razón se ha señalado que, en pocos años, es posible que la vida del planeta se extinga debido a la cada vez menor capacidad de contar con recursos naturales útiles para la creciente población.

Como se ha mencionado, la relación entre el medio ambiente y la seguridad ha venido creciendo en los últimos años a raíz de la incorporación de los conceptos de seguridad en la agenda global de desarrollo (securitización de la agenda). Sin embargo, desde el periodo de la Guerra Fría, la cuestión del nexo entre estas dos dimensiones ha evolucionado hasta la actualidad, pasando por diferentes fases teóricas. Por ejemplo, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta el fin de la Guerra Fría (1945-1989), la noción de seguridad ambiental ha estado históricamente vinculada a los conflictos para la búsqueda y defensa de los recursos naturales y en particular en el ámbito de la geopolítica internacional del petróleo.

La preocupación expresa de la comunidad internacional, a través de varias cumbres globales sobre el medio ambiente desde los años setenta, se concentró en la degradación ambiental por el uso excesivo de recursos no renovables y la contaminación o empobrecimiento de lugares naturales desprotegidos (Lucatello, 2012) y que constituyen reservas ecosistémicas y estratégicas fundamentales para los humanos, como el caso del Amazonas o las grandes reservas de agua dulce como los grandes lagos de América del Norte. Por ello, desde los años noventa a la fecha, la noción de seguridad y medio ambiente se ha centrado principalmente en el papel de la escasez de recursos renovables como tierras de cultivo, bosques, agua y población

de peces (Zurlini, 2008). Tanto en los ámbitos internacionales como nacionales, se ha dedicado atención especial al tema del cambio climático y sus impactos, escalando el tema a nivel tan alto que el Pentágono y los militares de EE. UU. lo consideran como una de las mayores amenazas a su seguridad nacional por los impactos en el deshielo de los glaciares, el aumento de los incendios, el aumento de los niveles del mar, entre otros factores desestabilizantes, como comentan Brosig *et al.* (2019). Por lo tanto, la seguridad ambiental se discute actualmente como un concepto de política de seguridad internacional.

Por otro lado, la degradación ambiental tiene varios impactos en el comportamiento de los actores afectados por este fenómeno y puede desempeñar un papel desencadenante en los conflictos generados por control de recursos estratégicos para el desarrollo de una nación. En tal sentido, la disminución en la cantidad y calidad de los recursos naturales disponibles en el planeta, debido a las diferentes presiones que ejerce el ser humano en su entorno natural para su sobrevivencia, no sólo es rápida sino irreversible. El crecimiento demográfico y el acceso desigual a los recursos son los impulsores básicos detrás del aumento de los riesgos medioambientales y de seguridad. Recursos como el agua, el aire y el suelo son factores cruciales en cuestiones de seguridad, especialmente con respecto a la inestabilidad y la migración entre y dentro de países o regiones. Nuevamente, por los impactos del cambio climático, la escasez de recursos no renovables puede contribuir a la inestabilidad internacional, así como en los contextos nacionales y locales.

Una reciente investigación concluyó que la mayoría de los estudios sobre cambio climático y seguridad encontraron una correlación positiva entre el cambio climático y un mayor nivel de conflictos violentos (Sakaguchi *et al.*, 2017). De la misma forma, desde 2012, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático de la ONU (IPCC, por sus siglas en inglés) ha advertido sobre el aumento en la incidencia de eventos relacionados con temperaturas extremas, como inundaciones, sequías, déficit en la humedad de suelos, incendios y pestes, aunque existe un nivel de incertidumbre sobre la frecuencia e intensidad de aconteci-

mientos de climas extremos como tormentas tropicales, ciclones y tornados (IPCC, 2012). Se ha señalado que los cambios generados por el calentamiento global en los niveles de precipitación y de desertificación podrían, entre otras cosas, afectar la disponibilidad del agua y alterar el crecimiento de la vegetación. Existen grandes áreas de tierras degradadas (el cuerno de África, Irán, Iraq, India, Mongolia, China, Centroamérica y la cuenca del Amazonas, entre otras) que están experimentando cambios radicales por los impactos del clima; una de las consecuencias más importantes en términos de seguridad nacional es la migración (Ávila, 2010).

Si bien el cambio climático afectará la economía, seguridad y sistemas políticos en todo el mundo, actuará principalmente como un «multiplicador de amenazas» en aquellos Estados con capacidades limitadas para tratarlo. Por otro lado, la continua combustión de fuentes de energía fósil no sólo alimenta el cambio climático, sino que también tiene como impacto inmediato la contaminación del aire considerada la principal causa de muerte entre todo tipo de contaminación y la responsable de unos 6.5 millones de muertes sólo en 2015 (Rüttinger *et al.*, 2015).

Actualmente, la contaminación en sus diferentes formas mata quince veces más personas que una guerra y todas las formas de conflicto violento combinadas. Mientras que más de veinte países, entre ellos Francia, Reino Unido, Italia, Canadá y México, se comprometieron a lograr una rápida eliminación del poder nocivo del carbón en la nueva Powering Past Coal Alliance, se necesita hacer mucho más. A nivel global, la necesidad de energía aumentará en un 30% para 2040, con una enorme presión sobre los recursos naturales y su explotación (UNFCCC, 2017).

Finalmente, la creciente apropiación humana de los paisajes regionales y su constante modificación puede tener una variedad de efectos ecológicos, ambientales, económicos y sociales de gran magnitud, directamente relacionados con la seguridad. Zurlini (2008) ha señalado que el estudio de las interacciones entre humanos y el medio ambiente en los sistemas socioecológicos, los llamados socioecosistemas, es fundamental para

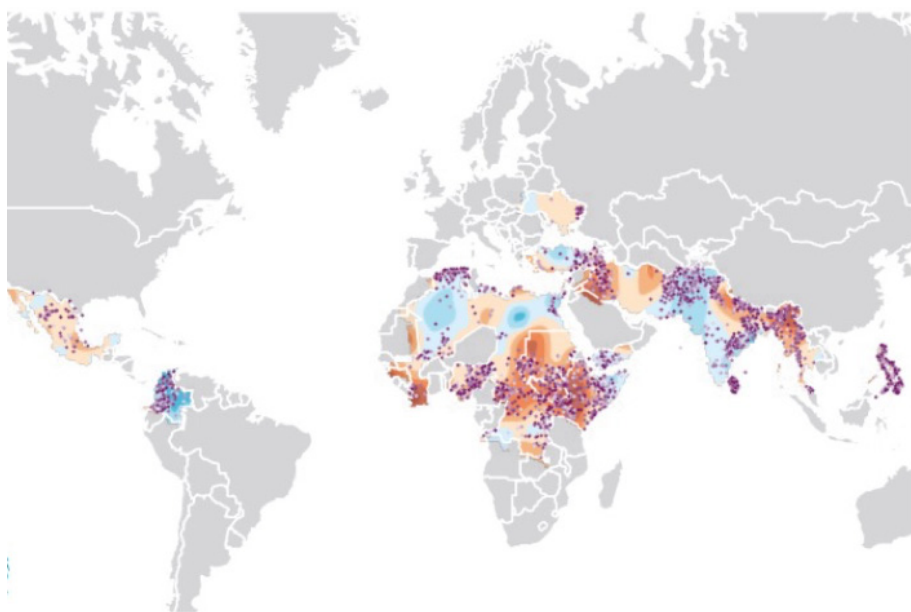
entender cómo los seres humanos crean y responden al cambio ambiental y modifican el paradigma de la seguridad.

En 2018, por primera vez en la historia de la ONU, el papel del medio ambiente en el fomento de la seguridad fue abordado en la Conferencia de Seguridad de Múnich, uno de los foros de política internacional más importantes del mundo, donde se han discutido algunos elementos arriba descritos como parte de un nuevo marco global de acción que vincula de manera más contundente el tema de la seguridad y el medio ambiente. Por ejemplo, se considera que las consecuencias ambientales de los conflictos militares son muchas veces mayores que su componente militar, o que la presencia de productos químicos o la refinación de petróleo en una zona de conflicto puede causar una catástrofe ecológica en los países vecinos. En los resultados del Informe Sobre Seguridad de Múnich (2018) se concluyó que existe una correlación directa entre las áreas de sequía y los conflictos de baja intensidad, entre otros hallazgos. El gasto global de seguridad a menudo resulta en inversiones masivas para contrarrestar amenazas altamente improbables a la seguridad nacional. Sin embargo, el gasto «verde» aborda una amenaza mucho mayor a la seguridad integral de las poblaciones del planeta. En tal sentido, argumenta el informe, los cambios ambientales pueden no ser tan inmediatos o presentes como otros factores que generan inseguridad, sin embargo, no son menos importantes para la seguridad global a largo plazo, dadas las amenazas que plantea la degradación ambiental y la forma en que la protección del medio ambiente puede ser una herramienta para la paz (UNEP, 2018).

Un elemento importante del reporte es el señalamiento del vínculo, que es cada vez más intenso, entre el cambio climático y los conflictos durante la última década. Según el reporte, y haciendo referencia al trabajo de Koubi (2018), existe un acuerdo sustancial de que los cambios climáticos contribuyen al conflicto en algunas condiciones y a través de ciertas vías. En particular, la literatura muestra que las condiciones climáticas generan conflictos en terrenos fértiles y en regiones que dependen de la agricultura y en combinación e interacción con otros factores

socioeconómicos y políticos, como un bajo nivel de desarrollo económico y marginación política de los países afectados. En particular, basado en el índice promedio de severidad de sequía de Palmer 2005-2014 y el programa de datos de conflictos 1989-2014 de la Universidad de Uppsala con respecto a conflictos civiles de baja intensidad (es decir, con menos de 25 muertos en combate), se produjo un mapa, reproducido aquí abajo, que examina la correlación entre los impactos del cambio climático y los conflictos violentos.

**Mapa 1. Correlación entre impactos climáticos y conflictos (Munich Security Report, 2018).**



Los puntos dibujados en el mapa en color púrpura indican los conflictos violentos ocurridos desde 2005, mientras los tonos que van del color azul al marrón, indican los índices de precipitaciones mayores (azul claro) y sequía total (café oscuro)

registrados durante el mismo periodo. Es evidente en este mapa observar cómo existe una correlación clara entre conflictos, precipitaciones y sequías en la franja subtropical del planeta. Es decir que los conflictos aumentan en presencia de fenómenos climáticos extremos como sequías o precipitaciones de lluvias muy intensas. Otros tipos de desastres de origen natural, como la erupción de un volcán, grandes tormentas, inundaciones, incendios, terremotos o ataques masivos de peste también son factores ambientales que afectan la integridad de un país y el bienestar de las poblaciones, por lo que también contribuyen a la inestabilidad política y se consideran amenazas para la seguridad nacional de un país.

## **Algunos ejemplos concretos: las drogas y el medio ambiente en América Latina**

En general, existen diferentes visiones de cómo las drogas se vinculan con el medio ambiente. En primer lugar, tanto la cocaína como la marihuana y otros estupefacientes provienen de plantas naturales. En tal sentido las llamadas plantaciones de coca, amapola y otras sustancias consideradas ilegales son parte de un ecosistema agrícola y ambiental que crece en zonas geográficas y latitudes específicas del planeta. Tanto por el lado de la producción, como de su consumo, los estupefacientes tienen un impacto ecológico importante. Algunos causan deforestación, un uso excesivo de agua, requieren de pesticidas y químicos para su reproducción, además de otras prácticas agrícolas peligrosas para el medio ambiente (Márquez, 1996).

En segundo lugar, las políticas de control y erradicación de los cultivos también causan enormes daños al medio ambiente. La geografía global del narcotráfico y las acciones de diversos países, en particular Estados Unidos, para reprimir y destruir los cultivos ilícitos, lleva consigo también una devastación constante que afecta no sólo a los ecosistemas, sino a las personas que viven cerca de los cultivos. En tal sentido, Márquez (1996) argumenta que las características espaciales, geográficas

y climáticas de la producción y erradicación de cultivos ilícitos han generado, en la región latinoamericana y en otras latitudes, graves daños a los ecosistemas de bosques, debido al uso de técnicas inapropiadas para su implementación, ya que, con el fin de incrementar su productividad o para su eliminación, se han aplicado innumerables y desproporcionadas cantidades de sustancias químicas, que al igual que en el proceso de producción de las drogas en cada una de sus etapas, son vertidas en el medio natural con los consecuentes efectos sobre los ecosistemas y, en especial, sobre las poblaciones y comunidades que se abastecen de los recursos naturales asociados como el agua y la tierra que queda contaminada.

En el caso de Colombia, por ejemplo, el cultivo de coca y amapola es, actualmente, la causa principal de destrucción de selvas y bosques; el impacto es especialmente grave sobre los bosques amazónicos y también sobre los bosques altos andinos. La policía nacional colombiana (2014) señala que la siembra de cultivo de coca de manera indirecta le representa al país la destrucción en términos ecológicos de 380 a 420 toneladas por hectárea de biomasa, para un déficit acumulado de 387 millones de toneladas de biomasa convertidas en cenizas y sedimentos que han originado cambios en los cuerpos de agua y contribuyen al cambio climático global. Algunas de las 210 especies de mamíferos reportadas para la Amazonía colombiana están amenazadas por la alteración del hábitat. Para el caso de esta Amazonía, el riesgo por la deforestación asociada a los cultivos ilícitos se cierne sobre 96 a 120 especies arbóreas por hectárea con más de 500 individuos por hectárea; esto significa perder 150 metros cúbicos por hectárea de madera, de los cuales un 30% son de probada potencialidad comercial. Estos procesos, combinados con otros factores, deforestan y transforman 600,000 hectáreas por año en el país, por lo que, de continuar, a la selva le quedan cuarenta años de existencia.

Además de los daños sobre la salud humana y social, la droga contribuye a los cambios y desequilibrios climáticos e hidrológicos planetarios, generados por la pérdida de regulación ecológica y del incremento de CO<sub>2</sub> atmosférico y su efecto invernadero

a consecuencia del arrasamiento de la selva. Gimeno (2017) señala que, en las fronteras amazónicas entre el Perú, Colombia y Brasil, la deforestación por causa de narco-cultivos constituye «una parte del ciclo erradicación, reubicación, boom, erradicación y reubicación, desatado por los esfuerzos de eliminación de la hoja de coca de las laderas serranas de Los Andes».

En un reciente artículo académico, Sesine (2017) proporciona pruebas contundentes de que los flujos de drogas que cruzan las Américas están directamente relacionados con las tasas de deforestación en la mayoría de América del norte y su biodiversidad. El artículo destaca la pérdida forestal en el corredor biológico mesoamericano (CBM)<sup>1</sup> debido al tráfico intensivo de las rutas de drogas y los conflictos entre las organizaciones narcotraficantes por la disputa y el control del territorio.

Otro factor de análisis es el tráfico ilegal de flora y fauna, considerado por la Interpol como el tercer tipo de negocio ilícito más importante del mundo, después del tráfico de estupefacientes y de armas. El tráfico de especies animales y vegetales afecta al medio ambiente ya que ocasiona daños al equilibrio ecológico de zonas donde las especies ya están en vía de extinción, se provoca el aumento de plagas al disminuir depredadores y se disminuye la biodiversidad, entre otros factores. En tal sentido, el PNUD y otros órganos han dado cuenta de otros oficios ilícitos como la pesca furtiva, la tala inmoderada y captura de fauna silvestre que «van aparejados» con el narcotráfico en términos de ganancias de la delincuencia. El resultado es la devastación de la ecología del paisaje de manera coordinada y sistemática (McSweeney, 2015).

Es posible considerar otro factor de interés que está ligado a la delincuencia organizada y su relación con los llamados negocios verdes o «ecomafias», derivados de actividades ilícitas en el sector ambiental. De la Torre (2014) señala que en particular se destaca la labor asociada al tráfico de sustancias tóxicas entre fronteras o el control de reciclado de productos químicos

---

► 1 El CBM es una iniciativa transfronteriza establecida hace una década para vincular los ecosistemas y los esfuerzos de bioconservación en México y Centroamérica.

o radioactivos. El caso más conocido de ecomafia global es el de la organización mafiosa italiana denominada N'Drangheta, cuyo giro principal a nivel europeo es la trata y la eliminación ilegal de residuos, la construcción ilegal y las actividades de excavación como un nuevo gran negocio que está ganando cada vez más peso, además del conocido tráfico ilegal de obras de arte robadas y animales exóticos. Según el último informe de la asociación medioambiental italiana denominada «Legambiente» de 2016, señala De la Torre (2014) que la cifra de delitos relacionados con esta materia asciende a 29,274, lo que supone más de ochenta delitos medioambientales cada día. Se dice en este informe que el beneficio ilícito ascendió en 2014 a 14,900 millones de euros y que lo protagonizaron cerca de 321 organizaciones criminales identificadas en clanes que, según este informe, han contado con la colaboración de funcionarios corruptos. En el caso de México, se puede mencionar la existencia de ecomafias que lucran con la perforación ilícita de pozos de agua, así como

con la compra de equipos de alta tecnología para riego, generalmente destinados para cultivos ilícitos (De la Torre, 2014).

**Figura 1. Dimensiones de la relación entre las drogas y el medio ambiente.**



Se identifica para este artículo una dimensión más, que, de manera indirecta, afecta al medio ambiente por medio de las actividades del narcotráfico y sus redes de delincuencia tanto internacional como nacional, y con el caso del lavado de dinero. Los carteles del narcotráfico pueden hacer lavado de dinero mediante instalaciones «legítimas» y negocios en sectores como la ganadería, café, plantaciones para aceite de palma y plantas de procesamiento de fruta y verdura o establecimientos como restaurantes. Señala McSweeney (2015) que la mayoría de las empresas narco-capitalizadas pueden expandirse rápidamente

debido a la impunidad, violencia y el enorme flujo de dinero en efectivo y, a su vez, les permite monopolizar terreno y mano de obra campesina, comúnmente a expensas de las propias rancharías de los campesinos y bosques comunales. En tal sentido y de acuerdo con la teoría económica aplicada al narcotráfico y sus ganancias, las rentas derivadas del cultivo y tráfico de productos ilícitos son catalizadores que transforman ecosistemas de alta productividad de uso mixto y agro-diverso para producción de diferente escala de alimentos, con impactos a diferentes niveles del medio ambiente y su entorno.

Finalmente, cabe mencionar que los activistas ambientales, incluyendo a los indígenas y líderes campesinos, guardabosques y periodistas son amenazados, y en algunos casos han sido asesinados por alzar la voz en contra de las actividades destructivas del medio ambiente asociadas al narcotráfico. Esta situación de denuncia ha llegado a niveles incontrolables por parte de los Gobiernos de la región latinoamericana, tanto que se registran índices de homicidios y desapariciones en continuación.

Se desprende de este análisis que las implicaciones y los nexos entre el tema de drogas y el medio ambiente abarcan diferentes espectros que van desde el problema de salud, educación, las políticas públicas e internacionales de control de drogas, los niveles de control territorial de la producción de drogas, además de las diferentes implicaciones del negocio criminal y su relación de explotación con el medio ambiente, entre otros.

## Conclusiones

La relación entre la seguridad ambiental y humana es muy compleja, y un campo de estudios en constante evolución. Se entiende de manera diferente en varias regiones, pero parte del asunto crucial que representa un vínculo muy estrecho entre la dependencia de los recursos naturales junto con los procesos económicos, políticos y ambientales que ejerce el hombre en su entorno, modificándolo. En América Latina y el Caribe existen múltiples amenazas a la seguridad ambiental y la forma de aten-

derlas requiere no solamente una adecuada conceptualización del tema, sino un marco de acción homogéneo. La incidencia de la seguridad ambiental en importantes actividades relacionadas con el aprovechamiento de sus recursos naturales, tales como la agricultura, minería, industria, generación eléctrica y turismo, constituyen el componente central de la protección ambiental de buena parte de la enorme biodiversidad en la región y también de sus poblaciones.

## Referencias bibliográficas

- Avila-Ackeberg, A. (2010). La consideración del medio ambiente como asunto de seguridad nacional. *Revista de Relaciones Internacionales*, UNAM, (107), 67-103. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/21322/20119>
- Brosig *et al.* (2019). *Implications of Climate Change for the U.S. Army*. United States Army War College. Recuperado de [https://climateandsecurity.files.wordpress.com/2019/07/implications-of-climate-change-for-us-army\\_army-war-college\\_2019.pdf](https://climateandsecurity.files.wordpress.com/2019/07/implications-of-climate-change-for-us-army_army-war-college_2019.pdf)
- De la Torre, A. (2014). *Ecomafia*. Investigación criminal. Recuperado de <https://investigacioncriminal.info/2014/07/16/ecomafia/>>
- Ecosystem Millennium Assessment (2005). Environmental Security Institute. Recuperado de [http://www.envirosecurity.org/activities/What\\_is\\_Environmental\\_Security.pdf](http://www.envirosecurity.org/activities/What_is_Environmental_Security.pdf)
- Faieta, J. (2016). *Políticas de drogas: mirando hacia el desarrollo*. Blog PNUD. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/blog/2016/5/16/Pol-ticas-de-drogas-mirando-hacia-el-desarrollo-Jessica-Faieta.html>
- Gimeno, F. (2017). *Las fronteras de Perú con Colombia y Brasil, nuevos frentes del narcotráfico*. Resumen Latinoamericano. Recuperado de <http://www.resumenlatinoamericano.org/2017/06/21/las-fronteras-de-peru-con-colombia-y-brasil-nuevos-frentes-del-narcotrafico>
- Health Poverty Action. (2015). Drug Policy and the Sustainable Development Goals. Recuperado de <https://www.healthpovertyaction.org/wp-content/uploads/2015/11/HPA-SDGs-drugs-policy-briefing-WEB.pdf>
- IDPC. (2017). Informe sobre el periodo de sesiones. Recuperado de [http://fileserv.idpc.net/library/CND%20Proceedings%20Report%202017\\_19.07ii.pdf](http://fileserv.idpc.net/library/CND%20Proceedings%20Report%202017_19.07ii.pdf)

- IPCC (2012). *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*. Cambridge University Press. Recuperado de [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/SREX\\_Full\\_Report-1.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/SREX_Full_Report-1.pdf)
- Koubi (2018). *Annual Reviews*. Recuperado de <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev-polisci-050317-070830#article-denial>
- Lucatello, S. (2012). *La cooperación internacional para el medioambiente: evolución actores e impacto*. Instituto Mora-Universidad Iberoamericana.
- Márquez, G. (1996). Medio ambiente y violencia en Colombia: una hipótesis. *Análisis Político*, (29), 113-116. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI. Universidad Nacional de Colombia.
- McSweeney, K. (2015). *El impacto de las Políticas de drogas en el medio ambiente*. Open Society Foundations. Recuperado de <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/impact-drug-policy-environment-sp-20160928.pdf>
- Munich Security Report (2018). Security conferencia. Recuperado de [https://securityconference.org/assets/02\\_Dokumente/01\\_Publikationen/MunichSecurityReport2018.pdf](https://securityconference.org/assets/02_Dokumente/01_Publikationen/MunichSecurityReport2018.pdf)
- Policía Nacional de Colombia (2014). *Coca: deforestación, contaminación y pobreza*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de <https://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/oferta/estudios/OF5022014-coca-deforestacion-contaminacion-pobreza.pdf>
- Rüttinger, L., Smith, D., Stang, G., Tänzler, D. y Vivekananda, J. (2015). *A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks*. International Alert, Woodrow Wilson International Center for Scholars, European Union Institute for Security Studies. Recuperado de <https://www.newclimateforpeace.org/#report-top>

- Sakaguchi, K., Varughese, A. y Auld, G. (2017). Climate Wars? A Systematic Review of Empirical Analyses on the Links Between Climate Change and Violent Conflict. *International Studies Review*.
- Sesine, S., *et al.* (2017). A spatio-temporal analysis of forest loss related to cocaine trafficking in Central America. *Environmental Research Letters*, 12. Recuperado de <http://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/aa6fff/meta>>
- UNEP (2018). Medio ambiente y seguridad, una relación para cuidar. Recuperado de <https://www.unenvironment.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/medio-ambiente-y-seguridad-una-relacion-para-cuidar>
- UNFCCC (2017). More Than 20 Countries Launch Global Alliance to Phase Out Coal. Recuperado de <https://cop23.unfccc.int/news/more-than-20-countries-launch-global-alliance-tophase-out-coal>.
- UNGASS (2015). UNGASS 2016: Antecedentes de la propuesta para establecer un grupo consultivo de expertos. Transnational Institute. Recuperado de [https://www.tni.org/files/publication-downloads/background\\_memo\\_november\\_ungass\\_2016\\_spanish\\_final.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/background_memo_november_ungass_2016_spanish_final.pdf)
- UNODC (2012). La delincuencia transnacional amenaza los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), dice director de UNODC durante la 21ª Sesión de la Comisión de Prevención del Delito. Recuperado de <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/frontpage/2012/04/24-transnational-crime-treathens-MDGs.html>
- UNODC (2016). Informe Mundial sobre las Drogas 2016.
- UNODC Brasil (2016). Políticas sobre drogas y el desarrollo sostenible es tema de nota técnica de UNODC. Recuperado de <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/frontpage/2012/04/24-transnational-crime-treathens-MDGs.html>

- Verdebandera Periodismo Ambiental (2013). Impacta el narcotráfico áreas naturales protegidas de México. Recuperado de <http://verdebandera.com.mx/impacta-el-narcotrafico-areas-naturales-protegidas-de-mexico/>
- Willaarts, B., Garrido, A. y Llamas, R. (eds.) (2014). *Water for food security and well-being in Latin America and the Caribbean. Social and environmental implications for a globalized economy.* Routledge: Fundación Botín.
- Zurlini G. y Muller, F. (2008). Environmental Security. Encyclopedia of Ecology. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/environmental-security>

# LA MIGRACIÓN COMO UN ASUNTO DE SEGURIDAD A VEINTE AÑOS DE LA CUMBRE DE TAMPERE (1999-2019)

---

*Ludmila Quirós*

## Introducción

Europa ingresó a una etapa de cambios significativos donde las fronteras ocuparon un rol central con la caída del muro de Berlín (1989) y los procesos de internacionalización de la economía global y la revolución tecnológica que inauguró una era de hiperconectividad sin precedentes. Desde esta perspectiva y al calor de una globalización imparable que había comenzado a transformar los procesos sociales, económicos, políticos y culturales en fenómenos mucho más complejos, masivos e interdependientes, los Estados europeos empezaron a afrontar serios desafíos que pusieron en jaque su soberanía y territorialidad, alterando su morfología tradicional de Estado-nación.

En este sentido, los nuevos tipos y dinámicas migratorias que Europa recibió al cabo de la década de los ochenta (caracterizados por una alta diversificación demográfica y cultural atraída por las crecientes oportunidades y expectativas laborales en la región meridional y sur del continente) empezaron a reconfigurar una nueva Europa posnacional, multicultural y multiétnica que más temprano que tarde abrió nuevas grietas a la democracia liberal y obstaculizó la integración supranacional, obligando a los europeos a definir qué hacer con los flujos migratorios en un contexto donde las fuerzas económicas de la globalización los empujaban hacia una apertura indiscriminada de sus fronteras, al tiempo que las preocupaciones de seguridad emergentes

los empujaban a cerrarlas (Hollifield, 2004). Esta paradoja liberal, que afectó en gran medida a las democracias industrializadas del norte y del sur de Europa, llevó a pensar que la seguridad de los Estados podría verse afectada por los movimientos de población y que, a su vez, estos últimos podrían verse afectados por las consideraciones de seguridad (Weiner, 1990).

Mucho ayudó a esa nueva percepción de la migración el impacto identitario que los nuevos flujos migratorios ejercieron sobre las estructuras sociopolíticas europeas por un lado, y el surgimiento de movimientos a favor y en contra de la inmigración por el otro, cuyos efectos (desterritorialización y disolución de la soberanía estatal) y contra-efectos (reterritorialización y renacionalización de la política) se consolidaron como las verdaderas tensiones al interior del bloque europeo que imposibilitaron el desarrollo de una política migratoria y de asilo común, y allanaron el camino para la implementación de políticas migratorias mucho más restrictivas basadas en la construcción social de la inmigración como una cuestión de seguridad (Huysmans, 2000).

Ese cambio de actitud en la forma de pensar la migración (que pasó de ser un fenómeno de índole política y económica a ser considerada como un problema de seguridad nacional asociado a las amenazas transnacionales [Bigo, 1998; Huysmans, 2000]) dio lugar a una incipiente colaboración intergubernamental en el ámbito de la inmigración, el derecho de asilo y la cooperación policial y judicial que se cristalizó a través de los grupos Trevi 3 (1985) y Trevi 92 (1989), que abordaron —en el marco de la lucha contra el terrorismo y los problemas de orden público— el control fronterizo de la inmigración. A estas primeras medidas se les sumaron rápidamente dos más: el Acuerdo de Schengen (1985) (que suprimió los controles internos para reforzar los externos, convirtiendo al área en una excluyente zona de securitización colectiva) y el Acta Única Europea (AUE) de 1986, que dispuso la adopción de medidas necesarias para establecer progresivamente el mercado interno, el cual debía implicar el establecimiento de un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales

estuviese garantizada de acuerdo con las disposiciones del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA).

Siendo la libertad y la seguridad dos preocupaciones centrales del proceso de integración, el Consejo Europeo de Rodas —de carácter estrictamente intergubernamental, que tuvo lugar en 1988— volvió a poner sobre la mesa el nexo migración-seguridad, al proponer medidas tendientes a relacionar la libre movilidad de las personas con la seguridad ciudadana y la cooperación en asuntos de justicia e interior. El resultado de ese grupo de trabajo fue el Documento de Palma de Mallorca de 1989, que se constituyó como un paso previo para el establecimiento del tercer pilar del Tratado de Maastricht de 1992, al enfatizar una mayor coordinación de los asuntos migratorios con el área de seguridad interna.

Con la llegada de la década de los noventa (y con ella, del incremento de la inmigración irregular hacia Europa) la emergencia de más argumentos a favor de proteger la identidad nacional de la amenaza migratoria, fue canalizada en una lógica securitista aplicada a los nuevos instrumentos para gestionar la migración y el asilo —Tratado de Maastricht, Schengen y Convención de Dublín—, que no sólo priorizaron el control del bloque por sobre la protección de los migrantes vulnerables, sino que además le ofreció a los Estados miembros la posibilidad de crear nuevas formas de poder y de reforzar su enfoque restrictivo hacia el fenómeno migratorio —el Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Migración y Asilo de 1998 es un claro ejemplo de ello—, conduciendo a la imposición de agendas de seguridad que excedieron las limitaciones de la propia Unión (Kostakopoulou, 2002).

Esto dio como resultado un nuevo paradigma de gestión migratoria basado en la dimensión externa de la política europea en materia de migración y asilo (Boswell, 2003) y en la reconceptualización de las fronteras exteriores del Schengen como «el lugar donde comienza la estrategia de gestión» (Ceriani, 2009), lo cual condujo a una significativa y creciente externalización de la política de control migratorio, que se llevó a cabo a través de diferentes mecanismos, como la tercerización del control mi-

gratorio, la cooperación con países emisores y de tránsito de la inmigración (cuyo rol en reducir los flujos irregulares se enfatizó mucho más tras la Agenda Europea de Migración de 2015 y el Marco de Asociación de 2016) y el reforzamiento de las fronteras exteriores de la Unión Europea (UE) por medio de sofisticados sistemas de vigilancia fronteriza (Saddiki y Lakhdar, 2019, p. 170). Un ejemplo de esto último ha sido el establecimiento de la agencia Frontex, en 2004.

Hacia finales de la década, la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam supuso nuevos cambios en la política migratoria y de asilo del bloque de la UE. La incorporación del acervo de Schengen, sumado a la comunitarización parcial del tercer pilar, intentaron darle a la política migratoria del bloque un carácter más supranacional, concentrando en la Comisión Europea buena parte del desarrollo político en esta área. Esto claramente allanó el camino para la cumbre de Tampere que vino después, la cual se ocupó de fijar las directrices para la elaboración de un área de libertad, seguridad y justicia abierta a todos.

Si bien no fue la primera vez que el vínculo migración-seguridad se estrechaba, tras los acontecimientos del 11-S, fueron muchos los Gobiernos en el mundo que revisaron sus sistemas de vigilancia y control migratorio con el objetivo de limitar la libre circulación de personas a lo largo de sus fronteras e incrementar la remoción de los «extranjeros invasores» (Sánchez, 2015). En este sentido, los países europeos no fueron la excepción, aunque no fue hasta la crisis de los refugiados de 2015 cuando la estructura reorientó su política hacia la migración, reforzando la criminalización de la inmigración irregular (Triandafyllidou e Illes, 2016) e incentivando la detención migratoria y el uso de tácticas penales para gestionar el conflicto internacional y los flujos de migrantes y refugiados (Martin y Mitchelson, 2009).

El presente capítulo repasa la migración como un asunto de seguridad europea a veinte años de la Cumbre de Tampere (1999) que sentó las bases para el desarrollo de un área de libertad, seguridad y justicia, y generó recomendaciones para la creación de políticas comunes de migración y asilo, a partir de la aproximación de legislaciones nacionales de extranjería

y la gestión eficaz de los flujos migratorios basada en el «trato justo» hacia nacionales de terceros países. Para ello consideraremos a la «crisis de los refugiados» de 2015 como el momento más álgido en el cual los conceptos de migración y seguridad se estrechan, dando como resultado una agenda migratoria contraria a los valores fundacionales de la Unión Europea como son el Estado de derecho y el respeto por los derechos y libertades fundamentales.

## **El nexa migración-seguridad: un viejo conocido de la Unión Europea**

Analizar la migración como un asunto de seguridad resulta por demás complejo, toda vez que ambos conceptos son inherentemente subjetivos. Sin embargo, la asociación de uno con otro no resulta ser un fenómeno actual en la UE. Siguiendo a Huysmans y Squire (2009), la migración vinculada a los asuntos de seguridad emergió en la vieja Europa en un contexto marcado por las dislocaciones geopolíticas asociadas con el fin de la Guerra Fría y como resultado de los amplios cambios sociales y políticos vinculados con la globalización.

Como consecuencia de ello, la ineludible transformación de las nuevas sociedades europeas abrió la puerta a amenazas no estatales de carácter transnacional que obligaron, hacia fines de la década de los ochenta, a redefinir el concepto de seguridad nacional para abarcar nuevos actores que podían vulnerarla. En este contexto, la migración sirvió como un punto de referencia conveniente para miedos y temores inespecíficos (Faist, 2004), los cuales llevaron a estereotipar al fenómeno migratorio a partir de determinantes culturales, religiosos, étnicos, políticos, económicos y sociales, que inauguraron una nueva era de muros orientada a dividir personas, culturas y territorios (Leuenberger, 2019).

De ahí que, como bien sostiene Huysmans (1995), al enfocar la seguridad como un valor o una condición a la que aspirar, se asume que la política migratoria pueda ser desarrollada en

términos que: a) incrementen la seguridad de los Estados, b) incrementen la seguridad de los migrantes o c) incrementen, la seguridad de ambos, Estado y migrantes, y que al hacer esto, los movimientos migratorios ingresen irremediabilmente al campo de la seguridad donde se consolidan como una «amenaza» (Huysmans, 1995).

Si bien esto no implica considerar que todos los inmigrantes sean amenazantes para un Estado, lo cierto es que la elección de este enfoque ha permitido la legitimación de distinciones identitarias excluyentes que derivaron en la categorización de ciertos inmigrantes como merecedores de controles mucho más intensos (Squire, 2009).

En este sentido, la discusión sobre las identidades y el rol que los flujos migratorios podían representar para la seguridad de los Estados fue el tema de debate inevitable del mundo pos-Berlín, hasta que la irrupción de los atentados terroristas del 11-S en Estados Unidos obligaron a plantear nuevos interrogantes sobre situaciones y respuestas excepcionales que podían poner en riesgo las libertades individuales en pos de una seguridad nacional quebrantada (Pinyol-Jiménez, 2012).

Frente a este nuevo escenario, la amenaza tuvo nombre (terrorismo islámico), religión (musulmana) y procedencia (países árabes), lo cual resultó ser una razón suficiente para que el vínculo entre la identidad y la seguridad se estrechara, generando una mayor securitización de las agendas de migración que acabaron imponiendo controles migratorios más duros, al tiempo que expandieron la islamofobia y la arabofobia en Europa y Estados Unidos (Triandafyllidou, 2005).

En el caso particular de Europa, los eventos del 11-S se convirtieron en una nueva fuente de inspiración para los argumentos políticos antiinmigratorios que desde la década de los noventa —como resultado de la mayor visibilidad mediática que ocuparon los desplazados por la Guerra de los Balcanes— ya venían vinculando a los flujos migratorios con el terrorismo, la criminalidad y el malestar social (Weiner, 1992; Lohrmann, 2000). A pesar de esto, no será hasta la «crisis de los Cayucos» de 2005-2006, la Primavera Árabe de 2011 y la «crisis de los refu-

giados» de 2015, cuando la percepción de la inmigración como una amenaza a la seguridad se termine de enfatizar (Pinyol-Jiménez, 2012, p. 40).

A partir de entonces, las estrategias de securitización variaron de forma y tenor, reorientándose hacia una creciente militarización de las fronteras exteriores de la Unión Europea (Saddiki y Lakhdar, 2019, p. 175).

## **El Consejo Europeo de Tampere (1999): de la libertad, la seguridad y la justicia a un espacio excluyente de securitización colectiva**

La búsqueda de seguridad y equilibrio con los derechos humanos ha sido y es un desafío constante en la UE. De hecho, buena parte de los tratados constitutivos (Maastricht, Ámsterdam, Tampere y Lisboa) han puesto énfasis en alcanzar un compromiso compartido entre los Estados miembros para hacer del bloque europeo un área de libertad, seguridad y justicia basada en el respeto irrestricto hacia la democracia, la igualdad y el Estado de derecho. Sin embargo, las distintas «crisis» que la Unión Europea ha venido afrontando durante las últimas décadas no han hecho más que poner en jaque su sistema de principios y valores fundamentales, y su rol como garante de paz.

En este escenario y a veinte años de la cumbre de Tampere (1999) que fijó los lineamientos para crear un espacio de libertad, seguridad y justicia —cuya base jurídica ya se encontraba en el artículo 3, apartado 2 del Tratado de la Unión Europea— se hace cada vez más imperioso hacer un balance de las razones que han transformado ese ideal en un espacio excluyente de securitización colectiva (Ceccorulli, 2019), las cuales están ampliamente relacionadas con el énfasis puesto en la seguridad, la criminalización migratoria, la carencia de un trato justo hacia nacionales de terceros países y en las importantes restricciones

a la libertad de circulación que se han venido incrementando durante los últimos diez años.

Como bien sabemos, 1999 fue un año decisivo para la política de migración y asilo de la Unión Europea. Tras la puesta en vigor del Tratado de Ámsterdam (que estableció nuevos objetivos para la justicia y los asuntos internos que abarcaron vigilancia, aduanas, cooperación legal, visas, inmigración, asilo y un plan de acción para establecer un área de libertad, seguridad y justicia dentro del bloque común) el Consejo Europeo de Tampere, convocado a los efectos por el propio Tratado, determinó que la construcción de esa área sería de ahora en adelante una prioridad de la agenda política europea y que debía erigirse sobre las directrices estipuladas por el Tratado de Ámsterdam y el Plan de Acción de Viena de 1993. A su vez, se acordó la elaboración de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y se reiteró finalmente la necesidad de desarrollar políticas comunes de asilo y migración, basadas irrestrictamente en el control constante de las fronteras exteriores para detener la inmigración ilegal y combatir a aquellos actores que se benefician de ésta perpetrando delitos internacionales (tráfico de inmigrantes). En este sentido, el Consejo hizo fuerte hincapié en la Convención de Ginebra sobre refugiados como guía base para ofrecer garantías a quienes buscasen protección o acceso en algún país europeo, al tiempo que resaltó que la libertad de circulación no se consideraría un derecho privativo de los ciudadanos comunitarios, sino una facultad que permitiera a cualquier ciudadano del mundo la posibilidad de circular y permanecer de forma legal y segura en el territorio de la Unión. Para que ello ocurriera, los Estados debían comprometerse a armonizar de forma paulatina sus leyes nacionales de extranjería, e implementar políticas de integración concretas y eficaces, con capacidad de garantizar los plenos derechos a todos los nacionales de terceros países residentes de forma legal en cualquier Estado miembro de la UE. Esto tenía que complementarse, a su vez, con el desarrollo de un área europea genuina de justicia, basada en un acceso fácil, un mutuo reconocimiento de las decisiones judiciales y en una gran convergencia de los sistemas jurídicos nacionales en un cuerpo

legal común. Sin embargo, Tampere se transformó en todo lo contrario a lo que pregonó.

Por un lado, siendo la política de migración y asilo una condición indispensable para la concreción de un espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ), el Consejo Europeo de Tampere sólo atinó a hacer recomendaciones generales acerca de aspectos globales que una futura política migratoria común debía considerar, entre los cuales se incluyeron: a) la administración compartida de los flujos migratorios, comprendiendo tanto los controles fronterizos como el combate a la migración irregular, b) el trato justo hacia los nacionales de terceros países en relación a los asuntos de admisión e integración y c) la asociación con los países de origen de la inmigración en relación a la dimensión externa de la política de migración (Papagianni, 2014, p. 377). Si bien esto se llevó parcialmente a la práctica —sobre todo lo atinente a la tercerización migratoria y el incremento de control fronterizo—, como contrapartida no sólo no se favoreció la comunitarización de la gestión migratoria estipulada por el Tratado de Ámsterdam, sino que tampoco se impidió que cada país siga haciendo su política interior de forma soberana.

En lo concerniente a la materia asilo y refugio, Tampere abrigó una postura dual, dividida entre las preocupaciones de seguridad que los líderes europeos traían a colación de las crecientes entradas de ilegales y migrantes traficados a Europa y la necesidad de dar una respuesta humanitaria y solidaria a los solicitantes de protección internacional. El resultado de esa disyuntiva dio lugar al pedido urgente al Consejo Europeo para la implementación de un sistema de identificación de solicitantes de asilo (Eurodac, 2013) que lejos de profundizar un enfoque global, comprehensivo y solidario hacia la problemática de los refugiados, se acabó constituyendo en una nueva herramienta de control migratorio que, desde entonces, no ha hecho más que promover la criminalización de la irregularidad (Reglamento UE N° 603/2013).

Si bien ese énfasis en la seguridad interna propuesto por Tampere no estaba alejado de las políticas restrictivas que ya se venían aplicando desde la década de los setenta, la novedad

de la Reunión Especial del Consejo Europeo en Finlandia estuvo en la legitimación que hizo de la securitización migratoria y de la externalización de la acción exterior orientada a frenar la inmigración irregular. Por un lado, esto se vio reflejado en los elementos esenciales propuestos por el programa de Tampere (1999-2004) para el establecimiento de un futuro Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), los cuales debían estar comprometidos y vinculados con el objetivo de «pelear seriamente contra el crimen organizado transnacional» (Grewcock, 2003). Por otro lado, esto se observó en la presión que los promotores de la integración regional ejercieron para establecer una zona de seguridad que mantuviera alejados del bloque europeo a «criminales e inmigrantes irregulares», como condición necesaria para la consecución de la agenda (Grewcock, 2003).

En resumen, si uno compara los lineamientos de Tampere con los acontecimientos posteriores a la cumbre, constatará que en la práctica el programa original no se cumplió y que en lugar de avanzar en medidas concretas que tendieran a estructurar un área de libertad, seguridad y justicia sostenida sobre los pilares del Estado de derecho, la Unión Europea avanzó hacia el establecimiento de una zona excluyente de securitización colectiva basada en un férreo sistema de vigilancia y control que fue completando la estructura previa de criminalización migratoria (Europol), mediante la introducción de nuevos mecanismos como la agencia Frontex (2004), el sistema Eurodac (2013) y el sistema de vigilancia de fronteras Eurosur (2013).

## **El escenario pos-Tampere: la crisis de los refugiados y la política de la emergencia «securitizada»**

2015 fue un punto de inflexión para la Unión Europea. Con la problemática de los refugiados sirios en ciernes y el arrastre de la crisis griega, el proyecto de integración europeo parecía estar al borde del colapso. Frente a este escenario, la falta de un plan

de contingencia y las fallas de las instituciones supranacionales para responder ante lo urgente, hicieron caer a la Unión Europea en una crisis externa de autonomía y en una crisis interna de legitimidad.

Extenuado por ambas, el bloque europeo basó la gestión de la crisis en un conjunto de medidas cortoplacistas, destinadas a revertir la imagen de una institución desbordada y paralizada ante la opinión pública global. Con este propósito, la UE externalizó el control migratorio trasladando los costos de gestión a terceros países (Sanahuja, 2016), con quienes trabó acuerdos espurios de readmisión y retención de migrantes y refugiados (Níger, Libia, Turquía y Ruanda) como una forma de contraprestación a la ayuda al desarrollo y/o una flexibilización de los requerimientos al proceso de adhesión al bloque de la UE (caso Turquía). En este mismo contexto, y basado en la fuertemente securitizada Agenda Europea de Migración de 2015, se establecieron centros de acogida (*hotspots*) en los países de origen de la migración y se elaboró un manual de retorno (*Return Handbook*) para apoyar a los Estados miembros en la aplicación de la directiva del retorno.

Como corolario, se formuló una propuesta para el establecimiento de un sistema común y permanente para el reasentamiento en situaciones de emergencia y se incrementaron los presupuestos de la agencia Frontex y de los programas de recolocación, al tiempo que se estableció un enfoque común para garantizar la protección de personas desplazadas en asociación con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Finalmente, y reconociendo las limitaciones estructurales que la Unión Europea había manifestado frente a la crisis de los refugiados, el por entonces presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker (2014-2019) encomendó a los Estados miembros la implementación de vías legales como una forma de reducir los incentivos a la inmigración irregular, llevando la atención a los países de origen con el objetivo de tratar los factores de expulsión a través de un plan de inversión (Plan Juncker). Esto se complementó con una nueva reformulación de la seguri-

dad fronteriza, que reforzó el rol de Frontex y de los sistemas de vigilancia externa escudándose en un falso estado de emergencia migratoria.

En este sentido, y justificada por ese estado de emergencia, la Unión Europea combinó la política de cooperación con fuertes medidas de securitización migratoria que incrementaron la militarización de la vigilancia marítima, así como también la eficiencia de los sistemas de Tecnología de la Información (Eurodac, Sistema de Información de Visa y Sistema de Información de Schengen), que se volvieron claves para reducir la inmigración irregular y retornar migrantes ilegales.

Si bien como argumenta Sanahuja (2016) este tipo de acciones no resultaron nuevas (teniendo en cuenta que la externalización de la gestión migratoria [Política Europea de la Vecindad, el Enfoque Global hacia la Migración y los Procesos de Jartum y Rabat] junto con el control remoto de la migración ya habían sido implementadas en años anteriores), lo cierto es que la gestión de la crisis de los refugiados ha dado claras muestras de un cambio sustantivo en el tratamiento de la inmigración y el asilo por parte de la UE, el cual ha tendido a enfocarse mucho más en el aspecto externo y en la securitización del fenómeno migratorio en claro detrimento de la solidaridad y el respeto a los derechos fundamentales de los migrantes internacionales.

Estos hechos se han visto reflejados en numerosas acciones unilaterales de los Estados miembros —sobre todo de aquellos considerados las «puertas de entrada» a Europa— las cuales han incluido la suspensión parcial y/o endurecimiento del acuerdo de Schengen (a través del reforzamiento del control de las fronteras internas, por ejemplo, entre Austria y Alemania y/o su cierre como mecanismo para evitar el ingreso de inmigrantes), la implementación de políticas de criminalización de la ayuda humanitaria (a través del cierre de puertos, como el de Lampedusa, en Italia), la suspensión unilateral del Reglamento de Dublín —llevado a cabo por el gobierno de Viktor Orbán en Hungría—

y la construcción de muros antiinmigratorios en nombre de la «protección del interés nacional» (Sanahuja, 2016, p. 81).

Los años posteriores al pico de arribos de 2015 no vio mejoras sustantivas. Por el contrario, demostró por qué el objetivo de Ámsterdam y Tampere de crear una política de migración y asilo común, sumado al establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia continuaba fracasando.

En este sentido, a la reticencia de los Estados miembros a aceptar los mecanismos de redistribución y reubicación de refugiados y solicitantes de asilo sujetas al principio de igualdad solidaria, Europa le agregó el auge de los movimientos soberanistas, nacionalistas, euroescépticos y populistas que comenzaron a socavar desde adentro la legitimidad del bloque supranacional, generando una división entre los Estados miembros y las instituciones de la UE, que puso en riesgo los principios y valores de la Unión Europea en nombre de la crisis.

## **Conclusión: a veinte años de Tampere**

La necesidad de crear un espacio de libertad, seguridad y justicia ha sido un imperativo de la integración europea desde la celebración del Tratado de Roma de 1953, que había logrado unir las partes de una Europa disgregada en nombre de un objetivo común: la convivencia armoniosa de un grupo de países que históricamente habían resuelto sus disputas por medio de la guerra.

Con el paso de los años y la estructuración paulatina del edificio supranacional, la vieja Europa se consolidó como una potencia normativa que había madurado sus diferencias sobre los principios de la libertad, igualdad, democracia, Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos de propios y ajenos. Esto hizo que su modelo de integración fuera emulado por unos y otros y que se erigiera al bloque supranacional como el paradigma del institucionalismo liberal y el humanitarismo.

Sin embargo, las diferentes crisis y transformaciones que le tocó afrontar dejaron al descubierto la fragilidad de sus cimien-

tos y la falta de solidaridad entre sus miembros. En este sentido, la cuestión migratoria se ha constituido históricamente como el punto más débil de la integración.

Abordada desde la década de los setenta como un problema de seguridad antes que un fenómeno cultural, social y político, las migraciones internacionales han sido siempre un factor de disputa que ha interpelado los principios y valores de la UE en más de una ocasión, impidiendo la conformación de un área de libertad, seguridad y justicia, pero consagrando en su lugar un espacio condicionado y securitizado para unos pocos.

Frente a este escenario se hace evidente reconocer que Tampere ha tenido objetivos demasiado ambiciosos. De hecho, a veinte años de su celebración, la deuda con la conformación de una política migratoria y de asilo común sigue tan pendiente como hace dos décadas. Tanto como la aplicación de los principios de democracia y Estado de derecho y el equilibrio entre la seguridad y los derechos humanos. De ahí que para recuperar la agenda estratégica del Consejo Europeo de Tampere se torne imperioso poner énfasis en cuatro áreas de acción: a) el respeto irrestricto por los derechos fundamentales y el Estado de derecho, b) la recuperación de la confianza mutua entre los miembros de la UE y sus instituciones, c) una protección conjunta del territorio de la UE que no ponga al ciudadano comunitario y no comunitario como un sujeto pasible de control, y finalmente d) el cambio de enfoque securitista por uno de derechos y desarrollo humano.

El 1 de diciembre de 2019 la Unión Europea inició un nuevo ciclo político con la asunción de las nuevas autoridades en las principales instituciones del bloque común. De acuerdo con la flamante presidenta de la Comisión Europea (CE), la alemana Úrsula von der Leyen, la agenda europea 2019-2024 estará centrada en el diseño de un nuevo pacto migratorio y de asilo que comprenda la revisión de las fronteras externas, los acuerdos de repatriación y una reforma eficaz del sistema de Dublín. En este contexto y luego de rectificarse —aún como presidenta electa— por crear la agencia para la protección de la forma de vida europea (que nunca vio la luz pero que tendía a fortalecer el ya refor-

zado vínculo entre la migración y la seguridad), Von der Leyen declaró que el objetivo de su gestión será devolverle a Europa los valores que perdió. ¿Podrá entonces la Unión Europea cambiar su enfoque securitista hacia la migración? Por el momento es poco probable. Esto es así porque a pesar de ser la manifestación más obvia de la globalización, la migración es una cuestión de soberanía de los Estados. De ahí que no podamos esperar una flexibilización de las restricciones y limitaciones a la libre movilidad. En lugar de esto, y teniendo en cuenta las reconfiguraciones políticas globales, regionales y locales influenciadas por el auge de los movimientos populistas conservadores, el nativismo y el nacionalismo, se espera que éstas tiendan a mantenerse o profundizarse.

## Referencias bibliográficas

- Bigo, D. (1998b). L'immigration à la croisée des chemins sécuritaires. *Révue Européenne des Migrations Internationales*, 14, 25-46.
- Boswell, C. (2005). Migration in Europe. Global Commission on International Migration.
- Ceccorulli, M. (2019). Back to Schengen: the collective securitisation of the EU free-border area. *West European Politics Journal*, 42, 302-322.
- Ceriani, P. et al. (2009). Report on the situation on the Euro-Mediterranean Borders: From the Point of View of the Respect of Human Rights. Work package 9, University of Barcelona.
- Faist, T. (2004). The migration-security nexus. International migration and security before and after 9/11. Willy Brandt series of Working Paper. School of International Migration and Ethnic Relations Malmö University.
- Golder, M. (2003). Explaining variation in the success of extremen right parties in Western Europe. *Comparative Political Studies*, 36, 432-466.
- Grewcock, M. (2003). Irregular migration, identity and the State – The Challenge for Criminology. *Current Issues in Criminal Justice*, 15(2), 114-135.
- Hollifield, J., Martin, P. y Orrenius, P. (2014). Controlling Immigration: A global perspective. Stanford University Press.
- Huysmans, J. y Squire, V. (2009). Migration and Security. Handbook of Security Studies. Londres.
- Huysmans, J. (1995). Migrants as a security problem: dangers of securitizing social issues. Migration and European Integration: The dynamics of inclusión and exclusion. Londres: Pinter Publishers.
- Kostakopoulou, T. (2000). The protective Union: Change

- and Continuity in Migration Law and Polity in Post-Amsterdam Europe. *Journal of Common Market Studies*, 38, 497-518.
- Leonard, S. (2010). Eu border security and migration into the European Union: Frontex and securitization through practices. *European Security Journal*, 19, 231-254.
- Leuenberger, C. (2019). Crumbling walls and mass migration in the Twenty-First Century. En R. Jones, *Open Borders, in Defense of Free Movement* (pp. 177-190). Georgia.
- Lohrmann, R. (2000). Migrants, Refugees and Insecurity: current threats to peace? *International Migration*, 38, 3-22.
- Martin, L. y Mitchelson, M. (2009). Geographies of Detention and Imprisonment: Interrogating Spatial Practices of Confinement, Discipline, Law and State Power. *Geography Compass*, 3, 459-477.
- Papagianni, G. (2014). EU migration policy. En A. Triandafyllidou y R. Gropas, *European Immigration: A sourcebook* (pp. 377-388). Ashgate.
- Pinyol, G. (2012). The migration-security nexus in short: instruments and actions in the European Union. *Amsterdam Law Forum*, 4, 36-57.
- Saddiki, S. y Lakhdar, M. (2019). Open Internal Borders and Closed External Borders in the EU. En R. Jones, *Open Borders, in Defense of Free Movement* (pp. 169-176). Georgia.
- Sanahuja, J. (201). La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y diplomacia de la chequera. Anuario Ceipaz 2015-2016.
- Sánchez, G. (2015). *Human Smuggling and Border Crossings*. Routledge.
- Squire, V. (2009). The securitization of migration. An absent presence? En G. Lazaridis y K. Wadia, *The securitization of migration in the EU*.
- Triandafyllidou, A. (s. f.). Irregular Migration in Europe: Myths

and realities. Aldershot: Ashgate.

Triandafyllidou, A. (2005). Nuevos retos para Europa: migración, seguridad y derechos de ciudadanía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (69), 39-59.

Triandafyllidou, A. (2019). Europe failed immigrants after the Berlin Wall fell, now it risks doing the same. Open Democracy. Recuperado de <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/europe-failed-immigrants-after-berlin-wall-fell-now-it-risks-doing-same/>

Triandafyllidou, A. y Ilies, M. (2010). EU policies on irregular migration.

Weiner, M. (1992). Security, Stability and International Migration. *International Security*, 17, 91-126.

# **PARTE III**

## **Exigencias del Estado de derecho a las instituciones de seguridad**

# ¿TIENE SENTIDO MEDIR LA IMPUNIDAD? COMPARANDO EL DISEÑO DE ÍNDICES Y ESTUDIOS SOBRE IMPUNIDAD APLICADOS AL CASO MEXICANO

---

*Juan Antonio Le Clercq*

*«La impunidad premia el delito, induce su repetición  
y le hace propaganda».*

*Eduardo Galeano, Patas arriba: la escuela del  
mundo al revés.*

*«Que el poder sea el mejor negocio de México, su ver-  
dadera industria nacional, es una consecuencia de algo  
más importante que el lucro: la impunidad, el consenso  
sobre las prerrogativas del poder».*

*Gabriel Zaid, La economía presidencial*

## Introducción

En los últimos años la impunidad se ha convertido en un factor clave para explicar los grados de violencia, inseguridad o corrupción que caracterizan al caso mexicano. De acuerdo con el Índice Global de Impunidad (IGI), México destaca por muy altos niveles de impunidad en comparación a otros casos internacionales. Mientras que el Índice de Impunidad México (IGI-MEX), advierte que prácticamente todos los estados comparten grados muy altos de impunidad y problemáticas muy

semejantes en lo que refiere a funcionamiento y estructura en los sistemas de seguridad y justicia. En este capítulo se analiza la forma en que diferentes estudios han contribuido a la medición del fenómeno de la impunidad con el objetivo de influir en la formulación de políticas basadas en evidencia. Si bien no todos estos estudios tienen como objetivo central medir directamente la impunidad, retoman criterios o abordan en forma complementaria esta problemática.

El objetivo del presente es identificar coincidencias en la aproximación analítica, así como diferencias relevantes en metodología, definición conceptual y modelo estadístico. Para el desarrollo de la argumentación, se analizan el Índice Global de impunidad México (IGI-MEX), el Índice de Estado de Derecho México (IEDM), el Índice de Impunidad (IIH) contenido en el documento «Hallazgos, seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal acusatorio», el Índice Estatal de Desempeño de Procuradurías y Fiscalías (IEDPF) y el Índice de Paz México (IPM). De igual forma, aunque o consiste propiamente en un índice actualizable cada determinado tiempo, revisamos también el análisis desarrollado por Ortiz y Vázquez (2019).

Nuestro enfoque se centra en comparar el objetivo general de estos instrumentos cuantitativos, las características de sus definiciones conceptuales, la selección de dimensiones analíticas y variables, las fuentes de información utilizadas, al igual que la existencia de correlación en sus resultados. Nuestra conclusión es que, a pesar de sus diferencias metodológicas, los estudios contribuyen a mostrar una perspectiva más integral y multidimensional para entender la magnitud que adquiere la impunidad y la forma en que afecta el desempeño de instituciones y políticas públicas.

En la primera parte, se analiza la problemática de construir sistemas de indicadores relacionados con la medición de atributos propios del Estado de derecho y las consecuencias en particular que buscan acercarse al fenómeno de la impunidad. En la segunda parte, se discute la relevancia de medir la impunidad para el caso mexicano. En la tercera parte se examinan las características de los principales instrumentos cuantitativos que

miden directamente o se acercan en forma indirecta al fenómeno de la impunidad para el caso mexicano.

## **El discreto encanto de los sistemas de indicadores**

Diversos estudios señalan la importancia del desarrollo de sistemas de indicadores como vía para comparar grados de desempeño institucional o efectividad de las políticas públicas. La relevancia de un sistema de indicadores, como parte de un modelo de gobernanza donde se enfatiza la necesidad de evidencia en los procesos de toma de decisiones, depende necesariamente de factores como coherencia en la construcción conceptual y de metodología, la definición de dimensiones y selección de indicadores, así como la confiabilidad y calidad de los datos existentes (Munck y Verkuilen, 2002; Kaufmann, Kraay y Kaufman, Daniel, Aart Kraay y Mastruzzi, 2010; Merry, Davis y Kingsbury, 2015).

Estos elementos afectan en sí el diseño de cualquier sistema de indicadores, pero adquieren una importancia central en casos enfocados al análisis de problemas relacionados con el desempeño del Estado de derecho, el acceso a la justicia, el respeto a los derechos humanos o la seguridad pública, en tanto la información disponible puede resultar insuficiente, la voluntad de autoridades para reportar datos, muy limitada, las diferencias entre sistemas institucionales, considerables y la información disponible en cada caso, extremadamente variable o de calidad cuestionable. Problemas que se agudizan cuando el análisis requiere realizarse a nivel subnacional y no sólo a partir de identificar promedios nacionales.

Skaaning (2010), en un estudio enfocado directamente a comparar la construcción de siete índices sobre Estado de derecho, señala que las diferencias en criterios tales como alcance del modelo, principios integrados en la conceptualización, los elementos tomados en consideración para realizar la medición o los criterios que rigen para la agregación de los datos afectan la relevancia de los resultados, la plausibilidad de realizar

comparaciones y su alcance al momento de buscar su aplicación en políticas públicas o reformas institucionales. Por lo mismo, la construcción de sistemas de indicadores requiere de mayor precaución al momento de definir e implementar metodologías y en el desarrollo de herramientas analíticas enfocadas específicamente a medir grados de Estado de derecho en forma comparada<sup>1</sup>.

En un estudio dirigido también a analizar instrumentos de medición sobre Estado de derecho, para Versteeg y Ginsburg (2016) es notable que, a pesar de diferencias en la definición conceptual, existen altos grados de correlación entre cuatro de los principales índices para medir Estado de derecho. Más que reflejar en sí la esencia del Estado de derecho de acuerdo a sus principios rectores, la coincidencia existente puede explicarse por preponderancia de las estrategias de medición y similitudes en la selección de indicadores, antes que por coincidencia conceptual. De hecho, los estudios analizados reflejan conceptos en escalas más altas de abstracción que la definición tradicional de «Estado de derecho», relación estrecha con índices cuyo objeto es la medición del fenómeno de la corrupción, así como un peso significativo de las valoraciones de los expertos en la definición de la metodología<sup>2</sup>.

Arellano, Flores y Sánchez (2019) destacan la existencia de problemas similares al analizar veintiún estudios cuyo objetivo es medir grados de corrupción. Aunque en este caso la complejidad temática se incrementa como resultado del carácter oculto de los actos involucrados, así como por el peso que adquieren factores contextuales y la combinación de causas individuales, organizacionales y sistémicas. A partir de una metodología que compara atributos como verificabilidad, claridad, precisión, exclusión, oportunidad y relación entre indicador y medición,

---

► 1 Los índices sobre Estado de derecho analizados son Bertelsmann Transformation Index; Freedom in the World, Countries at Crossroads y Nations in Transit, de Freedom House; Global Integrity Index; International Country Risk Guide, y Worldwide Governance Indicators.

► 2 Los índices analizados en este estudio son: Freedom in the World; Heritage Foundation Rule of Law Index; World Governance indicators, y World justice Project Rule of Law Index.

los autores identifican que, a pesar de que se utilizan diferentes aproximaciones conceptuales, existe coincidencia en las metodologías y, por lo mismo, los sistemas de indicadores suelen retomar un discurso general sobre la corrupción, cuando en realidad sus variables se enfocan a medir tipos específicos de actos, como cohecho, soborno, enriquecimiento ilícito, colusión, etcétera. La conclusión destaca la necesidad de focalizar, especificar, clarificar y medir en forma más precisa actos y prácticas específicas, más allá de la afirmación de un concepto general, para garantizar mediciones longitudinales comparativas con mayor validez metodológica.

Finalmente, Merry (2011) pone énfasis en algunos de los riesgos más comunes asociados con el desarrollo de sistemas de indicadores. Por un lado, en tanto los sistemas de indicadores representan tecnologías del conocimiento, instrumentos cuantitativos para reducir la complejidad de la realidad creando un conjunto ordenado de datos y de cifras, difícilmente pueden considerarse como metodologías «neutrales», al depender del origen y calidad de los datos, de un diseño, modelo estadístico y selección de indicadores particulares, al igual que de determinadas fuentes de financiamiento o agendas políticas. Esto implica que, a través de un sistema de indicadores, se puede contribuir a explicar e intervenir fenómenos de la realidad, pero también que puede terminar por fabricarse una realidad conceptual artificial a partir de las variables seleccionadas y los resultados obtenidos. Por otra parte, y relacionado con lo anterior, la construcción de datos se relaciona también con procesos de gobernanza, en el sentido de que si bien consisten en instrumentos técnicos para mejorar los procesos de toma de decisiones a partir de evidencia, al mismo tiempo son producto de relaciones sociales y políticas en los que la competencia por recursos, influencia y visibilidad, así como la vinculación a agendas corporativas o públicas específicas, pueden afectar tanto los objetivos de la medición, como sus conclusiones e impacto en las políticas públicas.

Recapitulando, la construcción de índices estadísticos y sistemas de indicadores tiene el potencial para explicar realidades complejas reduciendo la problemática a un conjunto de varia-

bles y datos ordenados. Pero su relevancia está condicionada tanto por las definiciones conceptuales y metodológicas involucradas en su diseño, como por la calidad de los datos utilizados, pero también dadas las consecuencias que se relacionan con su función como tecnologías del conocimiento e instrumentos para la gobernanza.

Medir la impunidad a través de un conjunto de indicadores presenta una serie de problemas particulares. En primer lugar, el alcance de la definición tiene una importancia central. El qué y cómo se mide el fenómeno depende directamente de optar por una definición estrecha que se reduzca a identificar la relación entre sentencias frente a delitos cometidos, o se centre en un problema específico como incidencia de homicidios frente a sentencias emitidas, en contraparte a perspectivas más gruesas que retomen dimensiones adicionales como seguridad, procuración e impartición de justicia, niveles de corrupción o violaciones a los derechos humanos. El tipo de definición, considerando la naturaleza de un fenómeno que puede resultar analíticamente difuso, resulta central para establecer los objetivos y alcance del instrumento cuantitativo.

En segundo lugar, medir la impunidad puede resultar más complicado que aproximarse al Estado de derecho o la corrupción, problemas que, como se ha visto, presentan complejidades importantes. Mientras que la idea de Estado de derecho puede involucrar problemáticas propias de múltiples instituciones o la corrupción, referirse a actos difícilmente perceptibles, la impunidad consiste en un fenómeno en muchos sentidos «difuso» que no puede medirse por sí mismo sino en su relación con grados de corrupción, inseguridad, violencia, acceso a la justicia, violaciones a los derechos humanos o niveles de desempeño del Estado de derecho (Le Clercq, 2018a).

En tercer lugar, la disponibilidad y actualización de datos es un aspecto crítico, especialmente mientras más gruesa sea la definición por la que se haya optado. Los problemas a través de los que se mide la impunidad suelen involucrar niveles importantes de opacidad por parte de las autoridades responsables de reportar información, pues esto pone en evidencia problemas

de desempeño institucional, existencia de corrupción o incluso involucramiento de agentes del Estado en casos de violaciones a los derechos humanos o colusión con organizaciones criminales. Por lo mismo, mientras más gruesa la definición conceptual y las dimensiones e indicadores seleccionados, más posibilidad que más casos dentro de la muestra caigan en situación de «impunidad estadística»<sup>3</sup>.

## Midiendo la impunidad desde la experiencia mexicana

En los últimos años ha cobrado mayor relevancia el estudio de la impunidad para el caso mexicano y, en particular, se han incrementado los esfuerzos analíticos por estudiar su impacto a través de metodologías cuantitativas. Esto se explica como resultado de un contexto caracterizado por incremento en índices delictivos, altos niveles de corrupción, elevada cifra negra y pocas capacidades en las instituciones del Estado para garantizar acceso efectivo a la justicia (Le Clercq, 2018b; Ortiz y Vázquez, 2019).

La información generada a través de la ENVIPE (gráfica 1) permite acercarnos a la magnitud de la incidencia delictiva en el caso mexicano, la percepción de inseguridad y niveles de victimización correlacionados, pero también de la profunda desconfianza que tienen los ciudadanos hacia sus autoridades y que se traduce en un porcentaje de delitos denunciados promedio por debajo del 10%. En conjunto, entre delitos no denunciados y aquellos que fueron denunciados, pero sobre los que no se inició

---

► 3 Entendemos, siguiendo las definiciones establecidas en el IGI, que la impunidad estadística se refiere a la ausencia de datos como resultado de la falta de capacidad o voluntad para reportar información por parte de las autoridades responsables. De igual forma, puede involucrar la alteración deliberada de información estadística para cambiar la percepción ciudadana sobre el desempeño de las instituciones.

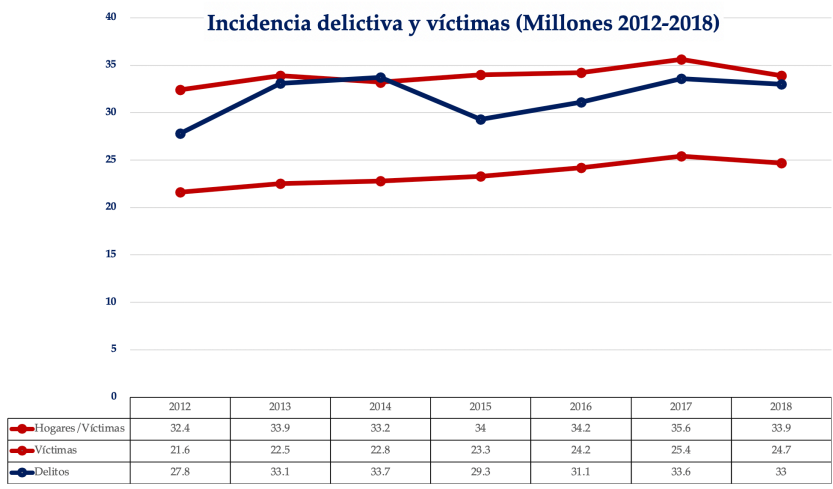
una investigación, la cifra negra alcanzó en 2019 un 93.2%<sup>4</sup>. La ENVIPE señala los problemas que alimentan el fenómeno de la impunidad, aunque como tal la simple referencia a niveles de cifra negra no puede considerarse una medicación en sí misma de la impunidad. Por su parte, los reportes anuales de Transparencia Internacional ponen en evidencia que, en términos de combate a la corrupción, la posición de México destaca por un

---

▶ 4 INEGI (2019), ENVIPE: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf)

desempeño negativo y, de hecho, ha tendido a empeorar entre 1995 y 2019 (gráfico 2).

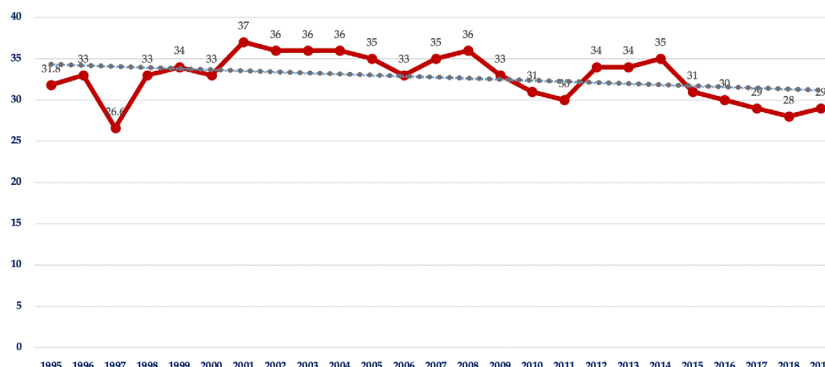
**Gráfico 1. Incidencia delictiva y víctimas (Millones 2012-2018).**



Fuente: elaboración a partir de ENVIPE e INEGI.

**Gráfico 2. Desempeño de México en el Índice de Transparencia Internacional (1995-2019).**

### Desempeño de México en el Índice de Transparencia Internacional 1995-2019



Fuente: elaboración a partir de Transparency International. A partir de 2012 la evaluación consiste en una escala del 0 al 100. Información homologada desde 1995 para identificar tendencia.

Como señalábamos, la problemática que involucra construir sistemas de indicadores para medir grados de Estado de derecho tiende a replicarse cuando se trata de medir el fenómeno de la impunidad. Por su naturaleza, al entender la impunidad como una disfunción en el desempeño del Estado de derecho que tiene una naturaleza de práctica oculta, en el mismo sentido que la corrupción, medirla involucra enfrentar problemas en la definición conceptual, al establecer el alcance de la medición, durante la selección de dimensiones e indicadores con potencial explicativo y en la recolección y agregación de datos relevantes.

De igual forma, medir la impunidad y comparar casos en el mismo nivel de análisis, supone enfrentar que, a diferencia de lo que ocurre con los niveles de inseguridad, violencia, corrupción o desempeño del Estado de derecho, no es posible analizarla por sí misma o como fenómeno aislado, sino que se requiere medirla en su relación con alguna de esas problemáticas específicas. Esto significa que la selección de dimensiones e indicadores implica integrar otras problemáticas, y que al mismo tiempo se requiere

mantener una distinción analítica entre los fenómenos que se busca medir y explicar, lo cual refuerza la importancia de mantener coherencia entre definición y selección de dimensiones e indicadores, al igual que garantizar coherencia y calidad en los datos utilizados.

La complejidad relacionada con la construcción de indicadores para medir grados o disfunciones en el Estado de derecho se refleja en la estrategia desarrollada en diferentes estudios para enfrentar la medición de la impunidad. El Índice Global de Impunidad (IGI) y el Índice Global de Impunidad México (IGI-MEX), aplicado a una comparación global en 2015, 2017 y 2019, al caso mexicano en 2016 y 2018, y a Colombia en 2019, parte de un concepto grueso de impunidad que integra indicadores organizados en las dimensiones analíticas de sistema de justicia, sistema de seguridad y derechos humanos, y desde un enfoque que destaca problemas tanto de estructura como de funcionamiento institucional.

En lo particular, el IGI-MEX (Le Clercq y Rodríguez, 2016 y 2018) tiene como objeto medir explícitamente los grados de impunidad entre las 32 entidades federales en México a partir de 18 indicadores específicos relacionados con acceso a seguridad y justicia. Estos estudios interpretan la impunidad como un problema que requiere ser explicado en su propia importancia y como factor que erosiona el Estado de derecho y la confianza de los ciudadanos en las instituciones, al igual que agrava la magnitud de inseguridad, violencia y la corrupción.

El IGI en sus diferentes estudios se elabora a partir de una definición «gruesa» de impunidad, siguiendo la definición de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el informe de Diane Orentlicher (CDHIO, 2005, p. 6); el IGI entiende la impunidad como «la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas». En este sentido, la im-

punidad implica más que ausencia de sanciones o castigos ante la comisión de delitos y consiste en un fenómeno tanto jurídico como político-institucional, de hecho y de derecho, de carácter multinivel y pluricausal.

A partir de este enfoque, se identifica la existencia de una cadena de eventos (cadena de la impunidad) que inicia con la comisión de un delito, la existencia de una denuncia e investigación hasta la sentencia o proceso de reparación del daño. La metodología, que enfatiza las diferentes fases de los procesos de procuración e impartición de la justicia, se centra en las variables potenciales para relacionar los momentos clave de la cadena con problemas de desempeño en la estructura (diseño institucional y capacidad instalada), funcionamiento (operación efectiva independientemente del marco normativo), así como la existencia de violaciones a los derechos humanos.

Al poner énfasis en la importancia de entender y medir la impunidad en sí misma, el IGI-MEX coincide con los estudios desarrollados por Ortiz y Vázquez (2019, pp. 2-5), aunque este enfoque parte de una definición conceptual más delgada o minimalista. En este sentido, definen la impunidad como «la ausencia de castigo frente a la violación a los derechos humanos», lo cual, en su relación directa, por un lado se relaciona con ausencia de capacidades estatales, prácticas organizacionales que favorecen violaciones a los derechos humanos, normalización de la impunidad o existencia de redes de macrocriminalidad; por el otro, depende de contextos de alta, media y baja impunidad, alta y baja certeza de impunidad y grados de violencia que pueden tener una dinámica propia.

El Índice de Impunidad de Hallazgos de México Evalúa (IIH, 2019) y el Índice Estatal de Desempeño de las Procuradurías y Fiscalías desarrollado por Impunidad Cero (IEDPF, 2018) incorporan el factor de impunidad como parte de su análisis del sistema penal y las fiscalías estatales. IIH 2019 desarrolla una medición directa complementaria a la medición de avances de implementación del sistema penal, mientras que IEDPF mide el desempeño de estas instituciones y en forma indirecta, los grados de impunidad relacionados. Estos índices coinciden en que

centran puntualmente su análisis en grados de desempeño de instituciones específicas, como el sistema penal acusatorio y las procuradurías/fiscalías estatales como forma de medir grados de impunidad.

Estos trabajos coinciden con el IGI-MEX en que retoman variables propias de la procuración e impartición de justicia, pero limitando el alcance del concepto, en la línea de Ortiz y Vázquez (2019), para adecuarlo a las características de la institución que analizan. Para IHH (2018, p. 112), la impunidad representa el principal indicador de fracaso de un sistema de justicia y es definida como «... la falta de investigación y resolución de un caso, ya sea por una sentencia condenatoria o por alguna vía alterna». Mientras que el IEDPF define la impunidad como «la falta de castigo ante un delito o la imposibilidad de ser sancionado por la falta de legislación, lo que hace importante generar conciencia en quienes pueden ser o son víctimas de impunidad incluso sin saberlo», definición que orienta sus diferentes investigaciones, entre ellas el índice de procuradurías y fiscalías estatales analizado<sup>5</sup>.

Por el contrario, el Índice de Estado de Derecho México, del World Justice Project (IEDM, 2018), estudia grados comparados de Estado de derecho, y el Índice de Paz México, desarrollado por el Institute for Economics & Peace (IPM, 2018), analiza factores que afectan los niveles de paz, sin incorporar mediciones específicas sobre impunidad, por lo que no dependen de definir explícitamente al fenómeno de la impunidad. Sin embargo, los problemas estudiados en estos reportes tienen relación indirecta con la impunidad y sus consecuencias institucionales. Desde esta lógica, para IEDM (2018, p. 5), la existencia de un Estado de derecho representa un «elemento fundamental para garantizar la paz, la justicia, los derechos humanos, la democracia efectiva y el desarrollo sostenible. Influye en aspectos esenciales de la vida cotidiana y ayuda a las sociedades a organizarse colectivamente». Desde esta perspectiva, los altos grados de «violencia,

---

► 5 Ver: <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=2&t=quienes-somos>

corrupción e impunidad que afectan a millones de mexicanos son testimonio de la insuficiencia de mecanismos para garantizar el cumplimiento de las normas que lleven a una organización efectiva de la sociedad y el gobierno». Mientras que el IPM (2019, p. 66) distingue la existencia de condiciones de «paz negativa» como «ausencia de violencia o de miedo a la violencia», de la «paz positiva», como «la capacidad de una sociedad para cubrir las necesidades de sus ciudadanos, disminuir los agravios que surjan y solucionar los demás desacuerdos sin usar la violencia». La existencia de corrupción y altos niveles de impunidad se entienden como factores que afectan el desarrollo de condiciones de paz positiva.

Estos dos instrumentos integran análisis más amplios e indicadores que miden más allá de la problemática correspondiente a la procuración o impartición de justicia. De igual forma, coinciden con el IGI-MEX en que son parte de investigaciones que involucran también comparaciones a nivel internacional y que reconocen la necesidad de establecer definiciones más gruesas que fundamenten dimensiones e indicadores más amplios como parte de su análisis. En este sentido, tienden a destacar la influencia de problemas como violaciones a los derechos humanos o la corrupción y, si bien no miden directamente la impunidad, incorporan indicadores que tienen relación con la medición de la impunidad que realizan los otros instrumentos que analizamos. Si bien no se incorpora explícitamente una medición de la impunidad, sí se reconoce que representa un factor que afecta significativamente el objetivo central de sus propios estudios: contribuir al desarrollo del Estado de derecho o la paz en México.

En conclusión, estos estudios muestran una preocupación común por la importancia de entender las consecuencias que tiene la impunidad como factor que afecta la calidad del Estado de derecho, el acceso a la seguridad y la justicia, al igual que por la magnitud que adquieren fenómenos como la violencia, la corrupción o la violación a los derechos humanos en México. Sin embargo, no tienden a coincidir en sus definiciones o en la forma en que se aproximan al estudio de la impunidad. IIH y Ortiz y Vázquez (2019) coinciden con el IEDPF en su aproxi-

mación delgada al concepto de impunidad, aunque este último recurre a un acercamiento indirecto a partir de su medición del desempeño en la procuración de justicia. El IGI-MEX utiliza una aproximación más gruesa de impunidad para medirla en forma directa, al igual que el IIH y Ortiz y Vázquez lo hacen desde una definición delgada. El IEDM y el IPM no definen la impunidad y se aproximan a ésta en forma sólo indirecta, pero utilizan definiciones gruesas para entender el Estado de derecho y la paz. Finalmente, el IEDM y el IPM coinciden con el IGI-MEX en que son parte de estrategias analíticas más amplias que realizan comparaciones internacionales y específicas sobre el caso mexicano.

**Tabla1. Estrategias metodológicas para medir la impunidad en México.**

Definición/ acercamiento	Directo	Indirecto
Delgada	IIH, Ortiz y Vázquez (análisis nacional)	IEDPF (análisis nacional)
Gruesa	IGIMEX (análisis internacional y nacional)	IEDM (Estado de derecho), IPM (paz negativa y positiva) (análisis internacional y nacional)

Fuente: elaboración propia.

## Objeto y alcance de los índices de impunidad

Las diferencias entre los índices y estudios sobre la impunidad en México no se limitan a la extensión analítica de su definición conceptual. Las variaciones más significativas, a partir de la

definición delgada o gruesa propuesta, consisten en la estrategia metodológica y el conjunto de indicadores seleccionados para medir grados de impunidad o problemas relacionados con ella. Por lo mismo, sus resultados, la posición de los estados dentro del índice, así como sus conclusiones y recomendaciones también suelen presentar diferencias importantes.

El IGI-MEX (2016, 2018) es un índice enfocado a medir grados de impunidad entre estados a partir de las dimensiones de seguridad y justicia, y desde una perspectiva centrada en identificar el desempeño en capacidades estructurales y funcionamiento<sup>6</sup>. En este sentido, su metodología, al igual que el IGI (2015, 2017), mide dieciocho indicadores relacionados con la estructura y funcionamiento en los sistemas de seguridad y justicia, al igual que violaciones a los derechos humanos, a partir de los datos generados a través de los censos nacionales de Gobierno y la ENVIPE, elaborados por el INEGI<sup>7</sup>.

El estudio «Hallazgos», elaborado por México Evalúa, tiene por objeto dar seguimiento y evaluación al proceso de implementación y consolidación del sistema penal acusatorio, por lo mismo, presenta una perspectiva amplia sobre los problemas de funcionamiento, operación y capacidades existentes relacionadas con el acceso a la justicia. El estudio, que se realiza principalmente a partir de solicitudes de información pública a instituciones federales y estatales, identifica factores condicionantes y habilitantes para el acceso a la justicia en México y mide los resultados de la operación en materia penal a través de diez indicadores: porcentaje de carpetas de investigación abiertas, índice de carpetas de investigación determinadas por el Ministerio Público, resolución de carpetas de investigación por acuerdos reparatorios, índice de carpetas de investigación sin determinar en su fase inicial, índice de carpetas de investigación vinculadas

---

▶ 6 El modelo original del IGI incluye la dimensión de los derechos humanos, la cual no es incorporada en el IGI-MEX 2016 e IGI-MEX 2018 ante la inconsistencia en la información reportada por las comisiones estatales de derechos humanos.

▶ 7 El modelo incluye en su definición las violaciones a los derechos humanos, sin embargo, los resultados no son integrados al modelo en el IGI-MEX 2016 y 2018 ante las inconsistencias reportadas por las comisiones estatales de derechos humanos.

a proceso, resolución de carpetas de investigación por órgano jurisdiccional, índice de carpetas de investigación vinculadas a proceso en trámite, índice de sentencias condenatorias, índice de medidas cautelares impuestas y tasa de internamiento de imputados en prisión preventiva.

Como parte de este proceso de evaluación, se integra un índice de impunidad que «compara la capacidad de los sistemas de justicia penales para dar respuestas satisfactorias a los asuntos que conoce» (IIH, 2018, p. 5). El IIH complementa los resultados expresados en el Ranking Nacional de Avance en la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, para medir la efectividad en la procuración e impartición de justicia y acercarse a los niveles de impunidad existentes en el sistema de justicia penal, entendiendo que la impunidad representa «el principal indicador del fracaso de la justicia». Desde esta perspectiva, en sus reportes 2017 y 2018, aunque con variaciones metodológicas, el IIH se construye sumando salidas alternas y anticipadas y sentencias condenatorias divididas entre casos remitidos, menos desestimaciones (IIH, 2018, pp. 111-112).

Al igual que el IIH, el IEDPF desarrollado por la organización Impunidad Cero (Zepeda y Jiménez, 2018) se enfoca en medir niveles de impunidad a partir de estudiar el desempeño de instituciones específicas, en este caso las procuradurías/ fiscalías estatales y en proceso de procuración de justicia. Este índice, conformado también con estadísticas oficiales como INEGI o el SESNSP, se construye a partir de nueve indicadores organizados

en cuatro dimensiones relacionados con la función de la procuración de justicia:

- **Indicadores de estructura:** ministerios públicos por cada cien mil habitantes y presupuesto per cápita en procuración de justicia.
- **Indicadores de operación:** carga de trabajo promedio por ministerio público y tiempo medio de espera para denunciar un delito.
- **Indicadores de resultado:** confianza en el ministerio público, efectividad en procuración y en cumplimiento de órdenes de aprehensión local.
- **Indicadores de política criminal:** impunidad en homicidio doloso y sentencias menores a tres años.

El IEDM (2018, pp. 64-65) sigue la metodología de criterios desarrollados por el Índice de Estado de derecho de World Justice Project y, para el caso mexicano, organiza su análisis a partir de identificar ocho factores centrales, derivados de una definición gruesa de Estado de derecho, dentro de los cuales se integran 42 subfactores o variables. Estos indicadores se construyen a partir de tres tipos de fuentes de información: a) una encuesta a la población general (25,600 cuestionarios); 2) encuestas a especialistas y abogados en los 32 estados (12,500 cuestionarios), y 3) fuentes terciarias que consisten en estadísticas oficiales y bases de datos preexistentes, principalmente del INEGI. Sin embargo, la metodología del IEDM depende fundamentalmente de los resultados de la percepción de la población abierta y exper-

tos. Hasta 2020 se han presentado dos reportes sobre la situación del Estado de derecho en México<sup>8</sup>.

**Tabla 2. Dimensiones analíticas por índice.**

IGIMEX	IEDM	IIH	IEDPF	IPM	Ortíz y Vázquez
Sistema de seguridad funcional	Límites al poder gubernamental	Indicadores de evolución de la operación del sistema penal	Estructura	Paz negativa	Impunidad (variable independiente)
Sistema de seguridad estructural	Ausencia de corrupción	Índice de impunidad	Operación	Valor y costos económicos	Derechos humanos (variable dependiente)
Sistema de justicia funcional	Gobierno abierto		Resultado	Victimización, seguridad y justicia	
Sistema de justicia estructural	Derechos fundamentales		Política criminal		
Derechos humanos	Orden y seguridad				
	Cumplimiento regulatorio				
	Justicia civil				
	Justicia penal				

Fuente: elaboración propia.

El IPM (2019, p. 13), en su sexta edición, retoma también la metodología y criterios de Índice de Paz Global (IPG) para medir niveles de paz negativa, lo cual se acompaña de análisis

► 8 Al momento de concluir la redacción y análisis de este trabajo se presentó el reporte IEDM 2020.

sobre el valor económico de la paz y costos relacionados con la violencia, indicadores de victimización, seguridad y justicia, así como factores que contribuyen a la paz positiva. De acuerdo con sus criterios metodológicos, «el IPM mide la paz negativa, definida como “la ausencia de violencia o de miedo a la violencia”, considerando cinco indicadores elaborados con información del SESNSP, Consejo de Seguridad y la ENVIPE: homicidio, delitos con violencia, delitos con arma de fuego».

**Tabla 3. Principales coincidencias en indicadores por índice.**

IGIMEX	IEDM	IIH	IEDPF	IPM	Ortiz y Vázquez
Porcentaje de encarcelados por homicidio entre averiguaciones previas iniciadas	Ausencia de homicidios		Impunidad en homicidio doloso	Homicidio	Porcentaje del total de homicidios investigados con respecto al total de homicidios registrados Porcentaje del total de casos de homicidio doloso cerrados en primera instancia
Presuntos delitos registrados por cien mil habitantes Porcentaje de encarcelados por robo entre averiguaciones previas iniciadas	Ausencia de crimen			Delitos con violencia Delitos cometidos con arma de fuego Crímenes de la delincuencia organizada	Proporción del total de víctimas que afirmaron que sucedió algo distinto a «no sucedió nada» respecto del total de delitos cometidos
Porcentaje de reclusos sin sentencia en primera instancia Sentenciados entre ingresos penitenciarios		Sentencias condenatorias + salidas anticipadas/ casos remitidos – desestimaciones (IIH) Índice de sentencias condenatorias	Sentencias menores a tres años	Cárcel sin sentencia	

IGIMEX	IEDM	IIH	IEDPF	IPM	Ortiz y Vázquez
Ministerios públicos x cada cien mH			Ministerios públicos x cada cien mH		
Causas penales en primera instancia entre carpetas de investigación totales		Siete indicadores de evolución de la operación penal	Efectividad en cumplimiento de órdenes de aprehensión		Proporción del total de víctimas que afirmaron que sucedió algo distinto a «no sucedió nada» respecto del total de averiguaciones previas abiertas
Agentes del ministerio público por mil habitantes Policías judiciales por cien mil habitantes			Carga de trabajo promedio por ministerio público		
Personal en las procuradurías por cien mil habitantes	Los sistemas de procuración y de impartición de justicia son expedidos y eficaces		Efectividad en procuración		
Cifra negra	La policía y el ministerio público investigan los delitos de manera eficaz		Confianza en el ministerio público local		Proporción del total de víctimas que afirmaron que sucedió algo distinto a «no sucedió nada» respecto del total de denuncias

IGIMEX	IEDM	IIH	IEDPF	IPM	Ortiz y Vázquez
Personal penitenciario entre capacidad instalada Personal carcelario entre reclusos	El sistema penitenciario garantiza la seguridad y el respeto a los derechos de las personas privadas de la libertad	Tasa de internamiento de imputados en prisión preventiva			
Magistrados y jueces por cien mil habitantes Personal total en Tribunal Superior de Justicia por cien mil habitantes Secretarios en Tribunal Superior de Justicia por cien mil habitantes	El sistema de justicia penal es imparcial, independiente y está libre de corrupción	Indicadores de evolución de la operación penal			
Violaciones a derechos humanos	Factor derechos fundamentales				Medición de indicadores para tasas de homicidio, desaparición y desplazamiento forzado

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, en el caso de Ortiz y Vázquez (2019, pp. 6-8), aunque comparan grados de impunidad entre los diferentes estados de la República mexicana, no consiste propiamente en un índice actualizable con el tiempo, como ocurre con el resto de los trabajos analizados. Sin embargo, a pesar de las diferencias en su estructura analítica, miden grados de impunidad con relación a violaciones a los derechos humanos entre 2000 y 2016 para los

estados de la república utilizando fundamentalmente la ENVIPE de INEGI. Definen la impunidad como variable independiente que puede medirse a través de cinco indicadores relacionados con victimización y casos de homicidios investigados, mientras que las violaciones a los derechos humanos se entienden como variable dependiente y se explican a través de dos indicadores para homicidio, tres para desapariciones y tres para desplazamiento forzado. El modelo integra datos de riqueza y población como variables de control.

Las variaciones en metodología y selección de indicadores explican las razones por las cuales la posición de algunos estados suele cambiar dependiendo del tipo de índice (tabla 4). Más que un problema de inconsistencia, los resultados reflejan las diferencias metodológicas y el tipo de datos e indicadores utilizados. Sin embargo, independientemente de estas variaciones, podemos encontrar coincidencias muy importantes. En primer lugar, la media nacional se ubica en una posición que refleja un desempeño promedio entre los estados que puede calificarse como mediocre en cada índice. Segundo, por lo general la mayoría de los estados suele ubicarse en la media o negativamente por encima o por debajo dependiendo de la escala del índice. En este sentido, en el IGI-MEX hasta 19 estados destacan por resultados negativos por encima del promedio nacional, 17 en el IIIH (considerando además que en cinco estados no hay disponibilidad de datos), 15 en el IPM, 20 en el IEDM y 16 en el IEDPF. Tercero, todos los estudios tienden a destacar el impacto en la impunidad que se desprende de los altos niveles de cifra negra y las pocas capacidades institucionales y humanas para investigar y resolver los delitos o violaciones a derechos humanos que sí son denunciados. En cuarto lugar, los altos niveles de impunidad se relacionan con problemas de diseño y capacidad institucional, lo cual, ante la consecuente incapacidad de las autoridades para garantizar condiciones de seguridad y justicia, se traduce en pérdida de confianza de los ciudadanos en sus instituciones. Finalmente, altos grados de impunidad refuerzan el

impacto y las consecuencias de problemas como la inseguridad y la violencia.

**Tabla 4. Resultados por entidad de los índices de impunidad 2018-2019**

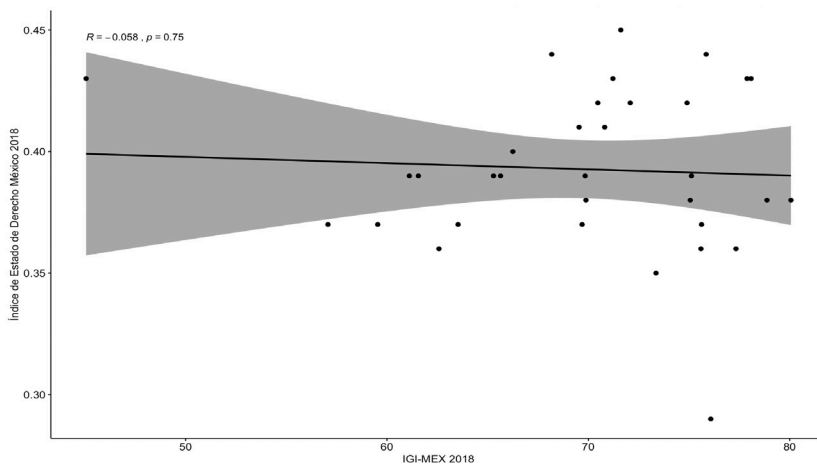
Entidad	IGI-MEX	IIH	IEDM	IPM	IEDPF
AGS	75.85	n/d	2.219	0.44	44.40
BC	78.08	91.8	4.553 PEOR	0.43	48.74
BCS	73.36	99.4	3.247	0.35 PEOR	47.27
CAM	45.06 MEJOR	91.7	1.374	0.43	50.63
CDMX	59.54	94.5	2.767	0.37	52.89
COAH	77.88	97.6	1.909	0.43	59.03
COL	65.29	97.9	4.021	0.39	51.89
CHI	61.11	94.6	3.680	0.39	71.89 MEJOR
CHIS	65.64	99.4	1.641	0.39	37.30
DUR	74.90	96.2	2.121	0.42	51.51
GTO	70.81	87.6 MEJOR	3.602	0.41	58.19
GRO	76.08	98.1	4.063	0.29	37.91
HGO	70.47	96	1.808	0.42	57.65
JAL	69.69	98.8	2.761	0.37	43.34
MEX	80.06 PEOR	97.6	2.574	0.38	42.70
MICH	66.25	97.6	2.714	0.4	48.32
MOR	63.53	98.1	2.926	0.37	45.89
NAY	57.07	n/d	2.568	0.37	55.60
NL	72.08	99.6	2.592	0.42	57.63
OAX	75.12	94.2	2.482	0.39	41.19
PUE	75.59	90.1	2.115	0.36	39.14
QRO	71.22	90	1.959	0.43	61.64
QROO	77.33	97.6	3.720	0.36	50.45
SIN	69.54	n/d	2.912	0.41	51.57
SLP	61.56	n/d	2.438	0.39	43.95
SON	62.58	n/d	2.369	0.36	49.98
TAB	69.88	99.4	2.809	0.38	43.32
TAM	78.87	99.9 PEOR	2.916	0.38	38.20
TLAX	75.06	98.9	1.390	0.38	36.96 PEOR
VER	75.62	99.8	2.115	0.37	37.01
YUC	71.61	99	1.066 MEJOR	0.45 MEJOR	64.70
ZAC	68.18	95.1	3.392	0.44	61.07

Fuente: elaboración propia.

En otras palabras, independientemente de la metodología e indicadores utilizados, estos estudios señalan que la impunidad en México tiende a ser alta en promedio, que la mayoría de los estados se ubican en posiciones caracterizadas por alta impunidad y que la falta de capacidades institucionales es un factor determinante para entender su alcance y, particularmente, el desempeño ineficiente que caracteriza el acceso a la justicia en el caso mexicano.

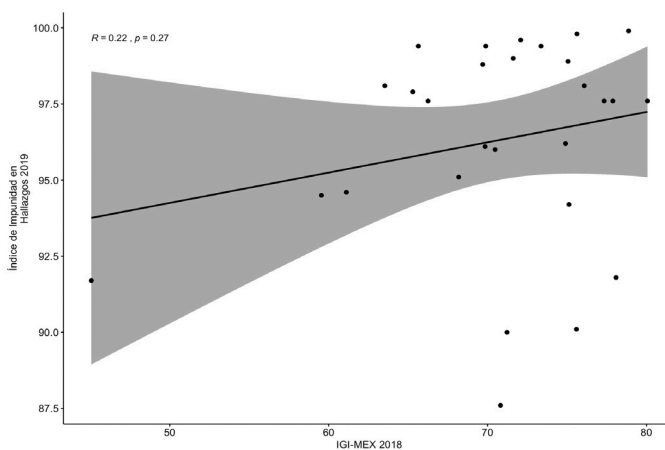
La variación en los resultados y la posición que tienen los estados en cada índice, como consecuencia de las diferentes definiciones, estrategias metodológicas y selección de indicadores, puede observarse también al analizar el coeficiente de correlación entre cada uno de estos instrumentos. En otras palabras, e incluso cuando existan coincidencias importantes en identificar en lo general los factores que facilitan la existencia y reproducción de altos niveles de impunidad, en realidad los índices suelen medir aspectos distintos y, por lo mismo, sus resultados no están necesariamente correlacionados. Los casos que destacan por una mayor correlación en sus resultados por estado son: primero el IEDM y el IEDPF, donde una tendencia a mejor desempeño en Estado de derecho coincide con tendencia a mejor desempeño en procuradurías y fiscalías estatales (gráfico 8); el IIIH y el IEDPF, donde mayor impunidad en el sistema penal está correlacionado con menores capacidades para la procuración de justicia (gráfico 10), y mayor impunidad en el IGI equivale a más impunidad en el IIIH y menor capacidad para procuración en el IEDPF (gráficos 4 y 5). Un caso atípico lo representa la correlación negativa entre el IEDM y el IPM, donde mayores grados de Estado de derecho no necesariamente se traducen en mejores condiciones para la paz (gráfico 9).

**Gráfico 3. Correlación IGIMEX 2018-Índice de Estado de derecho 2018.**



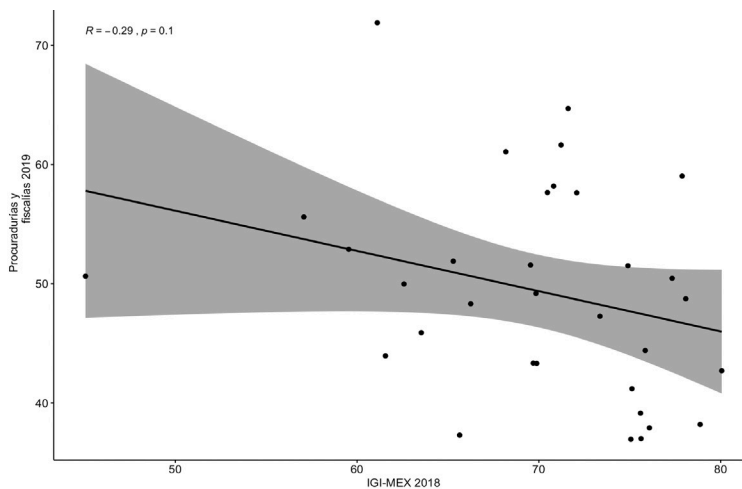
Fuente: elaboración propia a partir de la información de los índices correspondientes.

**Gráfico 4. Correlación IGIMEX 2018-Índice Impunidad Hallazgos 2019.**



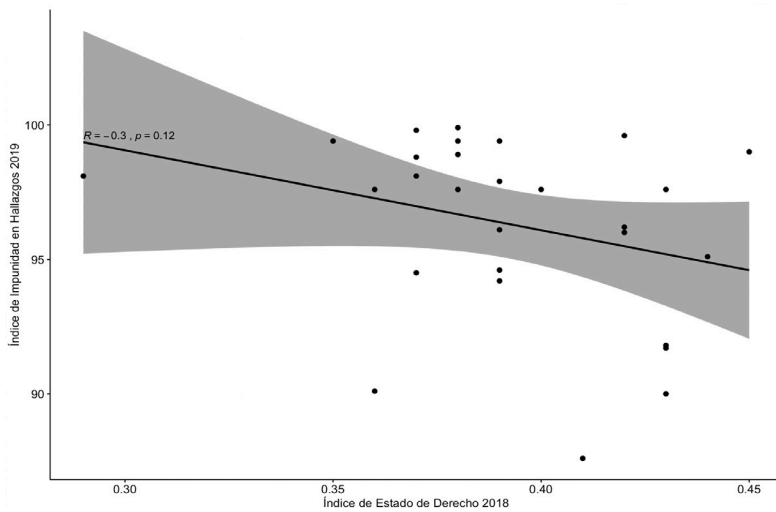
Fuente: elaboración propia a partir de la información de los índices correspondientes.

### Gráfico 5. Correlación IGIMEX 2018-Índice Procuradurías y Fiscalías 2019.



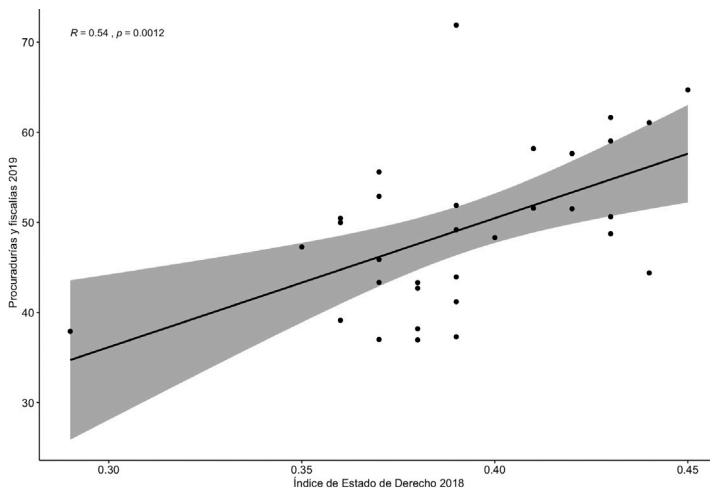
Fuente: elaboración propia a partir de la información de los índices correspondientes.

### Gráfico 6. Correlación Índice Estado de derecho 2018-Índice Impunidad Hallazgos 2019.



Fuente: elaboración propia a partir de la información de los índices correspondientes.

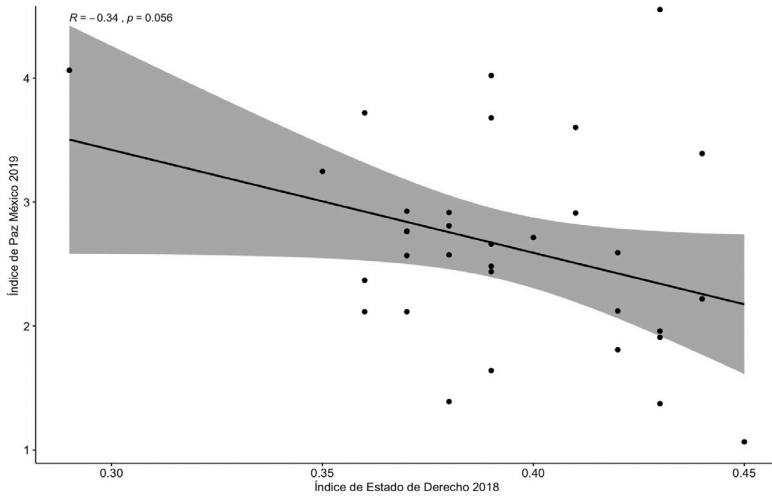
### Gráfico 7. Correlación Índice Estado de derecho 2018- Índice Procuradurías y Fiscalías 2019.



Fuente: elaboración propia a partir de la información de los índices correspondientes.

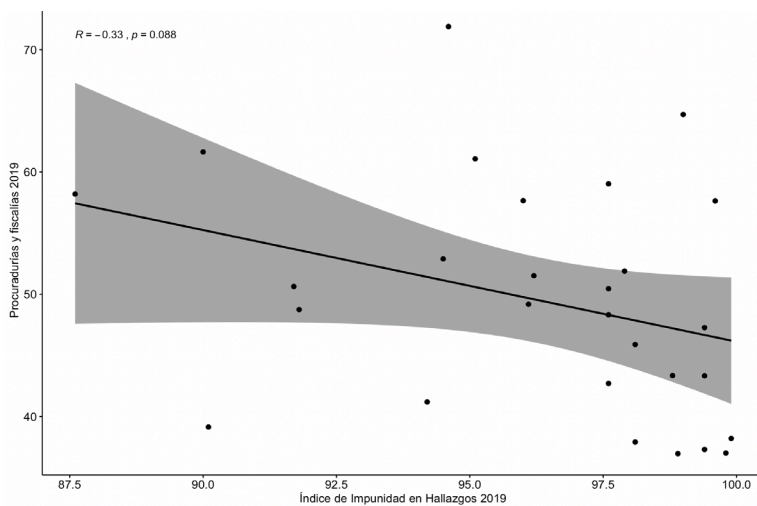
### La seguridad en el marco del Estado de derecho

**Gráfico 8. Correlación Índice Estado de derecho 2018- Índice de Paz México 2019.**



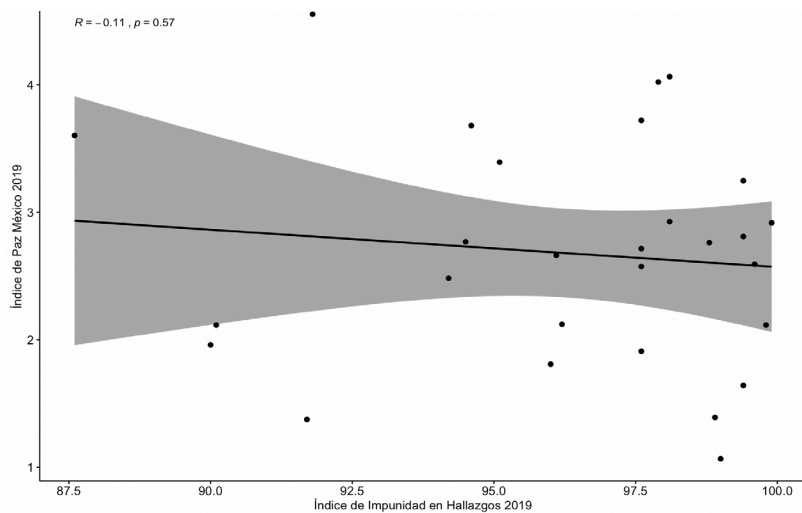
Fuente: elaboración propia a partir de la información de los índices correspondientes.

**Gráfico 9. Correlación Índice Impunidad Hallazgos 2019-Índice Procuradurías y Fiscalías 2019.**



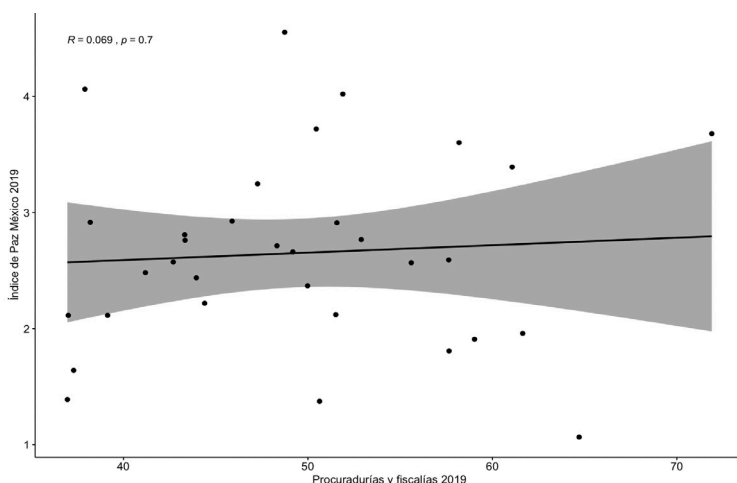
Fuente: elaboración propia a partir de la información de los índices correspondientes.

**Gráfico 10. Correlación Índice Impunidad Hallazgos 2019-Índice de Paz México 2019.**



Fuente: elaboración propia a partir de la información de los índices correspondientes.

**Gráfico 11. Correlación Índice Procuradurías y Fiscalías 2019-Índice de Paz México 2019.**



Fuente: elaboración propia a partir de la información de los índices correspondientes.

## Conclusiones

El estudio y medición de la impunidad ha adquirido una importancia creciente en el caso mexicano, lo cual se explica por los muy altos niveles de inseguridad, violencia, corrupción o violaciones a derechos humanos que enfrenta el país y que se correlacionan con también altos niveles de impunidad o imposibilidad de las víctimas para acceder a la justicia. La regularidad en la aplicación de las leyes y la garantía de acceso a la justicia en forma expedita e imparcial han sido sustituidas por un contexto caracterizado por la regularidad en la arbitrariedad, la injusticia y la corrupción.

Los diferentes estudios y reportes analizados representan esfuerzos desde la academia o la sociedad civil organizada por entender la impunidad y medir su alcance poniendo números al fenómeno. Estos trabajos coinciden en la importancia de analizar en sí la impunidad, en forma directa o indirecta, entendida como disfunción institucional o patología política, dentro de la

aspiración de construir un Estado de derecho democrático. Sin embargo, la definición conceptual, las características metodológicas y selección de indicadores suele variar significativamente y, por lo mismo, sus resultados tienden a reflejar diferencias importantes.

A pesar de estas diferencias, existen coincidencias no menos importantes: 1) la media nacional demuestra un desempeño promedio mediocre, por decir lo menos, entre los estados de la república; 2) la mayoría de los estados suelen caer en una posición negativa con relación al promedio nacional; 3) los niveles de impunidad tienen relación con una cifra negra extremadamente alta de capacidades institucionales y humanas muy limitadas para responder ante los pocos delitos o violaciones a derechos humanos denunciados; 4) la incapacidad de las autoridades para garantizar seguridad y justicia afecta la confianza de los ciudadanos en sus instituciones, reforzando la tendencia a no denunciar; 5) la impunidad generalizada retroalimenta la inseguridad y la violencia, y dificulta aún más que las instituciones puedan garantizar acceso a la justicia.

Esto lleva necesariamente a preguntar si la existencia de diferentes tipos de mediciones representa una ventaja o, por el contrario, distorsiona la comprensión del fenómeno de la impunidad. Esto representa sin duda un problema analítico muy relevante. Desde nuestra perspectiva, diferentes enfoques enriquecen el acercamiento y la comprensión a un problema necesariamente difuso que, para ser comprendido, requiere entenderse de la mano de otros problemas públicos como la inseguridad, violencia, corrupción o violaciones a los derechos humanos. Establecer una medición única para identificar grados de impunidad tiene implicaciones importantes, por ejemplo, puede llevar a asumir que sólo un tipo de definición es válida o tiene poder explicativo, cuando en realidad existen conceptos gruesos y delgados que pueden resultar oportunos para entender aspectos específicos o integrar elementos sustantivos más allá del grado de acceso a la justicia o el número de sentencias emitidas ante

los niveles de incidencia delictiva (Viñuales, 2007; Jorgensen, 2009; Le Clercq, 2018a).

De igual forma, apostar por un indicador único implica el riesgo de suponer que la medición construida es equivalente en sí a la realidad o, aún más delicado, terminar por inventar una realidad artificial al convertir un conjunto de indicadores en un fin en sí mismo sujeto a intereses políticos o agendas de investigación (Merry, 2011). En este caso, considerando la particularidad del fenómeno de la impunidad y la complejidad relacionada con la existencia y acceso a datos confiables, se debe reconocer que medir el fenómeno equivale a aproximarse a éste en forma imperfecta y, por lo mismo, enfocarlo desde diferentes perspectivas y metodologías representa más un beneficio que un problema. En todo caso, para ganar profundidad, el estudio cuantitativo de la impunidad tendría que acompañarse con análisis comparados o estudios de caso.

La variación metodológica y el análisis desde perspectivas gruesas permite observar las consecuencias de la impunidad en su relación con procesos sociales y políticos más allá del ámbito de lo estrictamente legal o como la simple relación delitos-sentencias. En este sentido, en otro lugar hemos argumentado (Le Clercq, 2018a) bajo el concepto de «complejo impunidad», la importancia de comenzar a estudiar la forma que aquellos contextos donde altos niveles de impunidad, transformados en patología política generalizada, conforman una escala incremental en la que interactúan trampas de seguridad, diseño institucional y desigualdad socioeconómica anidadas. Desde esta lógica, si bien la impunidad involucra disfunciones en el diseño y capacidad para garantizar un funcionamiento efectivo de los sistemas de seguridad y justicia, la existencia de altos niveles de impunidad escala el desempeño negativo de las instituciones provocando acceso privilegiado a la justicia para quienes cuentan con recursos o influencia política; captura del Estado por intereses económicos, políticos e incluso criminales; violaciones sistemáticas y generalizadas a los derechos humanos; la impunidad transformada en una práctica social que se entiende como «sentido de lo

apropiado» ante la degeneración de las instituciones del Estado y la pérdida de confianza de los ciudadanos en sus autoridades.

Este proceso de impunidad escalar y trampas sociales anidadas justifica la necesidad de una agenda de investigación amplia centrada en la impunidad, sus causas y consecuencias, desde diferentes enfoques y metodologías. Pero de igual forma, exige vincular los resultados de los estudios desarrollados desde la academia y la sociedad civil organizada con una agenda de cambio institucional y diseño de políticas públicas basado en evidencia.

## Referencias bibliográficas

- Arellano, D., Flores, U. y Sánchez, J. A. (2019). Análisis comparativo de metodologías utilizadas para la medición de la corrupción. *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, 10(1), 30-43.
- Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHIO) (2005). *Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad* (61 período de sesiones, Tema 17 del programa provisional, 8 de febrero de 2005). Recuperado de <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/onu/lesahumanidad/2005-Principios-actualizados-lucha-contrainpunidad.pdf>
- Índice de Paz México (IPM) (2019). *Índice de paz México 2019*. Recuperado de <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/06/Mexico-Peace-Index-2019-Spanish.pdf>
- Kaufman, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2010). The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues. *The World Bank Policy Research Working Paper* 5430, Washington D.C.
- Jorgensen, N. (2009). Impunity and Oversight: When do Governments Police Themselves? *Journal of Human Rights*, 8(4), 385-404.
- Le Clercq-Ortega, J. A. (2018a). El complejo impunidad. En L. Loeza y A. Richard, *Derechos humanos y violencia en México* (pp. 19-49). México: UNAM.
- Le Clercq-Ortega, J. A. (2018b). El problema de la impunidad generalizada: explicando el desempeño de México en el Índice Global de Impunidad. *Espacios Públicos*, 21(51), 51-73.
- Le Clercq-Ortega, J. A. y Rodríguez-Sánchez, G. (coords.) (2015). *Índice Global de Impunidad 2015 (IGI 2015)*. México: Universidad de la Américas Puebla.

- Le Clercq-Ortega, J. A. y Rodríguez-Sánchez, G. (coords.) (2016). *Índice Global de Impunidad México 2016* (IGI-MEX 2016). México: Universidad de la Américas Puebla.
- Le Clercq-Ortega, J. A. y Rodríguez-Sánchez, G. (coords.) (2017). Dimensiones de la impunidad global. *Índice Global de Impunidad 2017* (IGI 2017). México: Universidad de la Américas Puebla.
- Le Clercq-Ortega, J. A. y Rodríguez-Sánchez, G. (coords.) (2018). *La impunidad subnacional y sus dimensiones* (IGI-MEX 2018). México: Universidad de la Américas Puebla.
- México Evalúa (2018). (IIH) *Hallazgos 2018, seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal*. Recuperado de <https://www.mexicoevalua.org/2019/08/07/hallazgos-2018-seguimiento-evaluacion-del-sistema-justicia-penal-en-mexico/>
- Merry, S. (2011). Measuring the World: Indicators, Human Rights, and Global Governance. *Current Anthropology*, 52(S3), S83-S95.
- Merry, S., Kevin, E. D. y Kingsbury, B. (2015). *The Quiet Power of Indicators: Measuring Governance, Corruptions, and Rule of Law*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Munck, G. y Verkuilen, J. (2002). Conceptualizing and measuring democracy: Evaluating alternative indices. *Comparative Political Studies*, 35(1), 5-34.
- Ortíz, H. y Vázquez, L. D. (2019). Impunidad y violaciones a los derechos humanos. *Costos de la Impunidad*. México. Recuperado de <http://www.costosdelaimpunidad.mx/wp-content/uploads/2019/02/Impunidad-y-violaciones-a-los-DDHH-Ortiz-y-Vazquez.pdf>
- Skaaning, S. E. (2010). Measuring the Rule of Law. *Political Research Quarterly*, 63(2), 449-460.
- Veersteg, M. y Ginsburg, T. (2017). Measuring the Rule of Law: A Comparison of Indicators. *Law & Social Inquiry*, 42(1), 100-137.

- Viñuales, J. E. (2007). Impunity: elements for an empirical concept. *Law and Inequality*, 25(1), 115-145.
- World Justice Project (2018). (IEDM) *Índice de Estado de derecho en México 2018*. Recuperado de <https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2018/>
- Zepeda, G. y Jiménez, P. G. (2019). (IEDPF) Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2019. *Este País*, 31-48.

# EL ROL DE LA INTELIGENCIA Y LOS MECANISMOS DE CONTROL DEMOCRÁTICOS<sup>1</sup>

---

*Julia Pulido Gragera*

## **Introducción: la inteligencia estratégica y el actual escenario de seguridad internacional**

El papel de la inteligencia y las estructuras en los Estados está supeditado a cambios como consecuencia de una evolución en el concepto de seguridad. En este sentido, la incertidumbre estratégica que se planea sobre el escenario internacional impacta de forma directa en los objetivos de los servicios de inteligencia.

Los nuevos desafíos, y, sobre todo, la transformación que están experimentando conceptos tan tradicionales como el de Estado, obligan a las estructuras de seguridad a modelar sus objetivos, teniendo en cuenta los procesos de securitización (Buzan, Waeber y Wilde, 1998) y militarización (García-Cantalapiedra y Pulido, 2019) que se están llevando a cabo como consecuencia del auge de los fenómenos delincuenciales complejos (Pulido y Sansó-Rubert, 2016). Actualmente, el surgimiento de espacios subgobernados en los Estados con una alta disfuncionalidad político-institucional, como consecuencia de la hibridación de las amenazas asociadas al crimen organizado, pone de manifies-

---

► 1 Este capítulo está vinculado tanto al proyecto de investigación DER2016-79705-R titulado «Terrorismo, criminalidad organizada y responsabilidad penal de las personas jurídicas: la triada de la criminalidad organizada transnacional», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, como al grupo de investigación «Políticas públicas, seguridad internacional y gobernanza global» perteneciente a la Universidad Europea de Madrid.

to la metamorfosis que el concepto de seguridad está sufriendo (García-Cantalapiedra y Pulido, 2019).

En este sentido, los procesos de securitización, con las estrategias de militarización como último estadio, están obligando a los Estados a implementar políticas de seguridad que necesitan de una mayor versatilidad y resiliencia. Unido a ello, el modelo westfaliano que ha imperado —hasta el momento— ha cedido a nuevos parámetros multidominio<sup>2</sup> en los que, en un entorno operacional, la línea que separa el contexto entre «guerra» y la «paz» ya no está tan clara. Así, se habla de «zonas grises» (Brooks, 2016) en las que el entorno de la batalla va más allá, tanto desde el punto de vista físico como material (García-Cantalapiedra, 2019). Esto pone de manifiesto el requisito de habilitar estructuras de inteligencia con alta capacidad de adaptación y, sobre todo, de coordinación entre los distintos órganos.

Por ello, en este capítulo se pretende aportar una doble visión. En primer lugar, analizar los factores que inducen a las estructuras de Inteligencia de los Estados a evolucionar en sus objetivos y funciones. En segundo lugar, detallar los sistemas de control democráticos a los que deben estar sometidos.

## Un cambio de ciclo en las organizaciones de inteligencia

Sin duda, la transversalización de las amenazas está incidiendo de forma directa en las dinámicas de inteligencia de los Estados. Este impacto ha repercutido en la consideración tradicional de la metodología de inteligencia, entendida como actividad y como producto (Lowenthal, 1993).

En cuanto al significado del término «inteligencia», entendido como producto (Lowenthal, 1993), se observa que la evolución

---

► 2 El concepto de «seguridad transdominio» aparece en el análisis ya iniciado en García-Cantalapiedra y Pulido-Gragera (2019, pp. 211-220), «El nuevo espacio de seguridad trans/multi-dominio. Las amenazas híbridas y la insurgencia criminal: la evolución del concepto de sociedad anárquica de Hedley Bull».

del concepto de Estado, en lo que respecta al ejercicio de la autoridad bajo los presupuestos hobbesianos, ha impactado de manera sustancial en el entendimiento de este concepto como producto útil.

Así, si uno de los elementos que definen la razón de ser de la inteligencia estratégica es el apoyo al proceso de toma de decisiones del gobernante (Pulido, 2005), actualmente, este planteamiento tiende a desvirtuarse como consecuencia del aumento de Gobiernos cada vez más individualistas (Derwick, 2015) cuyos líderes están abocados a procesos decisorios prácticamente unipersonales con un alto condicionante de puesta en práctica de dinámicas de pensamiento único (*groupthink*), lo que supone la perversión del sentido formal de la inteligencia (Janis, 2008). La consecuencia de ello es doble, por un lado, aunque las organizaciones de inteligencia cumplan estrictamente con las funciones encomendadas, el ciclo queda desvirtuado debido a que los requerimientos de información están enfocados a reforzar la resolución del líder. Por otro lado, si el gobernante ya tiene tomada, *a priori*, la decisión correspondiente, el cometido de la inteligencia como producto, se convierte en residual.

En lo que respecta al concepto de inteligencia, entendido como actividad (Lowenthal, 1993), el espectro de amenazas a las que se enfrenta el sistema internacional aboca a una reorientación de las organizaciones de inteligencia hacia un perfeccionamiento de la obtención de información a través de HUMINT (inteligencia humana) a la hora de tratar y gestionar tanto a fuentes obtenidas por métodos de captación como por infiltración (Pulido, 2019). Si hasta el protagonismo de las amenazas híbridas, las organizaciones de inteligencia estaban enfocadas en perfeccionar los desarrollos de tipo técnico para una eficaz obtención de información, actualmente, la necesidad de una ambivalencia y transversalidad en los procedimientos obliga a reflexionar sobre la necesidad de reforzar los procesos de obtención de información, además de mejorar el tratamiento y la gestión de las fuentes.

En este sentido, el abanico de fenómenos criminales complejos obligan, cada vez más, a vincular las políticas preventivas

con las reactivas, lo que fomenta que se establezcan estrategias y procedimientos que van más allá de lo que, sencillamente, se entiende como «información que se conoce» (Pulido, 2019), persuadiendo a las organizaciones de inteligencia a incluir, en sus procedimientos, las prácticas enfocadas al desarrollo de los «estudios de la ignorancia» (Gross y McGoey, 2015), es decir, posicionar al mismo nivel de importancia operacional tanto la información como el desconocimiento. Para ello, el factor humano en el tratamiento de la fuente de información es esencial. Elementos como la intuición y la persuasión son factores imprescindibles. En definitiva, y en un contexto de lucha contra los fenómenos criminales complejos, se trata de identificar, analizar y evaluar la falta de datos e información concreta sobre un determinado comportamiento criminal, que aporte el valor añadido necesario para concebir el desarrollo de las operaciones. Por lo tanto, paradójicamente, la gestión de lo que necesariamente se desconoce también aporta información relevante (Pulido, 2019).

En una época en la que el acceso a la información es relativamente sencillo, lo significativo es identificar qué tipo de información es determinante para cada requerimiento. Esta premisa conduce a la reflexión sobre dos aspectos.

En lo que atañe al abuso de fuentes abiertas en la fase de obtención de información, lo que, a su vez, produce tres efectos. En primer lugar, la reducción considerable del proceso de contraste de información, en cuanto se da por válido lo que aparece en un informe, artículo o documento sin llegar a verificarse la información que allí se recoge. En segundo lugar, la limitación de la capacidad intuitiva y cognoscitiva del individuo que obtiene la información, lo que conduce a un amoldamiento del agente de obtención a los parámetros del Big Data (Regents, 2019). Y, en tercer lugar, la perversión del trabajo formal de obtención a la hora de identificar, tratar y gestionar, a futuro, fuentes fiables que puedan aportar información, ciertamente, relevante para el producto final.

El segundo aspecto que suscita consideración se encuentra intrínsecamente unido al anterior, en tanto corresponda a la fase de análisis. Sobre esto, en los últimos años se ha producido la

paradoja de fomentar un sobredimensionamiento de la labor de análisis frente a otras fases del ciclo, concretamente, la fase de obtención. Esto ha provocado varios efectos. Por un lado, un obsesivo afán por formar analistas en diversas técnicas, que, en la mayoría de las veces, son sustituidos por la acción de la inteligencia artificial. En segundo lugar, se observa una desconexión en cuanto al tratamiento de la información, entre el agente de obtención y el analista en aquellos sistemas en los que está separada cada acción. Mientras, en las organizaciones de inteligencia en las que un mismo individuo realiza las dos tareas, la obtención de información irrelevante o no contrastada supone una desvirtualización del análisis. En tercer lugar, y centrado en organizaciones privadas, el abuso en la obtención de información a través de fuentes abiertas provoca una estandarización de los informes de inteligencia, lo que no crea valor añadido que aporte relevancia al decisor.

En definitiva, la presencia activa en las estructuras de inteligencia de las fuentes humanas como medio de obtención de información es imprescindible, puesto que será clave en la identificación de los vacíos de información significativa de cara al establecimiento de unas políticas estratégicas eficaces que favorezcan operaciones exitosas (Pulido, 2019). Así, es obligada la reformulación de los procedimientos de identificación y formación, tanto en individuos susceptibles de ser captados, como en el reconocimiento de perfiles idóneos para ser infiltrados en organizaciones criminales (Pulido, 2019). Para ello, la asignación de recursos económicos y humanos debe realizarse con la previsión necesaria, siendo conscientes de que la fase de búsqueda de perfiles para operaciones de infiltración en academias y univer-

sidades, junto con la preparación y gestión de individuos susceptibles de ser captados en organizaciones, lleva tiempo.

## **Reflexión sobre los mecanismos de control democráticos actuales en los sistemas de inteligencia<sup>3</sup>**

Uno de los parámetros en la medición de la consolidación democrática de los sistemas de inteligencia se centra en la existencia y, por ende, eficacia de los controles a los que están sometidos. No obstante, son muchos los procesos previos a los que las estructuras de inteligencia deben someterse. Entre ellos, se encuentran la obtención de un nivel óptimo de profesionalización (Ugarte, 2016), además de establecer el marco de actuación propio para garantizar la defensa de los derechos y libertades fundamentales. Pero no siempre estos factores se cumplen.

De acuerdo con los principios aceptados por la doctrina, en términos amplios, los controles a los órganos de inteligencia se centran en una supervisión por parte de los poderes del Estado, en el que tanto el control político-administrativo como el control parlamentario y judicial ejercen una fiscalización en el cumplimiento de la trazabilidad del corpus de garantías constitucionales (Pérez-Villalobos, 2008). Pero, cada vez en mayor medida, los sistemas de inteligencia tienden a una autorregulación favorecida, en parte, por la observación de la ciudadanía, llegando a ser considerado un cuarto control plenamente establecido (Ruíz, 2002).

Desde un punto de vista funcional, una de las características esenciales de los organismos de inteligencia en sistemas democráticos es la no intervención en la definición de los objetivos

---

► 3 Para profundizar sobre los controles democráticos de los servicios de inteligencia, consultar Pulido, J. y Sansó-Rubert, D. (2020). «Estado, servicios de inteligencia y controles democráticos: el modelo español». En Pulido, J. y Sansó-Rubert, D. (coord.), *Seguridad y derecho: principales desafíos a debate*. Madrid: Dykinson.

de la seguridad nacional, limitándose a realizar las funciones técnicas que la legislación correspondiente le ha encomendado, esencialmente, el apoyo al proceso de toma de decisiones del gobernante y la neutralización de amenazas que puedan poner en peligro la seguridad y los intereses nacionales (Pulido y Sansó-Rubert, 2020). Si bien es cierto que, en determinados Estados, como consecuencia de la indeterminación de la naturaleza de las amenazas actuales, los constructos teóricos comúnmente aceptados doctrinalmente pueden verse alterados.

De esta forma y en líneas generales, los nuevos procesos a los que se enfrenta la realidad internacional también inciden de forma resaltable en lo que atañe al control de los órganos de inteligencia. La presencia cada vez más activa de actores violentos no estatales, que subsumen a los Estados a procesos de cooptación del principio de coactividad, repercute en la implementación de las garantías constitucionales.

De esta forma, se puede afirmar que la eficacia de los controles democráticos a los servicios de inteligencia se considera directamente proporcional al grado de funcionalidad político-institucional del Estado, es decir, el nivel de cumplimiento de las garantías de los derechos fundamentales se verá respaldado en relación con la legitimidad de la autoridad del Estado (Rotberg, 2002). Con relación a esto, Estados en los que se ha producido una cooptación institucional por parte de actores violentos no estatales reflejan una seguridad disfuncional, como consecuencia de la neutralización del principio del monopolio del ejercicio de la fuerza. En este sentido, la medición de la eficacia tanto de la institucionalización de la actividad de inteligencia, como del cumplimiento democrático de los controles se encuentra plenamente vinculada al nivel de legitimación de la autoridad del Estado.

A este respecto, en países que se caracterizan por la consecución de una progresiva disfuncionalidad institucional, la garantía de transparencia y buen gobierno, en términos de certificación de un correcto control democrático, puede resultar utópico. Tanto es así que la probabilidad de corruptelas en los altos funcionarios de los órganos (Derwick, 2015) que ejecutan

el control de las organizaciones de inteligencia es alta, teniendo en cuenta los factores mencionados en anteriores epígrafes, en relación con los procesos de implementación de individualismos en la gestión gubernamental, predisponiendo a la vigilancia y supervisión unipersonal de los órganos de inteligencia.

Según todo ello, surge el interrogante sobre si los controles establecidos son suficientes. En cierta forma, los controles institucionalmente establecidos son los apropiados, aunque, en algunos Estados han iniciado la implementación de la figura del ombudsman, en aras de acotar y afrontar el debate producido entre la seguridad nacional y la defensa y garantía de los derechos fundamentales (Pulido y Sansó-Rubert, 2020).

De esta forma, países como Australia, Finlandia o Estados Unidos han desarrollado la idea de la figura de *Intelligence Ombudsman*, en sus respectivas representaciones y denominaciones, como órgano independiente con el objeto de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos en las actividades tanto de Inteligencia política-estratégica como militar y criminal (Pulido y Sansó-Rubert, 2020). Desde esta perspectiva, se abre una opción para lograr una figura individual o colegiada que bajo los parámetros de independencia y transparencia pueda garantizar la vinculación de las políticas de inteligencia a los derechos fundamentales.

## Conclusiones

A modo de notas finales, se observa, por un lado, que la incertidumbre que asola al sistema internacional ha impactado de forma determinante en las estructuras de inteligencia. Por otro lado, esta incertidumbre y la multidimensionalidad de la amenaza llevan a considerar necesaria una reflexión sobre la viabilidad de los hábitos adquiridos en lo correspondiente a la actividad de inteligencia.

En segundo lugar, se percibe un cambio en las funciones de la inteligencia como elemento para el apoyo al proceso de toma de decisiones del gobernante, debido a las alteraciones en el princi-

pio de legitimidad y autoridad que se están consolidando en Estados con altas disfuncionalidades en el ámbito de la seguridad.

En tercer lugar, la aparición de autoridades multinivel en los Estados débiles o disfuncionales provoca reflexionar sobre la eficacia de los mecanismos de control democráticos. En este sentido, la dejación o neutralización del principio del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado, por actores violentos no estatales, inciden de forma directa en la legitimación de dicho control.

Finalmente, y a tenor de lo mencionado, una propuesta de cara a aumentar la eficacia del cumplimiento de garantías constitucionales es la creación de la figura del ómbudsman en el ámbito de la inteligencia, como forma de reforzar la independencia en los controles a las agencias de inteligencia.

## Referencias bibliográficas

- Brooks, R. (2016). *How everything became war and the military became everything: Tales from the Pentagon*. Simon and Schuster.
- Buzan, B., Waeber, O. y Wilde, J. de (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Derwich, K. (2015). El concepto de estado disfuncional y la inteligencia estratégica. En J. G. Paz (ed.), *Inteligencia estratégica latinoamericana. Perspectivas y ejes predominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- García-Cantalapiedra, D. (2019). Hacia un nuevo concepto de seguridad en un espacio multidominio: complejidad, guerra y seguridad transdominio. Documento de Opinión IEEE 85/2019. Recuperado de [http://www.ieee.es/contenido/noticias/2019/09/DIEEEO85\\_2019DAVGAR\\_seguridad.html](http://www.ieee.es/contenido/noticias/2019/09/DIEEEO85_2019DAVGAR_seguridad.html)
- García-Cantalapiedra, D. y Pulido-Gragera, J. (2019). El nuevo espacio de seguridad trans/multi-dominio. Las amenazas híbridas y la insurgencia criminal: la evolución del concepto de sociedad anárquica de Hedley Bull. En R. Grasa y C. García (eds.), *Cambios en la naturaleza de la diplomacia y de la guerra en los cuarenta años de la sociedad anárquica de Hedley Bull* (pp. 211-220). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gross, M. y McGoe, L. (eds.). (2015). *Routledge international handbook of ignorance studies*. Routledge.
- Janis, I. L. (2008). Groupthink. *IEEE Engineering Management Review*, 36(1), 36.
- Lowenthal, M. M. (1993). Intelligence Epistemology: Dealing with the unbelievable. *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, 6(3), 319-325.
- debate*. Madrid: Dykinson.

- Pulido, J. (2005). La cooperación internacional entre servicios de inteligencia. Al servicio del Estado: inteligencia y contrainteligencia en España (monografía). *Revista Arbor*. Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), 709.
- Pulido, J. (2019). *Hacia una reorientación de los sistemas de inteligencia: de la importancia de los métodos de análisis a la necesidad de la gestión de las fuentes humanas*. Centro de Estudios Estratégicos del Ejército de Perú.
- Pulido J. y Sansó-Rubert, D. (2016). Tendencias criminológicas recientes en el estudio de la delincuencia organizada y el terrorismo. En D. Briggs, J. Ramiro-Pérez y J. Rámila (coord.), *La Criminología del hoy y (del) mañana: Realidad y perspectivas de futuro*. Madrid: Ed. Dykinson.
- Pulido, J. y Sansó-Rubert, D. (2020). Estado, servicios de inteligencia y controles democráticos: el modelo español. En J. Pulido y D. Sansó-Rubert (coord.), *Seguridad y derecho: principales desafíos a debate*. Madrid: Ed. Dykinson.
- Regens, J. (2019). Augmenting human cognition to enhance strategic, operational, and tactical intelligence. *Intelligence and National Security*, 34(5), 673-687. DOI: 10.1080/02684527.2019.1579410
- Rotberg, R. I. (2002). The New Nature of Nation-State Failure. *The Washington Quarterly*, 25(3).
- Ugarte, J. M. (2016). Actividad de inteligencia en América Latina: características, fortalezas debilidades, perspectivas de futuro. *Revista Política y Estrategia*, 127, 37-74.
- Pérez- Villalobos, M. C. (2008). *El control de los servicios de inteligencia en los Estados democráticos*. Plaza y Valdés.
- Ruíz, M. C. (2002). *Servicios de inteligencia y seguridad del Estado constitucional*. Madrid: Tecnos.

# FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS Y BUEN GOBIERNO

---

*Aitor Pérez*

## Introducción

La normativa internacional contra los flujos financieros ilícitos, también conocida como normativa antiblanqueo o contra el lavado de activos, se ha desarrollado en los últimos treinta años como consecuencia del narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo, amenazas que los países desarrollados han colocado en la agenda internacional en determinadas coyunturas críticas. Las primeras normas o recomendaciones en esta materia se adoptaron en 1990 por impulso del G7 y dentro de una serie de decisiones relativas a la lucha contra las redes transnacionales de tráfico de drogas. Tras los atentados del 11S, esta normativa fue ampliada e impulsada para combatir la financiación del terrorismo.

Más allá de su vinculación con objetivos de seguridad tan relevantes, en este capítulo se argumenta que el buen desempeño de un país en la lucha contra los flujos financieros ilícitos está estrechamente unido al buen gobierno democrático, tanto desde un punto de vista teórico como empírico. En la sección 1, se relata la historia de la cooperación internacional contra los flujos financieros ilícitos, cuyo principal logro ha sido el establecimiento y desarrollo del Grupo de Acción Financiera Internacional con sus cuarenta recomendaciones antiblanqueo. En la sección 2, se reflexiona teóricamente sobre el contenido de estas recomendaciones internacionales y su vinculación con la agenda del buen gobierno. En la sección 3, esta argumentación se somete a contraste empírico junto con varias explicaciones alternativas como la posible vinculación del esfuerzo de los países contra el

blanqueo con su grado de desarrollo económico o sus intereses en la atracción de patrimonios extranjeros.

## **Crimen organizado, terrorismo y finanzas internacionales**

El problema del narcotráfico fue elevado a lo más alto de la agenda internacional a finales de los ochenta. En la cumbre de París de 1989, el G7 adoptó una declaración económica en la que, además de analizar el contexto económico mundial y referirse a asuntos típicos de este grupo como el comercio o la deuda pública, dedicó un epígrafe entero al narcotráfico. Los grandes líderes mundiales se comprometieron entonces a unir esfuerzos en el ámbito nacional e internacional para detener el tráfico de droga en su corriente real y financiera, y acordaron ocho medidas entre la que figuraba la creación de un *task force* denominado Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) contra el blanqueo de capitales (G7, 1989). Un año después, el GAFI adoptó las cuarenta recomendaciones antiblanqueo con el objetivo de poner límites al secreto bancario e intensificar la cooperación internacional en investigaciones financieras (GAFI/FATF 1990).

En un plenario del GAFI, el entonces director gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI) Michel Camdessus intervino con un discurso histórico sobre la pertinencia de esta nueva institución internacional. La creciente interconexión entre sistemas financieros ampliaba las posibilidades de blanquear las ganancias del delito y hacía necesario el establecimiento de un marco de cooperación intergubernamental que facilitara las investigaciones financieras transfronterizas. A falta de una estrecha cooperación entre países, las ganancias de los delitos cometidos en un país sólo tendrían que transferirse al extranjero para escapar al control de las autoridades y luego regresar aparentando un carácter perfectamente legal (IMF, 1998). Además, Michel Camdessus dimensionó la economía delictiva en un rango del 2 al 5% del producto mundial e hizo una valoración cualitativa de

sus dañinos efectos: corrupción y desestabilización de mercados; desincentivos a la productividad y el crecimiento económico; inestabilidad macroeconómica derivada de cambios imprevistos en la demanda de dinero y divisas, y debilitamiento del tejido social y de los estándares éticos colectivos.

A lo largo de los noventa el GAFI impulsó reformas regulatorias para tipificar el delito de blanqueo de dinero y asegurar que los bancos colaboraban con las autoridades identificando debidamente clientes, registrando y documentando sus operaciones e incluso informando de operaciones sospechosas. Inicialmente concebido como un *task force* del ámbito OCDE, lo que el GAFI implantó fue extendiendo su mandato temporal e implementando un sistema de evaluación mutua que buscaba reforzar la eficacia de sus normas. Inicialmente limitado al ámbito OCDE, el GAFI amplió también su alcance geográfico replicando organizaciones similares en otros espacios regionales. Su misión se expandió, pasando a vigilar todo el crimen organizado y afectando sus recomendaciones a nuevos sujetos obligados como los abogados, notarios, asesores empresariales y negocios de riesgo como las empresas de remesas de efectivo o los comercios de bienes de lujo.

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, la coalición internacional liderada por EE. UU. recabó el apoyo de los supervisores financieros para detectar y detener transacciones sospechosas de financiar el terrorismo. Con esta finalidad, se amplió el mandato del GAFI, el cual pasó a llamarse Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo, y su normativa incorporó ocho recomendaciones especiales sobre financiación del terrorismo (GAFI/FATF, 2002). Estas se ampliarían al poco tiempo a nueve y, finalmente, en 2003, en el marco de una revisión general de la metodología de evaluación del GAFI, se acabarían integrando en criterios de supervisión financiera generales y aplicables igualmente a la lucha contra el blanqueo. No obstante, aún hoy

se mantienen dos recomendaciones específicamente dedicadas a la financiación del terrorismo.

Las normas del GAFI también se han retocado para incluir en su ámbito de aplicación los flujos financieros con origen en la corrupción o la evasión fiscal. La toma de conciencia sobre los perjuicios de la competencia fiscal y los paraísos fiscales (OCDE 1998, 2000) dio lugar a la consideración de la evasión fiscal como delito subyacente en los estándares del GAFI. Sin embargo, esta agenda tuvo un desarrollo institucional propio con la creación del Foro Global sobre Intercambio de Información con Fines Tributarios en el ámbito de la OCDE, el cual ha emitido algunas recomendaciones coincidentes con las del GAFI.

Por su parte, la corrupción motivó la adopción, en 2012, de una recomendación sobre la colaboración de los bancos en el control de las finanzas de las personas políticamente expuestas (PEP), pero este asunto también tuvo un recorrido institucional propio con la creación por parte del Banco Mundial y la Oficina de las Naciones Unidas contra el Crimen y la Droga (UNODC) de la iniciativa StAR en 2007.

StAR estimó los sobornos a funcionarios públicos en países en desarrollo entre veinte mil y cuarenta mil millones de dólares, equivalente al 20 y el 40% de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) (BM, 2007). La ONG Global Financial Integrity, por su parte, calcula que las salidas de dinero oculto de los países en desarrollo ascienden a un billón de dólares y multiplican por diez sus entradas de ayuda internacional. Con esta lógica, la ocultación y blanqueo de dinero ha pasado a considerarse un asunto clave de financiación del desarrollo, tal y como se puso de manifiesto en la Conferencia de Addis Abeba de 2015 (ONU, 2015a). Poco después el asunto entraría en la Agenda 2030 de Naciones Unidas mediante la inclusión de la meta 16.4 sobre erradicación de los flujos financieros ilícitos dentro del objetivo de desarrollo sostenible (ODS) 16 sobre paz, justicia e instituciones (ONU, 2015b). Sin embargo, la adopción de esta meta no

ha superado la fase de definición de indicadores y no ha tenido mayor desarrollo en el ámbito de la ONU.

En definitiva, las normas internacionales contra la ocultación y el blanqueo de dinero con mayor desarrollo son las recomendaciones del GAFI. Estas han sido sensibles a diversos asuntos globales como la evasión fiscal o la corrupción, pero se han desarrollado fundamentalmente como una forma de reforzar las capacidades de los Estados frente a las redes criminales transnacionales.

## Teoría democrática y transparencia financiera

A pesar de sus diversas adaptaciones, las recomendaciones del GAFI han tenido en todas sus versiones un alcance similar que podría resumirse en dos grandes compromisos: los Estados se comprometen en primer lugar a establecer un sistema de información financiera conectado con los sistemas de otros Estados, y a comprometer a su vez a bancos y otros actores clave del tráfico mercantil y financiero para alimentar el sistema con datos relevantes. En definitiva, son normas que garantizan el acceso e intercambio de información financiera por parte de los gobiernos, y por tanto, podrían denominarse también normas de transparencia financiera internacional<sup>1</sup>.

En las últimas décadas, la transparencia se ha convertido en un asunto central de la agenda del buen gobierno, aunque tiene un recorrido histórico mucho más largo. Según varios estudios (Hood, 2006; Prat, 2006), el concepto de transparencia se remonta a la Ilustración, con autores como Kant y Rousseau, y a través de Jeremy Bentham entra en la tradición política británica, don-

---

► 1 Sobre la conceptualización de la transparencia financiera internacional véase el documento de trabajo Real Instituto Elcano núm. 12/2019. En él se aborda también la operacionalización de este concepto y el detalle de su análisis estadístico con los resultados resumidos en la sección 3 de este capítulo (Pérez, 2019).

de se instala la máxima «cuanto más estrictamente nos vigilan, mejor nos comportamos».

**Tabla 1. Las cuarenta recomendaciones del GAFI: alcance y ejemplos.**

Asunto regulado	Recomendaciones	Ejemplo de recomendación y contenido	
Políticas y coordinación	1 – 2	R1. Evaluar los riesgos y aplicar un enfoque basado en el riesgo	Los países deben identificar, evaluar y entender los riesgos de blanqueo y tomar medidas, incluyendo la designación de una autoridad para coordinar la evaluación de riesgos y aplicar recursos para mitigarlos, así como exigir a las instituciones financieras y actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) que identifiquen, evalúen y tomen una acción eficaz para mitigar los riesgos de blanqueo y financiamiento del terrorismo.
Blanqueo de dinero y confiscación	3 – 4	R3. Delito de blanqueo	Los países deben tipificar el blanqueo.
Financiamiento del terrorismo y la proliferación	5 – 8	R5. Delito de financiamiento del terrorismo	Los países deben tipificar el delito de financiamiento del terrorismo.
Medidas preventivas	9 – 23	R9. Leyes de secreto de las instituciones financieras	Los países deben asegurar que las leyes de secreto bancario no impidan la implementación de las recomendaciones del GAFI.

Asunto regulado	Recomendaciones	Ejemplo de recomendación y contenido	
Titularidad real	24 – 25	R24. Transparencia y titularidad real de las personas jurídicas	Los países deben tomar medidas para impedir el uso indebido de las personas jurídicas para el blanqueo, asegurar que exista información adecuada, precisa y oportuna sobre el beneficiario final y el control de las personas jurídicas y que las autoridades competentes puedan obtener o a la que puedan tener acceso oportunamente.
Poderes de las autoridades y medidas institucionales	26 – 35	R26. Regulación y supervisión de instituciones financieras	Los países deben asegurar que las instituciones financieras estén sujetas a una regulación y supervisión adecuadas; prevenir que los criminales o sus cómplices sean el titular real o tengan una participación significativa o mayoritaria y evitar el establecimiento u operación continuada de bancos pantalla.
Cooperación internacional	36 – 40	R36. Instrumentos internacionales	Los países deben unirse al menos a cuatro convenios que prevén el intercambio de información financiera con fines de persecución del delito.

Elaborado a partir de las cuarenta recomendaciones del GAFI (2012).

La transparencia, dentro de la teoría normativa democrática, se relaciona con el concepto de rendición de cuentas (*accountability*), el cual según Schedler (1999) se descompone en responsabilidad (*answerability*) y sancionabilidad (*enforcement*), implicando el primer elemento el derecho de recibir información

y la obligación de suministrarla. Así, la transparencia se podría definir como la facilidad para obtener la información que se utiliza en los ejercicios de rendición de cuentas.

El término transparencia en el ámbito político se suele referir más bien al acceso ciudadano a información sobre las autoridades. Por el contrario, la transparencia financiera que viene regulada por las recomendaciones del GAFI promueve el acceso de la autoridad a la información financiera de ciudadanos y empresas. En realidad, el concepto de transparencia es multidimensional. Lodge (1999) diferencia cinco tipos de transparencia en un estado regulador en función de su objeto: la transparencia sobre la adopción de normas, sobre las normas en sí mismas, sobre los actores sujetos a éstas, sobre el control de su aplicación y sobre la retroalimentación del proceso. La transparencia del GAFI afectaría claramente a la tercera y la cuarta dimensión de la transparencia en el sentido de Lodge.

Puesto que la transparencia financiera forma parte del concepto más amplio de transparencia del Estado o transparencia política, desde la perspectiva de Jeremy Bentham y la teoría normativa democrática, cabría concluir que, más allá de su utilidad para la investigación y persecución de organizaciones criminales transnacionales, la transparencia financiera es una característica del buen gobierno democrático. Efectivamente, si las recomendaciones del GAFI están mejorando la capacidad de las autoridades de investigar y perseguir fraudes fiscales y negocios ilícitos que por sus dimensiones pueden ocultarse más allá de las fronteras nacionales, están en el fondo reforzando las capacidades del Estado de imponer el derecho con carácter general. Puesto que además las recomendaciones del GAFI abordan también la investigación de la corrupción de políticos y funcionarios, están igualmente reforzando el sometimiento a

la ley de la propia autoridad, principio fundamental del Estado democrático de derecho.

## **Análisis empírico del cumplimiento de las normas de transparencia financiera**

Diversos trabajos politológicos de tipo empírico analizan la transparencia de las finanzas de los gobiernos nacionales (Guillamón, Bastida y Benito, 2011; Tekeng y Sharaf, 2015; Wehner y de Renzio, 2013), regionales (Alt, Lassen y Rose, 2006; Ma, 2011) y municipales (Caamaño-Alegre *et al.*, 2012). La variable dependiente de estos estudios suele denominarse transparencia fiscal y, como se explicaba en la sección anterior, se refiere a la puesta a disposición del público de información sobre los presupuestos de los gobiernos (Benito y Bastida, 2009; Tekeng y Sharaf, 2015).

En todo caso, estos estudios sirven de modelo al análisis cuantitativo del concepto de transparencia financiera tal y como se desprende de la normativa GAFI. Adoptando la perspectiva teórica expuesta en la sección anterior, estos análisis han comprobado, mediante regresión estadística, la relación entre los niveles de transparencia de países, regiones y municipios, e indicadores de democracia y buen gobierno como la existencia de elecciones y la competencia electoral (Alt, Lassen y Rose, 2006; Albalade del Sol, 2013; Wehner y de Renzio, 2013), los tribunales de cuentas (Zuccolotto y Teixeira, 2014) o la calidad de las instituciones (Tekeng y Sharaf, 2015). Algunos de estos trabajos concluyen que la transparencia fiscal no correlaciona significativamente con los principales indicadores de democracia, aunque sí con los índices de percepción de la corrupción (Bastida y Benito, 2007). Otros señalan, además, algunas variables económicas que interfieren en la relación democracia-transparencia. Por ejemplo, el turismo influye negativamente en la transparencia de los municipios españoles, o las actividades extractivas en los países en

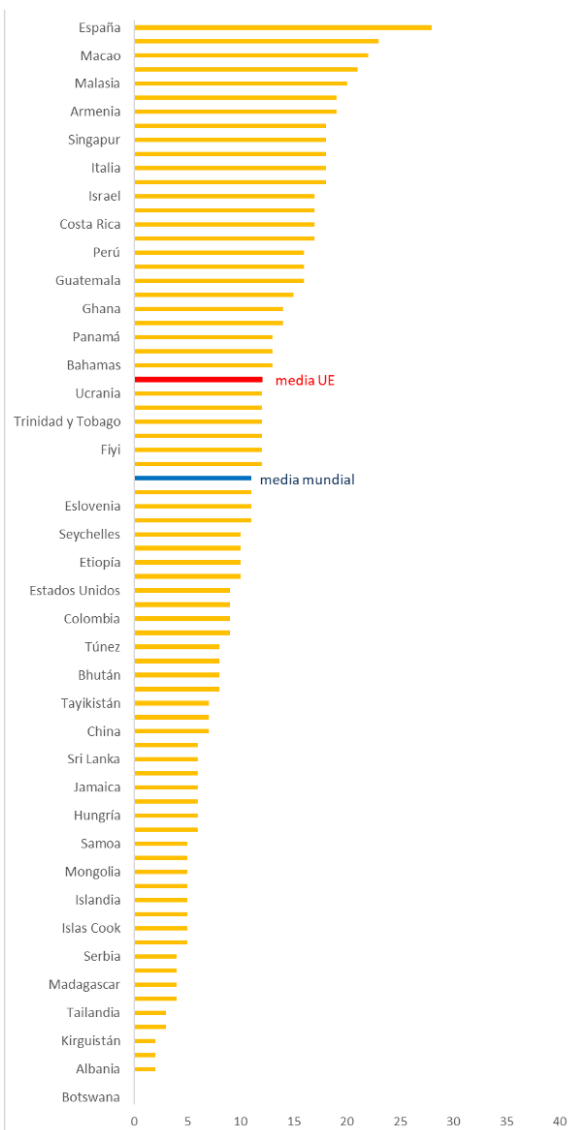
desarrollo (Albalade del Sol, 2013; Tekeng y Sharaf, 2015; Wehner y de Renzio, 2013).

Los intereses económicos también podrían influir en la transparencia financiera. John Christensen (2012, p. 336) publicó un estudio de caso sobre Barbados en el que cuenta cómo en este país caribeño, históricamente dependiente de la exportación de caña, «el Gobierno creó en 1989 un Comité Asesor sobre Negocios Internacionales uniendo a representantes de intereses bancarios y del sector privado con funcionarios de alto rango. Este Comité ha jugado un papel prominente en el despliegue de nueva legislación para atraer a banca *offshore*, seguros, embarcaciones y formación y gestión de fondos fiduciarios». Más aún, para ONG como Tax Justice Network o la Coalición por la Transparencia Financiera los intereses de la industria financiera *offshore* frenan el progreso en materia de transparencia financiera de numerosos países, incluidos importantes economías y centros financieros (TJN 2015a, 2018a, 2018b). Esta es una propuesta explicativa que podría incluirse también en el análisis estadístico de la transparencia financiera junto con variables de control como el tamaño o el nivel de desarrollo económico de un país.

Para plantear un análisis estadístico de la transparencia financiera en el sentido del GAFI y con una metodología similar a los estudios de transparencia fiscal citados, en primer lugar, se propone un indicador que sintetice el grado de cumplimiento de las cuarenta recomendaciones GAFI. En el gráfico siguiente se presenta el número de recomendaciones que cada país cumple plenamente según la IV ronda de evaluaciones mutuas del GAFI iniciada en 2012, cuyos informes se publican en la página web del GAFI. A efectos de la regresión estadística, se utilizará un indicador similar elaborado por la ONG Tax Justice Network y que considera también los cumplimientos parciales de cada recomendación. Además, consolida resultados previos a la IV

ronda de evaluación, por lo que permite trabajar con un mayor número de países.

### Gráfico 1. ¿Cuántas de las cuarenta recomendaciones GAFI se cumplen plenamente en cada país.



Elaborado a partir de la IV ronda de evaluaciones GAFI (2019).

En la siguiente tabla se resume el resultado de varias regresiones del indicador grado de cumplimiento GAFI. Estas incluyen como variables explicativas el índice de democracia de *The Economist* (X1) y tres de sus componentes, el componente electoral, el de participación y el de eficacia del gobierno (X11, X12, X13). La comprobación de la hipótesis democrática se completa con el índice de percepción de la corrupción (X2). En segundo lugar, la hipótesis de las ONG se operacionaliza en este análisis mediante la lista de paraísos fiscales de la OCDE (1990) (X3), la cual señaló a determinados países por sus prácticas desleales de competencia fiscal como medio para la atracción de finanzas de no residentes. Por último, las variables de control son el PIB pc (Z1), como medida de desarrollo económico, y la lista de pequeños Estados insulares (Z2) como consideración de las circunstancias geográficas de los países a menudo señalados como paraísos fiscales.

Estas regresiones indican en primer lugar que los indicadores más completos de profundidad democrática aparentan correlacionar con la transparencia financiera pero no superan el control del PIB pc. En otras palabras, la relación entre democracia y transparencia financiera podría ser el resultado de la influencia sobre ambas de una tercera variable, el desarrollo económico.

Sin embargo, el índice de percepción de la corrupción, que también es un indicador del buen funcionamiento de las instituciones democráticas, sí supera el control del PIB pc y, combinado con la lista de paraísos fiscales, da lugar al modelo de mayor capacidad explicativa de todos. En otras palabras, la estadística confirma la visión de la transparencia financiera como parte de la agenda del buen gobierno y también el discurso de denuncia de las ONG que pone en relación los intereses de las finanzas *offshore*, la falta de integridad de las instituciones públicas y la opacidad financiera.

**Tabla 2. Regresiones multivariantes de la transparencia financiera. Y = grado de cumplimiento de las cuarenta recomendaciones GAFI**

Variables explicativas		Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
X0. Constante (0.144631)		-0.103188 (0.150386)	-0.159370 (0.1178)	-0.1809f (0.1457)	-0.1486 (0.2183)	-0.185018 (0.1222)	-0.1773 (0.3061)	-0.153652
Índice de democracia	X1. General	0.302074** (0.136617)			0.08992 (0.1608)			-0.101445 (0.7187)
	X11. Elecciones		-0.256504 (0.204027)					
	X12. Eficacia del gobierno		0.535211** (0.205373)			0.169098 (0.3396)		0.0648953 (0.8451)
	X13. Participación		0.0470937 (0.160928)					
	X2. Índice de percepción de la corrupción			0.4247*** (0.09518)			0.4083** (0.0902)	0.394422*
X3. Lista paraísos fiscales (0.550786)		-0.921643* (0.549988)	-0.770709 (0.2649)	-1.087*** (0.5390)	-0.9422* (0.1112)	-0.874463 (0.3655)	-1.036*** (0.1587)	-0.771066
Z1. PIB pc					0.2511** (0.1014)	0.221283** (0.1428)	0.01890 (0.8596)	0.0275103
Z2. Estados insulares en desarrollo					0.09757 (0.4568)	0.0673050 (0.3540)	-0.06482 (0.7407)	0.152162
	Ni	74	74	85	73	73	84	73
	R2 corregido	0.098373	0.121815	0.3221	0.1508	0.158387	0.3058	0.241096

( ) Desviaciones típicas entre paréntesis

\* Indica significativo al nivel del 10 por ciento

\*\* Indica significativo al nivel del 5 por ciento

\*\*\* Indica significativo al nivel del 1 por ciento

i N = 85 representa un grupo de países con el 92% de la renta y el 71% de la población del mundo.

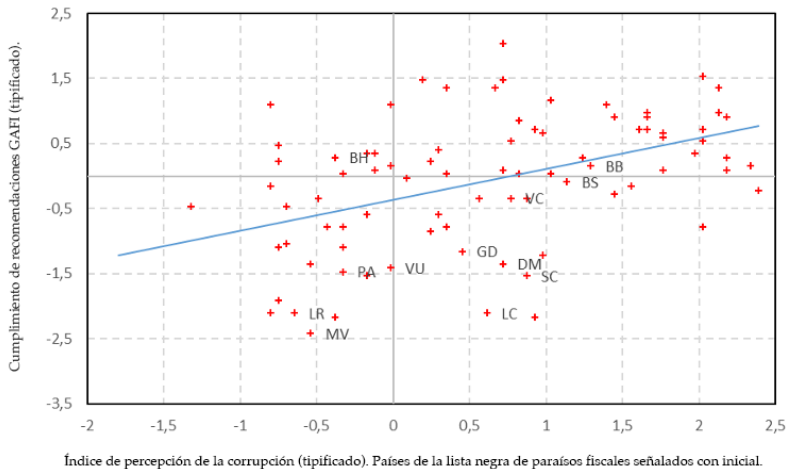
Fuentes: La variable dependiente (Y) está tomada del indicador 17 del índice de secreto financiero de TJN (2015b). Las variables independientes son: X1 el índice de democracia de The Economist (2017) y sus componentes sobre elecciones (X11), eficacia del gobierno (X12), participación (X13\*), el índice de percepción de la corrupción (X2) de Transparencia Internacional (TI, 2017), la lista negra de paraísos fiscales (X3) de la OCDE

(2000), el PIB per cápita (Z1) según datos UNCTAD (2018) y la lista ONU (2018) de pequeños Estados insulares en desarrollo (Z2).

En el siguiente gráfico, se ilustra la influencia combinada de la corrupción y la atracción de finanzas *offshore* en la transparencia financiera. Cada punto del gráfico se corresponde con un país e indica su nivel de cumplimiento de las cuarenta recomendaciones GAFI (en el eje vertical, Y) y su posición en el índice de percepción de la corrupción (eje horizontal, X). Además, se han marcado con su código ISO los países señalados por la OCDE en el 2000, por sus prácticas de competencia fiscal agresiva. Mientras todos los puntos tienen una tendencia ascendente (a mejor valoración por parte del índice de percepción de la corrupción, mayor transparencia financiera) los países de la lista negra de la OCDE claramente dibujan una tendencia propia, casi paralela a la tendencia general, pero bastante por debajo en el eje de ordenadas, indicando que los paraísos fiscales también son más transparentes cuanto menos corruptas son sus instituciones,

pero menos transparentes que países con niveles de corrupción similares que no son paraísos fiscales.

## Gráfico 2. Las causas de la opacidad financiera: corrupción y competencia fiscal agresiva.



\* Los países señalados son Liberia (LR), Maldivas (MV), Bahrain (BH), Panamá (PA), Vanuatu (VU), Granada (GD), Saint Lucia (LC), Dominica (DM), San Vicente y las Granadinas (VC), Seychelles (SC);, Bahamas (BS) y Barbados (BB).

## Conclusiones

La cooperación intergubernamental ha intentado compensar las limitaciones del Estado nación frente a la globalización financiera y sus efectos negativos sobre la ocultación y blanqueo de capitales. Las normas e instituciones internacionales en la materia han venido impulsadas por reacciones contra organizaciones criminales transnacionales como las redes de narcotráfico o el terrorismo yihadista. Sin embargo, la normativa internacional antiblanqueo se relaciona con otros delitos subyacentes como la corrupción o la evasión fiscal y viene a reforzar la capacidad del

Estado de vigilar el cumplimiento de la ley por parte de aquellos actores con mayor poder económico, incluidas personas con responsabilidades públicas. La normativa antiblanqueo es en el fondo una normativa de transparencia financiera que forma parte de la transparencia del Estado y es, por tanto, una característica propia del buen gobierno democrático.

Más aún, la estadística demuestra que la transparencia financiera tal y como se regula internacionalmente con las cuarenta recomendaciones del GAFI correlaciona positivamente con la integridad de las instituciones de un país, medida con el índice de percepción de la corrupción. La estadística refuerza también la posición de las ONG de la justicia fiscal y la transparencia financiera, las cuales responsabilizan de la opacidad del sistema a la industria financiera y su influencia en las élites políticas.

En definitiva, este análisis confirma la pertinencia de incluir la lucha contra los flujos financieros ilícitos en el ODS 16 sobre «paz, justicia e instituciones sólidas» dentro de la Agenda de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. Además, aporta información sobre indicadores que pueden servir para operacionalizar el trabajo de la ONU en el seguimiento de esta agenda.

## Referencias bibliográficas

- Albalade del Sol, D. (2013). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1), 90-107.
- Alt, J. E., Lassen, D. D. y Rose, S. (2006). The causes of fiscal transparency: evidence from the US states. *International Monetary Fund Staff Papers*, 53(special issue), 30-57.
- Bastida, F. y Benito, B. (2007). Central government budget practices and transparency: An international comparison. *Public Administration*, 85(3), 667-716. doi: 10.1111/j.1467-9299.2007.00664.x
- BM (2007). The Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative, by the World Bank and UNODC.
- Christensen, J. (2012). The hidden trillions: Secrecy, corruption, and the offshore interface. *Crime, Law and Social Change*, 57(3), 325-343. doi: 10.1007/s10611-011-9347-9.
- G7 (1989). Economic Declaration of the Paris Summit.
- GAFI (1990). The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force on Money Laundering. doi: 10.1007/s12117-999-1043-0.
- GAFI (2002). 2001-2002 Annual Report.
- GAFI (2019). Consolidated assessment ratings, April 2019. Recuperado de <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/assessment-ratings.html>
- Guillamón, M.D., Bastida, F. y Benito, B. (2011). The Determinants of Local Government's Financial Transparency. *Local Government Studies*, 37(4), 391-406.
- Hood, C. (2006). Transparency in Historical Perspective. En C. Hood y D. Held (eds.), *Transparency: The Key to Better Governance? British Academy Publications* (pp. 2-23). doi: 10.5871/bacad/9780197263839.003.0001
- IMF (1998). *Money Laundering: the Importance of International*

- Countermeasures*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Lodge, M. (LSE) (1999). *Accountability and Transparency in Regulation: critiques, doctrines and instruments*.
- OCDE (1998). Harmful Tax Competition. OECD Publishing. doi: 10.1787/9789264162945-en.
- OCDE (2000). Towards Global Tax Co-operation.
- ONU (2015a). III Conferencia de financiación del desarrollo, borrador de declaración, en Addis Abeba.
- ONU (2015b). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, Organización de Naciones Unidas.
- Pérez, A. (2019). Transparencia financiera internacional. Documento de trabajo 12/2019, Real Instituto Elcano.
- Prat, A. (2006). The More Closely We Are Watched, the Better We Behave? *Proceedings-British Academy*, 135(1), 91-103. doi: 10.1287/mnsc.1040.0214.
- Tekeng, Y. M. T. y Sharaf, M. F. (2015). Fiscal Transparency, Measurement and Determinants: Evidence from 27 Developing Countries. *Journal of Economics and Political Economy*, 2(1), 69-91.
- TJN (2015a). Financial Secrecy Index: Narrative Report on Germany. Londres.
- TJN (2015b). Financial Secrecy Index Methodology. Londres.
- TJN (2018a). Financial Secrecy Index: Suiza.
- TJN (2018b). Financial Secrecy Index 2018: Luxemburgo.
- Wehner, J. y de Renzio, P. (2013). Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency. *World Development*, 41(1), 96-108. doi: 10.1016/j.worlddev.2012.06.005
- Zuccolotto, R. y Teixeira, M. a C. (2014). Budgetary

Transparency and Democracy : The Effectiveness of Control Institutions. *International Business Research*, 7(6), 83-96. doi: 10.5539/ibr.v7n6p83.

# **PARTE IV**

## **La transformación de las fuerzas armadas en el marco del Estado de derecho**

# TRANSPARENCIA Y CULTURA ORGANIZACIONAL EN LAS FUERZAS ARMADAS

---

*Paul Eduardo Vera Delzo*

## Introducción

El uso del término transparencia ha aumentado exponencialmente en los últimos años. Manifestar que la transparencia es un método efectivo para combatir las malas prácticas existentes en las instituciones públicas es un supuesto bien establecido ya que parece factible y fácil de implementar. Sin embargo, pensar que la transparencia acabará con estas prácticas se aleja bastante de la realidad, toda vez que se requerirán de ciertas condiciones para que ésta sea efectiva y logre los efectos deseados.

Durante la última década, muchas instituciones armadas han iniciado procesos de transformación que les permitan enfrentar los retos y amenazas a la seguridad nacional, y cumplir eficazmente los diversos roles que el Estado les asigna. La transformación involucra cambios profundos en la institución que la implementa, revisando y rediseñando sus procesos medulares (a través de una reingeniería), así como cerrando las brechas existentes en sus capacidades actuales (a través de una modernización). Sin embargo, la transformación implica, principalmente, cambios significativos en la cultura organizacional, es decir, cambios en el conjunto de creencias, hábitos, valores, actitudes y tradiciones existentes en la institución militar (Vera, 2019). En el marco de la transformación, la reingeniería busca que la gestión institucional sea más moderna, eficiente y transparente, así como el cambio de la cultura organizacional demanda en todo su personal un accionar basado en pilares como honor, honestidad, lealtad y transparencia. A través de la transformación se

pretende solucionar problemas y erradicar grandes males, entre ellos la corrupción.

En este capítulo se analizará la importancia de la transparencia, así como el valor del cambio de la cultura organizacional como condición indiscutible para lograr que la transparencia sea un mecanismo realmente eficaz. Los argumentos planteados en este capítulo respaldan la hipótesis de que simplemente transparentar, es decir, hacer que la información esté disponible, no es suficiente para afectar el comportamiento de los miembros de las instituciones públicas, incluyendo a las fuerzas armadas

## La importancia de la transparencia

El Dr. Petrus C. van Duyne, experto en temas de corrupción y lavado de dinero, manifiesta que la corrupción es una improbidad o deterioro en el que un tomador de decisiones se desvía o exige desviación del criterio que debe regir su toma de decisiones, a cambio de una recompensa o por la promesa o expectativa de una recompensa (Van Duyne, 2001). Siendo un problema tan complejo, la erradicación de estas malas prácticas puede tomar diferentes formas. Es aquí donde la transparencia cobra vital importancia. Literalmente, la transparencia es la cualidad de ser transparente, es decir, dicho de un cuerpo que permite ver los objetos con nitidez a través de él (Real Academia Española, 2019). Una institución transparente es aquella en la que las personas, fuera o dentro de ésta, pueden adquirir la información que necesitan para formarse opiniones sobre sus acciones y procesos internos. Por esta razón, el concepto de transparencia captura la accesibilidad de la información (Lindstedt y Naurin, 2005).

Sin embargo, la implementación de mecanismos de transparencia no es una tarea fácil, incluso para países desarrollados como es el caso de Estados Unidos (EE. UU.). Según Anthony Cordesman, EE. UU. ha estado continuamente en guerra durante los últimos diecisiete años. No obstante, los diferentes Gobiernos de turno no han desarrollado un método convincente para

informar a sus ciudadanos sobre el costo de las operaciones, no siendo posible medir la efectividad de los gastos o vincularlos a una estrategia creíble para lograr alguna forma de victoria. Se estima que el costo puede variar de \$2,008 a \$5,933 billones de dólares entre el periodo de 2001 al 2019. Asimismo, Cordesman manifiesta que el resultado final es un fracaso fundamental por parte del poder ejecutivo y el congreso para producir la transparencia, el debate público y la revisión, los mismos que son elementos claves de un gobierno y una democracia responsable (Cordesman, 2019).

Otras instituciones militares, como el ejército de Chile, han empezado a adoptar enfoques integrales para prevenir la corrupción. En octubre de 2019, durante el seminario denominado «Probidad y transparencia en defensa, un desafío permanente», el general Ricardo Martínez, comandante en jefe del Ejército de Chile, presentó el «Sistema de prevención de delitos», que pretende evitar las malas prácticas en la administración y gestión de recursos financieros de la institución. Este sistema contempla la actualización de la doctrina de funcionamiento del ejército, la ejecución del plan anual de auditorías, la implementación de un portal de denuncias dependiente de la contraloría de la institución, así como la entrega de textos de conducta para la prevención de delitos, incluyendo la capacitación e instrucción institucional, entre otros. Aunque muchos de los asistentes al seminario apreciaron este acto como una muestra de proactividad y voluntad de avanzar en materia de probidad y transparencia, otros, como Alberto Precht, director ejecutivo de Chile Transparente, se mostraron más críticos, afirmando que, para ser efectivos, el canal de denuncia interna implementado por el Ejército de Chile debería lograr la independencia total, dependiendo de entidades externas y no de la contraloría del Ejército (Barraza, 2019).

Asimismo, con la finalidad de incrementar la transparencia y reducir las prácticas indebidas en las fuerzas armadas de Chile, en septiembre de 2019, el presidente Sebastián Piñera promulgó la Ley de Financiamiento de las Capacidades Estratégicas de las Fuerzas Armadas. Esta nueva ley no sólo derogó la Ley Reser-

vada del Cobre (vigente desde 1958), sino también propuso un sistema de financiamiento plurianual, estable, transparente y con amplios controles civiles y democráticos que incluyen al Congreso Nacional y a la Contraloría General de la República (Ministerio de Defensa de Chile, 2019). La Ley Reservada del Cobre obligaba a la empresa estatal Codelco, el mayor productor mundial de cobre, a destinar el 10 % de sus ventas anuales a las fuerzas armadas de Chile. Los gastos con estos fondos tenían carácter de reservados y, hasta 2016, no debían ser rendidos. Sobre todo, en los años de alza del precio del mineral, las fuerzas armadas de Chile recibieron un cuantioso aporte. Por poner un ejemplo, según el diario *La Tercera*, entre 2014 y 2018, el 75% de los excedentes de Codelco (más de cinco mil millones de dólares) fueron a parar a las fuerzas armadas (DW, 2019).

En el caso peruano, el Ministerio de Defensa ha empezado la implementación del «Plan de integridad y lucha contra la corrupción del sector defensa 2019-2020». A través de este plan, el ministerio, incluyendo las instituciones armadas, se comprometen a practicar y promover con el comportamiento activo de sus integrantes la probidad en el ámbito público, así como garantizar la prevención, el control de riesgos y la sanción efectiva de la corrupción, asegurando el establecimiento de canales accesibles para la participación ciudadana. El plan visa es la consecución de nueve objetivos, entre los cuales están garantizar la transparencia y acceso a la información pública de las entidades del sector, consolidar una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción en el sector, así como promover e instalar una cultura de integridad y de ética pública en los servidores civiles y militares. Este ambicioso plan cuenta con acciones tendientes a cumplir los objetivos previstos, así como dispone de indicadores, metas y responsabilidades (Ministerio de Defensa de Perú, 2018). Acciones de este tipo, que incluyen el desarrollo de sistemas anticorrupción, así como la creación de planes y directivas, han sido formuladas e implementadas por las fuerzas armadas de diversos países. No obstante, cabe preguntarse ¿qué más hace falta para erradicar o, al menos,

disminuir considerablemente las malas prácticas en las fuerzas armadas?

Sin lugar a dudas, la transparencia constituye un mecanismo importante en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, tal y como previamente se mencionó, es poco probable que la transparencia, por sí sola, sea efectiva y logre el efecto deseado. Cualquier mecanismo preventivo que se implemente para evitar malas prácticas sólo será efectivo si los miembros de una organización acuerdan lo que constituye un comportamiento indeseable y deshonesto. Es aquí donde la cultura organizacional de las instituciones que conforman las fuerzas armadas cobra vital importancia.

## **La transparencia no lo es todo: el rol de la cultura organizacional**

Edgar Schein, reconocido experto en temas de cultura organizacional, manifiesta que la cultura de un grupo es un patrón de suposiciones básicas compartidas que una organización aprende a medida que resuelve sus problemas y que ha funcionado lo suficientemente bien como para ser considerada válida y, por tanto, para ser instruida a los nuevos miembros como la manera correcta de percibir, pensar y sentir en relación con esos problemas (Schein, 2017).

Lo primero que debemos reconocer es que la cultura de las instituciones que conforman las fuerzas armadas puede llegar a ser un reflejo de la cultura de la sociedad a la que pertenecen. Si existe corrupción entre algunos jueces, fiscales, policías, empresarios, periodistas, políticos y servidores públicos de un país, es lógico pensar que también existirá corrupción entre algunos miembros de sus fuerzas armadas. Es claro que el problema no sólo radica en las instituciones armadas, sino también en la sociedad, especialmente cuando ésta se torna disfuncional. Consecuentemente, si se desea ser efectivo en la lucha contra las malas prácticas, se requieren cambios profundos en la cultura organizacional de las instituciones que conforman las fuerzas

armadas. Es decir, cambios acentuados en el patrón o sistema de creencias, valores y normas de comportamiento que subyacen en la identidad de las instituciones castrenses.

Por esta razón, muchas instituciones armadas han iniciado procesos de transformación con la finalidad de mejorar su gestión institucional y desarrollar capacidades que les permitan hacer frente a los retos y amenazas del futuro ambiente operacional, así como para cumplir eficazmente los roles asignados por el Estado, pero, principalmente, para cambiar su cultura organizacional. Estos procesos de transformación pretenden que las instituciones armadas cuenten con una cultura organizacional que fomente el liderazgo, la educación, organización, procesos, valores y las actitudes que promueven la innovación y donde sus miembros presenten un accionar basado en honor, honestidad, lealtad y transparencia. Para este fin, es necesario tanto reforzar aquellas actitudes positivas desarrolladas en el tiempo, como cambiar aquellas actitudes negativas que perjudicaban su crecimiento.

Por consiguiente, tras un proceso de transformación exitoso –que ha logrado cambios significativos en la cultura organizacional– se debería afirmar que la institución militar es una institución con líderes que cumplen el rol de mentores, y brindan el espacio y la confianza necesarios para que los subordinados manifiesten sus opiniones, a la vez que fomentan en ellos el pensamiento crítico. Una institución donde el superior hace y exige lo correcto, siendo respetado por sus cualidades profesionales y personales, al demostrar capacidad, transparencia, idoneidad y honestidad en sus actos. Una institución con líderes que privilegian los intereses institucionales por encima de los intereses personales. Una institución donde se empodera al subordinado, enseñándole a ser responsable y brindándole la guía, los recursos y el espacio necesarios para que pueda desarrollar su iniciativa y liderazgo. Una institución cohesionada y donde sus integrantes se sienten orgullosos de pertenecer a ella, no existiendo separatismos, privilegiándose a la institución por encima de las armas, servicios y especialidades. Asimismo, se debería reconocer que es una institución donde su personal es íntegro y leal

con la organización y con la sociedad a la que sirve. Una institución que ha eliminado la diferencia de roles asociados al género, asegurando la equidad entre sus miembros y permitiendo que sus integrantes encuentren igualdad de oportunidades para su desarrollo personal y profesional. Una institución con integrantes disciplinados, educados y corteses, siendo referentes ante la sociedad por la forma en la cual guardan las normas de cortesía y buen trato. Una institución donde sus miembros anteponen la utilidad a otros aspectos en su apreciación de las cosas o en su manera de comportarse. Una institución con una ideología definida, comprendida e interiorizada por todos los miembros de la institución y que, principalmente, permite el cambio de mentalidad y actitud de sus nuevos miembros.

Este cambio de mentalidad es fundamental si se pretende crear una organización diferente. Para ello, es necesario que las instituciones armadas diseñen códigos de conducta que les permitan evitar prácticas indebidas y aumentar la transparencia. Estos códigos de conducta parten por el reconocimiento de lo que sus miembros acuerdan. Sin embargo, antes de empezar, los miembros de la organización deben realizar un diagnóstico profundo para identificar aquellos errores del sistema que, en mayor o menor medida, los obligan a cometer actos indebidos para cumplir tanto con sus funciones, como con las costumbres y tradiciones existentes en la institución armada. Estos errores del sistema deben ser corregidos por medio de la revisión y el rediseño de los procesos medulares de la organización, así como por regulaciones que normen y restrinjan las actividades que involucran gastos no contemplados en los presupuestos de la organización. Es decir, aquellas actividades que tradicionalmente se han venido dando en la institución armada y que los superiores sienten el deber de realizar, mientras que los subordinados sienten el derecho de exigir su ejecución. Las instituciones militares, como casi todas las instituciones públicas, son organizaciones con sistemas imperfectos, susceptibles a ser mejorados. El problema se agudiza cuando sus miembros no son capaces de reconocer los problemas existentes en la organización, sobre

todo aquellos que impactan negativamente en la cultura organizacional de la institución armada.

El primer problema que afronta el cambio de la cultura organizacional es que a sus miembros, mayormente a sus líderes, no les gusta reconocer que la institución tiene problemas. Normalmente, en las instituciones armadas cuesta mucho realizar un diagnóstico profundo y claro para reconocer los problemas existentes en la cultura de la organización. Esto se debe, principalmente, a que existe temor a encontrarse con líderes susceptibles. Sin embargo, son justamente los líderes –sobre todo los estratégicos– quienes deben liderar el cambio de la cultura organizacional de las instituciones armadas. Esa es una de sus principales responsabilidades, influir en la cultura de la organización.

En este sentido, las instituciones armadas tienen una ventaja sobre otras organizaciones públicas, ya que sus miembros tienden a emular a los líderes más exitosos. Si los líderes estratégicos de una institución militar creen y son partidarios del cambio cultural, los demás miembros de la organización observarán y harán lo mismo. Por consiguiente, los líderes deben convertirse en defensores del cambio cultural, teniendo que demostrar la urgencia y seriedad de la necesidad del cambio, es decir, deben involucrarse íntimamente. Sin embargo, se debe tener en cuenta que los miembros de la institución son lo suficientemente sagaces como para discernir si sus líderes realmente muestran un compromiso firme para cambiar la cultura organizacional. El mensaje es muy claro, por ejemplo, si los líderes estratégicos de la institución participan durante tres días en una conferencia o capacitación dedicada al tema del cambio o si, por el contrario, delegan esta responsabilidad a un representante y luego sólo se aparecen por un momento porque hay cosas más urgentes que atender. Por esta razón, se puede afirmar que el cambio cultural real se transmite a través de las acciones de los líderes estratégicos de la institución armada (Wong, 2014).

Lo más importante que cada miembro de una institución pública debe comprender es que él se encuentra en esa institución para servir a los demás y no para que los demás le sirvan.

En este sentido, los líderes estratégicos de una institución militar deben entender que ellos son los primeros servidores de su organización y que deben actuar como tales. No se puede permitir que los líderes de la institución crean que son los amos de ésta y que las reglas deben ser cumplidas por todos menos por ellos, ya que tal autoexcepción puede crear el caldo de cultivo para el abuso del liderazgo. Al respecto, el Dr. Petrus C. Van Duyne manifiesta que aquellos que desarrollan hábitos de propiedad y actitudes monárquicas corren el riesgo de quedar atrapados en la trampa de la autoexcepción con respecto al cumplimiento requerido de las normas de transparencia (Van Duyne, 2001). Definitivamente, una de las causas de las malas prácticas es el mal ejemplo. Cuando la cabeza no tiene voluntad de erradicar estas prácticas, el cuerpo se corrompe fácilmente; consecuentemente, las instituciones armadas funcionan de acuerdo al ejemplo que dan sus jefes (Obando, 2001).

En la lucha contra las malas prácticas, la transparencia de arriba hacia abajo es un mecanismo imperativo. En tal sentido, los líderes estratégicos de las instituciones armadas deben desarrollar y practicar un estilo de liderazgo abierto y no autoritario, a la vez que toman en serio su responsabilidad para con los miembros de la institución y la sociedad a la que sirven. Por consiguiente, el ataque y la prevención deben comenzar concentrando los esfuerzos preventivos y represivos en los actos y actitudes de los líderes estratégicos de las instituciones armadas. Asimismo, si las malas prácticas están directamente relacionadas con la libertad discrecional o el poder en el proceso de toma de decisiones, éstas deben ser restringidas mediante normas claras y de estricto cumplimiento.

Definitivamente, la transparencia es importante en las instituciones armadas, debiendo aplicarse a todos los procesos que en ellas se realizan, sobre todo en aquellos considerados críticos. Por ejemplo, las directivas que norman los procesos de selección para agregadurías militares, viajes de estudios al extranjero y cargos de responsabilidad deben ser convenientemente publicadas con anterioridad a los procesos. Estas directivas deben identificar el perfil requerido para el puesto, permitiendo la selección

de miembros idóneos. Acciones de este tipo ayudan a mejorar la percepción de transparencia dentro de las instituciones armadas y promueven el respeto a la meritocracia, eliminando el favoritismo.

Las reformas tendientes a fomentar una cultura de integridad institucional, así como de aumentar la transparencia en las fuerzas armadas, deben ir acompañadas de medidas para fortalecer la capacidad de las instituciones militares de prevenir y sancionar el mal comportamiento de sus miembros, si es que realmente desean ver algún efecto. Sin lugar a duda, la transparencia es algo bueno y debe promoverse mediante reformas institucionales. Sin embargo, los efectos deseados dependerán de diferentes variables y circunstancias.

Si bien se reconoce que la transparencia –en sí misma– no erradica las malas prácticas, sí crea las condiciones para que se produzca el cambio deseado. Como se ha argumentado, la transparencia se convertirá en un arma muy poderosa cuando se disponga de organizaciones independientes de supervisión (internas y externas) y logre asociarse con miembros de las instituciones armadas que, tras realizar cambios en su cultura organizacional, hayan eliminado los códigos de silencio corporativos y presenten un accionar ético basado en honor, honestidad y lealtad. Por esta razón, se deben desarrollar medidas para fortalecer la capacidad de las personas de actuar sobre la información disponible si se quiere ver algún efecto certero. Aunque quizás no todas las personas cuenten con las herramientas o los recursos necesarios para analizar la información, el solo hecho de que la información sea pública dificulta los posibles favoritismos y desvíos.

Por otro lado, existen otros factores que deben ser considerados si se desea tener éxito en la erradicación de malas prácticas en las fuerzas armadas. Uno de estos factores, aunque no es una verdad absoluta, es el nivel de salarios de los miembros de las instituciones armadas. Si un gobierno paga a sus funcionarios públicos salarios menores al nivel de subsistencia, ningún paquete de medidas de prevención ingeniosas resultará efectivo. Asimismo, otro de los factores está relacionado a los sistemas

de vigilancia y control de gastos en las fuerzas armadas. Si el inspector (auditor) general del instituto armado se encuentra bajo la línea de comando y subordinado al comandante general, sus actos de vigilancia y control se encontrarán limitados ya que podrá realizarlos hacia abajo, pero difícilmente hacia arriba. La existencia de un inspector, totalmente independiente y ajeno a la institución armada (fuera de la jerarquía militar), podría ayudar a solucionar este problema. Por consiguiente, se tendría un inspector para verificar la operatividad de la institución militar y otro para controlar los gastos ejecutados en ella (Obando, 2001).

## Conclusión

Como se ha argumentado, la transparencia es un mecanismo importante en la lucha contra las malas prácticas en las instituciones públicas. Sin embargo, la transparencia en sí misma, si bien es un factor necesario, no es suficiente ya que requerirá de ciertas condiciones para ser efectiva. Si las instituciones públicas, incluyendo las fuerzas armadas, desean ser exitosas en esta lucha, deberán ejecutar cambios significativos no sólo en los principales sistemas o procesos de la gestión institucional, sino también en su cultura organizacional. Para ello, los procesos de transformación militar contemplan este tipo de cambios. Por esta razón, muchas instituciones armadas han iniciado o se plantean iniciar procesos de transformación que les permitan implementar cambios profundos con la finalidad de enfrentar en mejores condiciones los retos y amenazas a la seguridad nacional y cumplir eficazmente los roles asignados por el Estado, pero, sobre todo, con la finalidad de solucionar los principales problemas y erradicar los grandes males existentes en la institución, entre ellos la corrupción.

Por una parte, la revisión y rediseño de los procesos medulares de la gestión institucional ayudará a resolver ciertos problemas del sistema que muchas veces inducen a malas prácticas. Por otra, el cambio de la cultura organizacional contribuirá a renovar la mentalidad de sus miembros, fomentando un accio-

nar basado en honor, honestidad, lealtad y transparencia. Para este fin, es necesario que las instituciones armadas desarrollen códigos de conducta, los mismos que deben partir por el reconocimiento de lo que sus miembros acuerdan que constituyen actos indeseables para la institución y para la sociedad a la que sirven. Por consiguiente, los líderes de una institución militar deben convertirse en promotores y defensores del cambio de la cultura organizacional, involucrándose íntimamente en este proceso. Sin embargo, el ataque y la prevención deben comenzar concentrando los esfuerzos preventivos y represivos en los actos y actitudes de los principales líderes de las instituciones armadas. La transparencia y el buen ejemplo de arriba hacia abajo es, por consiguiente, un mecanismo imperativo en la lucha contra las malas prácticas.

Como es sabido, la corrupción tiene implicaciones importantes para la seguridad, el desarrollo y el bienestar, ya que erosiona y afecta los fundamentos del Estado de derecho de los países en los que se practica, perjudicando su gobernabilidad. Por lo tanto, su erradicación debe ser uno de los principales objetivos de las instituciones públicas, incluyendo a las fuerzas armadas. Para este fin, la transparencia y el cambio de la cultura organizacional, convenientemente aplicados en las instituciones armadas, constituirán elementos claves para contribuir al cumplimiento de este objetivo.

## Referencias bibliográficas

- Barraza, S. (2019). *Ejército de Chile presenta sistema de prevención de delitos para evitar conductas antiéticas dentro de la institución*. EMOL. Chile. Recuperado de <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/10/11/964061/Ejercito-presenta-Sistema-Prevencion-Delitos.html>
- Cordesman, A. (2019). *America's Military Spending and the Uncertain Costs of its Wars: The Need for Transparent Reporting*. Center for Strategic and International Studies. Estados Unidos de América. Recuperado de <https://www.csis.org/analysis/americas-military-spending-and-uncertain-costs-its-wars-need-transparent-reporting>
- DW (2019). *Crisis en Chile: militares, cobre y privilegios*. Chile. Recuperado de <https://www.dw.com/es/crisis-en-chile-militares-cobre-y-privilegios/a-51233058>
- Lindstedt, C. y Naurin, D. (2005). *Transparency and Corruption: The Conditional Significance of a Free Press*. The Quality of Government Institute.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2019). *Presidente Piñera promulga nueva Ley de Financiamiento de las Capacidades Estratégicas de las FF.AA.* Chile, 10 de septiembre de 2019. Recuperado de <https://www.defensa.cl/noticias/presidente-pinera-promulga-nueva-ley-de-financiamiento-de-las-capacidades-estrategicas-de-las-ff-aa/>
- Ministerio de Defensa del Perú (2019). *Plan de Integridad y Lucha Contra la Corrupción del Sector Defensa 2019 – 2020*. Peru. Recuperado de <https://cenepred.gob.pe/web/transparencia/Plan-de-Integridad-MINDEF-2019-2020.pdf>
- Obando, E. (2001). Corrupción y fuerza armada. *Revista Quehacer*. Recuperado de <http://www.desco.org.pe/recursos/sites/indice/127/566.pdf>
- Real Academia Española (2019). *Transparencia*. Recuperado de <https://dle.rae.es/?w=transparencia>

- Schein, E. y Shein, P. (2017). *Organizational Culture and Leadership*. Hoboken: Wiley.
- Van Duyne, P. (2001). *Will Caligula go transparent?: Corruption in acts & attitudes*. Tilburg University, Netherlands. Forum on Crime and Society. Recuperado de <http://www.petrusvanduyne.nl/wp-content/uploads/2017/08/Corruptie-VN.pdf>
- Vera, P. (2019). Transformación militar: esfuerzo y compromiso institucional. *Military Review. Edición Hispanoamérica*, 34-45.
- Wong, L. (2014). *Op-Ed: Changing the Army's Culture of Cultural Change*. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College Press.

# EN BUSCA DE LA TRANSPARENCIA: LOS PRESUPUESTOS DE DEFENSA DEL ECUADOR 2006-2019

---

*Bertha J. García Gallegos*

## Introducción

En América Latina, la fragilidad del Estado y el conjunto de las instituciones ha formado un círculo vicioso con la inestabilidad política desde los comienzos de la república en sus distintos casos. La herencia del Estado colonial, que vertebró los territorios en América Latina, dejó hasta mediados del siglo XX una secuela de sociedades heterogéneas con extremas marginalidades. Durante el siglo 19 las oligarquías exportadoras y banqueras eran las únicas entidades con capacidad de atraer divisas hacia el país, a cambio de mantener al Estado en crónica subordinación. Corregir esta situación fue posible sólo en aquellos países en donde surgieron burguesías nacionales, a comienzos del siglo 20. Pero donde esto no ocurrió, como el Ecuador, tal papel fue jugado por sectores medios intelectuales politizados, incluso asociados con un militarismo reformista (Paz y Miño, 1999). La constante inestabilidad política de la que adoleció la región, por el aumento de las demandas populares en los procesos de urbanización de los años cincuenta y sesenta, llevó a la implantación de populismos poco proclives a la racionalización de la economía.

Tras la extensa etapa de las dictaduras militares –entre los años sesenta y ochenta– continuó la instalación de democracias gobernadas por burocracias poco profesionalizadas, basadas casi sólo en mecanismos electorales, que tuvieron que sortear

los efectos de la crisis de la deuda y las medidas de ajuste propiciadas por el fondo monetario. La situación social resultante concurrió al desprestigio de la democracia en la mayoría de los casos, al desencanto de los partidos y de la política en general, al punto que en los años noventa, los resultados de las encuestas reflejaban el malestar social de manera algo dramática (LAPOP, 2017). En su lugar empezaron a surgir nuevos caudillos o liderazgos que blandían la antipolítica o el hecho de ser *outsiders* como un valor.

En este contexto, el tema del presupuesto del Estado, su racionalización y gestión transparente y democrática aparece como un problema no resuelto. Desde comienzos de la globalización, el Estado nación como entidad política continúa siendo el único referente político del sistema internacional, pero no es menos cierto que el desarrollo de las interconexiones globales por las tecnologías de la información, las cuales han puesto a prueba sus atributos esenciales; sobre todo su soberanía hacia afuera y adentro, en cuanto a la capacidad de decisión en lo referente a sus políticas, dentro de las cuales las presupuestarias y financieras tienen un lugar principal.

Desde el fin de la Guerra Fría, en el corto interregno en el que prevaleció la idea del triunfo de la racionalidad democrática occidental, hasta los sucesos del 11 de septiembre de 2002, surgió como prioridad la necesidad de compatibilizar el equilibrio de las economías nacionales con las presiones y condicionamientos del mercado en globalización acelerada. El papel de la tecnocracia detrás de las instituciones y agencias internacionales fue crucial en el intento de regularizar y armonizar los servicios de los Estados nacionales dentro de las tendencias asistémicas de una economía abierta. (Bidaurratzaga, s. f. ).

Sobre esta disminución de la autonomía del Estado hacia afuera, impactan tensiones contrastantes, como las que vienen de las ciudadanías por el cumplimiento de sus derechos consagrados en la Constitución frente a las inconsistencias políticas y tecnocráticas de gobiernos débiles para manejar los ingresos y egresos del Estado. Mucho más cuando hay sectores que, a juicio de los ciudadanos, detentan espacios de poder, gastan más

y tienen menores beneficios para la comunidad, como es el caso de las fuerzas armadas una vez que las guerras interestatales se han visto drásticamente mermadas y las actuales doctrinas de la seguridad ven con malos ojos su intervención en los problemas del orden público y seguridad interior. Sobre esta ambivalencia, que es una constante en la cultura política latinoamericana, a menudo las encuestas les dan altos índices de aprobación porque las ven como instituciones tutelares más confiables que el resto del sistema, pero sólo pueden apreciar su real dimensión cuando estas sociedades están frente a riesgos inminentes. De todos modos, el tema de los presupuestos de defensa tiene ciertamente algunas peculiaridades.

En el presente capítulo se analizarán las condiciones de transparencia de los presupuestos de defensa en el caso del Ecuador. Se postula que el tema es crucial para dilucidar las condiciones democráticas de su ejercicio, además de la racionalidad y legitimidad que han alcanzado los procesos de democratización. Se considera que, en el presupuesto, sobre todo en su ejecución, se materializa el poder de los diversos actores en la arena política (Resdal, 2006). La transparencia sería un efecto y condición de los diversos modos en que lo hacen y lo consiguen si es que las reglas del juego democrático realmente existen. En el caso de los presupuestos militares están en juego otros elementos de poder que tienen que ver con el estado en que se encuentran las relaciones civil-militares que, en el caso latinoamericano, incluyen severas asimetrías. El poder de las armas y el poder de los votos se han encontrado en estas latitudes mediadas por el imaginario histórico construido dentro de la cultura militar de ser, en esta región, garantes del equilibrio institucional y democrático, la mayor parte de las veces ratificada en las mismas constituciones.

De acuerdo con estudios antecedentes, los presupuestos de defensa se refieren, sustancialmente al presupuesto de las fuerzas militares, especialmente a los rubros de personal y gastos corrientes de funcionamiento, además de otros que estrictamente son anexos o apoyos a las tareas centrales (sanidad, educación, bienestar social y retiros, otros que son de extensión y no es-

trictamente militares). Si bien cada uno de los rubros del presupuesto de una nación tienen sus particularidades, el presupuesto militar, está signado, además, por la tendencia a pensar que corresponde a secretos de Estado, compartida más allá de las fronteras. De modo que, a la luz de las exigencias tecnocráticas por la lógica del control y transparencia contable entre ingresos y egresos, es posible pensar que esta cualidad es realmente un punto sensible y resistido por las instituciones militares.

En este artículo se desarrolla el tema, a través de dos periodos que marcan diferencias notables en los modos de conducción civil: 1) el breve periodo que transcurre entre la adopción de la dolarización luego de la severa crisis bancaria de finales del siglo XX y comienzos del XXI; 2) el periodo del Gobierno de Rafael Correa, caracterizado por la segunda bonanza petrolera y por un claro esfuerzo de subordinar al sector militar dentro del proyecto político del partido gobernante Alianza País.

## **Paz intrarregional, transparencia y nuevos conceptos de seguridad y defensa**

En su libro *Seis años que cambiaron al mundo, 1985-1991*, Helene Carrère d'Encausse (2016) sacó a la luz de la discusión histórica la palabra «Glasnost» usada por los dos últimos líderes de la Unión Soviética, antes de su derrumbe en 1999. Independientemente del significado que tuvo en esas y otras transformaciones, ese vocablo señala –indudablemente– algunos de los cambios culturales que empezaban a darse en el mundo, incluso antes de esa fecha signada como un parteaguas de la historia actual. En América Latina, en el contexto de una crisis tan larga y penosa como la de la deuda externa de los años ochenta, los ministros de finanzas latinoamericanos se sintieron conminados a esclarecer las cuentas.

En el ámbito regional, por esas fechas, organismos internacionales como la OEA y la CEPAL fueron los primeros en plantear sistemas acordados para establecer escenarios de confianza mutua y estandarización de los presupuestos, sobre todo en

materia de defensa, al tiempo que se incrementaba la percepción de que las nuevas amenazas venidas de la globalización requerían adoptar conceptos de seguridad cooperativa entre los Estados. Un inconveniente era que para entonces los ministerios de defensa no eran realmente los rectores ejecutivos del sector; los civiles no habían alcanzado los niveles de gestión, en esos sectores, esperados por los procesos de democratización, por falta justamente de preparación de los líderes políticos para esas tareas (RESDAL, 2006).

El proyecto emprendido por Argentina y Chile en 1999-2001 para dar cuenta de sus gastos de defensa, que contó con el apoyo técnico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, es un buen ejemplo de la adopción de medidas de fomento de la confianza (CEPAL, 2005). Este proyecto, conocido como «Medición estandarizada de los gastos de defensa», sirvió para promover otros ejercicios posteriores como los esfuerzos de la Comisión de Defensa de la UNASUR desde 2008. La elaboración de los libros blancos de la defensa, primero por parte de Chile desde 1997 (Min. Defensa Chile, 2017) y luego por la mayoría de los países latinoamericanos, estuvieron favorecidos en el marco de la seguridad hemisférica multidimensional, promovida por la OEA. Desde la Conferencia de Seguridad Hemisférica de México en 2003, que cambió el eje paradigmático desde la defensa hacia la seguridad al acoger el concepto de «seguridad humana del PNUD», se empezó a reconocer la primacía del concepto de seguridad y la importancia de integrar los sistemas de justicia y policía.

Sin embargo, los libros blancos que proliferaron en la región (Ecuador tiene tres, 2003, 2006, 2018) no han pasado de ser sino instrumentos de publicidad de las instituciones militares y declaración formal de principios de subordinación al poder civil. Esto porque los gobiernos civiles no han encontrado la fórmula para seguir parámetros democráticos de control sobre las fuerzas armadas; no hay una élite civil importante en la región que maneje las problemáticas y, académicamente, el tema continúa siendo marginal. Tras veinte años de un proceso de democrati-

zación, el lugar de las fuerzas militares en estos Estados disminuidos continúa sin definirse (RESDAL, 2004).

Según esta misma fuente, aún no se puede medir con precisión la defensa obtenida y compararla con los gastos realizados. La defensa carece de indicadores automáticos de eficiencia; sólo en la guerra podría «probarse» la eficiencia del gasto, e incluso así, no podría afirmarse, a ciencia cierta, si la victoria o la derrota son producto exclusivo de la aplicación presupuestaria. El panorama se complica más porque un objetivo expreso de la política pública de defensa es la «disuasión» de posibles conflictos bélicos, pero medir si la ausencia del conflicto se explica por el presupuesto asignado a defensa sería prácticamente imposible. No obstante, los recursos asignados a la defensa pueden ser medidos en términos financieros. Generalmente, están compuestos por los siguientes elementos: a) el personal y sus costos conexos (sueldos, retiros y capacitación); b) el equipamiento militar y su mantenimiento; c) los costos administrativos comunes y otros relacionados con la generación y adquisición de tecnología (RESDAL, 2004).

Más aún, para tener una mayor precisión, aunque sea en términos relativos, sobre el análisis, se tendría que contar con definiciones precisas sobre las misiones militares, las constitucionales y las autoatribuidas. Esto es casi imposible, hasta el día de hoy los gobiernos en sus políticas sobre seguridad, no cuentan con conceptos definidos sobre estos campos y sus mutuas relaciones.

## **El presupuesto de defensa en Ecuador hasta 2006**

En el Ecuador, los cambios se produjeron desde finales de la década del noventa, en el contexto de la más aguda crisis bancaria desde que en 1925 se instalara el Banco Central bajo la guía de la misión Kenmerer, para frenar el poder de la oligarquía banquera (Paz y Miño, 1999). Esta vez, la adopción de medidas de política desregularizadora en materia financiera adoptada por el presi-

dente Sixto Duran Ballén, llevó, en el 2000, a la quiebra de gran parte de las instituciones bancarias. Al filo de una severa inflación, el Gobierno demócrata cristiano de Jamil Mahuad adoptó como moneda de cambio al dólar norteamericano en enero de 2000, lo cual, entre otras razones, provocó su caída del poder.

Este hecho dio lugar a un conjunto de medidas posteriores que buscaban la estabilización económica. Es así que el 29 de diciembre de 2000, el gobierno interino emitió el acuerdo número 182 del Ministerio de Economía y Finanzas, que contiene los principios del sistema de administración financiera del sector público. Tanto la Ley de Transformación Económica (conocida como TROLE 1) como la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFIC) y las disposiciones administrativas señaladas respondían a los cambios introducidos en la Constitución ecuatoriana de 1998 que ya habían anticipado los signos de la crisis que sobrevino a partir de 1999. El artículo 258 de la Constitución reformada en 1998 concede la responsabilidad de la formulación de la proforma del presupuesto general del Estado a la función ejecutiva, «que la elaborará de acuerdo con su plan de desarrollo» y la presentará al Congreso nacional hasta el 1 de septiembre de cada año, previo informe del Banco Central.

También la Constitución de 1998 incluyó la transparencia en su artículo 81 como el derecho a «acceder a las fuentes de información, como mecanismo para ejercer la participación democrática respecto de la cosa pública y la rendición de cuentas» a las que están sujetos los funcionarios del Estado, con arreglo al artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y al artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. En 2004, con la iniciativa y promoción de la sociedad civil, el congreso aprobó la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (García, 2006). Pero es posible que los obstáculos más severos para la adopción de medidas de racionalidad económica estén en el carácter de las relaciones civil-militares. Esto explica el mantenimiento del carácter tutelar de las fuerzas armadas, extendido no sólo hacia la defensa y

seguridad, sino hasta incluso las cuestiones de orden administrativo regular.

No sólo las misiones de las fuerzas armadas se encuentran expandidas en las Constituciones expedidas entre 1967 y 1998, hacia los campos del desarrollo social y económico, sino que los libros blancos de la defensa (2002, 2006, 2019) extienden sus atribuciones de manera arbitraria al «apoyo, al desarrollo, a la lucha contra el narcotráfico y actividades ilícitas conexas», además de las que provendrán de «las consecuencias que tendrá la expansión del conflicto colombiano hacia el Ecuador»<sup>1</sup>. Es que, en el Ecuador, debido al peso que aquí tuvo el conflicto fronterizo con el Perú que se resolvió recién en 1998, las políticas de defensa y militares fueron tradicionalmente consideradas como asuntos de responsabilidad militar. La institución armada ha tenido desde la segunda mitad del siglo XX el monopolio sobre su definición y administración. La Constitución de 1945 que tuvo vigencia hasta el 11 de julio de 1963, cuando se inició la primera dictadura militar institucional, tuvo una definición acotada de las misiones militares, tal como ocurría con otras similares de América Latina de la preguerra.

Las Constituciones posteriores, de 1967 y 1978, fueron promulgadas en dictaduras militares y expresaron los valores del «desarrollismo militar» en la autoimposición de misiones en el desarrollo económico y social del país, que fue el prelude de un modelo plurifuncional de las fuerzas armadas. Pare efectos de un manejo racionalizado de la política presupuestaria, estas condiciones resultaban insalvables. Aún más, debido a que el Ecuador denunció el Tratado de Límites con el Perú, en 1942, por inaplicable a partir de elementos geográfico-territoriales,

---

► 1 Se mencionan como asuntos de los que tiene que ocuparse la defensa: amenazas externas (las convencionales; los efectos del conflicto interno de Colombia [desplazados y refugiados, altos índices de violencia urbana y rural y acciones delictivas por presencia de grupos ilegales armados y crimen organizado en el área]; terrorismo internacional; inequidad en el comercio internacional, y proliferación de armas de destrucción masiva) y amenazas internas (pobreza y deterioro del nivel de vida, corrupción, migración descontrolada, conflictos de gobernabilidad, deterioro del ambiente, efectos de las catástrofes naturales, conflictos étnicos, culturales y tendencias autonomistas exacerbadas).

siempre estuvo pendiente una inminente guerra con ese país. Esto dio como resultado la acentuación del poder de las armas sobre el sistema político, aspecto que favoreció el cultivo de una «cultura de secreto» implantada en torno a todos los asuntos militares, hasta el punto en que los rubros correspondientes al gasto institucional, ni siquiera figuraban en los ejercicios presupuestarios.

## **El control de la transparencia presupuestaria**

Desde 2003, la red latinoamericana de estudios de seguridad RESDAL impulsó un proyecto de análisis de la transparencia de los presupuestos y propuso una metodología básica comparativa. Dentro de los parámetros propuestos, se encontraba una visión general del contexto y se ponía énfasis en el carácter participativo de los ejercicios, esperado en los instrumentos internacionales hasta entonces concebidos. De la aplicación de esos criterios al caso ecuatoriano, se podía desprender lo siguiente: el nivel al cual se reportaron los presupuestos de las entidades del sector público en Ecuador hasta el 2006 ha sido sumamente limitado (Arízaga, 2006). La tabla a continuación describe el detalle correspondiente para los años 2000 a 2006. La discusión de cifras de los años anteriores se distorsiona por el fuerte impacto que en las cifras en dólares tuvo la depreciación del tipo de cambio en los años 1998 y 1999. Como consecuencia, cuando se incluyen estas cifras se observa un crecimiento sustancial del gasto, que podría conducir a la conclusión equivocada de que el valor real del gasto militar creció en Ecuador en esos años, cuando sólo se trata de un efecto estadístico. De hecho, el crecimiento del gasto en defensa como proporción del total del gasto público en el periodo incluido en el cuadro contiguo obedece a la normalización del nivel salarial que benefició a todos los funcionarios públicos y privados, luego de la dolarización de la economía.

También se puede apreciar en un mismo cuadro (Arízaga, 2006) que el nivel de desglose de las cifras es insuficiente. Aun

así, se observa para los años 2001 a 2006 la fuerte concentración del gasto en rubros corrientes, y, dentro de éstos, en remuneraciones. Los rubros destinados a la junta de defensa son los que mayor nivel de secretismo tienen. Una porción importante de estos recursos se destina a la compra de armamento; pero debido a que este armamento con frecuencia es adquirido con créditos de los proveedores, no se conoce a ciencia cierta si el valor presupuestado corresponde al servicio de esa deuda proveniente de armas que se compraron en el pasado o al pago inicial por la compra de nuevas armas y equipos. Con relación al peso que tiene el gasto en defensa dentro del presupuesto nacional, su porcentaje ha fluctuado en esos años entre el 6 y el 10%, lo cual refleja su importancia.

**Tabla 1. Presupuesto de defensa de Ecuador (años 2001, 2002 y 2003) (en dólares corrientes).**

Presupuesto de defensa (Dólares corrientes)					
Rubro	2000 (1) (2)	2001 (3)	2002 (3)	2003 (3)	2004 (4)
Ingresos	187.326.968	351.789.145	493.446.689	641.154.334	589.572.947
Tasas y contribuciones	45.473	49.982	35.782.288	25.070.670	46.760.703
Ventas de bienes y servicios	0	0	19.149.946	24.413.372	15.843.052
Aporte fiscal corriente	187.281.496	347.496.797	404.732.384	447.407.670	506.095.402
Rentas de inversiones y multas	0	2.000	4.588.163	7.359.175	9.572.793
Transferencias y donaciones corrientes	0	0	2.847.940	30.700	24.000
Otros ingresos	0	27.405	227.520	538.840	717.279
Ventas de activos de larga duración	0	0	1.206.719	2.659.413	546.950
Aporte fiscal de capital	0	3.663.961	21.443.152	3.356.940	111.340
Recuperación de inversiones	0	0	1.000.000	5.003.552	1.591.428
Transferencias y donaciones de capital	0	550.000	620.114	125.314.000	8.310.000

Financiamiento interno o saldos disponibles	0	0	1.848.463	0	0
<b>Gastos</b>	<b>187.326.968</b>	<b>351.789.145</b>	<b>493.446.589</b>	<b>641.154.334</b>	<b>589.572.947</b>
Gastos en personal	150.448.076	267.064.444	339.510.580	397.705.959	421.781.004
Bienes y servicios de consumo	13.793.955	30.361.723	90.657.173	72.075.177	87.985.360
Otros gastos	8.955	44.651	1.554.648	625.707	3.940.220
Transferencias y donaciones corrientes	23.001.355	50.773.447	35.425.356	29.761.904	62.461.370
Bienes y servicios de consumo para inversión	0	0	634.440	500.000	10.000
Obras públicas	0	600.000	507.919	3.547.845	1.500.000
Transferencias para la inversión	74.627	2.942.761	0	0	0
Activos de larga duración	0	2.120	5.252.452	15.529.732	11.894.993
Amortización deuda pública	0	0	19.904.023	121.408.010	0
<b>PRESUPUESTO TOTAL</b>	<b>3.272.371.540</b>	<b>4.932.667.735</b>	<b>5.846.956.852</b>	<b>6.701.298.621</b>	<b>7.088.237.469</b>
<b>Defensa /Total(%)</b>	<b>5,7%</b>	<b>7,1%</b>	<b>8,4%</b>	<b>9,6%</b>	<b>8,3%</b>
Fuentes: Ministerio de Economía					
1. Presupuesto					
2. Presupuesto en sucres estimado en dólares en base a la cotización registrada a diciembre de 1999 (20.100 sucres por dólar).					
3. Los datos del 2001 al 2003 corresponden a los valores codificados a diciembre de cada año.					
4. Los datos del año 2004 corresponden a valores presupuestados.					

Desafortunadamente, el presupuesto militar no se divulga en una composición diferente que permita exponerlo bajo criterios distintos como podría ser por funciones, ramas de actividad, programas y proyectos o en sentido geográfico. Existen reportes de gasto en defensa por «sector-grupo de gasto», que no aportan más información de la ya presentada en la tabla 1, pues únicamente desglosa el gasto dividido en salarios, compra de bienes y servicios, bienes de capital y transferencias, que se refiere a los aportes para seguridad social del personal militar.

También se presenta en el reporte «consolidado por institución-sector» el gasto por separado entre el Ministerio de Defensa

y el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA). Similar división se tiene en el reporte de «fuentes de financiamiento», donde no se hace referencia al endeudamiento público como fuente de recursos para la defensa. En el «Resumen consolidado por actividades» se desglosan tres áreas: defensa nacional, defensa civil y otros servicios de defensa, sin que este nivel de desglose permita identificar las áreas de asignación de gasto para evaluar la política de defensa; pues no existe el detalle suficiente en la información. En cuanto a la distribución del gasto por provincia que se presenta en el reporte «Consolidado por sector-provincia», el presupuesto de defensa se encuentra reportado sólo a nivel nacional (Arízaga, 2006).

Si tomamos en cuenta que el presupuesto es la expresión numérica de la intención de asignar fondos públicos para la ejecución de los programas gubernamentales, sectoriales e institucionales, esperaríamos que en la fase de programación precisamente se definan las propuestas de gestión de corto plazo, y se determinen las actividades y proyectos con que se busca alcanzar los objetivos planteados. En teoría, según la normativa vigente hasta 2008, las entidades del sector público ecuatoriano debían elaborar anualmente un plan operativo institucional para el ejercicio económico que corresponde al presupuesto, de forma que se justifique la demanda de recursos fiscales y de otras fuentes de financiamiento.

Este plan operativo debía contener las proyecciones de lo que la entidad genere o produzca y los resultados esperados, enmarcados en una planificación estratégica de mediano plazo. De igual forma, tales normas disponían que el presidente de la república y otros funcionarios electos por votación popular deban divulgar sus planes operativos e informar trimestralmente a la ciudadanía y al Ministerio de Economía sobre su cumplimiento. No obstante, tales instrumentos de divulgación de la información, necesaria para que se pueda dar una correcta rendición de cuentas, nunca estuvieron completamente disponibles para nin-

guna de las entidades del Gobierno en general, ni para el gasto en defensa, en particular (Arízaga, 2006).

A estas dificultades derivadas del marco político general y del diseño de la política de defensa se añaden aquellas que tienen que ver con la aplicación de esas normativas al ciclo presupuestario de la defensa. En el Ecuador la defensa nacional ha estado supeditada a un concepto excesivamente amplio y militarizado de la seguridad nacional, que ha llevado a concebir a la policía nacional como «Fuerza auxiliar de las fuerzas armadas» (Arízaga, 2006), a los bomberos, Cruz Roja y defensa civil, como «fuerzas paramilitares». El Ministerio de Defensa, como organismo del Ejecutivo responsable de la definición y administración de la política de defensa, sigue siendo una instancia débil e irrelevante para la toma de decisiones sobre el sector. No ha tenido un desarrollo institucional que lo vincule funcionalmente con las fuerzas armadas en situación de superioridad administrativa y política con los mandos militares. El ministerio carece de personal civil en número relevante, a pesar de cierta tendencia introducida luego de 2007 por el presidente Correa al designar por primera vez a una ministra civil).

Por su parte, la Comisión Parlamentaria de «Asuntos internacionales y defensa» (actualmente de soberanía, integración, relaciones internacionales y seguridad integral) tiene en la práctica una actividad irrelevante como instancia de fiscalización o legislación en temas más puntuales referidos a las fuerzas armadas, a la policía y en general a la seguridad integral. Siempre ha existido una escasa especialización sobre los temas objeto de la comisión. Hasta el momento no tiene especialistas o unidades de investigación, bases de datos o cuerpos permanentes de análisis. La etapa de formulación que se inicia con los lineamientos que el Ministerio de Economía y Finanzas elabora a mediados de cada año, con el objeto de que las instituciones del sector público inicien sus respectivos presupuestos anuales, abre un abismo entre las expectativas de los representantes de estas instituciones y el ministerio a cargo de los presupuestos. Las fuerzas armadas siempre han sido una de las instituciones públicas que más músculo político tiene para presionar a los gobiernos

en turno por el desembolso de los recursos presupuestados. Adicionalmente, como más del 75% del presupuesto de defensa corresponde a remuneraciones del personal y aproximadamente el 15% se destina a compra de bienes y servicios, la justificación de estos rubros de gasto es mucho menos complicada que la correspondiente a inversiones (Arízaga, 2006).

Hasta 2008 la Constitución Nacional disponía que el Poder Ejecutivo debiera elaborar el presupuesto de acuerdo con su plan de desarrollo y presentarlo al Congreso hasta el 1 de septiembre de cada año. El Congreso tenía tres meses para analizarlo y aprobarlo; en esa instancia se producía un cabildeo de los representantes de las instituciones del sector público, incluidas las fuerzas armadas, para pedir que se les asignen más recursos, dando lugar a una tensión entre las visiones de los funcionarios del ministerio que en cualquier caso tendrán un concepto de interés público más arraigado que el de los congresistas, salvo excepciones (*El Comercio*, 2004)<sup>2</sup>. Los subsiguientes términos de la aplicación del ciclo presupuestario, ejecución y control interno, según Arízaga, tampoco se cumplían por no disponer de información respecto al proceso mismo en el sector defensa, ni en ningún otro sector institucional: «Podemos aducir que el problema está en la absoluta falta de transparencia de la información». Desde marzo de 2002, el Ecuador contó con una nueva Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y una codificación de la Ley de Contratación Pública. Los dos instrumentos legales no exceptuaban a las Fuerzas Armadas de someterse a sus lineamientos. Durante los años 2000 y 2001, se realizaron diversos cuestionamientos a los procedimientos de contratación

---

▶ 2 A propósito de la petición por parte del alto mando de entonces, de levantamiento de la inmunidad del diputado Guillermo Haro, quien había hecho acusaciones de corrupción a las cúpulas militares.

de servicios de las fuerzas armadas, pero, en muy pocos casos ha intervenido la Contraloría en FFAA.

## **El presupuesto de seguridad y defensa, desde el Gobierno de Rafael Correa 2007-2017**

Muchas cosas cambiaron en cuanto a la economía ecuatoriana hacia la mitad de la primera década del siglo XXI, y si bien los gastos en defensa y seguridad no han sido objeto de análisis pormenorizados, se hubiera podido esperar que con los impulsos de la nueva Constitución (2008) elaborada para dar un cambio radical a las reglas de juego de la participación ciudadana, y con la necesidad de mantener equilibrios macroeconómicos para sostener la dolarización, la lectura y análisis presupuestario pudiera ser más accesible. En un estudio realizado por Fernando Bustamante (2006) se da cuenta de algunos de estos cambios, especialmente en el área de los ingresos.

El autor reconoce que, entre otras características, el Ecuador ha sido un país rentista (*rentier*) cuyos ingresos en el pasado inmediato estaban ligados al sector petrolero como productor pequeño, que, como otros, cayó en el endeudamiento externo con los consecuentes resultados críticos. Se pregunta precisamente ¿quién paga por el Estado? Al responder, se encuentra con novedades relacionadas no sólo con el aumento del precio coyuntural del petróleo en el mercado mundial, sino también con el incremento de las exportaciones petroleras derivadas de la puesta en función del OCP, nuevo oleoducto con mayores potencialidades de transportación del crudo. Pero lo más importante de la cuestión era preguntarse por el significado socio político de las nuevas formas de abastecimiento del Estado en sus ingresos (Bustamante, 2006).

En la proforma de 2006, el Estado se financió en un 25.6% mediante los ingresos del petróleo, lo que incluyó exportaciones, ventas internas y otras operaciones con combustibles o servicios

vinculados. Un 70.4% de los ingresos del Estado se originaron en fuentes no vinculadas a la exportación de petróleo, mientras que el 4% provino de otras fuentes de ingreso varias. De ese 70.4% que no se originó en los ingresos petroleros, un 59.4% dependió de los ingresos tributarios y un 10.9% de fuentes no tributarias. Esta composición ya entraña de por sí un cambio importante respecto a lo que ocurría hasta hace diez años. En efecto, hasta entonces, el financiamiento del Estado dependía de manera mucho más marcada de la renta petrolera (Bustamante, 2006).

En resumidas cuentas, parecía que el Estado ecuatoriano, en mayor medida que en el pasado, empezaba a dejar de ser un Estado sustancialmente rentista y se podía esperar que entre 2000 y 2006 alguna racionalidad se introdujera en materia de recaudación tributaria a partir del manejo financiero de la crisis. También para las fuerzas políticas que se presentaron al proceso electoral de 2006, las posibilidades de gobernabilidad aumentaron significativamente, y los electores se decantaron con entusiasmo por la opción de Rafael Correa, un *outsider* de la política, cuya imagen carismática bastó para dos elecciones más hasta 2017.

En efecto la Constitución de 2008, impulsada por las nuevas fuerzas políticas coligadas, establecieron nuevas normas, respecto al carácter participativo de la ciudadanía en la política pública (artículos 95-102). Es importante anotar que, en esta misma Constitución, las misiones de fuerzas armadas y policía nacional quedaron acotadas al carácter de sus marcos jurídicos correspondientes. En el artículo 158 se dice que «las fuerzas armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la policía nacional». En cuanto al régimen de desarrollo, en el artículo 275, se afirma que el Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos y propiciar la equidad social y territorial, promoverá la concer-

tación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

En cuanto al presupuesto del Estado (artículo 292) y siguientes, la nueva Constitución establece que su formulación y ejecución se sujetará al plan nacional de desarrollo. La Función Ejecutiva elaborará cada año la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual. La Asamblea Nacional controlará que la proforma anual y la programación cuatrianual se adecuen a la Constitución, a la ley y al Plan Nacional de Desarrollo y, en consecuencia, las aprobará u observará. La Función Ejecutiva presentará a la Asamblea Nacional la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual durante los primeros noventa días de su gestión y, en los años siguientes, sesenta días antes del inicio del año fiscal respectivo. La Asamblea Nacional aprobará u observará, en los treinta días siguientes y en un sólo debate, la proforma anual y la programación cuatrianual. Con otras especificaciones de cronograma ajustado en el caso de no cumplirse, prácticamente se dice que las proformas presupuestarias entrarán en vigencia por vía ejecutiva.

Sin embargo, ya en la práctica, con una constitución esgrimida como un instrumento revolucionario, frente a un contexto económico y político favorables, gracias al carisma que fue desarrollando a través de los diez años en el poder, ganados a punto de sucesivos triunfos electorales, Correa quiso imprimir radicales cambios institucionales, para acelerar la transformación de las instituciones en su conjunto. En el sector de seguridad y defensa, tenía amplios desafíos: por un lado, el aumento de la criminalidad común que constituía un clamor ciudadano; por el otro, el miedo a la insurrección militar presente en la caída de los tres gobiernos que le antecedieron (Bucaram, 1997; Mahuad, 2001; Gutiérrez, 2003). Y estas urgencias se repitieron en todos los ámbitos de la política pública que competían al Ejecutivo. En esencia, según Santiago Basabe, el Gobierno de la «revolución ciudadana», así autodenominado, pasó por una corta etapa de transición entre 2007 y 2009, se asentó en el poder entre 2009 y 2012; y estabilizó su hegemonía hasta 2017. Algunas explica-

ciones señalan que su popularidad se debe a los grandes remanentes petroleros que mantiene el país y a una constitución con amplios poderes para el Ejecutivo, aunque es posible que esas dos variables son insuficientes para entender el fenómeno en su plenitud (Basabe, 2013).

Lo cierto es que, una vez probadas sus potencialidades de liderazgo, Correa se lanzó a una política centralizadora, constituyendo un núcleo duro entre sus partidarios más afines, para captar las influencias en todas las instituciones del Estado, no sólo del Ejecutivo, y constituir una plataforma de poder que fue mutando hacia tintes abiertamente autoritarios. Atacó la libertad de prensa y, en su intento de imprimir cambios acelerados, en todos los campos, empezó a gobernar por decreto sobre todo aquellos aspectos que necesitaban movilización de fondos públicos, adjudicándoles el carácter de emergencia. Siendo así que la capacidad de control, transparencia y hasta la misma participación ciudadana quedó anulada (Boletín DSD).

Una forma de someter a policías y militares fue el aumento de los rubros de salarios. El asambleísta de Alianza País, Pavel Muñoz, antes secretario de planificación del Estado, en una comunicación pública habló de que: «La inversión en defensa pasó de 185 millones entre 2000-2006 a 1,686 millones de dólares entre 2007 y 2016» (Cedeño, 2018). En el resumen ejecutivo justificativo proforma presupuesto general del Estado 2016, del Ministerio de Finanzas, se explica que los 1,686 millones de dólares se destinaron a la «Protección y vigilancia del territorio ecuatoriano» y a «seguridad integral». Es una inversión que podría considerarse histórica por su monto, pero también por su erróneo direccionamiento: en términos estratégicos, el legado de Correa es negativo (Correa nombró a ocho civiles como ministros de defensa).

Según Cedeño, la medida era un acierto: reintroducía la autoridad civil sobre los militares, un principio que se había perdido después del desastre de la guerra de 1941, cuando el Gobierno no escuchó a sus jefes militares y el país perdió estrepitosamente la guerra con el Perú. Sin embargo, ninguno de los civiles tenía conocimientos militares. «Era como si una persona

que nunca en su vida ha construido una losa hubiese sido nombrada maestra de obra en una construcción» (Cedeño, 2018). El gran presupuesto que el Estado asignó en la última década para defensa no sirvió para modernizar las fuerzas armadas, sino para pagar sueldos. Bajo el concepto de «seguridad integral» se les dieron a las fuerzas armadas cerca de 18 tareas que no les deberían competir, como control penitenciario, asistencia social, de la seguridad ciudadana, seguridad de la presidencia, vacunar vacas, entregar sillas de ruedas, entre otras. Durante esos nueve años no se priorizó la compra de mejores equipos militares, que podrían haber servido precisamente en crisis de seguridad como la actual. Un plan de modernización serio de las fuerzas armadas habría contemplado la reducción de su personal. Pero se mantuvo el tamaño de las fuerzas, y no se invirtió en entrenamiento (especialmente las terrestres, las mismas que conservan su tamaño original desde la firma de la Paz con el Perú [Cedeño, 2018]).

El 30 de septiembre de 2010 ocurrió un levantamiento policial contra sus mandos por problemas de tipo salarial que Correa interpretó como una rebelión contra su gobierno. Entre otras muchas consecuencias de carácter político, esto llevó al presidente a apoyarse en los cuerpos militares y a emitir directivas de aumento de sus tareas en seguridad interior, llevando incluso a la Asamblea a modificar la Constitución a este respecto. Todo ello pudo haber incidido en la falta de veracidad de las cifras expuestas por los organismos del sector en ejercicios formales de rendición de cuentas.

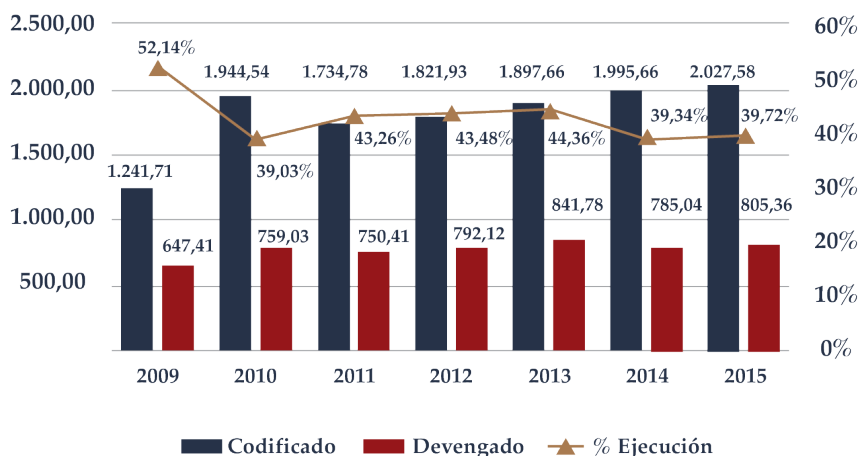
Un dato que alerta sobre esta cuestión puede advertirse en una nota periodística que comenta la publicación del Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (SIPRI), acerca de la disminución de los gastos en defensa en América Latina. «Tres semanas después de esa revelación hecha en Europa, ayer, por primera vez, los países de la región transparentaron en conjunto su inversión militar. En el marco del Consejo Suramericano de Defensa, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) difundió el llamado Registro Suramericano de Gasto de Defensa. El documento develó que Ecuador es el país de la

región que destina el mayor porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) al gasto militar: el 2.74% en 2010. Colombia ocupa el 1.89%, mientras que Brasil el 0.77%» (*El Comercio*, 2012).

Siendo difícil ubicar un consolidado de los gastos de defensa en el Ecuador, como ilustración se incluye el gráfico 1, correspondiente a la evolución histórica de los gastos de defensa en el periodo 2009-2015, consignado en el documento del Ministerio de Finanzas (2018) «Informe de la ejecución presupuestaria, 2018». Del análisis comparativo de las asignaciones efectuadas al sectorial defensa durante los primeros semestres de los ejercicios 2009-2015 se desprende una evolución creciente en este periodo, con una efectividad ejecutoria del 39.72%. Esto se debe, según el documento, al incremento del combustible para las fuerzas armadas, la adquisición de vehículos tácticos, mejoramiento operativo de transporte ligero FAE. El porcentaje más alto de ejecución corresponde al ejercicio 2009 con el 52.14%, relacionado con la adquisición de tecnología para la Armada del Ecuador y al Plan Emergente Frontera Norte (2.574 millones de dólares), entre otros.

## Gráfico 1

Evolución histórica de Gastos Sectorial Defensa  
Primer semestre 2009 2015  
(millones de dólares y porcentajes)



Fuente: ESIGEF - Ministerio de Finanzas  
Elaboración: Subsecretaría de Presupuesto/Dirección  
Nacional de Consistencia Presupuestaria

## Conclusiones

Como corolario de lo aquí demostrado, se puede destacar lo dicho por uno de los especialistas más connotados del Ecuador en materia de finanzas públicas, Jaime Carrera, al señalar la debacle presupuestaria con que el Ecuador ha terminado el año fiscal 2019: «En cualquier modelo económico, acuñado desde las diferentes visiones ideológicas, la natural consecución de la prosperidad tiene como consubstancial fundamento una gestión responsable de las finanzas públicas». Aunque el Ministerio de Economía y Finanzas cuenta con la información, no pública

como corresponde, sobre muchos aspectos que permitirían el real seguimiento del presupuesto en general.

La falta de transparencia en la gestión pública tiene una multiplicidad de dimensiones. Generalmente oculta ineficiencias en la gestión del Estado, no permite exteriorizar las mediocridades e incapacidades burocráticas. Pero no sólo estas falencias concurren a la opacidad de los presupuestos del Estado; en el caso del gasto en defensa y seguridad, es importante considerar la falta de definiciones políticas del Gobierno en cuanto a políticas de Estado en esta materia.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, J. P. (2014). *Derecho administrativo y transigibilidad*. Recuperado de <http://iea.ec/pdfs/2014/10/Aguilar.pdf>  
LEXUS
- Arízaga-González, A. (2004). El control de la transparencia presupuestaria. *Boletín Bimestral Democracia Seguridad y Defensa*, (7). Recuperado de <https://www.resdal.org/boletines/boletin-pucened7.pdf>
- Banco Mundial (2018). *Índice 2018 de gasto militar en porcentajes del PIB*. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS>
- Basabe-Serrano, S. (2013). Rafael Correa: el antes y el después de la política ecuatoriana, Iberoamericana. Recuperado de <https://journals.iai.spk-berlin.de/index.php/iberoamericana/article/viewFile/374/50>
- Bidaurratzaga, E. (s. f.). Consenso de Washington. En OMAL, *Observatorio de Multinacionales en América Latina*. Recuperado de <http://omal.info/spip.php?article4820>
- Boletín Democracia, Seguridad y Defensa, PUCE (2011). *Desarrollo y seguridad, una mirada comparativa de los planes nacionales del buen vivir 2007-2010; 2009-2013; 2013-2017*. Recuperado de <https://www.resdal.org/boletines/boletindsd-puce-66.pdf>
- Boletín Democracia, Seguridad y Defensa, PUCE (2011). *Los costos del uso de la fuerza militar en seguridad interior // Gobernando la Seguridad por Decreto*.
- Bustamante, F. (2006). La economía política del presupuesto en Ecuador algunas ideas preliminares. En *Cuestiones Económicas*, Quito Banco Central del Ecuador 2006. Recuperado de <http://biblioteca.bce.ec/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=112736>
- Carrera, J. (2019). Sin transparencia no hay finanzas públicas sanas. Recuperado de <https://4pelagatos.com>

- Carrère de Encause (2016). *Seis años que cambiaron al mundo*. Ariel.
- Cedeño, C. (2018). La Foca. Pavel Muñoz, secretario de planificación: la inversión en defensa pasó de 185 millones entre 2000-2006 a 1,686 millones de dólares entre 2007 y 2016. Recuperado de <https://gk.city/2018/04/03/inversion-nde-defensa-en-ecuador-pabel-munoz>
- Constitución de la República del Ecuador (1998, 2008). Recuperado de [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)
- El Comercio (2004). Una victoria engañosa. En García, B. y Arízaga, A., *Transparencia del Presupuesto de Defensa en Ecuador*. Recuperado de <https://www.resdal.org/presupuestos/caso-ecuador.pdf>
- Ley Orgánica de Administración Financiera y Control. (Decreto Supremo No. 1429) Registro Oficial No. 604 de 25 de junio del 2002.
- Ley para la transformación económica del Ecuador (núm. 4. Ro/ sup. 34, 2000). Recuperado de <http://www.informatica-juridica.com/anexos/ley-4-ley-para-la-transformacion-economica-del-ecuador-suplemento-del-registro-oficial-34-de-13-de-marzo-del-2000/>
- Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal (2002). Recuperado de <https://www.ipgh.gob.ec/portal/descargas/documentos/Transparencia/Legal/loresponsabilidad.pdf>
- Ministerio de Defensa de Chile (2017). *Libro de defensa*. Recuperado de <https://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>
- Ministerio de Defensa del Ecuador. Libros blancos de la defensa, 2002, 2006, 2018. Recuperado de <http://www.fuerzasarmadasecuador.org>
- Ministerio de Finanzas, Subsecretaría del Presupuesto (2016). Resumen ejecutivo justificativo Proforma

- Presupuesto general del Estado 2016. Recuperado de <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/04/resumen-ejecutivo-justificativo-de-ingresos-y-gastos-proforma-presupuestaria-2016.pdf>
- Ministerio de Finanzas (2018). Informe de la Ejecución presupuestaria <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/10/INFORME-DE-EJECUCI%C3%93N-PRESUPUESTARIA-SEMESTRAL-ADJUNTO-III.pdf>
- Paz y Miño, J. (1999). La Revolución Juliana. En U. Jado, *Bancos y banqueros*. Quito: Editorial El Conejo. Recuperado de <http://www.historiaypresente.com/la-revolucion-juliana/>
- SEMPLADES (2009-2013). Plan Nacional de Desarrollo para el buen vivir. Recuperado de <https://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/>
- SEMPLADES (2015). Plan estratégico. Recuperado de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/10/Plan-Estrategico-Senplades-2014-2017.pdf>
- Zechmeister, E. J., Lupu, N. y Cohen, M. J. (2017). *Democracia y gobernabilidad en las américas*. Recuperado de <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/ITB030es.pdf>
- RESDAL (2004). *El presupuesto de defensa en América Latina*. Recuperado de <https://www.resdal.org/assets/libro-guia-presu.pdf>

# LA TRANSFORMACIÓN DE LA INTELIGENCIA MILITAR EN EL MARCO DEMOCRÁTICO: TAREAS Y TRANSPARENCIA

---

*Andrés Gómez de la Torre Rotta*

## Introducción

Los servicios de inteligencia latinoamericanos, en el nivel político-estratégico, nacieron institucionalmente y se incubaron bajo algunos parámetros básicos luego de la culminación de la Segunda Guerra Mundial (1945). Algunos de aquellos parámetros fueron los del furor de la Guerra Fría y contención al comunismo, la fuerte influencia que detentaron en sus estructuras, composición y *modus operandi* de las fuerzas armadas y policíacas, así como los importantes nexos establecidos desde sus inicios con la inteligencia de Estados Unidos, particularmente de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), desde su creación formal en 1947 en virtud de la Truman Act.

El origen de varios de esos servicios no necesariamente coincide con la existencia de dictaduras militares hemisféricas clásicas de seguridad nacional (Doctrina de Seguridad Nacional, DSN) en el ejercicio del poder, como son los casos de la Coordinadora de Informaciones del Estado (CIDE) argentina, de Juan Domingo Perón (Partido Justicialista) (Gómez de la Torre y Medrano, 2015), la mexicana Dirección Federal de Seguridad (DFS) de Miguel Alemán Valdés (Partido Revolucionario Institucional) (Gómez de la Torre, 2009), la Dirección General de Informaciones y Seguridad del Estado dependiente del Ministerio de Gobierno boliviana (Decreto Supremo n.º 5151 de 1959), de Hernán Siles Suazo (MNR), del Servicio de Inteligencia Nacio-

nal (SIN) peruano (Decreto Supremo del 27 de enero de 1960), de Manuel Prado y Ugarteche (MDP) (Gómez de la Torre, 2015), y la Dirección General de Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP) venezolana (Decreto n.º 15 del 19 de marzo de 1969) de Rafael Caldera (COPEI) (Gómez de la Torre, 2009).

El denominador común de los servicios antes aludidos, si bien en los casos antes descritos creados en gobiernos legítimamente democráticos, fue el de dedicarse a modo de tarea primordial al denominado control y monitoreo del «orden interno», cuyo epicentro suponía hurgar en cualquier forma de oposición, legítima o no, al establishment político imperante y al poder constituido. La confrontación Este-Oeste entre Washington y Moscú, la división del mundo en esferas de influencia y los notorios efectos políticos de las revoluciones China con Mao (1949) y de Cuba (1959) marcaron un derrotero claro en el hemisferio por moldear un tipo de estructuras de inteligencia nacional que tomaron el molde institucional de «agencias centrales de inteligencia latinoamericanas» (Ugarte, 2007, p. 196).

La historia de la inteligencia militar latinoamericana está plagada de muy malos antecedentes que se ven reflejados en no pocos tristemente célebres personajes tenebrosos, y a decir, los menos polémicos, como Johnny Abbes García, el jefe del tenebroso Servicio de Inteligencia Militar (SIM), durante la dictadura de Rafael Leónidas Trujillo Molina en la República Dominicana, recreado en la célebre novela *La fiesta del chivo* y la más reciente *Tiempos recios* (sobre el guatemalteco Jacobo Árbenz Guzmán y la intervención dominicana en su régimen) del premio Nobel de Literatura 2010 Mario Vargas Llosa; Roberto d'Aubuisson Arrieta, director de la Agencia Nacional de Seguridad Salvadoreña (ANSESAL) (Gómez de la Torre, 2009); Manuel Antonio Noriega, el jefe de inteligencia militar (G-2) del reformista y nacionalista mandatario de Panamá Omar Torrijos Herrera; Manuel «mamo» Contreras Sepúlveda, entonces jefe de la Dirección de

Inteligencia Nacional (DINA) (Gómez de la Torre, 2009) durante la dictadura represiva de Augusto Pinochet Ugarte, entre otros.

## Los inicios de la inteligencia militar

Luego de la revolución china de 1949, pero especialmente tras el triunfo de la revolución cubana en 1959, y por consiguiente del derrocamiento del dictador Fulgencio Batista, los militares latinoamericanos, asesorados fundamentalmente por los ejércitos de Francia y Estados Unidos, comenzaron a otorgar suma importancia al estudio del fenómeno de la guerra no convencional (GNC), revolucionaria, subversiva e insurgente. Los servicios de inteligencia y los Estados Mayores militares tomaban con suma alarma y preocupación la hipótesis y el posible y real escenario de una suerte de efecto dominó, y réplica como resultado, del victorioso esquema del foquismo guerrillero guevarista aplicado en la isla caribeña que lleva a Fidel Castro y al Partido Comunista de Cuba (PCC) a la toma del poder.

Hubo una clara tendencia en el continente por el empleo de la inteligencia militar en modo represivo contra los desafíos que planteaba la subversión, particularmente por el hecho de que los instructores militares franceses transfirieron, con mayor intensidad inicial en Brasil y Argentina principalmente, su modelo de la guerra de Argelia ejecutado contra el Frente de Liberación Nacional (FLN), y las técnicas con base en el coronel Roger Trinquier con su célebre obra *La guerra moderna* (Trinquier, 1985), difundida ampliamente en la milicia latinoamericana (Brasil, Argentina, Chile y Perú principalmente).

La represión interna contra las disidencias y oposiciones políticas con base a una superficial y muy generalista interpretación del «peligro comunista» en el continente fue otra característica de la inteligencia militar latinoamericana, particularmente con el golpe militar en Brasil de 1964 que instauró un Serviço Nacional de Informações (SNI) en reemplazo del antiguo Serviço Federal de Informações e Contra-Informações (SFICI) (Gómez de la Torre, 2009) de 1947, implementado por el general Gaspar Dutra

(Gómez de la Torre y Medrano, 2017), que durante la dictadura brasileña se dieron órdenes para ejecuciones a disidentes (Avenida y Borges, 2018).

En el Perú los servicios de inteligencia de las fuerzas armadas se comenzaron a perfilar desde fines de la década de los años cuarenta, particularmente en la marina de guerra, la cual tenía una fuerte influencia de la misión militar norteamericana llegada al Perú en la década de los años veinte (Masterson, 2001), la US Navy y que en 1947 creara la Dirección de Radio-Inteligencia Naval (DRIN) (Gómez de la Torre y Medrano, 2017), orientando su accionar a la criptografía y las comunicaciones, destacando el oficial Guillermo de las Casas Frayssinet en el grado de capitán de corbeta (Gómez de la Torre y Medrano, 2017), quien fue jefe de inteligencia de la marina.

Posteriormente, con los procesos de reconversión del ejército peruano, con base en la asesoría francesa y frente a la expansión del fenómeno de la GNC, comenzarían a fines de la década de los años cincuenta a institucionalizar sus servicios y escuelas de formación del personal de inteligencia: el corolario de estos esfuerzos fue la creación del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), por el presidente Manuel Prado (Gómez de la Torre y Medrano, 2017), ente que tuvo siempre una composición militar neta, tanto en sus jefaturas como en sus estructuras: paradójicamente las jefaturas del SIN fueron verdaderas «catapultas» o plataformas para proyectar a los jefes militares encargados de ese organismo para puestos de las más altas responsabilidades de Estado: los dos primeros jefes del SIN, los generales Julio Doig Sánchez y Juan Bossio Collas posteriormente asumieron los cargos de ministro de Guerra (Defensa) y ministro de Gobierno y Policía (Interior), respectivamente, luego de ostentar la jefatura del SIN (Gómez de la Torre y Medrano, 2017).

Salvando las distancias, en Brasil, luego del golpe militar del año 1964, y la creación o «reconversión» SFICI al SIN, varios presidentes de facto de ese país provenían de las canteras del sector inteligencia como jefes máximos del SNI: tales como los expresidentes Emílio Garrastazú Médici (1969–1974) y João Baptista Figueiredo (1979–1985), de esta forma el SNI se conver-

tiría en una suerte de cantera de cuadros políticos y burócratas públicos del más alto nivel para el Brasil del gobierno militar de entonces.

En el caso peruano, bien vale la pena recordar el papel fundamental que tuvo la inteligencia del ejército, no sólo en el golpe de Estado perpetrado el 3 de octubre de 1968 que derrocó al presidente constitucional Fernando Belaúnde Terry y que llevó al poder al general Juan Velasco Alvarado; es importante subrayar que la inteligencia del ejército peruano no preparó exclusiva y solitariamente un simple golpe de Estado, ya que desde esa dependencia un grupo de militares reformistas y nacionalistas, más vinculados a la idea y promoción de una milicia en condición de agente de cambio social, inspirada en los militares desarrollistas egipcios de Gamal Abdel Nasser Hussein y en sus inicios del tenientismo libio de Muamar Gadafi, lo que preparó fue un «proyecto nacional» con base en lo que unos años atrás había sido debatido en el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM), como un «reformismo preventivo», es decir, una estrategia política antisubversiva, con base en el establecimiento de un gobierno que genere cambios sustanciales en la política y la economía, para evitar eclosiones sociales que derivaran en la consolidación de gobiernos comunistas que emularan el modelo cubano establecido en el hemisferio con la caída del régimen de Fulgencio Batista en Cuba. Así, fue nítido el establecimiento de reformas profundas estructurales durante el denominado Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFA), particularmente en su primera fase entre 1968 a 1975 con Velasco a la cabeza: la reforma agraria fue el eje fundamental de ese «reformismo preventivo» planteado por los militares peruanos que formó parte de un nuevo militarismo latinoamericano que tuvo como referentes, a fines de la década de los sesenta e inicios de los setenta, a los presidentes militares Omar Torrijos en Panamá, Guillermo Rodríguez Lara en Ecuador, a Juan José Torres en Bolivia y al general argentino Jorge Raúl Carcagno quien, como jefe de Estado Mayor del ejército de Argentina en la X Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA) de Caracas en 1973, tuvo disertaciones y declaraciones muy coincidentes con

su homólogo peruano, el comandante general Edgardo Mercado Jarrín, desde la perspectiva de un distanciamiento del concepto de seguridad hemisférica tradicional promovido por Estados Unidos desde la culminación de la Segunda Guerra Mundial y en plena Guerra Fría, y una mayor predisposición para generar un sistema de seguridad continental alternativo en función de los intereses propios de los Estados del hemisferio central y sur de nuestro continente.

El general Enrique Gallegos Venero, militar siempre vinculado a la inteligencia del ejército, fue invitado a Francia para comprender los principios del modelo de guerra contrasubversivo francés planteado en sus colonias, particularmente en Argelia: Gallegos registró actividad laboral en el Instituto Nacional de Planificación (INP), entidad creada por la Junta Militar de Gobierno de 1962 con apoyo de la CEPAL y otros teóricos representantes del modelo desarrollista; Gallegos encabezó el grupo de militares que ingresó a Palacio de Gobierno para capturar al presidente Fernando Belaúnde Terry, trabajó intensamente en la inteligencia del Ejército, siendo jefe del Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE), culminando su carrera entre 1975 y 1976, como ministro de Agricultura durante el GRFA, para afirmar la reforma agraria velasquista y encarar el difícil problema del campesinado en las deprimidas zonas del Cusco y en el Valle de la Convención, otrora foco de sublevaciones de tinte reivindicativo y subversivo: Gallegos era la síntesis de aquella visión militar de la seguridad con desarrollo (Toche, s. f.), seguridad, bienestar social (Sánchez, 2002) y de la tesis de alternar «la zanahoria y el garrote» según lo señalado por Theodore Roosevelt (Rossi, 2010).

Pero no sólo los militares y las dictaduras asumen la represión como herramienta política en estos contextos; en 1968 hubo una cruenta acción contra estudiantes en México denominada como la masacre de Tlatelolco, en pleno gobierno civil del priista Gustavo Díaz Ordaz, junto con su secretario de Gobierno (SEGOB) Luis Echeverría Álvarez, con posterioridad presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien para el 2 de octubre de 1968 mantenía bajo su responsabilidad el servicio de inteligencia

mexicano: Dirección Federal de Informaciones (DFS) (Hernández, 2019).

Por su parte los servicios de inteligencia soviéticos, cubanos y de la Europa Oriental de la Guerra Fría: Alemania Oriental, también intensificaron su accionar y acciones intrusivas y clandestinas por la región. Para 1969 en Venezuela, bajo el mandato y periodo legítimamente constitucional del presidente Rafael Caldera (COPEI), se creó la Dirección de Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP) (Gómez de la Torre, 2009; Gómez de la Torre, 2013; Gómez de la Torre y Medrano, 2015) con innegable apoyo de Estados Unidos. Una tensa relación de pugna entre políticos tradicionales venezolanos, particularmente socialdemócratas (Acción Democrática) y socialcristianos (COPEI), con la cúpula dirigencial del Partido Comunista de Cuba (PCC), hizo tangible la tristemente célebre frase del guerrillero argentino Ernesto «Che» Guevara en el sentido que haría de la Cordillera de los Andes una nueva Sierra Maestra.

Tras la llegada de los comandantes revolucionarios a Cuba, y de su flamante Fuerza Armada Revolucionaria (FAR), este país, con el apoyo de la KGB y GRU de la entonces URSS, comenzó a intensificar sus acciones de inteligencia sobre el continente teniendo principalmente a Venezuela, en la década de los sesenta, y a Nicaragua, en los setenta, como sus prioridades principales. La infiltración, agitación, propaganda, sabotaje y contrainformaciones fue la moneda corriente de este estilo de trabajo, muy típico de las experiencias revolucionarias y evolución de los servicios secretos de la antigua Unión Soviética.

Así, culminada la primavera progresista de los militares latinoamericanos en el poder (con Omar Torrijos Herrera, Juan Velasco Alvarado y su primera fase revolucionaria [1968-1975], Juan José Torres y Guillermo Rodríguez Lara) cobraría un singular auge la doctrina dura de seguridad nacional clásica con los golpes militares y tomas del poder suscitados en Uruguay en 1973, que instaura un cogobierno cívico-militar de total tutelaje castrense en Chile el 11 de setiembre de 1973, que llevó al poder al general Augusto Pinochet, y Argentina, con el golpe militar en marzo de 1976, que llevó al poder a la Junta Militar conocida

como Proceso de Reorganización Nacional (PRN), encabezada por el general Jorge Rafael Videla. Se afianzó regionalmente la idea y el modelo de una cruzada anticomunista de tinte eminentemente represivo. Los servicios de inteligencia militar comenzarían a operar bajo la modalidad de policías políticas al servicio de los militares de turno.

En el caso de Chile, una de las primeras medidas del régimen militar fue la creación, en 1974, de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINA), un agresivo y superdotado organismo que no sólo actuaría en territorio nacional; también lo haría en no pocas ocasiones en el extranjero (por ejemplo: Estados Unidos contra el excanciller y exministro de Defensa del Gobierno de la Unidad Popular de Salvador Allende y Orlando Letelier; en Buenos Aires contra el excomandante en jefe del Ejército, el general Carlos Prats, y en Roma contra el dirigente político de la Democracia Cristiana Bernardo Leighton, entre otros casos más emblemáticos) con el único objetivo de neutralizar a todo segmento opositor que planteara su rechazo al dictador Pinochet.

Parte de las nuevas tareas encomendadas a la DINA fue establecer contactos con los servicios de inteligencia militares de Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil y Bolivia con el fin de afianzar vínculos interinstitucionales que coadyuvaran a la persecución, captura, monitoreo y eliminación física de grupos de muy distinta índole y segmentación política (particularmente de los considerados como marxistas-leninistas y procastristas), que no se encontraban dispuestos a avalar y obstruían el ejercicio del poder por parte de los militares en el cono sur de América. Y así se produjo una coordinación represiva, vinculada estrechamente con los servicios de inteligencia militar, a la que se le denominó como Operación Cóndor. Tal operación de coordinación entre servicios de inteligencia militar sudamericanos estuvo liderada en sus inicios por Pinochet y el dictador paraguayo Alfredo Stroessner Matiauda, aunque previamente se habían dado nexos institucionales entre los mismos. Es a partir de fines de noviembre de 1975 que Manuel Contreras, el hombre fuerte de la DINA pinochetista, estimuló la creación formal de un mecanismo contrasubversivo y represivo de coordinación en el cono sur ameri-

cano con la participación de la inteligencia militar de Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay. En Argentina ya se estaba produciendo el Operativo Independencia (Larraquy, 2018b).

Adicionalmente se registraron casos de coordinación entre servicios de inteligencia militar sudamericanos, para efectos de búsqueda, identificación y represión de elementos vinculados a la subversión, que no necesariamente se encontraban formalmente en los acuerdos de 1975 establecidos y estimulados por Contreras y la DINA de Chile. Por ejemplo: para fines de la década de los años ochenta, el batallón 601 de inteligencia argentina se coordinó estrechamente con el Servicio de Inteligencia del Ejército del Perú (Páez, 2005; Schroth, 2012), en el entendido de que el grupo argentino del Movimiento Montoneros había constituido en territorio peruano la denominada «Base Lima» (Larraquy, 2018a), siendo uno de sus protagonistas jerárquicos el argentino Horacio Verbitsky. Se suponía que dicho grupo planificaba desde el Perú acciones desestabilizadoras contra el gobierno militar argentino y la junta militar procesista que encabezaba Jorge Rafael Videla.

## Contrasubversión y transformación del espionaje

Pese a la orientación contrasubversiva neta que adquirieron los servicios y actividad de inteligencia militar en Sudamérica para la década de los años setenta, ello no impidió en paralelo que también realizaran operaciones de espionaje clásico en modo de guerra convencional contra Estados, esta modalidad se nota nítidamente en varios casos que citaremos a continuación (tabla 1).

El primero de ellos hace referencia al documento desclasificado encontrado en los «Archivos de Paraguay» (1992): la DINA solicitó apoyo financiero al dictador Pinochet para financiar a grupos conservadores de la Marina de Guerra del Perú (Gómez de la Torre, 2007), opuestos al mandatario reformista militar Juan Velasco Alvarado, para lograr su derrocamiento, ello en plena situación de tensión bilateral entre los Gobiernos de Lima

y Santiago, y las conversaciones de Charaña entre Hugo Banzer y Augusto Pinochet para lograr posibles acuerdos en torno a la demanda boliviana de una salida soberana territorial al mar del Pacífico. Otro caso es la crisis bilateral entre Argentina y Chile, en el marco del diferendo limítrofe del canal de Beagle, que incluye la disputa por tres islas existentes en esa área y que llevó a ambos países, en diciembre del año 1978, al borde de la guerra. El tema no se circunscribió estrictamente a las actividades recíprocas de espionaje militar entre Argentina y Chile en esas coyunturas; de acuerdo a la geopolítica clásica de la década de los setenta y a la lógica de equilibrio de poderes, también se consideró en este marco a potenciales terceros intervinientes en la realidad tangible de una guerra argentino-chilena: la Central Nacional de Informaciones (CNI), organismo de inteligencia chileno creado en 1977 (Gómez de la Torre, 2013).

Tras la escandalosa actuación y ulterior desactivación de la DINA pinochetista se orquestó, con los servicios de inteligencia militar chilenos, diversas acciones intrusivas, clandestinas y encubiertas en territorio peruano en el último semestre de 1978 en pleno furor de tensiones entre los Gobiernos de Santiago y Buenos Aires: el buque auxiliar de transporte de la Armada de Chile BACH «Beagle» acoderó en el puerto peruano de Paita con un misterioso contingente militar que sobrepasaba los estándares operacionales del buque. En esa misma unidad naval dos oficiales de la Armada de Chile, al desembarcar a puerto con posterioridad, luego de un recorrido por las instalaciones adyacentes, serían capturados por la inteligencia de la fuerza aérea del Perú, realizando tomas fotográficas en la estratégica base aérea peruana de Talara, donde se concentraba por entonces el abundante material soviético aéreo y de defensa antiaérea recientemente adquirido por la FAP. El suboficial de la FAP Luis Alfonso Vargas Garayar fue capturado por elementos de ese servicio peruano al descubrirse haber sido captado por elementos de inteligencia chilenos, militares y del CNI, adscritos a la emba-

jada de Chile en Lima, la que mantenía una soterrada dotación y planilla de miembros del CNI.

**Tabla 2. Casos recientes del empleo de inteligencia militar en el siglo XXI.**

<p><b>Argentina (2002-2007)</b> Espionaje político de la Armada Argentina, base naval Almirante Zar (Trelew). Asunto: Monitoreo de sindicatos, organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales, ONG.</p>
<p><b>Colombia (2015)</b> Intervención de comunicaciones («chuzadas») del CITEC y DINTE a los negociadores (propios y oponentes) en las conversaciones de La Habana con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y a elementos de la oposición política de inclinación a la izquierda.</p>
<p><b>Uruguay (2015)</b> Espionaje militar en democracia posrégimen militar. Descubrimiento de los «Archivos Castiglioni». Asunto: partidos políticos, líderes de oposición a los gobiernos oficialistas, agrupaciones de izquierda, grupos «antisistema».</p>
<p><b>Colombia (2019)</b> Espionaje ilegal a magistrada, senador, gobernador y otras autoridades políticas. Batallón de Ciberinteligencia (BACIB) y Batallón de Contrainteligencia de Seguridad de Información (BACSI); donde quedó implicado el comandante general del Ejército Nacional Nicacio Martínez.</p>
<p><b>Chile (2019)</b> Intervención de comunicaciones (Operación Topógrafo) por casos de corrupción descubiertos en el ejército para descubrir fuentes de información de periodistas involucrados. Se debate la pertinencia, legalidad y legitimidad de la aplicación de la ley de inteligencia nacional núm. 19974 de 2004.</p>
<p>Nota: <i>Andrómeda</i> (2014), <i>La mirada de los otros</i> (2016), <i>Actividades ilegales</i> (2017), <i>Vedoya</i> (2019), <i>Chuzadas sin cuartel</i> (2020).</p>

Durante la guerra de las Malvinas de 1982 hubo intensos

contactos entre elementos de inteligencia militar de las Fuerzas Armadas de Chile y de Inglaterra, especialmente con la Real Fuerza Aérea Británica (RAF), que entre otros aspectos envió, en los tiempos en que los militares argentinos combatían con los británicos, un avión militar Hawker Siddeley Nimrod de inteligencia y reconocimiento a Chile, para realizar conjuntamente con sus pares de la FACH, y sobre territorio chileno adyacente al argentino, actividades de inteligencia de señales para captar los movimientos de los vecinos transandinos. El asunto no quedó allí, pues pese a los acuerdos de 1984 (Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile), para el año 1985, con el retorno a la democracia y la llegada al poder del nuevo mandatario constitucional Raúl Alfonsín (UCR), fue desbaratada, en Argentina, una red de espionaje chileno con epicentro y objetivo hacia la base naval de Mar del Plata, sede de la Fuerza de Submarinos de la Armada Argentina, se especula si hubo alguna triangulación de la inteligencia militar chilena con el Gobierno de Londres (Desarticulada en Argentina una red de espionaje, 1986).

Con posterioridad, en 2003 se produjo un extraño incidente en el Consulado de Argentina en la ciudad chilena de Punta Arenas, donde fueron sorprendidos militares chilenos realizando una acción intrusiva en contra de dicha legación consular, los mismos que posteriormente serían dados de baja en su institución castrense (Délano, 2003).

Durante el conflicto peruano ecuatoriano suscitado entre 1995 y 1998 en la cordillera del Cóndor, que terminó con la firma del Acuerdo de Brasilia de 1998, y por consiguiente de la ejecución plena del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro de 1942, se produjo, algunos años después, el desbaratamiento por parte de la Fuerza Aérea del Ecuador (FAE) de una red de espionaje montada por la Fuerza Aérea del Perú en el Ecuador en 2005, que incluyó la captación de elementos militares de la aviación ecuatoriana.

Con la llegada al poder en el mes de febrero de 1999 de Hugo Chávez en Venezuela y su régimen bolivariano, los servicios de inteligencia fueron reconvertidos con fuerte apoyo del Gobierno de Cuba, y particularmente del Partido Comunista Cubano

(PCC), que integra en su estructura un departamento sobre América muy involucrado en la realización de actividades en la región andina, centro y Sudamérica desde la década de los años sesenta. La vieja tríada de los servicios secretos venezolanos: la DISIP, Dirección de Inteligencia Militar (DIM) y la Policía Técnico Judicial (PTJ) comenzó a ser objeto de una fuerte adscripción a los métodos del espionaje empleados por el gobierno de La Habana desde el triunfo de la revolución. Uno de los síntomas más preocupantes de la actividad de inteligencia venezolana por la región no sólo fue la creación del Servicio Bolivariano de Inteligencia (SEBIN) en 2010, siendo ministro de relaciones interiores y justicia el polémico abogado de origen sirio-libanés Tareck El Aissami: lo ha sido sin dudas la fuerte presencia cubana en la inteligencia del SEBIN que se ha traducido hasta en la presencia en territorio de Cuba, en modo de consejero y asesor del más alto nivel, del histórico jerarca prosoviético e impulsor de la permanencia del KGB en la isla caribeña, el comandante revolucionario y exministro del Interior (MININT) Ramiro Valdés Menéndez (Gómez de la Torre, 2019).

Como se sabe, el Perú ha sido directamente afectado por las prácticas de espionaje venezolano bolivariano en estos últimos años, lo que motivó una dura nota de protesta emitida en su momento por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y, por consiguiente, una rebaja unilateral de las relaciones diplomáticas en el nivel de embajador en Caracas.

Las prácticas de espionaje militar clásico no quedaron, lamentablemente, afinadas como un pasado fenómeno del siglo XX en Sudamérica: se encuentran en alto estado y muy presentes entrado el siglo XXI como moneda corriente y herramienta de los servicios de inteligencia militar sudamericanos: un clarísimo ejemplo fue el caso del proceso judicial planteado por el Perú contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya por el diferendo limítrofe de la frontera marítima entre los dos países iniciado formalmente en 2008 y que terminó con el fallo en 2014. En tal contexto es que se producen sendos casos de espionaje perpetrados por las fuerzas armadas de Chile y su inteligencia militar en contra del Perú: uno de ellos con la fuerza

aérea del Perú, consistente en la captación del suboficial FAP Víctor Ariza Mendoza, quien se había desempeñado como auxiliar de la agregaduría aérea del Perú en la embajada en Santiago de Chile, quien fue captado en ejercicio de funciones con posterioridad y enviaría regularmente información clasificada militar a Chile, en el segundo caso contra la marina de guerra del Perú, consistente en la captación de un grupo de suboficiales navales que fueron descubiertos a través de acciones de la contrainteligencia peruana, pero que lamentablemente lograron filtrar información a los chilenos (Hoyos y Castillo 2015).

Adicionalmente la inteligencia militar en América Latina ha sido concebida bajo una marcada influencia en el ámbito de la GNC y la contención a los grupos subversivos violentistas de la izquierda, promovidos principalmente por Cuba desde iniciada la década de los años sesenta. Hay que considerar que China Popular también tiene una cuota de responsabilidad en la preparación de cuadros subversivos e insurgentes en la región andina y sudamericana: elementos de la denominada «primera subversión» peruana de fines de los años cincuenta y la década de los sesenta, con el grupo disidente denominado APRA rebelde reconvertida en el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), del guerrillero Luis de la Puente Uceda y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) de los guerrilleros Juan Pablo Chang, Héctor Béjar y Javier Heraud, de línea prorrevolución cubana, quienes fueron invitados a China Popular para recibir adiestramiento y capacitación en la teoría de la guerra revolucionaria bajo la versión del comunismo maoísta y propekinés. No sólo fue la cúpula dirigente del Partido Comunista Peruano-Sendero Luminoso (PCP-SL) de Abimael Guzmán, alias «presidente Gonzalo», quien recibiría apoyo del comunismo ortodoxo chino para efectos de plantear guerras subversivas en el hemisferio. Los dirigentes peruanos previos a Sendero Luminoso (PCP-SL) del MIR y del ELN viajaron invitados para entrenarse en China en el furor de la «revolución cultural», e históricamente se des-

marcaron claramente del posterior revisionismo de Deng Xiaoping, al que el PCP-SL lo catalogaría como «perro revisionista»

Finalmente, la tensión entre función de inteligencia y democracia persiste en la región bien entrado el siglo XXI, y supone todo un reto desde la perspectiva del control público de este complejo oficio, tal como señaló el Informe de la Comisión Investigadora de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay sobre posibles actos de inteligencia del Estado, violatorios de la normativa legal y constitucional, llevados a cabo por personal policial o militar desde 1985 hasta agosto de 2018:

1. Que el espionaje ilegal se desarrolló debido a la debilidad de los controles institucionales y democráticos por parte de los responsables políticos que estaban al frente de los ministerios y por consiguiente la responsabilidad institucional y política sobre las agencias de inteligencia.
2. Que estas prácticas fueron posibles por la permanencia, en algunos casos casi intocada, de los servicios de inteligencia heredados de la dictadura (Secretaría de la Cámara de Representantes, 2018, p. 6).

## La revisión de las amenazas multidimensionales

Dados los poco alentadores antecedentes que rodean la institucionalización de la inteligencia militar en la región desde la segunda mitad del siglo XX, muchos de los países comenzaron a revisar progresivamente algunas concepciones de seguridad nacional, particularmente desde la caída del muro de Berlín (1989) y la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, URSS (1991), así como de la culminación de las controversias limítrofes que caracterizaban a la región: Argentina y Chile (1984), Perú y Ecuador (1998) y la salida del poder de la

«primavera militar» sudamericana, entre ellas Argentina (1983), Brasil (1985), Uruguay (1985) y Chile (1990).

Parte de esa revisión consistió en evaluar la naturaleza de las amenazas que se ciernen en contra de los Estados de la región y la exploración del concepto de la seguridad cooperativa, o común, para afrontar temas de interés mutuo culminado el siglo XX e iniciado el XXI. Los resultados de estos debates culminaron con la Declaración sobre Seguridad de las Américas de 2003, también llamada «Principios de México», donde se acuñó el heterogéneo y ambiguo concepto de «seguridad multidimensional», lo suficientemente elástico para afirmar una posible securitización de las agendas nacionales, afincándose, adicionalmente, la cuestión de las nuevas amenazas.

También, parte de esta visión estaba empaquetada al amparo del paraguas de un tipo de política de seguridad destinada a moldear un nuevo tipo de fuerzas armadas en el hemisferio sur del continente, que estarían más inclinadas hacia las labores y tareas no convencionales, enganchadas al concepto de los «nuevos roles» que al del clásico oficio de la guerra regular, en modo convencional.

## **La inteligencia acorde a los nuevos roles de las fuerzas armadas**

En el Perú tales «nuevos roles» de las fuerzas armadas (Gómez de la Torre, 2018) ya habían sido, con anterioridad y en plena Guerra Fría, fijados en el artículo 280 de la Constitución de 1979 para participar en el desarrollo económico y social del país (Congreso de la República, 1979; Gómez de la Torre, 2018) en modo de roles subsidiarios, secundarios y no principales (a diferencia de los roles tradicionales principales de defensa de la soberanía nacional, integridad territorial y apoyo a la consolidación del orden interno de la Constitución histórica) de las fuerzas armadas: se trata, en primer lugar, de su involucramiento en el extenso ideario del desarrollo socioeconómico y para la

defensa civil frente a los desastres naturales (Gómez de la Torre, 2018).

Tal visión peruana era la síntesis y corolario de un proceso iniciado por la misión militar francesa que se instaló en el Perú en 1896 para modernizar y reconstruir el ejército peruano, y la visión del CAEM. Los militares franceses asesores de sus pares peruanos se inspiraron en los principios de la III República Francesa, específicamente en los principios de la expansión y administración colonial, que tomó en consideración, entre otros aspectos, la necesidad de mantener un tipo de ejército muy vinculado a la población, con énfasis en su participación en la infraestructura nacional de transportes y comunicaciones, con preeminencia del arma de ingeniería militar y de una concepción de su función social. Era el modelo de soldado colonizador, administrador y educador, que se ubicaba más allá de su función estrictamente combatiente, deslindando de la visión de la escuela prusiana que caló, más bien, en Chile y con posterioridad en Bolivia, Colombia y Ecuador (Masterson, 2001). No hubo mucho de nuevo o innovador para el caso peruano sobre los nuevos roles de las fuerzas armadas, que van más allá de la función estrictamente combatiente contra otro ejército externo (Gómez de la Torre, 2018).

## **Cambios en las influencias de inteligencia: francesa, norteamericana ¿y china?**

Con posterioridad desde el Southcom, iniciado el siglo XXI fueron apareciendo una suerte de «hojas de ruta», no necesariamente lineales por cierto, en modo de «lista de prioridades», bajo el discurso político de sus sucesivos jefes de turno, referidas a las amenazas que el hemisferio enfrentaba y que nada tenían que ver con las ideas de un mundo plagado de fenómenos no convencionales y actores no estatales caracterizados e insertos, en su momento, por los Principios de México de 2003. Por el contrario, el discurso político del Southcom contribuyó a reavivar lo añejo de las amenazas estatales tradicionales, fuerzas

militares convencionales y el ejercicio de las operaciones de espionaje clandestino y encubierto en sus múltiples manifestaciones, como eje de las relaciones internacionales del siglo XXI. Así, el general James T. Hill, el almirante James Stavridis, el general Douglas Fraser, el general John Kelly, el almirante Kurt Tidd y el actual almirante Craig S. Faller, en su momento trazaban directrices que en algunos casos hacían asomar al fantasma de la Guerra Fría y la contención al comunismo.

Para el 24 de marzo de 2006, siendo el comandante en jefe el general James T. Hill, en una presentación ante el Comité de Servicios Armados de la Cámara de Representantes, reseñó a los «populismos radicales» como factores generadores de inestabilidad regional en el hemisferio, en clara alusión al régimen bolivariano existente en Venezuela bajo el liderazgo del entonces presidente Hugo Chávez. En la Declaración de Seguridad de 2003 no hay mención alguna a este tipo de fenómeno político. El concepto de populismo radical se convertía en una suerte de «punta de lanza» de las prioridades estratégicas de Estados Unidos en la región.

Estas hojas de ruta para definir las amenazas a la seguridad de la región distan mucho de las contenidas en el listado de 2003 aprobado en México, llegando inclusive a ser delineadas por los más altos niveles de decisión de la burocracia norteamericana, así el secretario de Estado Mike Pompeo (exdirector de la CIA), de la administración Trump, en su gira por América del Sur del mes de julio de 2019, señaló al terrorismo internacional cuyo coyuntural epicentro fue Hezbolá (coincidente con la efemérides de los 25 años del atentado perpetrado contra la AMIA en Buenos Aires del 18 de julio), la crisis de Venezuela, el narcotráfico y la inmigración ilegal como las prioridades de atención regional en materia de seguridad (Goyret, 2019).

Como corolario, el almirante Kurt Tidd, a su salida de la jefatura del Southcom, fue claro en cuanto a la estrategia internacional llevada a cabo por parte del régimen comunista de Beijing liderado por Xi Jinping; manifestó, profetizando, que: «El interés de China va más allá de lo puramente económico» (Calzada, 2019). Su sucesor, el almirante Craig S. Faller, señaló

a China, Rusia, la República Islámica de Irán, Cuba y a la crisis de Venezuela como los ejes de atención principal de seguridad hemisférica, así se vislumbra un Southcom bajo la actuación de la Subsecretaría de Asuntos Interamericanos de la Secretaría de Estado; se activa una intensa diplomacia militar a sus destinatarios del hemisferio sur del continente. Faller fue más allá y extremadamente detallista: «[...] hay una inestabilidad significativa introducida por la conexión entre organizaciones criminales, corrupción y estos actores malos: Rusia, China, Irán, Cuba y otros Estados», donde no especifica cuáles son esos Estados (Cánepa, 2019).

Un denominador común de los Estados de la comunidad internacional aludidos por Faller refiere que todos ellos disponen de: a) fuerzas armadas regulares en alto nivel de preparación con visión de guerra convencional; b) altos presupuestos militares para adquisiciones militares convencionales (a excepción de Cuba), y c) servicios de inteligencia muy activos, con fuerte coordinación internacional con grupos no estatales, dispuestos a la realización de prácticas intrusivas de espionaje convencional dentro, pero especialmente fuera de sus territorios.

Otro factor no menos importante es la clara posición del secretario de Estado Mike Pompeo y del almirante Craig Faller, en su observación y fuerte crítica a la presencia de China Popular en el hemisferio, pero especialmente a la vinculación de los Estados del continente, en todas sus manifestaciones, con ese país (Göpel y Catena, 2019).

Esta visión resulta ser bastante incómoda para el Perú en términos de posicionamiento estratégico; las fuerzas armadas peruanas (especialmente el Ejército y la Marina de Guerra) han ampliado considerablemente en estos últimos años sus nexos militares institucionales con el Ejército Popular de Liberación (EPL) y otras instancias castrenses de China Popular, especialmente de su industria militar (Watson, 2019a).

Durante el gobierno del entonces presidente Ollanta Humala, el ejército adquirió artillería con equipamiento proveniente de China, optando por el sistema autopropulsado reactivo (cohetes tierra-tierra SSM) tipo 90-B, mientras que, en el caso de la

Marina de Guerra, las donaciones de lanchas de patrullaje y los nexos interinstitucionales en todos los niveles se han expandido con notoria velocidad (Marina de Guerra del Perú, 2019).

Parte de esta ampliación, en modo rol de las fuerzas armadas ante desastres naturales, es que el moderno Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN) fue inaugurado en el Perú para atender las emergencias de envergadura nacional, y ha sido implementado gracias a la contribución exclusiva del Gobierno chino (Agencia Peruana de Cooperación Internacional, s. f.).

Así, entonces, resulta que el Perú se vería entrampado en la disyuntiva de optar por un tipo de política de seguridad internacional o de alineamiento automático con Estados Unidos (en la línea establecida por el Gobierno de Argentina de la década de los noventa durante la administración del Partido Justicialista que presidió el expresidente Carlos Saúl Menem y su ex canciller Guido Di Tella), cuestión que podría interpretarse por la propuesta del comandante general del Ejército, general Orlando Céliz Kuong, en el sentido de que el Perú aspiraría a convertirse y adquirir la condición de socio y aliado extra OTAN, en los pasos de Argentina, Colombia y Brasil (Watson, 2019b).

La otra disyuntiva sería asomarse más hacia una política internacional de seguridad de inserción múltiple, relacionándose e interactuando con diversos actores, que es lo que parece aplicarse en la actualidad según las señales reseñadas en párrafos anteriores, particularmente en la relación con China, que ya hace varios años atrás se ha convertido en el principal socio comercial del Perú e invierte masivamente en sectores de la economía peruana claves como la minería, considerada por algunos como sector «estratégico» nacional, lo que incluye la reciente decisión peruana de sumarse al Proyecto de la Franja y la Ruta en 2019 (concebida como la «nueva Ruta de la Seda»), pese a las advertencias y recelos del secretario de Estado norteamericano Mike Pompeo (Perú firmará memorando, 2019; Véliz, 2019).

Hay que señalar también que el triunfo en Argentina del candidato Alberto Fernández en las recientes elecciones presidenciales supondrá cambios en la gestión de los sectores de defensa e inteligencia de Argentina, en un contexto en el que

ese país también intensifica sus relaciones en el ámbito militar con China Popular y que supondrá un viraje militar respecto del alineamiento automático frente a Estados Unidos, ejecutado por la administración del saliente presidente Mauricio Macri y su canciller Jorge Faurie, los que ya habían realizado contactos del más alto nivel con el Gobierno chino en materia de defensa durante el mes de septiembre de 2019, entre ellos con la firma de un Acuerdo de Cooperación Militar, tras la visita del ministro de Defensa de China Popular Wei Fenghe a Buenos Aires, que incluyó discusiones sobre el apoyo chino a las industrias militares estatales de Argentina y la formación de oficiales en academias militares chinas (Dapelo, 2019; Dinatale, 2019; Witker, 2019). Cabe resaltar finalmente la existencia de una base china en territorio argentino en Neuquén (Wiñazki, 2019).

Vale la pena señalar las duras y claras declaraciones del abogado Mauricio Claver-Carone, asesor para asuntos de América Latina del Consejo de Seguridad Nacional (NSC) y funcionario clave de la administración republicana del presidente Donald Trump, quien en su visita a Lima y otros países andinos, calificó las vinculaciones del Perú, Ecuador (con Rafael Correa en el poder) y Bolivia (con Evo Morales en el poder) con China Popular de «innaturales» (EE. UU.: China sólo dejará dependencia, 2020), con lo que la autoridad norteamericana demandaría directamente a asumir una posición internacional andina de alineamiento automático frente a Washington, colisionando con la aparente opción peruana actual de moldear una suerte de doctrina de «pragmatismo periférico» frente a las grandes potencias, particularmente con Estados Unidos y China, conformantes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

A lo que habría que sumarse la existencia de importantes nexos peruanos en el campo militar hasta la actualidad con Rusia, que provienen desde la antigua URSS en la década de los setenta, como gran proveedor militar histórico (Perú fue el segundo operador de material militar soviético luego de Cuba en el hemisferio) y que ha podido sostener su presencia en el ámbito castrense en el Perú, entre éstos, con la formación de oficiales

en sus escuelas militares de tierra y aire, y no solamente con la compra de material bélico (Redacción Gestión, 2019).

En suma, un panorama muy complejo, plagado de múltiples aristas, planteamientos y replanteamientos, en donde los mecanismos de acceso a la información, alerta temprana, manejo de crisis y toma de decisiones en tiempo real se tornan como necesidades vitales para la mejor conducción del Estado y la ejecución de políticas públicas, entre ellas las que incumben al sector de seguridad e inteligencia.

Finalmente, sobre la cuestión China, hacemos nuestras las reflexiones del exviceministro peruano de Defensa 2007–2009 (viceministerio de políticas de defensa, VICEDEP) Fabián Novak, en el sentido de que existe la presunción legítima por parte de diversos autores de una «amenaza amarilla» (Novak y Namihas, 2019, p. 52) con base en una estrategia *soft* de ocultamiento del poder para acumular fuerzas, lo que debe encuadrarse dentro de un «relacionamiento múltiple» (Novak y Namihas, 2019, p. 150) de nuestra política exterior (que incluye el sector defensa e inteligencia) el cual, según Novak, «no debe significar en modo alguno para los países de América Latina y el Caribe hipotecar su futuro o su autonomía» (Novak y Namihas, 2019, p. 152).

## Conclusiones

La inteligencia militar en América Latina surgió y se incubó en las lógicas tradicionales de una vieja concepción geopolítica de equilibrio de poderes, nacionalismos y reivindicaciones territoriales e irredentismos, y ansias de control y monopolio sobre espacios territoriales. Instancias como las misiones militares francesas y norteamericanas, así como la Escuela de las Américas y la CEA fueron decisivas para inculcar las doctrinas y métodos de trabajo de la inteligencia militar hemisférica. Estas doctrinas y métodos de trabajo adquirieron un *modus operandi* de alta relevancia con los golpes militares llevados a cabo en Brasil (1964), Bolivia (1971), Chile (1973), Uruguay (1973) y Argentina (1976) convirtiéndose no sólo las dependencias de inteligencia militar

en policías políticas, sino también como los principales *think tanks* de los tomadores de decisión militares al más alto nivel en el ejercicio del poder. Tanto Pinochet, a través de la DINA, como los militares de Brasil en el SNI se nutrieron de una manera permanente e intensa de toda esta información.

Una reflexión sobre el particular refiere que las Medidas de Fomento de Confianza Mutua (MFCM) aplicadas en la región entre Perú y Chile, desde mediados de la década de los ochenta, con el inicio en 1986 de las rondas de conversaciones entre ambos mandos militares de las fuerzas armadas, intentando ejemplificar la experiencia de Argentina y Chile desde la firma del Tratado de 1984, no fueron lo suficientemente efectivas para generar espacios reales de distensión y cooperación mutua entre ambos Estados, particularmente en momentos de crisis y sobresaltos de las relaciones diplomáticas, como lo demuestra la intensa actividad de espionaje militar realizada por Chile en contra del Perú, en el marco de la controversia marítima ventilada judicialmente ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

Perú recibió influencia doctrinaria y militar francesa y norteamericana, principalmente en la formación de sus fuerzas armadas; sin embargo, la nueva configuración mundial va generando nuevos escenarios de cooperación entre diversos países, esto se aprecia en la nueva relación entre China y Perú.

## Referencias bibliográficas

- Actividades ilegales en la Base Naval Almirante Zar Trelew: procesan por espionaje a 12 marinos. (2007). *Clarín*. Recuperado de [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/trelew-procesan-espionaje-12-marinos\\_0\\_H11mX9AATFx.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/trelew-procesan-espionaje-12-marinos_0_H11mX9AATFx.html)
- Agencia Peruana de Cooperación Internacional, APCI (s. f.). Gracias al aporte de la cooperación China se construye moderno Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN). Recuperado de <http://www.apci.gob.pe/index.php/component/k2/item/2508-gracias-al-aporte-de-la-cooperacion-china-se-construye-moderno-centro-de-operaciones-de-emergencia-nacional-coen>
- «Andrómeda», la sala de inteligencia que enreda al Ejército. (2014). *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/andromeda-sala-de-inteligencia-enreda-al-ejercito-articulo-472918>
- Avendaño, T. C. y Borges, R. (2018). Un documento de la CIA relata que la dictadura brasileña ordenaba ejecutar a disidentes. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2018/05/10/actualidad/1525976675\\_975787.html](https://elpais.com/internacional/2018/05/10/actualidad/1525976675_975787.html)
- Calzada, F. (2019). Kurt Tidd: El interés de China va más allá de lo puramente económico. *Defonline*. Recuperado de <https://defonline.com.ar/kurt-tidd-el-interes-de-china-va-mas-alla-de-lo-puramente-economico/>
- Cánepa, J. I. (2019). Craig Faller: Los verdaderos «invasores» de Venezuela fueron Rusia, Cuba y China. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/def/defensa-y-seguridad/2019/06/29/craig-faller-los-verdaderos-invasores-de-venezuela-fueron-rusia-cuba-y-china/>
- Congreso de la República (1979). Constitución para la República del Perú. Lima: Congreso de la República del Perú.

- Délano, M. (2003). Espías militares chilenos asaltan un consulado argentino en busca de documentos. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/diario/2003/11/11/internacional/1068505213\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2003/11/11/internacional/1068505213_850215.html)
- Desarticulada en Argentina una red de espionaje chilena al servicio de Londres. (1986). *El País* Recuperado de [https://elpais.com/diario/1986/05/13/internacional/516319216\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1986/05/13/internacional/516319216_850215.html)
- Dinatale, M. (2019). Mauricio Macri recibirá a uno de los hombres más poderosos de China para hablar de defensa militar. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2019/09/04/mauricio-macri-recibira-a-uno-de-los-hombres-mas-poderosos-de-china-para-hablar-de-defensa-militar/>
- Gómez de la Torre, A. (2018). ¿Nuevos roles de las fuerzas armadas en el Perú? En Namihas, S. (ed.), *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 171-198). Lima, Perú: IDEI – Konrad Adenauer Stiftung.
- Gómez de la Torre, A. (2007). Del SIN al CNI y la DINI. En Gómez de la Torre, A. (comp.), *SIN Arcana Imperii. Inteligencia en democracia* (pp. 43-146). Lima, Perú: Foro Libertad y Seguridad.
- Gómez de la Torre, A. (2009). Servicios de agosto en América del Sur: ¿Hacia una segunda generación de reformas normativas? *Agenda Internacional*, XVI(27), 119-130.
- Gómez de la Torre, A. (2013). *Política y Legislación de Inteligencia en el Perú e Iberoamérica: Tendencias y Perspectivas*. Documento 1. Serie Temas de Seguridad. Lima: IDEI.
- Gómez de la Torre, A. (2015). Inteligencia: ¿fin de la barrera entre lo interno y lo externo? En S. A. Mejías y S. De Sousa (eds.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación* (pp. 491-516). Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.

- Gómez de la Torre, A. (2019). Sebin: la policía política de Maduro. *Panorama Mundial, Boletín electrónico del IDEI*, 11(56). Recuperado de <http://idei.pucp.edu.pe/ano-11-no-55-2/?e=articulos>
- Gómez de la Torre, A. y Medrano, A. (2015a). Intelligence Laws in Peru and Latin America - Historical, Legal, and Institutional Evolution. En R. Swenson y C. Sancho (eds.). *Intelligence Management in the Americas* (pp. 29-47). Washington D. C.: NI Press.
- Gómez de la Torre, A. y Medrano, A. (2015b). La reorganización de Inteligencia en el Perú: aspectos jurídicos, políticos y comparativos en la región. En J. G. Paz (comp.), *Inteligencia estratégica latinoamericana: Perspectivas y ejes predominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio, antología* (pp. 177-189). Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Defensa.
- Gómez de la Torre, A. y Medrano, A. (2017). Orígenes en el proceso de inteligencia en el Perú. *URVIO*, (21), 104-120. DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/urvio.21.2017.2940>
- Göpel, C. y Catena, P. (2019). Pompeo advierte a Chile: «China y Rusia ponen trampas, ignoran las reglas». *La Tercera*. Recuperado de <https://www.latercera.com/politica/noticia/pompeo-advierte-chile-china-rusia-ponen-trampas-ignoran-las-reglas/612988/>
- Goyret, L. (2019). Terrorismo, Venezuela, inmigración ilegal y narcotráfico: así será la agenda de Mike Pompeo en su gira por América Latina. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/eeuu/2019/07/16/terrorismo-venezuela-inmigracion-ilegal-y-narcotrafico-asi-sera-la-agenda-de-mike-pompeo-en-su-gira-por-america-latina/>
- Hernández, C. (2019). ¿Qué era la Dirección Federal de Seguridad? *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com/nacion/politica/que-era-la-direccion-federal-de-seguridad-dfs>
- Hoyos, P. y Castillo, M. E. (2015). Perú identifica a dos chilenos

que fueron nexos en caso de espionaje. *La República*. Recuperado de <https://larepublica.pe/politica/858700-peru-identifica-a-dos-chilenos-que-fueron-nexos-en-caso-de-espionaje/>

Infobae (2020). EE. UU.: «China sólo dejará dependencia, deuda y corrupción en América Latina». Recuperado de <https://www.infobae.com/america/eeuu/2020/01/18/eeuu-china-solo-dejara-dependencia-deuda-y-corrupcion-en-america-latina/>

Larraquy, M. (2018a). Noemí Molfino, secuestrada en Lima y asesinada en Madrid: el enigma de la operación internacional más sanguinaria del Batallón 601 de Inteligencia. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/historia/2018/07/16/noemi-molfino-secuestrada-en-lima-y-asesinada-en-madrid-el-enigma-de-la-operacion-internacional-mas-sanguinaria-del-batallon-601-de-inteligencia/>

Larraquy, M. (2018b). Isabel Perón y el «Operativo Independencia»: la firma del decreto secreto que condujo al golpe de Estado. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/historia/2018/02/05/isabel-peron-y-el-operativo-independencia-la-firma-del-decreto-secreto-que-condujo-al-golpe-de-estado/>

Marina de Guerra del Perú (2019). China y Perú en Alianza Estratégica por la Defensa Nacional. *Noticias Navales*. Recuperado de <https://marina.mil.pe/es/noticia/china-y-peru-en-alianza-estrategica-por-la-defensa-nacional/>

Masterson, D. (2001). *Fuerza armada y sociedad en el Perú moderno: un estudio sobre relaciones civiles militares 1930-2000*. Lima: IDEPE.

Montevideo Portal (2016). La mirada de los otros. Investigan vínculo entre archivos Castiglioni y Estado. Recuperado de <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Investigan-vinculo-entre-archivos-Castiglioni-y-Estado-uc329725>

Novak, F. y Namihás, S. (2019). *Tiempos de transición*. La

*conformación de un nuevo orden internacional*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Internacionales IDEI-PUCP y Fundación Konrad Adenauer KAS Perú.

Páez, A. (2005). Perú sí fue parte de la Operación Cóndor. *La República*. Recuperado de <https://larepublica.pe/archivo/314146-peru-si-fue-parte-de-la-operacion-condor/>

Perú firmará memorando para unirse a «La Franja y la Ruta» de China en próximos días. (2019). *Gestión*. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/peru-firmara-memorando-unirse-franja-ruta-china-proximos-dias-265086-noticia/>

Redacción *Gestión* (2019, 16 de mayo). Rusia abrirá en Arequipa centro de mantenimiento de helicópteros para América Latina. *Gestión*. Recuperado de <https://gestion.pe/peru/rusia-abrira-arequipa-centro-mantenimiento-helicopteros-america-latina-267144-noticia/>

Rossi, A. (2010). Preparando el garrote. *Le Monde Diplomatique* en español. Recuperado de <https://mondiplo.com/preparando-el-garrote>

Sánchez, J. M. (2002). La revolución peruana: ideología y práctica política de un gobierno militar, 1968-1975. Sevilla, España: Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Escuela de Estudios Hispano-Americanos, Universidad de Sevilla y Diputación de Sevilla. Recuperado de <http://digital.csic.es/bitstream/10261/31674/1/Martin%20Sanchez-Revolucion%20Peruana.pdf>

Secretaría de la Cámara de Representantes (2018). Informe. Comisión Investigadora sobre posibles actos de inteligencia del Estado, violatorios de la normativa legal y constitucional, llevados a cabo por personal policial o militar desde 1985 hasta la fecha. República Oriental del Uruguay.

Schroth, J. (2012). Perú sí fue parte del Plan Cóndor, afirma exjefe de Inteligencia del Ejército. *La Mula*. Recuperado de <https://redaccion.lamula.pe/2012/03/06/peru-si-fue-parte-del-plan-condor-afirma-ex-jefe-de-inteligencia-del->

- ejercito/egoagurto/
- Semana (2020). Chuzadas sin cuartel. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/chuzadas-por-que-se-retiro-el-general-nicacio-martinez-del-ejercito/647810>
- Toche, E. (s. f.). Los servicios de inteligencia: la historia que se resiste a morir. *Desco*. Recuperado de <http://www.desco.org.pe/recursos/sites/indice/12/42.pdf>
- Trinquier, R. (1985). *Modern Warfare. A French View of Counterinsurgency*. Fort Leavenworth, Kansas: Combat Studies Institute.
- Ugarte, J. M. (2007). América Latina, inteligencia, y el rumbo hacia la institucionalización. En A. Gómez de la Torre (comp.), *SIN Arcana Imperii. Inteligencia en democracia* (pp. 185-265). Lima: Foro Libertad & Seguridad.
- Vedoya, S. (2019). Operación topógrafo: el espionaje del ejército a cuatro denunciante de irregularidades. *La Tercera*. Recuperado de <https://www.latercera.com/reportajes/noticia/operacion-topografo-espionaje-del-ejercito-cuatro-denunciante-irregularidades/777342/>
- Véliz, V. (2019). El Perú implementará iniciativa La Franja y la Ruta. *El Peruano*. Recuperado de <https://www.elperuano.pe/noticia-el-peru-implementara-iniciativa-franja-y-ruta-77947.aspx>
- Watson, P. (2019a). China dona a Perú equipos militares valorados en 7,000,000 de dólares. *Infodefensa*. Recuperado de <https://www.infodefensa.com/latam/2019/06/11/noticia-china-realiza-segunda-donacion.html>
- Watson, P. (2019b). Perú aspira asociarse con la OTAN. *Infodefensa*. Recuperado de <https://www.infodefensa.com/latam/2019/03/21/noticia-aspira-asociarse.html>
- Wiñazki, N. (2019). Convenio espacial con China. Los documentos secretos que revelan para qué se usará la base china en Neuquén que inquieta a EE. UU. *Clarín*. Recuperado de <https://www.clarin.com/politica/>

documentos-secretos-revelan-usara-base-china-neuquen-  
inquieta-ee-uu\_0\_H1wu-K04Q.html

Witker, I. (2019). Los asuntos estratégicos en el nuevo  
experimento peronista. *Infodefensa*. Recuperado de [https://  
www.infodefensa.com/latam/2019/11/04/opinion-  
asuntos-estrategicos-nuevo-experimento-peronista.  
php?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_  
campaign=edicion-latam&fbclid=IwAR1-  
pnzZeXOymm1fM6vhN-on66DAREI10IIS8HfCP0OzIrvG1  
tFyAy6jCZo](https://www.infodefensa.com/latam/2019/11/04/opinion-asuntos-estrategicos-nuevo-experimento-peronista.php?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=edicion-latam&fbclid=IwAR1-pnzZeXOymm1fM6vhN-on66DAREI10IIS8HfCP0OzIrvG1tFyAy6jCZo)



# **SEMBLANZAS**

## **Coordinadores**

## Sonia Alda Mejías

---

Investigadora principal y directora del Observatorio de Tráficos Ilícitos y Redes Criminales del Real Instituto Elcano, profesora en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia Comillas y miembro del equipo docente del máster de Paz, Seguridad y Defensa de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y del máster de Políticas Públicas de Seguridad y Defensa de la Universidad Camilo José Cela. Ha sido investigadora del área de Seguridad y Defensa en América Latina en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia e investigadora contratada en el Centro de Altos Estudios Nacionales (Perú); es investigadora internacional invitada del Centro Estratégico de Estudios Regionales de Seguridad de la Escuela Superior de Guerra (Colombia). Ha sido profesora invitada en la Universidade de São Paulo, la Universidad Militar de Nueva Granada, el Centro de Altos Estudios Nacionales y la Universidad Francisco Marroquín. Licenciada y doctora en Historia por la Universidad Autónoma de Madrid, ha realizado diferentes estancias de investigación en la Universidad de Tulane.

## Gerardo Rodríguez Sánchez Lara

---

Profesor de tiempo completo del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad de las Américas Puebla y coordinador académico del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia. Coordinador de la maestría en Gobernanza Global en la UDLAP Jenkins Graduate School. Coordinador general del Seminario sobre Seguridad Nacional en México y Regional de América del Norte de la UDLAP y la Embajada de EE. UU. Maestro en Políticas Públicas Comparadas por FLACSO, México. Cuenta con estudios de posgrado en Francia, Estados Unidos y Alemania. Internacionalista por el ITAM. Cursa su doctorado en la Universidad Nacional de La Plata. Ha impartido conferencias a nivel internacional. Profesor en el Colegio de Defensa Nacional de México. Trabajó en la Procuraduría Federal del Consumidor, Presidencia de la República, Secretaría de Relaciones Exteriores y en la Cámara de Diputados. Colaborador regular de CNN en Español y de medios nacionales e internacionales. Su columna semanal se publica todos los lunes en *El Heraldo de México*. Coautor del *Índice Global de Impunidad* y de los índices de impunidad de México y Colombia. Su último libro se titula *Seguridad Nacional en México y sus problemas estructurales*.

## Carolina Sampó

---

Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Profesora adjunta regular (por concurso) del ciclo básico común y politóloga de la Universidad de Buenos Aires. Profesora de la Universidad Nacional de La Plata y coordinadora del Centro de Estudios sobre Crimen Organizado Transnacional (CeCOT) del Instituto de Relaciones Internacionales de esta universidad. Magister en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Trabaja temas de gobernabilidad, violencia y criminalidad en América Latina. En el inicio de su carrera académica se dedicó a Centroamérica y el estudio de las maras, especialmente en El Salvador. Actualmente está concentrada en entender la dinámica del crimen organizado en América Latina, principalmente en Argentina y Brasil, y las respuestas de los Estados frente a su avance.

# Autores

## Mohamed Badine El Yattioui

---

Mohamed Badine El Yattioui es doctor en Ciencia Política con especialización en Relaciones Internacionales; maestría en Relaciones Internacionales, Seguridad Internacional y Defensa; maestría en Historia, y licenciatura en Historia por la Universidad Lyon III. Profesor-investigador de tiempo completo del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Universidad de las Américas Puebla. Profesor asociado de la Universidad Lyon III desde 2012. Profesor-investigador invitado del Observatorio Binacional México/Estados Unidos de la UNAM. Profesor asociado de la maestría en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos de la BUAP. Presidente del *think tank* NejMaroc, Centro Marroquí de Investigación sobre la Globalización. Coordinador del Seminario Permanente sobre el Islam (UDLAP) (con la doctora Claudia Barona Castañeda). Miembro del SNI (candidato): 2019-2021. Miembro de REMECID, del CESIJ, del AMEI (México) y del CEEEP (Perú). Se ha desempeñado como funcionario del Ministerio Francés de Educación, especializado en evaluación de políticas públicas durante cinco años. Colaborador en espacios de opinión como CNN, Radio Fórmula, The Huffington Post, Russia Today y La Voz del Árabe, entre otros.

## Claudia Barona Castañeda

---

Claudia Barona Castañeda es doctora en Filosofía y Letras (sección Filología Árabe) por la Universidad Autónoma de Madrid, con especialidad en Estudios Internacionales Mediterráneos. Actualmente se desempeña como profesora e investigadora de la UDLAP en el Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política. Fundadora y coordinadora del Seminario Permanente sobre el Islam (UDLAP) (con el doctor Mohamed Badine El Yattioui). Investigadora asociada en el Laboratoire, Sociétés Nomades et Rencontres des Cultures de la Universidad de Tours, y del taller de Estudios Internacionales Mediterráneos de la Universidad Autónoma de Madrid. Forma parte de grupos de investigación, tales como: F-079 «Estudios poscoloniales: Sahara Occidental-EPSO» en la Universidad Autónoma de Madrid, y el grupo CLACSO América Latina Medio Oriente. Cuenta con varias publicaciones y documentales sobre el Sáhara y el mundo árabe. Sus líneas de investigación abarcan la historia del norte de África, identidad nacional, historia y tradición oral y organizaciones civiles. Ha participado en varios congresos nacionales e internacionales donde su tópico principal ha sido el Sahara Occidental y los movimientos sociales.

## Mariano Bartolomé

---

Graduado y doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador. Máster en Sociología por la Academia de Ciencias de la República Checa. Estudios postdoctorales en Seguridad Internacional en la Universidad Complutense de Madrid. Egresado de los cursos de Defensa; Superior de Terrorismo; Superior de Lucha contra el Crimen Transnacional Organizado, y Políticas de Defensa y Amenazas Complejas, del Centro William Perry de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS).

Cuenta con más de veinticinco años continuos de docencia universitaria en Argentina: en nivel doctoral en la Universidad Nacional de La Plata y la Universidad del Salvador, integrando en ésta el comité académico del doctorado en Relaciones Internacionales; en maestría en la USAL, la UNLP y la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino, y en nivel de grado en la Universidad de Belgrano y la Universidad Austral. Autor de numerosos artículos sobre política internacional en medios especializados de Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Estados Unidos, Venezuela, España y Colombia. Participante como capitulista en varios libros colectivos publicados en Argentina, Brasil, Chile, Perú, España, México y Estados Unidos. Integrante del registro de expertos y pares evaluadores de la CONEAU. Actualmente es profesor del Colegio Interamericano de Defensa.

## **Bertha Judith García Gallegos**

---

Doctora en Ciencias Sociales por El Colegio de México. Profesora principal de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, y directora del Programa Democracia, Seguridad y Defensa-PUCE. Miembro de la Corporación Participación Ciudadana y experta en relaciones civil-militares.

## Andrés Gómez de la Torre Rotta

---

Es abogado. Tiene una maestría en Política y Economía Internacional por la Universidad de Belgrano, Buenos Aires. Graduado en el curso de Coordinación Interagencial y Contra-Terrorismo del CHDS-NDU Washington D. C. Exasesor de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Lucha contra las Drogas e Inteligencia del Congreso de la República y del Grupo de Trabajo Congresal sobre escuchas telefónicas ilegales. Exdirector de la Escuela Nacional de Inteligencia (ENI) y actualmente docente. Miembro asociado del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

## **Andrés González Martín**

---

Andrés González Martín es teniente coronel del Ejército de Tierra. Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, ha realizado estudios en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, España (CESEDEN) y el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.

## David Vincent Henneberger

---

David Vincent Henneberger es director para España, Italia, Portugal y el diálogo en el Mediterráneo de la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, con sede en Madrid. Trabajó siete años en la Ciudad de México en la misma fundación como director para Centroamérica. Entre sus temas de particular interés se encuentran el Estado de derecho y la igualdad ante la ley, la movilidad social, el emprendimiento y el libre comercio. Se graduó como economista de la Universidad de Hamburgo. Es miembro del Partido Demócrata Libre de Alemania y de la Asociación Alemana de Política Exterior (FDP y DGAP, respectivamente, por sus siglas en alemán).

## Juan Antonio Le Clercq Ortega

---

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, maestro en Ciencia Política y licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Especialidad en Política y Gestión Energética y Medioambiental, FLACSO, México. Coordinador del Índice Global de Impunidad y el Índice México de Impunidad, y del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ) de la UDLAP. Ha sido profesor de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Iberoamericana, el CIDE, el ITESM Santa Fe y el ITAM. Ha sido profesor del diplomado en Análisis Político Estratégico en el CIDE y tutor de la maestría en Derechos Humanos y Seguridad Pública del ILCE. En el servicio público se ha desempeñado en el Senado de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, Presidencia de la República, Coordinación para el Diálogo y la Paz en Chiapas, y como director académico de la Fundación Rafael Preciado Hernández. Sus áreas de interés son: gobernanza y sustentabilidad, cambio climático, política energética, análisis institucional, acción colectiva y cooperación, corrupción y medición del fenómeno de la impunidad. Columnista semanal en el portal de noticias [www.ejecentral.com.mx](http://www.ejecentral.com.mx).

## Simone Lucatello

---

Profesor-investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora (CONACYT) en la Ciudad de México. Es egresado de la London School of Economics and Political Science (LSE) de Inglaterra en Relaciones Internacionales (MSc) y doctor en Análisis y Gobernanza del Desarrollo Sustentable por la Universidad Internacional de Venecia, Italia (PhD). Sus intereses de investigación abarcan temas de cambio climático, gestión de riesgo de desastres, seguridad ambiental y ayuda humanitaria. Colabora con la iniciativa California Global Energy, Water & Infrastructure Innovation de la universidad de Stanford, California. Miembro del SNI de México, nivel II. Es actualmente uno de los científicos del Panel Intergubernamental de Cambio Climático de la ONU (IPCC), coordinador del capítulo regional de América del Norte y encargado de la redacción del próximo informe IPCC-AR6 (Assessment Report 6) para 2022.

## José Pardo de Santayana

---

José Pardo de Santayana es coordinador de investigación y analista principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos. Es diplomado de Estado Mayor, máster en Relaciones Internacionales por la Fundación Ortega y Gasset y diplomado en Altos Estudios Internacionales por la Sociedad de Estudios Internacionales. Ha estado destinado en el cuartel general del Eurocuerpo en Estrasburgo, en la Brigada de Despliegue Rápido y Alta Disponibilidad al servicio de Naciones Unidas en Copenhague, y agregado militar en la embajada de España en La Habana. Docente en las escuelas de Estado Mayor y de Guerra del Ejército. Miembro de la Fundación de la Academia de las Ciencias y las Artes Militares, colaborador de la Academia de la Historia de Cuba y presidente de la Fundación Tomás Moro.

## Aitor Pérez

---

Investigador senior asociado del Real Instituto Elcano. Es licenciado en Economía por las Universidades de Zaragoza y París II, máster en Unión Europea por el Real Instituto de Estudios Europeos y en Política y Democracia por la UNED, y doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca. Trabaja como consultor para agencias de Naciones Unidas y ONG internacionales, y participa en investigaciones del área de cooperación internacional y desarrollo del Real instituto Elcano desde 2010. Junto con Iliana Olivié, coordina el grupo de trabajo Elcano sobre Agenda 2030. Sus análisis se centran en la Agenda del Desarrollo Sostenible y su financiación, con especial atención a la contribución de España y la UE. Actualmente participa en tres proyectos de investigación del Instituto: «Narrativas de la ayuda», financiado por la Fundación Bill y Melinda Gates; «La solidaridad internacional ante los cambios políticos en Europa», en colaboración con UNED, y «Seguimiento y medición de la lucha contra los flujos financieros ilícitos (ODS 16.4)». Anteriormente, ha participado en investigaciones sobre eficacia de la ayuda, ayuda reembolsable y desarrollo del sector privado.

## Julia Pulido Gragera

---

Profesora titular de Relaciones Internacionales y Seguridad de la Universidad Europea de Madrid. En el ámbito de la investigación ha sido *associate research fellow* en el London School of Economics / IDEAS, siendo, en la actualidad, asociada de dicho centro. Además, es directora del grupo de investigación «Políticas públicas, seguridad internacional y gobernanza global» de la Universidad Europea de Madrid. Sus líneas de investigación se centran en seguridad internacional, inteligencia estratégica, conflictos asimétricos y crimen organizado.

## Ludmila Quirós

---

Politóloga (UADE) y estudiante de maestría en Relaciones Internacionales por la Università di Roma, La Sapienza. Miembro del European Consortium for Political Research Standing Group Migration and Ethnicity, la Global Initiative Against Transnational Organised Crime (GITOC) e investigadora del Centro de Estudios sobre Crimen Organizado Transnacional (CECOT) del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Miembro de la Red Mundo Sostenible y del Research Committee on Migration and Citizenship de la International Political Science Association (IPSA).

## Boris Saavedra

---

Oficial general en situación de retiro de la Fuerza Aérea venezolana. Se graduó en la Academia de la Fuerza Aérea de Venezuela, de la que recibió una licenciatura en Ciencias y Artes Militares con especialización en Aeronáutica. Es graduado del curso del L'École Supérieure de Guerre Interarmées de Francia y el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional de Venezuela. Tiene un doctorado por la Universidad Nacional de Educación a Distancia en España y una maestría en Política Internacional y Práctica en la Universidad George Washington. Ha sido coautor en varios libros y artículos en revistas especializadas sobre relaciones civiles-militares en Latinoamérica, seguridad pública y privada, crimen transnacional, terrorismo, planificación estratégica y capacidades militares, tecnología digital emergente en asuntos de seguridad y defensa, ciberseguridad y robótica. En la actualidad es profesor asociado en la Universidad Nacional de Defensa, Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry. Fue el jefe académico del Colegio Interamericano de Defensa. En Venezuela su último cargo fue el de director de la Secretaría del Ministerio de la Defensa Nacional.

## Sebastian Vagt

---

Sebastian Vagt es director de proyectos en la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad en la oficina de Marruecos. Las cuestiones relacionadas con Estado de derecho y política de seguridad siempre han ocupado un papel importante en su formación y vida profesional. Después de completar sus estudios en Ciencias Políticas y Sociales en Múnich y Stellenbosch, Sebastian Vagt fungió como oficial en barcos de la Armada alemana y ha trabajado en el área de relaciones públicas para las Fuerzas Armadas alemanas, en Berlín. Posteriormente, se unió al equipo de la Fundación Friedrich Naumann en la Oficina de Enlace de la Unión Europea en Bruselas, y ha puesto en marcha una red liberal de expertos en seguridad y defensa. En su función actual, está comprometido con el fortalecimiento de los principios del Estado de derecho en la sociedad civil marroquí, así como las relaciones de Marruecos con la Unión Europea.

## Paul Eduardo Vera Delzo

---

Es magister en Estudios Estratégicos por el Colegio de Guerra del Ejército de Estados Unidos de América (U. S. Army War College), en Estrategia y Geopolítica por la Universidad de la Defensa Nacional de Argentina, en Ciencias Militares por la Escuela Superior de Guerra del Ejército del Perú, además, es doctor en Administración por la Universidad Garcilaso de la Vega. Ha realizado el Programa de Altos Ejecutivos en Seguridad Nacional e Internacional en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard (Harvard Kennedy School) y el curso de oficial de Estado Mayor en la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino. En el ámbito internacional ha sido observador militar en la Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (UNMEE), profesor en la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino y oficial de enlace del Ejército del Perú en el Comando de Entrenamiento y Doctrina del Ejército de Estados Unidos de América. Es colaborador del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú y de revistas nacionales e internacionales como *Military Review* y *Parameters* del Ejército de Estados Unidos, donde ha publicado diversos artículos.

## Manuel Villoria Mendieta

---

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, donde dirige el Observatorio en Buena Gobernanza. Es director del máster en Gestión de la Seguridad, Crisis y Emergencias IUOG-URJC; doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, licenciado en Derecho y en Filología; fue becario Fulbright en EE. UU., donde realizó cursos de máster y doctorado por la Indiana University. Es autor de diversas publicaciones sobre administración pública y ética administrativa. Ha ocupado diferentes puestos en la administración pública española como el de secretario general técnico de Educación y Cultura en la Comunidad de Madrid. Ha sido miembro del consejo rector de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas y Calidad de los Servicios, y es miembro del consejo científico del organismo internacional CLAD. Presidente del comité de ética del Comité Olímpico Español. Cofundador y miembro de la junta directiva de Transparency International, capítulo español. Miembro del Research Committee 20 de la Asociación Mundial de Ciencia Política. Profesor invitado en diversas universidades españolas y extranjeras, y consultor para la OCDE, el BID y la Unión Europea, ha participado en distintas comisiones de estudio y reforma de la administración en España y América Latina.

# EDITORIAL UDLAP

Izraim Marrufo Fernández

**Director**

Rosa Quintanilla Martínez

**Jefa editorial**

Angélica González Flores

Guillermo Pelayo Olmos

**Coordinadores de diseño**

Andrea Garza Carbajal

Aldo Chiquini Zamora

**Coordinadores de corrección**

Carolina Tepetla Briones

**Coordinadora administrativa**

María Fernanda Ortiz de la Fuente

**Auxiliar administrativa**

Andrea Monserrat Flores Santaella

**Coordinadora de pre prensa**

Guadalupe Salinas Martínez

**Coordinadora de producción**

José de Jesús López Castillo

José Enrique Ortega Oliver

**Impresores**

María del Rosario Montiel Sánchez

**Encuadernadora**

## **LA SEGURIDAD EN EL MARCO DEL ESTADO DE DERECHO**

fue preparado por el Departamento de Publicaciones  
de la Universidad de las Américas Puebla para su  
publicación electrónica en octubre de 2020.