



**EDITORIAL:**

**LA INSEGURIDAD DESAFÍA AL ESTADO EN UNO DE SUS ELEMENTOS ESENCIALES: EL MONOPOLIO DE LA VIOLENCIA LEGÍTIMA.**

En este Boletín incluimos temas de enorme novedad en el campo de la seguridad. Una lectura transversal de los artículos indica que el Estado, como organización política de la modernidad se encuentra frente a desafíos extremos. Justamente es el factor que por excelencia le caracteriza, esto es, el monopolio legítimo de la violencia, el que se ve sometido a presiones inéditas frente a las cuales no ha hecho sino claudicar dentro de una tendencia orientada al pragmatismo.

A nivel mundial, se registra la intensificación de las acciones de los grupos que utilizan la guerra asimétrica frente a los cuales las fuerzas militares resultan incompetentes. Las respuestas estatales siguen un mismo patrón: a cada acción asimétrica le sigue una reacción de las fuerzas de seguridad, hasta configurar una espiral sin fin de la violencia, característica principal de las guerras actuales. También en el ámbito internacional (así como en el nacional) los cárteles del narcotráfico y la delincuencia organizada golpean a los Estados por dentro y por fuera.

Frente a ello, los Estados gastan enormes recursos sin lograr resultados y reciben la presión de la opinión pública cada vez más desfavorable a su imagen. La im-

paciencia de las comunidades ha hecho brotar fenómenos como los de la justicia por mano propia y recientemente respuestas tan novedosas como la de los comuneros de Michoacán, México, constituidos en autodefensas contra los cárteles que los azotan. Los artículos sobre la militarización de la Seguridad Pública y sobre los impactos del Documento de Montreux, cinco años después de haber sido propuesto a los Estados para hacer frente a la proliferación de las compañías de seguridad privada, sin apenas controles por parte de éstos, muestra un panorama preocupante: no solo los Estados acuden a la seguridad privada – que constituye el indicador más eficiente para entender hasta qué punto ha perdido amplios márgenes del monopolio legítimo de la violencia y de autoridad, sino que son los propios organismos internacionales, como la ONU, los que recurren a ella. El tema de la militarización de la Seguridad Pública corre por el mismo camino, pues también en este aspecto se incluye la presencia de la seguridad privada.

En América Latina los Estados han tenido éxito en esta última década en orientar programas de desarrollo y de disminución de la pobreza, pero no han tenido la misma suerte en la disminución de

la inseguridad. El Informe Regional de Desarrollo Humano PNUD 2013-2014, titulado “Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina”, expone que en América Latina nos enfrentamos a una gran paradoja: en los últimos años la región muestra economías más fuertes, menos pobreza, democracias más consolidadas; los Estados han asumido mayores responsabilidades en la protección social: salud, educación y esperanza de vida. El índice de Desarrollo Humano registra un crecimiento anual promedio de 0,94%, uno de los más altos a nivel mundial. Pero, el flanco débil de la región es la violencia, el crimen y el aumento del temor de los ciudadanos. Entre 2000 y 2010 la tasa de homicidios de la región creció 11%, mientras que en la mayoría de las regiones del mundo descendió o se estabilizó. Los robos se han casi triplicado en los últimos 25 años. La violencia letal en algunos países latinoamericanos es incluso mayor a la de países en guerra. El robo callejero, en el cual el Ecuador tiene el rango más alto en América Latina, con 25 % en 2013, es el elemento que incide con mayor fuerza en el aumento de la percepción de inseguridad y en la disminución de la calidad.

**CONTENIDO**

■ Editorial  
**La inseguridad desafía al Estado en uno de sus elementos esenciales: el monopolio de la violencia legítima.**

pág. 1

■ **Michoacán y las autodefensas: ¿nueva fase de la guerra al narcotráfico?**

Raúl Benítez Manaut  
pág. 2

■ **La construcción de la seguridad pública En América Latina después de Afganistán.**

Magdalena Defort  
pág. 4

■ **Documento de Montreux, cinco años después.**

Antoine Perret  
pág. 7

■ **Reportaje: Comuneros se organizan como autodefensas contra cárteles mexicanos.**

Cristina Chuquimarca  
pág. 10

■ **Cronología: Diciembre 2013 - Marzo 2014**

pág. 13

## MICHOACÁN Y LAS AUTODEFENSAS: ¿NUEVA FASE DE LA GUERRA AL NARCOTRÁFICO?

\* Raúl Benítez Manaut

Es inédito que la población se organice para combatir a grupos criminales. Estos se imponen a través del terror, amenazas, y en muchos casos construyen también una base de respaldo social, convirtiéndose en ocasiones en pequeños "Estados feudales" paralelos, donde hacen valer sus reglas, suprimiendo el precario Estado de Derecho y sustituyendo a las fuerzas del Estado del supuesto "monopolio del empleo de la violencia". En muchas partes del mundo la población se somete y sólo en raras ocasiones logra rebelarse con éxito. En México, desde inicios del año 2013, a sólo un mes de ascender el gobierno de Enrique Peña Nieto, se hicieron públicos numerosos "grupos de autodefensa" en dos estados del país, Guerrero y Michoacán.

La guerra al narcotráfico fue declarada por el presidente Felipe Calderón en enero de 2007, al subir a la presidencia. En el mismo Estado donde hoy actúan las autodefensas, Michoacán, Calderón envió contingentes militares para tratar de voltear la situación. Es su Estado natal y era un reto incluso personal. Ya tenemos siete años de declarada la guerra en Michoacán, siendo el Estado más importante para la producción de mineral de hierro en México, y ubicándose allí el puerto de altura Lázaro Cárdenas.

Los mafiosos chinos, aliados a grupos locales que en ese entonces se denominaron "La Familia Michoacana" (que nació en 2005 con ese nombre), comenzaron a importar precursores químicos desde Shangai y montaron gran cantidad de laboratorios para producir las metanfetaminas que demandaban los voraces consumidores estadounidenses.

Así, Michoacán se sumó a los teatros de operaciones de las guerras del narcotráfico en México, que ya estaban en apogeo en la frontera norte en lugares como Tijuana y Ciudad Juárez. El gobierno no logró su objetivo y *La Familia* se fortaleció y amplió su radio de acción: pasó de procesar drogas a obtener ganancias en actividades empresariales, industriales y agrícolas. Se apoderaron del puerto

y la exportación de mineral pasó a su control; en Michoacán se produce el 90 por ciento del limón de México; *La Familia* empezó a cobrar impuestos y robarles gran cantidad de tierras a los agricultores. También con el aguacate, del cual Michoacán es el principal Estado exportador a Estados Unidos, lograron cobrar un impuesto de un dólar por caja de exportación; y así sucesivamente. A inicios de 2013, por la inacción gubernamental, la población mutó de la pasividad y sumisión a la auto-organización incluso militar, para hacer frente a los *Caballeros Templarios*, sucesores de *La Familia*.

En Guerrero las "policías comunitarias" (organizadas con los comuneros, como autodefensas) son de larga data en pequeñas comunidades indígenas que habitan las montañas, para defenderse de asaltantes, secuestradores, y también por una tradición de abandono del Estado a esas comunidades. Este vacío gubernamental se da a la par de la casi total ausencia de servicios de salud, educación, infraestructura y, acompañando a ello, policías deficientes, mal pagadas y en muchos casos coludidas con los criminales. Por una coyuntura crítica a mediados de 2013, Guerrero fue azotado por fuertes huracanes que destruyeron poblados enteros en las montañas. Dada esa situación, el gobierno federal aprovechó para cubrir las necesidades de los pobladores, las Fuerzas Armadas repartieron víveres, ayudaron a la reconstrucción de caminos y viviendas y, con ello, se amainó la protesta social por la emergencia.

Por el contrario, en Michoacán, las autodefensas siguieron creciendo tomando por sorpresa a todos: al gobierno federal mexicano; a los *Caballeros Templarios*, y también sorprendió a la opinión pública mexicana y en general a los analistas políticos y la prensa. Las autodefensas nacieron desde 2012. Ese año, en los debates por la presidencia, el candidato del Partido Revolucionario Institucional, Enrique Peña Nieto, declaró que iba a lanzar una nueva estrategia. Ello por los fracasos evi-

denes de las acciones infructuosas contra el narcotráfico de su antecesor en lugares como Michoacán.

Por sorpresa y con gran sigilo, los habitantes de la región conocida como Tierra Caliente en Michoacán fueron ampliando su llamado para conformar autodefensas. En enero de 2014 decidieron pasar a una ofensiva armada contra los *Templarios*, que va cobrando notoriedad y apoyo en su capacidad de convocatoria popular, y los que en su momento fueron sus verdugos —los *Templarios*—, ahora se esconden, no dan la cara y huyen.

Las autodefensas desafían al llamado Estado de Derecho y el monopolio legítimo de la fuerza. Se sustentan en un amplio apoyo de la gran mayoría de los pobladores de pueblos en los municipios ricos en cultivos de aguacate, limón, en ganado y también en el cultivo de marihuana. Casi todo el Estado de Michoacán se consideraba bajo control Templario y los gobiernos: el federal, el estatal y municipal, perdieron la capacidad de poder auxiliar a la población en el rol básico de la seguridad.

Ante el quiebre de la gestión para proteger a la población, las autodefensas tomaron la seguridad en sus propias manos. Y ante la ausencia total de Estado de Derecho, en muchos pueblos los grupos de pobladores establecieron las reglas: impiden el acceso a desconocidos, autorizan incluso a las fuerzas militares y policíacas el tránsito por sus localidades y van denunciando poco a poco quién colabora con los *Templarios*, quiénes son sus líderes y dónde habitan. En esto incluso realizan "inteligencia" por cuenta propia, mucho más eficaz que la gubernamental, ellos como víctimas saben con precisión quienes son sus verdugos.

En el escenario actual, hay tres fuerzas armadas en Michoacán: las criminales, en desbandada; las oficiales, centradas en el Ejército, la Policía Federal y la Armada de México; y las autodefensas. Durante 2013, las autoridades señalaron que

las autodefensas debían desarmarse por la *ilegalidad* de sus actos. Por el contrario, sus dirigentes señalaron que sus únicos enemigos eran los Templarios y actuaban por la inacción y corrupción del gobierno, policías y jueces. Han insistido que no dejarán las armas hasta no doblegar a los *Templarios*.

Una gran duda aparece por el equipo militar que han adquirido las autodefensas. Hay que tener en cuenta que Michoacán es uno de los Estados que más expulsa población hacia Estados Unidos. En este aspecto todos los años, en los meses de noviembre y diciembre, descienden las temperaturas en el norte, se aproximan las vacaciones de navidad y muchos migrantes regresan a sus pueblos cargados de regalos para sus familiares y con autos. Parece que en diciembre de 2013 ingresó gran cantidad de armamento adquirido por familiares de las autodefensas en las tiendas que venden armas en el sur de la frontera estadounidense, y, por ello, entre otras razones, la ofensiva se declaró en enero de 2014.

El gobierno federal mexicano cambió de opinión respecto de 2013: negocia con sus líderes y les ofrece incorporarse con sus propias armas a las llamadas Defensas Rurales, cuerpo militar existente desde la época de Benito Juárez, hace más de 140 años, y que son una especie de milicias campesinas acompañando al Ejército en sus labores de patrullaje. Estaban al borde de la extinción, y se les revive para abrirles espacio a los grupos de autodefensa en Michoacán. Es una forma de proceder a una "institucionalización".

De estas tres fuerzas, el gobierno ha reconocido la legitimidad y la labor de las autodefensas y hace una alianza con ellas para hacer frente a los *Caballeros Templarios*. Las autodefensas no confían completamente en el gobierno pero le dan un voto. El gobierno los reconoce para implementar una operación de intervención federal, desaparición fáctica de los poderes estatales y municipales y sumarlos —o sumarse— a la persecución implacable de los criminales. Es inaudito lo alcanzado en dos meses de ofensiva: más de 500 colaboradores o miembros plenos de los *Templarios* capturados. Esta efectividad anticriminal nunca se había observado en México en los siete años de

declarada la guerra al narco. Es un logro de las autodefensas y del pragmatismo del gobierno al reconocerlas.

El gran dilema es que en muchas partes del mundo las milicias campesinas, grupos paramilitares, grupos vigilantes, policías comunitarias —como se les quiera llamar—, se han vuelto poderes paralelos que hacen justicia por propia mano y "feudalizan" zonas completas del campo. Eso debe evitarse, pero a la vez su reclamo de justicia es urgente y por eso se les tolera y hasta se les acompaña en su empresa anticriminal.

Un hecho es que el gobierno mexicano no había encontrado una estrategia efectiva para golpear a los grupos criminales, y ahora las autodefensas demuestran que sí pueden. Se les trata de asimilar, por lo que el 27 de enero de 2014 firmaron el *Acuerdo de Tepalcatepec*, que tiene 8 puntos donde se les institucionaliza en las Defensas Rurales, pero se les respeta la portación de las armas, singular pero extraño compromiso.

Las autodefensas, poco a poco, pasaron de una forma novedosa de organización anticrimen, a una policía comunitaria vigilante con población armada acompañada por el Ejército. Es aún temprano para sostener que esta estrategia va a funcionar, pues es el inicio del desmantelamiento de una organización criminal que había penetrado muy profundo en la estructura social y había corrompido a gran cantidad de funcionarios de gobierno en los niveles municipales y estatal. Un reto que todos los observadores registran es una mutación en las autodefensas: de grupos vigilantes a *movimiento social*. Sus líderes se han vuelto populares y muy probablemente, el próximo año, en 2015, los veremos ocupando los cargos principales en las Presidencias Municipales.

El escenario negativo en Michoacán es que podría descomponerse la situación y aparecer una sangrienta guerra de guerrillas entre las partes enfrentadas de los pueblos michoacanos, unos, criminales —en venganza por la acción popular—, y otros buscando la justicia por su cuenta. El gobierno federal mexicano ha dejado de ser espectador, pero no puede, por el arraigo logrado por las autodefensas, conducir a estos grupos. Se volvieron los *sujetos* de su historia.

El gobierno está pasando también a la ofensiva, con los medios de la justicia, la política y la fuerza legal. Está capturando a los líderes principales de la organización criminal, pero aún, a la fecha, no logra detectar con sus sistemas de inteligencia el paradero de los dos dirigentes máximos de los Templarios: Servando Gómez *La Tuta* y Kike Plancarte. Las autodefensas esperan la captura de ambos como medida de "demostración de efectividad" del gobierno, tal como lo acaba de hacer con la captura del líder del cartel del Pacífico, Joaquín El Chapo Guzmán, el pasado 22 de febrero.

El gobierno federal mexicano ha mostrado varias posturas desde inicios de 2013: primero apareció la condena a las autodefensas por desafiar el monopolio de la fuerza del Estado. Luego, desde mediados de 2013 comenzó a reconocer la desesperación de la población y una especie de "derecho a la autodefensa", siendo autocrítico y reconociendo que su inacción en el pasado causó el levantamiento popular.

Es la primera vez en México que la población organizada se vuelve la vanguardia de la guerra al crimen organizado. La ciudadanía pasó de ser "víctima" a "actor decisivo". Los más importantes cuerpos de seguridad del Estado mexicano que están desplegados en Michoacán: el Ejército, la Marina, la Policía Federal, han sido sorprendidos y también rebasados, pero ahora se han acoplado a las circunstancias, trabajando con las autodefensas.

Si esta estrategia se desarrolla con éxito se tendrá, como una suerte de experimento inaudito en el mundo el que la población sea quien enfrente a una organización criminal y no un gobierno. Sin embargo, aún es temprano para hacer prospectiva sobre la estrategia anticriminal en México.

\* Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México. Presidente de la organización no gubernamental Colectivo de Análisis de Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE). Sus investigaciones se centran en relaciones cívico-militares en México y América Central, seguridad y geopolítica de México y Estados Unidos y crimen organizado. Sus recientes publicaciones pueden consultarse en: [www.seguridadcondemocracia.org](http://www.seguridadcondemocracia.org).

# LA CONSTRUCCIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA DESPUÉS DE AFGANISTÁN.

Magdalena Defort\*

## I. Introducción:

Según el informe "Tendencias globales 2025: Un mundo transformado", los fenómenos actuales como los cambios demográficos, climáticos, la escasez de los recursos naturales energéticos, y sobre todo los conflictos armados y el terrorismo, cambiarán substancialmente el mapa multipolar de la seguridad (Tendencias globales 2025: Un mundo transformado, 2008:15). De facto, cada región del mundo está enfrentando algún tipo de cambio que tiene un importante impacto en su seguridad nacional. Por lo tanto, surge una pregunta: ¿cómo las sociedades construyen su visión sobre el mundo seguro?

Actualmente, Latinoamérica es un escenario de confrontaciones asimétricas entre grupos armados no-estatales (el crimen organizado) y los principales actores de seguridad (las fuerzas armadas, la policía, la inteligencia y el servicio de seguridad) que diseñan un nuevo mapa de seguridad en el hemisferio. A pesar de que la guerra contra las drogas fue declarada ya en 1971 por el presidente Richard Nixon y dirigida a la lucha contra la adicción entre los jóvenes estadounidenses, con el tiempo se convirtió en una batalla contra el crimen organizado transnacional. En el documento oficial firmado por Ronald Reagan en 1986 se concretó las políticas dirigidas hacia "la guerra contra las drogas". Desde entonces, la droga fue considerada como una real amenaza a la seguridad de los Estados Unidos. El Departamento de Defensa recibió luz verde para desplegar sus primeros cuerpos militares de combate al narcotráfico, principalmente en la frontera con México. La administración de George Bush continuó la política anti-drogas de Reagan; unidades especiales participaron en acciones en Colombia, Bolivia y el Perú. En octubre de 2001, un mes después del ataque terrorista a los símbolos del poder estadounidense, George W. Bush anunció la otra guerra: contra el terrorismo con un alcance global. Las

dos confrontaciones, tanto contra el terrorismo como contra la droga, se desataron en dos distintas regiones: América Latina y el Medio Oriente.

Como respuesta los gobiernos latinoamericanos tomaron la decisión de recurrir a sus Fuerzas Armadas (FF.AA) para combatir la violencia en las calles. Esta medida fue un resultado de la falta de profesionalismo y equipamiento del sector de Seguridad Pública para enfrentar el problema como la inseguridad ciudadana. Sin embargo, a pesar del despliegue de los cuerpos armados en las calles, no se ha ganado la guerra. Por el contrario, el escalamiento de la violencia y el abuso a los civiles por parte de las FF.AA, fue un efecto del despliegue militar realizado sin haber reformado previamente el sector judicial y el entrenamiento militar en Seguridad Pública.

En este ensayo se hace una breve referencia a la militarización de la Seguridad Pública por las misiones humanitarias de los Estados Unidos y de la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) en los países después del conflicto armado de Afganistán, y se discuten las siguientes cuestiones:

La militarización- una amalgama entre defensa y seguridad ciudadana bajo una teoría constructivista de las relaciones internacionales. Los desafíos de Latinoamérica en cuanto al uso de las FF.AA en el combate al crimen organizado. Se ensayan algunas recomendaciones y conclusiones.

## II. La militarización; amalgama entre defensa y seguridad ciudadana bajo el dominio de la teoría del constructivismo social con referencia a Afganistán.

Alexander Wendt, desde la teoría del constructivismo social en las relaciones internacionales señala que, aunque el mundo está compuesto por entidades físicas, realmente las ideas son las que se construyen en la conciencia humana (Wendt, 1992:391-

425). Considera que el mundo social es un mundo de la diligencia humana de los pensamientos, creencias, ideas, conceptos, signos y conocimientos entre la gente, especialmente los grupos integrados por seres humanos tales como los estados y naciones (Wendt, 1992:12). De hecho, las ideas construyen el sistema de la seguridad y el lugar de un ser humano dentro de este sistema, por consiguiente, la idea sobre la seguridad es más importante que su física afirmación. Como señala Wendt, las afirmaciones en sí mismas no significan nada, son vacías sin un componente intelectual. El comportamiento, las normas y los valores influyen en las relaciones entre los estados que les ayudan a tomar decisiones respecto de sus intereses nacionales. Según este filósofo, el poder y el interés nacional son las partes materiales del mundo social, pero incluso éstos adquieren un significado a través de las ideas. Lo parecido ocurre en cuanto a la constelación de las fronteras de la geo-seguridad en el mapa del mundo. Las ideas que diseñan el mapa de seguridad son influenciadas por los factores externos de la mente humana y su propio sentimiento sobre la seguridad. Las amenazas a la seguridad humana y a su propiedad son las fuerzas o entidades físicas que estimulan la mente humana a una perenne búsqueda de las soluciones para construir su mundo seguro.

Por lo tanto surge la pregunta: ¿es el arma un material de construcción del mundo seguro y una real solución a los problemas de seguridad? Kenneth Waltz, en la tercera imagen de la teoría del neo-realismo de su obra "Man, the State, and War" señala que, el arma no necesariamente trae la guerra, sino la seguridad o, incluso, la paz (Waltz, 1959:160). Por lo tanto, el gobierno es el último juez de su propia causa. Cada Estado puede en cualquier momento implementar sus políticas (Waltz, 1959:160). La militarización se encuentra dentro de las políticas de la seguridad pública. Los estados latinoamericanos tienen derecho de recurrir a su brazo

armado para proteger a sus ciudadanos y combatir el crimen organizado. Al seguir el pensamiento de Wendt, la militarización es una idea que se convierte en una acción o, una llamada parte física del mundo: un despliegue de los cuerpos armados a las calles. Así pues, los gobiernos latinoamericanos piensan y construyen su visión sobre una ciudadanía "segura". Por ejemplo en México, una visión del mundo seguro a través de la militarización se formó bajo el mandato presidencial de López Portillo, donde el Ejército asumió labores de orden público y la lucha contra el tráfico de drogas en una acción conjunta con la Policía. A la luz de este desafío, en 1977 se creó un grupo llamado "Fuerza de Tarea Cóndor, un Plan General contra el Narcotráfico Milenio". Y desde 2004, se aplicó al Plan Estratégico de Combate de Narcotráfico. Este grupo estaba en ejecución de la Directiva para el Combate Integral al Narcotráfico 2007-2012 (Castillo García, 2010:10).

Después del conflicto de Afganistán, observamos la presencia de las FF.AA Nacionales Afganas, los cuerpos de las misiones de la paz de los Estados Unidos y la OTAN en el objetivo de proteger la seguridad del pueblo contra los ataques talibanes u otro tipo de disturbios en las calles. "El conflicto internacional y la anarquía internacional" que enfatiza la tercera imagen encuentra su reflejo en la militarización de la seguridad pública en Afganistán.

Según Waltz, es el arma la que trae la seguridad y la paz, y no la guerra. (Waltz, 1959:160). Como el Estado es su propio y último juez y su obligación es dar la seguridad al ciudadano, éste debe tomar una "justa" decisión en cuanto al uso del arma para proteger la seguridad humana. El establecimiento de las condiciones para la paz en un país después del conflicto armado es un rol que los militares juegan durante sus misiones de asistencia humanitaria. Según el Coronel Joseph Collins, uno de los jefes que lideraba la misión de paz en Afganistán, el ejército se ha convertido en un actor que desempeña un papel que generalmente pertenece a las instituciones civiles como, por ejemplo, la asistencia humanitaria, las actividades de estabilización, el gobierno civil y la reconstrucción

(Collins, 2006:11). Aunque los cuerpos militares desempeñaron un papel primordial en estas cuestiones, en los últimos años los Estados Unidos empezaron a contratar empresas de seguridad privada en soporte de sus misiones con la idea de reemplazar poco a poco a los militares. Por lo tanto, la línea divisoria entre la empresa civil y militar se ve más borrosa por la presencia de contratistas que podrían realizar las funciones que anteriormente eran militares.

Desde el inicio de la presencia de las FF.AA extranjeras en tierras afganas, la Policía Nacional era una parte integral del proyecto de la misión. En 2002 se emprendió la tarea de reformar el sector de Seguridad bajo el liderazgo de Alemania (Martínez Gómez, 2011:3). En 2007, como contribución a la alianza internacional, España envió a la Guardia Civil para la reforma de la Policía afgana, pero la tarea quedó debilitada por falta de una buena coordinación entre las agencias y también por el escaso apoyo y confianza de la población civil en los cuerpos de seguridad, extranjeros y nacionales.

En el caso de América Latina, la presencia de un militar guardando la espalda de cada ciudadano es bastante polémica. Los gobiernos latinoamericanos recurren a las FF.AA para asegurar la paz en las calles, pero, ¿realmente ellos, que están entrenados para la defensa del país contra el enemigo externo, son capaces de luchar contra el crimen organizado en las calles? América Latina no comparte los mismos patrones de conflicto con Afganistán, lo que tienen en común las dos regiones es el problema de inseguridad y corrupción que erosiona substancialmente las estructuras de los gobiernos. Hoy en día, la política latinoamericana está enfocada más en recurrir las confrontaciones violentas que en enfatizar las reformas dentro del sistema de seguridad. La decisión de los países latinoamericanos de recurrir a las FF.AA confirma la hipótesis de que las democracias frágiles, con altos índices de corrupción del sistema judicial, impunidad y profunda desconfianza de los ciudadanos en la eficiencia y eficacia del sector policiaco, son ineficientes para combatir las amenazas que surgen desde adentro.

Los gobiernos latinoamericanos han fracasado en su intento de combatir la delincuencia organizada con la utilización de las Fuerzas Armadas. En primer lugar porque enfrentan una situación desconocida donde no se ha reconocido la naturaleza del enemigo. Por lo tanto no se puede definir suficientemente de qué guerra se trata, lo que de acuerdo al pensamiento de Clausewitz es un imperativo antes de emprender cualquier tipo de enfrentamiento. En segundo lugar, porque el mundo de los grandes capos corrompió profundamente el tejido social empezando por el de las propias estructuras del Estado. En el caso de Afganistán, lo que principalmente fracasó fue la planeación estratégica de la estabilización y la reconstrucción de la seguridad interna en el país, puesto que esta tarea no pertenece a la gestión de los cuerpos militares sino a los civiles. Al citar al General Tommy Franks, hubo más "botas" que "zapatos finos de punta" (Collins, 2006:13).

Lo mismo ocurre en las calles de América Latina donde tampoco ha funcionado el planeamiento coordinado entre las instituciones civil y militar. Hay un profundo desacuerdo en el liderazgo y la toma de decisiones entre el sector de la Seguridad y el de la Defensa; sus relaciones frecuentemente se convierten en lucha por el poder. En México en 2006 frente a la ineficacia de la Policía, las FF.AA re-tomaron el liderazgo de la acción bélica contra el narcotráfico. Los resultados fueron desastrosos debido al escalamiento de la violencia organizada, el abuso a los civiles, la impunidad y la corrupción entre los cuerpos armados. Las FF.AA son una institución de arquitectura piramidal cristalizada por tres diferentes partes que se superponen. Jaime García Covarrubias representa la institución castrense como un triángulo o una pirámide de tres diferentes pilares (García Covarrubias, 2007:18):

- la naturaleza (la parte filosófica-doctrina)
- el marco jurídico (la parte política)
- las capacidades (la parte tecnológica)

Estas tres partes superpuestas, una sobre la otra, se relacionan. Por lo tanto, cualquier desequilibrio o cambio dentro de una de ellas afecta a las demás. Para que la pirámide no

pierda su solidez, habría que efectuar los cambios necesarios dentro de cada uno de sus pilares. Por ejemplo, frente a un cambio dentro del marco jurídico en relación con la lucha contra el crimen organizado transnacional, tanto la doctrina militar como la tecnológica deberían ser ajustadas para que el triángulo no se desmantele. Puesto que la mayoría de las democracias latinoamericanas no han realizado estos cambios simultáneamente al nivel de los tres pilares, se han generado grandes errores al desplegar los cuerpos militares a las calles. El entrenamiento militar enfatiza el uso de las armas, la movilización, las estrategias y las tácticas para combatir al enemigo igualmente equipado y entrenado para la confrontación bélica. Las expresiones de la violencia se hallan dentro de la conducta militar en campaña. En México, los juicios entablados contra militares por abusos a civiles han sido juzgados por tribunales castrenses y no por civiles, generalmente a puerta cerrada. Como resultado, los culpables, o no recibieron castigo, o se les impuso penas que no han reflejado la gravedad del delito.

### III. Desafíos latinoamericanos ¿qué pasos dar para lograr el balance entre combate al crimen organizado y la seguridad pública?

**El derecho internacional y tres niveles de liderazgo:** Las amenazas que azotan las regiones de América Latina, como el crimen organizado, así como el terrorismo en Afganistán, volvieron a ser problemas transnacionales. En consecuencia, toda la comunidad internacional tiene que asumir la responsabilidad de la seguridad humana en el mundo. Todas las decisiones y acciones de los gobiernos y la comunidad internacional tienen que ser realizadas a la luz del derecho internacional, pues sin éste no hay Estados. Al nivel hemisférico, los intereses nacionales no permiten conducir algunas de las reformas que beneficiarían a la mayor parte de la región. Por ejemplo, las divergencias sobre la descriminalización de la droga, apoyadas por los países latinoamericanos están totalmente rechazadas por los Estados Unidos. El liderazgo al nivel nacional es en donde existen más problemas puesto que los estados latinoamericanos no han realizado las reformas del sector

Seguridad en el marco democrático. Por consiguiente, no son capaces de coordinar y controlar la seguridad de sus ciudadanos. Lo que hacen es deshacerse de problemas y usar su fuerza militar sin ningún ajuste al marco democrático.

**La seguridad privada:** La privatización de la seguridad es uno de los desafíos que los países azotados por el crimen organizado deberían considerar. Es una opción muy tentadora, pero admisible solamente cuando sus servicios se encuentran bajo el estricto control del Estado al que lo proporcionan. En general, las compañías privadas militares y de seguridad disponen del mejor equipo y el entrenamiento en las guerras asimétricas y para la protección de los civiles, pero, según los expertos en la materia, en América Latina este tipo de actividad no tuvo éxito ya que las FF.AA de la región juegan un rol de influencia en la política interna y no se ha materializado la participación al nivel privado. Esto es, al contrario del caso de Afganistán donde el gobierno de los Estados Unidos empezó a implementar las empresas privadas removiendo a su vez las fuerzas militares regulares de las misiones después de los enfrentamientos bélicos.

**La Policía:** En la gestión de esta institución hay resultados de la lucha contra el crimen y el nivel de protección de los civiles. Un policía es quien más cercano contacto tiene con la sociedad. Asimismo, es la institución en que más confianza un ciudadano debería de tener. Lamentablemente, éste es un órgano profundamente penetrado por la corrupción. Además, se destaca por la ineficacia, negligencia, ineficacia en sus acciones para proteger a un ciudadano. Por lo tanto, su profunda reforma orientada hacia la transparencia y entrenamiento especializado son requisitos para que esta institución pueda desempeñar su papel de un guardián de seguridad ciudadana. Tanto en América Latina como Afganistán la Policía es un organismo con alto índice de corrupción, baja educación, escasez en entrenamiento y una deficiencia en la tecnología del armamento. Además, es una institución muy descentralizada y demasiado fragmentada (federal, municipal o local) para poder ser coordinada eficazmente. La descentralización de este sector dificulta el flujo de infor-

mación que en mayor de los casos decide de un éxito de la acción. Por lo tanto, las profundas reformas en este sector son una necesidad.

#### **La inteligencia y contra-inteligencia:**

Es el sector en que más esperanza se tiene en el combate del crimen organizado y el terrorismo. Los actores no-estatales empezaron a convertir los Estados en redes conectadas a través de los hilos que facilitan sus operaciones que son no sólo de una alta resiliencia (robustas en términos de conexiones entre agentes) y descentralizadas (al desaparecer un líder emerge otro). Para desestabilizarlas es necesario operar sobre muchos agentes que no son necesariamente relevantes (Salcedo-Albarán y Gary-Salamanca, 2012). En términos generales, para desenredar los hilos de las redes ilícitas se necesita no tanto la fuerza de las armas sino el trabajo de inteligencia que, conjuntamente con los cuerpos de las instituciones especializadas en el combate dentro de las guerras asimétricas, serían más eficaces.

**Los derechos humanos:** El constante abuso a los civiles tanto por las autoridades como por los militares encargados de las tareas de seguridad pública han llevado a que los ciudadanos hayan perdido el sentimiento de estar protegidos por su gobierno. Por ejemplo, en Honduras hubo un abuso de autoridad y de derecho por parte del gobierno que envió las FF.AA a las calles para acallar las protestas sociales interpretadas como insurgencia y asumido como un "problema de la seguridad nacional" (El País, 26 de julio 2012). Hoy en día, cualquier demostración social puede ser considerada como una amenaza a la seguridad por lo tanto puede ser acallada por los gobiernos a través del uso de las armas.

#### **Conclusiones**

La participación de los cuerpos militares en la contención de la violencia organizada termina con un mayor escalamiento de ésta y el abuso de autoridad en la aplicación de la fuerza sin límite. Toda esta situación es un efecto "balón": la violencia trae la violencia. La institución castrense es un organismo muy peculiar por su naturaleza, doctrina, derecho, forma de

vivir, etc., constituye una cultura muy diferente a la que vive un ciudadano. Al ciudadano no se le obliga a mantener secretos, no se le exige obediencia estricta a sus superiores, o el sacrificio de la vida por su patria y sus compañeros de combate. A pesar de esto, las FF.AA merecen el respeto de la sociedad por su tarea de defender la soberanía del país. Pero, al mismo tiempo, es una institución que tiene que estar bajo el control y liderazgo civil como ocurre en las democracias delegativas. A pesar de que las Constituciones latinoamericanas definen correctamente el papel de las FF.AA y la Policía, las "democracias" latinoamericanas frecuentemente tienden a dejar el problema de la seguridad pública en manos castrenses olvidando que su tarea es defender las fronteras del país y no guardar el orden en la calle. Al desplegar a las FF.AA los gobiernos no han puesto lí-

mites a la fuerza que los cuerpos armados tienen derecho de aplicar a los civiles de acuerdo con el derecho constitucional<sup>1</sup>. Si previamente no se hicieron los ajustes, la violencia se exacerbó. Ahora, los militares son otro factor que provoca más inseguridad. Por lo tanto, la militarización de la seguridad pública no puede significar la presencia de las "botas" en la calle. Lo único que se puede hacer para aprovechar el potencial de las FF.AA es ponerle los "zapatos finos de punta". Lo que significa cambiar todo el triángulo castrense.

\* Magdalena Defort, originaria de Polonia, es doctora por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Especialista en temas de seguridad en América Latina, principalmente terrorismo e insurgencias. Autora de libros y artículos en revistas internacionales. Actualmente es investigadora visitante en el Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Miami, Coral Gables, Fl. Una versión anterior de este artículo fue publicada por "The Small Wars Journal" online.

1. Al contrario de América Latina, los Estados Unidos implementaron la ley federal conocida como Posse Comitatus Act, aprobada en 1878 que establece límites al Gobierno Federal en el uso de militares como fuerzas del orden. Solamente en los casos muy peculiares, las FF.AA se convierten en los guardianes de la seguridad pública. Pero, su despliegue tiene que ser avalado por el voto del Congreso.

#### \* Bibliografía

- Collins, Joseph, 2006, "Lecciones de planeación aprendidas en Afganistán e Irak", Joint Forces Quarterly, edición 41, 2do semestre, National Defense University, US.
- Martínez Gómez, Santiago, 2011 "Compromiso para la reforma de la Policía Nacional Afgana", Documento de Opinión 19/2011, IEE, España. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2011/DIEEO19\\_2011ReformaPoliciaAfgana.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEO19_2011ReformaPoliciaAfgana.pdf).
- Tendencias globales 2025: Un mundo transformado, November 2008, US Office Document, 2008-003, Washington, DC. Disponible en: [http://image.guardian.co.uk/sysfiles/Guardian/documents/2008/11/20/GlobalTrends2025\\_FINAL.pdf](http://image.guardian.co.uk/sysfiles/Guardian/documents/2008/11/20/GlobalTrends2025_FINAL.pdf)
- Waltz, N. Kenneth, 1959, Man, State and War: theoretical analysis, Colombia University Press, New York City.
- Wendt, Alexander, 1992 "Anarchy is what a state make of it: the social construction of power politics", International Organization, Número 2, Vol. 46. Disponible en: <http://ic.ucsc.edu/~rlipsch/Pol272/Wendt.Anarch.pdf>

## DOCUMENTO DE MONTREUX, CINCO AÑOS DESPUÉS.

### Antoine Perret\*

En Septiembre del 2013 se cumplió el quinto aniversario del Documento de Montreux sobre las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes y las buenas prácticas de los Estados en lo que respecta a la relación con operaciones de empresas militares y de seguridad privadas durante los conflictos armados (Documento de Montreux)<sup>1</sup>. Suscrito por 46 Estados y la Unión Europea, el Documento de Montreux reafirma las obligaciones de derecho internacional humanitario y de derechos humanos de los Estados, las empresas militares y de seguridad privada (EMSP) y su personal, de seguir las buenas prácticas acordadas tanto por contratantes, clientes y Estado, más allá del contexto del conflicto armado.

Con la expansión sin precedentes de las EMSP, principalmente en relación con las guerras en Irak y Afganistán, una serie de incidentes llamó la atención sobre las limitaciones de los marcos legales y regulatorios existentes para asegurar un control adecuado de las EMSP y su personal. El Documento de Montreux fue elaborado bajo la dirección del Departamento Federal del gobierno suizo de Asuntos Exteriores y el Comité Internacio-

nal de la Cruz Roja. Recordando que fundamentalmente los Estados tienen la obligación de hacer respetar el derecho internacional humanitario y los derechos humanos por las EMSP.

Por primera vez en los cinco años desde la finalización del Documento de Montreux, los Estados participantes en el proceso y otros interesados celebraron un encuentro en diciembre del 2013 en Montreux, Suiza, para compartir experiencias, discutir las mejores prácticas, identificar las dificultades de aplicación, y encontrar otras maneras de apoyar el Documento. El Informe "Montreux Five Years On"<sup>2</sup>, elaborado por un equipo internacional de académicos, expertos y activistas, hace una evaluación de los esfuerzos de los Estados para cumplir con sus obligaciones legales y aplicar las Buenas Prácticas. El informe identifica los retos enfrentados para el cumplimiento de los participantes y proporciona un conjunto de recomendaciones, tanto generales que destacan los medios para mejorar su implementación, como específicas por país. El informe se centra en un subconjunto de Estados participantes: entre ellos dos contratantes y

de origen (Estados Unidos de América y Reino Unido), dos Estados territoriales (Irak y Afganistán) y una región (América Latina y el Caribe) que constituyen componentes importantes del sistema internacional de EMSP. Sudáfrica ha optado por salir del proceso de Montreux y apoyar la Convención Internacional Vinculante para las EMSP en la forma propuesta por el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación (Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la utilización de mercenarios). Por último, el Informe se centra en la creciente dependencia de la ONU en el uso de las EMSP y examina si sus directrices recientemente aprobadas cumplen con las normas establecidas en el Documento de Montreux.

### Reportaje Especial: América Latina y el Caribe

El uso de EMSP es un fenómeno creciente en América Latina y es posible identificar cinco situaciones de trabajo relacionado con estas empre-

sas en América Latina y el Caribe. En primer lugar, latinoamericanos son contratados por EMSP internacionales para trabajar en países como Irak y Afganistán. En segundo lugar, las EMSP operan en situaciones de conflicto en la región, específicamente en Colombia donde se ofrecen varios servicios a la Policía y el Ejército en su lucha contra el narcotráfico y los grupos ilegales a través del marco de cooperación "Plan Colombia". Una tercera situación en la que las EMSP están activas es durante las operaciones de mantenimiento de la paz. Por ejemplo, EMSP operan en Haití contratadas por organizaciones internacionales y Estados para proporcionar servicios humanitarios y de seguridad tras el terremoto de 2010. EMSP están también activas en guerras urbanas, como, por ejemplo, en México, donde EE.UU. contrata EMSP en el marco de la cooperación internacional entre los dos países, particularmente para entrenar a la policía local. Por último, las EMSP se contratan cada vez más por las empresas multinacionales para proteger a las personas o bienes de América Latina.

Sin embargo, ninguno de los países mencionados anteriormente (Colombia, México o Haití) han aprobado el Documento de Montreux. En Latinoamérica y el Caribe, sólo cuatro países han aprobado el Documento de Montreux: Chile, Costa Rica, Ecuador y Uruguay. La falta de interés de la región en el proceso de Montreux es sorprendente si se considera que están entre los países más armados del mundo. El examen de la situación en Chile, Costa Rica y Ecuador demuestra que el Documento de Montreux no ha tenido verdadero impacto, a pesar de que son países que lo han respaldado.

**Chile.** - Chile es un Estado de origen de algunas de las EMSP, no es un Estado territorial en el que operan estas compañías o un Estado contratante que usa sus servicios. El vínculo más fuerte de las EMSP es que las empresas de Estados Unidos han contratado los servicios de sus ciudadanos para operar en los Estados territoriales de Irak, Afganistán, y Jordania. En 2004, se informó de que la compañía de EE.UU. Blackwater estaba reclutando a unos 60 ex comandos chilenos para trabajar en Irak. El Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios de las Naciones Unidas envió

una delegación a Chile en 2007 para investigar la utilización de mercenarios chilenos en Irak. A continuación emitió un extenso informe que detalla la contratación de personal de seguridad en Chile. Según ese informe, a partir de finales de 2003, la empresa Red Táctica comenzó a reclutar a ciudadanos chilenos para Blackwater. Red Táctica fue incorporada en los EE.UU. en 2001, y la subsidiaria de Grupo Táctico Chile se estableció en Chile por José Miguel Pizarro Ovalle. Pizarro también estableció una empresa llamada Nesko-win, con sede en Montevideo, Uruguay. De acuerdo con el informe del Grupo de Trabajo de la ONU, los contratos entre los chilenos y Blackwater declararon su jurisdicción en Uruguay, en lugar de Chile o EE.UU. Además, la ubicación de contratación para los contratos era de Carolina del Norte (donde Blackwater tenía su sede central). Al mismo tiempo, Pizarro contrató chilenos a través de otra de sus empresas, Global Guards Corporation. De igual forma, la empresa Triple Canopy contrató personal de seguridad chilena para trabajar en Irak, Jordania, Afganistán y Kuwait a través de Red Táctica y Global Guards Corporation.

Además, los contratos firmados entre guardias nacionales chilenos y las dos empresas estaban sujetos a la legislación uruguaya y panameña, no a la jurisdicción chilena. De acuerdo con el informe del Grupo de Trabajo de la ONU, "por la firma de estos contratos, los chilenos no sólo renunciaron a algunos de sus derechos tales como el derecho a estar sujeto a las leyes de su país...sino también se vieron incapacitados a sí mismos en caso de que tuvieran cuestiones contra la compañía". En 2005 la Fiscalía Militar de Chile presentó cargos contra Pizarro por haber establecido un grupo de fuerzas armadas (que, en virtud de la Constitución de Chile, sólo puede ser hecho por el gobierno). El fiscal también acusó a Pizarro de violar las leyes nacionales de Chile - el artículo 8 de la Ley. Nº 17.798 que regula las armas de fuego y el artículo 5 del Decreto de Ley Nº 3.607 que regula las empresas de seguridad privadas. Así, Pizarro fue condenado y sentenciado a 61 días de cárcel y al pago de una multa de \$ 7'530.400,17. La Corte Suprema de Chile confirmó su condena en 2011.

Chile no es signatario de la Convención de la ONU Contra la Utilización de Mercenarios, pero respondió a una encuesta del Grupo de Trabajo de la ONU en 2012. En su respuesta, Chile señaló la necesidad de que se redacte un documento más exhaustivo y vinculante para regular las compañías militares privadas. La ley chilena reconoce una diferencia entre las empresas de seguridad privada y empresas militares privadas, éstas últimas no están reguladas en la actualidad. En cuanto a las empresas de seguridad privada, ninguna ley regula la industria, sin embargo, una serie de leyes nacionales se aplican a este ámbito, de acuerdo con la respuesta del gobierno de Chile a la encuesta. Por ejemplo, el Decreto Ley 3.607 (1981) y artículos conexos regulan las actividades de los guardias privados. Además, en Chile la Ley N° 17.798 regula la tenencia de armas de fuego y el registro de armas. Bajo esta ley, los individuos no pueden poseer armas automáticas o semi - automáticas. Sin embargo quienes poseen otras armas de fuego deben someterse a un proceso de registro y limitarse a su uso solo en casa.

Existe un proceso en curso con el fin de modificar la legislación interna en Chile. La Cámara de Representantes aprobó el 27 de agosto de 2013 (se supone como consecuencia de la firma del Documento de Montreux) un proyecto de ley de seguridad privada (No 6639-25). Sin embargo, aún se espera su aprobación definitiva. El nuevo proyecto de ley no se refiere a las empresas militares, solo se menciona a los guardias de seguridad, investigadores privados, guardias o bodyguards. No hay referencias a la extraterritorialidad o a la posibilidad de que estas empresas realicen servicios fuera del territorio. El legislador no tomo en cuenta la recomendación hecha por expertos chilenos para incluir disposiciones relativas a las compañías militares y de seguridad privadas, ni de prohibir mercenarios o incluir referencias al Documento de Montreux.

**Costa Rica.** - Costa Rica es Estado de radicación y un Estado territorial de las EMSP. Es partidario del Documento de Montreux y ha ratificado la Convención de la ONU Contra el Uso de Mercenarios. Según el Small Arms Survey en 2011, habían 19.558 emple-

ados de seguridad privada en Costa Rica y 12.100 oficiales de policía, siendo uno de los pocos países encuestados que tiene un número mayor de personal de seguridad privada que agentes de policía. Además, la Constitución de 1949 prohíbe que Costa Rica tenga una fuerza militar permanente. En contraste, de acuerdo con una encuesta en 2011, la mitad de los costarricenses consideran la seguridad ciudadana el problema más grave del país. Según el Banco Mundial, de 1997 a 2008, el porcentaje de costarricenses que fueron víctimas de crímenes dobló con respecto a un período anterior.

La Ley N° 8395, aprobada en 2003, regula las actividades de los contratistas militares privados en Costa Rica. Las personas y organizaciones que prestan servicios de seguridad privada y sus bienes están sujetos a los requisitos de la ley. Estos servicios pueden incluir la formación de agentes, transporte, servicios de custodia y vigilancia. El Ministerio de Seguridad Pública se encarga de administrar las provisiones de la Ley. Cualquier grupo armado privado que no esté autorizado por el Ministerio de Seguridad Pública está prohibido. El personal de las empresas de seguridad está obligado a inscribirse en el registro con información personal, fotografías y huellas dactilares. Las compañías también tienen la obligación de mantener un inventario de sus armas y municiones, y de actualizarlo cada seis meses. La ley también establece los requisitos específicos para el personal de seguridad, incluyendo que sean mayores de 18 años de edad, los costarricenses o extranjeros con residencia y permiso de trabajo. También deben haber completado el segundo nivel de la educación primaria, y no tener ningún *criminal record* en los últimos diez años (los extranjeros no deberán presentar algún registro de antecedentes penales en Costa Rica en los últimos cinco años y no deberán tener antecedentes penales en su país de origen). El personal también debe tomar un curso de la Escuela Nacional de Policía y pasar una evaluación psicológica.

La ley limita el crecimiento de las fuerzas de seguridad privada por no más del 10 por ciento del número de agentes estatales. También el Minis-

terio de Seguridad Pública inspeccionará las instalaciones de las empresas de seguridad privada, al menos, una vez al año. El personal de seguridad privada que proporciona seguridad física, no debe ser menor de 18 años, tiene la obligación de llevar un uniforme registrado en el gobierno. Otra ley costarricense (N° 7530), promulgada en 1995 regula explosivos y armas de fuego. Tampoco debe tener impedimento físico o mental, y no puede haber sido condenado por un delito relacionado con el uso de armas. La ley también regula los tamaños de pistolas y revólveres, y exige que todas las armas de fuego se registren con el gobierno.

**Ecuador.-** Ecuador es un Estado de origen de las EMSP y también un Estado territorial donde han operado las EMSP extranjeras, cuando estaba vigente el Convenio con los EE.UU. para operar la base aérea de Manta. Actualmente las EMSP brindan protección a las empresas petroleras y mineras en Ecuador. En el vecino país de Colombia, este tipo de empresas están involucradas en el exterminio de cultivos ilícitos a lo largo de la frontera. Ecuador no es signatario de la Convención de la ONU Contra la Utilización de Mercenarios, pero es un partidario del Documento de Montreux. Una ley de 2003 regula las EMSP en Ecuador. La ley establece una lista de las personas que no pueden ser empleadas por las EMSP, incluidas las personas que han sido condenadas por un delito, los que han trabajado para la EMSP que han tenido sus licencias revocadas y ex miembros de las fuerzas de seguridad que han sido despedidos por delitos. La ley establece los requisitos para ser empleado con las EMSP, incluida la obligación de ser ciudadanos ecuatorianos y el de haber completado la capacitación básica especializada. Tienen expresamente prohibido el reclutamiento de miembros activos de las fuerzas armadas o de oficiales de la policía. También las EMSP están sujetas al código laboral del Ecuador. Varias disposiciones regulan el almacenamiento de armas de fuego por las EMSP y requieren de informes periódicos sobre sus arsenales.

La Cámara de Empresas de Seguridad Privada (CASEPEC) fue legalizada en 2007 para defender y

promover las EMSP en Ecuador. En el sitio web de la organización se enumeran las empresas asociadas incluyendo G4S Holding, Prosevip, Segope Seguridad, y otras, en Quito, Guayaquil y otras ciudades. El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ha sido la única entidad que controla y registra las armas; también la encargada de supervisar el funcionamiento de las EMSP. La entidad fue sustituida en 2010 por la Policía Nacional, que estableció el Departamento de Control y Supervisión de Organizaciones de Seguridad Privada (COSP) e inició una campaña para vigilar las EMSP. En ese momento, el COSP contaba 53.000 guardias privados en Ecuador; sin embargo, la estimación actual es 80.000.

Desde 2010, las operaciones, tales como la capacitación, son supervisadas por el Departamento de Seguridad (Ministerio Coordinador de Seguridad). En la práctica la GYPA-CEC (Guardas y Policías en Alerta Por La Seguridad Ciudadana) funciona como una especie de franquicia que autoriza a las entidades privadas, la Policía y las organizaciones militares a recibir información especializada. Pero también en 2010, tras una rebelión policial, asumida por el gobierno como un intento de golpe de Estado contra el presidente Correa, se dieron cambios en la distribución de las competencias de esta institución, en la regulación de la tenencia y registro de armas. "El resultado es que en la actualidad no hay un sistema realmente integrado para la supervisión de esas empresas, lo que dificulta el seguimiento adecuado de las actividades de seguridad privada". La vigilancia de la seguridad privada volvió al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

**Recomendaciones.-** El informe registra la necesidad de una promoción más fuerte del Documento de Montreux en la región. Sólo un puñado de países han firmado el documento y los que tienen las mayores amenazas a la seguridad, incluyendo México y Colombia, aún no han firmado. El gobierno de EE.UU., que tiene programas de cooperación militares significativas con países como México, Colombia y El Salvador a través de la Iniciativa Mérida, el Plan Colombia y la Iniciativa de Seguridad

Regional Centroamericana, debería utilizar su participación en la región para promover el Documento de Montreux, en especial porque las EMSP en Estados Unidos son contratadas para poner en práctica los aspectos de estos programas y el respeto de los derechos humanos ha sido un problema. El Documento de Montreux debe ser modificado para incluir nuevas categorías que aborden las responsabilidades de los Estados para controlar la actividad de las EMSP que mantengan personal de los que se conocen comúnmente como "Nacionales de Terceros Países". Sus Estados de origen no pueden caer en las categorías actuales de contratación territorial, o de Estados de origen. Por ejemplo, en la situación de Chile, algunos de sus ciudadanos fueron contratados por empresas estadounidenses a través de empresas radicadas fuera de Estados Unidos, en virtud de contratos que no hacían referencia ni a las leyes chilenas o estadounidenses.

Los participantes en el proceso de Montreux deben considerar la utilización de los mecanismos existentes de derechos humanos para mejorar el control de las EMSP, incorporando el Documento de Montreux en su jurisprudencia. Por ejemplo, los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos tienen la posibilidad de consultar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las obligaciones de Estados bajo la Convención Americana de

Derecho Humanos a cerca de temas relativos al uso de EMSP. En su jurisprudencia la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha utilizado fuentes externas, tales como el derecho internacional humanitario. El Documento de Montreux bien podría ser utilizado por la Corte para interpretar la Convención y determinar las obligaciones de los Estados relativas a las actividades de las EMSP.

Las Naciones Unidas son cada vez más dependientes de los servicios de las EMSP para sus actividades humanitarias, políticas y de desarrollo. De acuerdo con un informe reciente de la ONU, la organización utiliza guardias privados en más de quince países, entre ellos Irak, Haití, República Democrática del Congo y el sur de Sudán. Además de la seguridad privada con y sin armas, la ONU se basa en las EMSP para el apoyo logístico, capacitación en seguridad y evaluación de riesgos, entre otros servicios. La organización contrata a dos grandes empresas internacionales (como G4S) y empresas de seguridad locales más pequeñas. Aunque los datos completos de todo el sistema sobre el uso de las EMSP en la ONU no están disponibles, la evidencia apunta a un aumento dramático en el uso de estas empresas en los últimos años. El gasto registrado en "servicios de seguridad" aumentó de \$ 44 millones en 2009 a \$ 75 millones en 2010 y \$ 114 millones en 2011. Organizaciones de la sociedad civil, el personal de las Naciones Unidas y el

Grupo de Trabajo propio de la ONU sobre la utilización de mercenarios han puesto de relieve los desafíos planteados por la creciente dependencia de la organización en las PMSC (Private Military and Security Companies). Éstos incluyen los procedimientos inadecuados para seleccionar y contratar a las EMSP, la ausencia de mecanismos para detectar las malas conductas y potenciales abusos, el impacto de la utilización de los servicios de seguridad privada en la seguridad del personal de la ONU y la percepción de la ONU por las poblaciones locales, la influencia de estas empresas sobre las políticas de seguridad de la ONU y el paso a un enfoque de seguridad cada vez más "burocratizado".

\* Antoine Perret doctor en derecho internacional del European University Institute. Licenciado del Graduate Institute of International and Development Studies de Ginebra (Suiza), tiene una maestría en asuntos internacionales de la Universidad Externado de Colombia en cooperación con SIPA – Columbia University, Nueva York, Estados Unidos -, y el CERI – Sciences Politiques, París, Francia.

#### Bibliografía

- 1 Documento de Montreux disponible en <http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/montreux-document-spa.pdf>
2. Montreux Five Years On, An analysis of State efforts to implement Montreux Document legal obligations and good practices disponible en [http://psm.du.edu/media/documents/international\\_regulation/global\\_standards\\_codes\\_of\\_conduct/montreux/montreux5\\_AU\\_2013\\_report.pdf](http://psm.du.edu/media/documents/international_regulation/global_standards_codes_of_conduct/montreux/montreux5_AU_2013_report.pdf)

## REPORTAJE: COMUNEROS SE ORGANIZAN COMO AUTODEFENSAS CONTRA CÁRTELES MEXICANOS.

Cristina Chuquimarca\*

Desde hace algunos años, México se ha convertido en un país marcado por la presencia de grandes organizaciones criminales ligadas al narcotráfico y en constante conflicto entre ellas por mantener el control del territorio y las rutas de tránsito de droga. Según datos oficiales, hasta el 2013 se registra la presencia de siete cárteles (Cartel Pacífico Sur, Los Zetas, Federación de Sinaloa, Cartel de Juárez, Cartel del Golfo, Los Caballeros Templarios, Cartel de Jalisco

Nueva Generación), veinte bandas y varias organizaciones criminales locales<sup>1</sup>. De acuerdo a la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México, el 32,4% de hogares mexicanos fueron víctimas de algún delito en el 2012, pero la cifra negra por los delitos no denunciados es del 92,1% y la percepción de inseguridad bordea el 72% en los ciudadanos mayores de 18 años<sup>2</sup>.

Como respuesta al "ambiente de inseguridad, violencia, impunidad y corrupción en distintos puntos del país"<sup>3</sup> pobladores de Michoacán y Guerrero se han organizado en una especie de autodefensas visibles a la luz pública desde el año 2013. Dichos Estados se ubican geográficamente al suroeste del país, limitan con el Océano Pacífico y se encuentran próximos a la capital mexicana. Michoacán se divide en 113 municipios y su importancia estratégica, entre

otras cosas radica en la vecindad del "Puerto de Lázaro Cárdenas" que se vincula con los mercados del Pacífico Asiático y con el Pacífico de las Américas, ventajas que lo sitúan como la alternativa en logística y dis-

tribución más atractiva de la región<sup>4</sup>. El Estado de Guerrero se divide en 81 municipios y tiene gran relevancia a nivel turístico sobre todo por la presencia de la ciudad de Acapulco, uno de los lugares que

constituyen el Triángulo del Sol<sup>5</sup>.

A continuación, una cronología de los principales hechos ocurridos en torno a la temática de las autodefensas en Michoacán.

#### PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS DESDE LA APARICIÓN DE AUTODEFENSAS EN MICHOACÁN

12 marzo	Hipólito Mora fundador de las autodefensas y uno de sus líderes emblemáticos fue detenido por la Procuraduría General de Justicia de Michoacán. Se le responsabiliza del asesinato de dos operadores de las autodefensas en Buenavista Tomatlán, quienes tendrían vínculos con cárteles.
11 marzo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un informe de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, señala que las autodefensas han reclutado a menores de edad para reforzar sus grupos.</li> <li>• Se registraron tensiones entre los líderes de las autodefensas (Hipólito Mora y Luis Antonio Torres) del municipio de Buenavista Tomatlán.</li> </ul>
08 marzo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se reportó la muerte de Rafael Sánchez Moreno uno de los líderes de autodefensas en Buenavista, Michoacán.</li> <li>• Se reconoce la presencia de mujeres dentro de las filas de las autodefensas.</li> </ul>
03 marzo	Las autodefensas aseguran haber ingresado al municipio de Morelia y en los próximos días entrarán a Cotija y Tingüindín.
01 marzo	El comisionado para el diálogo con los pueblos indígenas de la secretaria de Gobernación, planteó la necesidad de aprobar una ley de consulta con los pueblos para evitar la proliferación de grupos de autodefensa en el país.
24 febrero	Autodefensas celebran un año de su aparición. Estanislao Beltrán, vocero de las autodefensas, señaló que hasta ahora tienen presencia en 23 municipios de los 113 que tiene Michoacán.
21 febrero	Campesinos del Estado de Guanajuato amenazan con crear autodefensas, pues aseguran que el gobierno los ignora.
20 febrero	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) urgió al Estado a asumir el control de la seguridad pública en el país y evitar que grupos de mexicanos tomen la justicia por mano propia.</li> <li>• Grupos de autodefensas continúan en proceso de acreditación para formar parte de las Guardias Rurales mexicanas.</li> </ul>
14 febrero	UNICEF cuestionó el uso de niños en grupos de autodefensa mexicanos. Voceros de las milicias aseguraron que desconocen la participación de menores de edad.
09 febrero	Uno de los líderes del cartel de los Caballeros Templarios amenazó con generar una masacre si autodefensas tomaban el municipio de Apatzingán, principal bastión de este cartel.
06 febrero	Datos de una encuesta afirman que el 53% de los mexicanos piensan que los grupos de autodefensa hacen una mejor labor defendiendo Michoacán, en comparación con la tarea del gobierno.
05 febrero	La ONU pide tener cuidado en la manera de institucionalizar a las autodefensas, pues algunos integrantes podrían tener deudas con la ley.
27 enero	Los grupos de autodefensa y los gobiernos federal y estatal firmaron un acuerdo de ocho puntos para sumarse a la vida "institucional". Para seguir operando, las autodefensas deberán apearse al Instructivo para la Organización, Funcionamiento y Empleo de los Cuerpos de Defensa Rurales. El documento, que data de 1964, estipula que sólo podrán participar en los Cuerpos las personas "que sean afines con la política del gobierno de la República".
17 enero	Autodefensas deciden apoyar al gobierno federal para retomar la seguridad en Michoacán.

16 enero	Se cree que las células operativas y de combate del cartel de los <i>Caballeros Templarios</i> se replegaron para protegerse.
14 enero	Se designa a Alfredo Castillo como Comisionado de Seguridad y Desarrollo de Michoacán.
07 enero	El secretario de gobernación Miguel Osorio Chong revela que el gobierno federal ha tenido reuniones con los grupos de civiles armados y que dan protección al líder José Manuel Mireles tras su accidente aéreo.
06 enero	El presidente Enrique Peña Nieto admite que en Michoacán existe debilidad institucional.
04 enero	En el municipio de La Huanaca, territorio controlado por las autodefensas, cayó una avioneta en la que viajaba José Manuel Mireles, líder de autodefensas del municipio de Tepalcatepec.
03 enero 2014	Los líderes de las autodefensas en Michoacán: Jorge Mireles e Hipólito Mora advierten que sus grupos se extenderán en todo el Estado hasta limpiarlo del crimen organizado.
20 diciembre 2013	La aparición de un grupo de autodefensa en el municipio de La Huacana, Michoacán, ocasionó la intervención de militares y un tiroteo donde murió una joven de 17 años.
Octubre 2013	Pobladores de Michoacán se manifestaron en rechazo a la incursión de los grupos de autodefensa.
Julio 2013	José Manuel Mireles vocero del Consejo Ciudadano de Autodefensa de Tepalcatepec, Michoacán, asegura que la Policía Federal ha tenido un gran número de bajas debido a las emboscadas preparadas por integrantes del crimen organizado.
Mayo 2013	Grupos de autodefensa 'vigilan' Michoacán, pese a la llegada del Ejército.
Febrero 2013	Aparecimiento de grupos de Autodefensas en Estado de Michoacán.

Fuente: Diarios y revistas periodísticas mexicanas<sup>6</sup>. Elaboración propia.

Como se aprecia en el cuadro, los problemas de seguridad en Estados como Michoacán y Guerrero han generado entre otras cosas, "que la ciudadanía se [debata] en medio de un proceso muy agudo de vulnerabilidad de los derechos, con implicaciones serias sobre la seguridad democrática a que todo régimen aspira"<sup>7</sup> de allí que la responsabilidad del Estado mexicano en esta situación, mas allá de controlar el conflicto, sea la de preservar la seguridad de las personas y brindar un espacio de certidumbre.

\* Cristina Chuquimarca, Egresada de la Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Sociología y Ciencias Políticas PUCE. Investigadora del Programa DSD-PUCE

#### Bibliografía

1. "Mapa del narco en México y zonas de influencia de cárteles". <http://noticias.terra.com.mx/mexico/mapa-del-narco-en-mexico-y-zonas-de-influencia-de-carteles.8e6a6f7a673ef310VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html> Fecha de ingreso: 09/03/2014.
2. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. "Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública 2013 (ENVIPE)". Boletín de prensa núm.390/13, 30 septiembre, 2013. Aguascalientes, México. Pág. 1-4.
3. Diario El Universal Mx. 10/03/2014. "Preocupa a EU proliferación de autodefensas en el país". <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/preocupa-a-eu-proliferacion-de-autodefensas-en-el-pais-991328.html>
4. Secretaría de Relaciones Exteriores, México. "Michoacán datos generales". [http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/imagenes/stories/documentos\\_gobiernos/ftmic.pdf](http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/imagenes/stories/documentos_gobiernos/ftmic.pdf) Fecha de ingreso: 05/03/2014.
5. Gobierno de Guerrero. "Economía de Guerrero". <http://guerrero.gob.mx/articulos/economia/> fecha de ingreso: 07/03/2014.
6. Cuadro elaborado a partir de información obtenida en páginas web: Univisión

- <http://noticias.univision.com/article/1881149/2014-03-12/mexico/noticias/autoridades-mexicanas-detienen-a-hipolito-mora-lider-de-las-autodefensas?refPath=/losangeles/>  
MSN <http://noticias.prodigy.msn.com/especiales/michoacan/autodefensas-en-michoac%C3%A1n-cronolog%C3%ADa-del-conflicto>.  
Periódico el Informador Mx <http://www.informador.com.mx/mexico/2014/505839/6/jose-manuel-mireles-lider-de-autodefensas-herido-en-accidente-aereo.htm>  
CNN México. <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/05/29/grupos-de-autodefensa-vigilan-michoacan-pese-a-la-llegada-del-ejercito>.  
Animal Político. <http://www.animalpolitico.com/2013/07/policias-federales-estan-cayendo-como-moscas-en-michoacan/#axzz2vrx1LSuW>.
7. Maldonado, Salvador. Los márgenes del Estado mexicano Territorios ilegales, desarrollo y violencia en Michoacán. El Colegio de Michoacán, México, 2010. Pág. 436.

## CRONOLOGÍA DE NOTICIAS DICIEMBRE 2013 - MARZO 2014.

### SEGURIDAD CIUDADANA

**El sistema de seguridad ciudadana ECU-911 presentó informe de actividades del 2013:** Desde que se creó el Sistema Integrado de Seguridad ECU-911 (febrero de 2012) se han atendido 2'400.000 emergencias cada año, es decir unas 6.700 diarias. Solo en Pichincha se prestó auxilio a 550 emergencias cada día. Como resultado, se rescataron 2.287 vidas en el país. Carina Vance, ministra de Salud Pública, destacó el trabajo coordinado con el ECU-911, mientras que Juan Cueva, presidente de la Cruz Roja Ecuatoriana, dijo que otro de los logros ha sido la reducción de los tiempos de respuesta. *Diario El Telégrafo*. 25/12/2013. **Seis delitos se redujeron en el año 2013 según el Ministro del Interior José Serrano:** Los homicidios, robo a casas, a personas, a locales comerciales, en carreteras y de vehículos, registraron una disminución. En ese período, la Policía desarticuló 768 bandas, arrestó a 189 más buscados y decomisó 57,4 toneladas de drogas. Para el 2014 será una prioridad resolver la desaparición de ciudadanos. *Diario El Comercio*. 06/01/2014.

**La ciudad de Guayaquil continúa siendo el punto más débil en materia de seguridad en el Ecuador:** Según los datos entregados por el ministro del Interior, Guayaquil es considerada la ciudad más insegura de todo el país. Pese a que las cifras reflejan una significativa reducción de los delitos, la situación aún es complicada, pues esta ciudad registra el 22,14% de delitos violentos ocurridos en el 2013. Además, en relación a la provincia de Guayas, Guayaquil presenta el 70% de conflictividad. *Diario Expreso*. 15/01/2014.

**En el Ecuador 113 personas son consideradas los "más buscados":** El viceministro de Seguridad Interna, confirmó que desde el 2011 se han capturado a 194 individuos dentro del plan de los "más buscados". "Significa haber sacado de las calles a personas peligrosas. Los nominados tienen orden de detención en su contra por delitos de connotación, como asesinato, violación, narcotráfico, entre otros. Esto influye en la disminución de delitos", agregó. Las listas son evaluadas, analizadas y nu-

tridas periódicamente por una comisión conformada por personal del Ministerio del Interior, Policía Nacional, Dirección Nacional de Inteligencia, Consejo de la Judicatura y gobernadores de las provincias. Hasta enero del 2014 la lista estaba conformada por 113 ciudadanos. *Diario El Telégrafo*. 14/02/2014.

### CÓDIGO INTEGRAL PENAL

**La Asamblea Nacional aprobó con 101 votos el Código Orgánico Integral Penal (COIP):** El pleno de la Asamblea aprobó con 101 votos afirmativos, 28 negativos y cero blancos el COIP. Entre los temas aprobados está el que sanciona el maltrato a los animales. El documento entrará en vigencia en 180 días a partir de su publicación en el Registro Oficial. El Código contiene 730 artículos, cuatro disposiciones generales, 23 transitorias, más de 110 disposiciones reformativas a 13 cuerpos normativos; 26 disposiciones derogatorias, una disposición final y 730 artículos. *Diario La Hora*. 17/12/2013. **El presidente Rafael Correa envió a la Asamblea Nacional sugerencias de cambio, corrección y ampliación al Código Orgánico Integral Penal (COIP):** El Ejecutivo elaboró 73 observaciones al COIP luego de que éste fuera aprobado por la Asamblea Nacional. El Presidente pidió la inclusión, como nuevo tipo penal, al "fraude procesal" que se refiere a las personas que oculten, escondan o suministren ayuda a los responsables del cometimiento de una conducta delictiva tipificada. El secretario de la Comisión de Justicia de la Asamblea, indicó que la comisión realizará un informe; luego, en el pleno se discutirán los vetos presidenciales y se hará una votación final. *Diario El Telégrafo*. 18/01/2014. **El Código Integral Penal fue aprobado por la Asamblea Nacional sin tomar en cuenta algunas objeciones presentadas por el Ejecutivo:** Con 113 votos a favor de 123 legisladores presentes, el Pleno de la Asamblea Nacional aprobó el Código Orgánico Integral Penal (COIP), desechando cinco polémicas objeciones del presidente Rafael Correa al documento. Entre las no consideradas están: la sanción con 1 a 3 años de cárcel a quien no afilie al se-

guro social; que las mujeres embarazadas no sean beneficiarias de arresto domiciliario y que no se requiriera autorización judicial para grabaciones usadas como pruebas de cargo o descargo en un proceso judicial. *Diario El Comercio*. 29/01/2014. **El abuso de autoridad en Fuerzas Armadas y Policía Nacional será sancionado hasta con tres años de prisión, según el Código Orgánico Integral Penal (COIP):** Los miembros de Fuerzas Armadas o Policía Nacional que, en ejercicio de su autoridad, impongan contra sus inferiores castigos no establecidos en la ley o se excedan en su aplicación, serán sancionados con cárcel de uno a tres años. Igual pena se aplicará a quienes obtengan beneficio para sí o de terceros abusando de su jerarquía, grado, nivel o función. Además, la normativa señala una pena de diez a trece años para quien por la inobservancia del uso progresivo o racional de la fuerza produzca la muerte de una persona". *Diario El Comercio*. 28/12/2013.

### DERECHOS HUMANOS

**La Comisión Ecuémica de los Derechos Humanos en Ecuador (CEDHU) dio a conocer su informe del 2013:** Entre enero y octubre del 2013, la CEDHU recopiló 59 denuncias por homicidios. El 89% de las mismas fue de femicidios. El 7% es de muertes bajo custodia y el 4% pertenece a presuntas ejecuciones extrajudiciales. El organismo informó a la vez que en este período se registraron 73 casos de violación al derecho a la salud. El Informe cuestiona el estado de las personas privadas de la libertad. Para este organismo, las denuncias más alarmantes son: asesinatos, lesiones, pago por beneficios, venta de armas, revisión de partes íntimas y pésimas condiciones de encarcelamiento por hacinamiento. Los datos de la CEDHU se registran al margen de la estadística oficial. Las estadísticas están basadas en las denuncias que el organismo recibió desde enero hasta octubre 2013. *Diario El Comercio*. 09/12/2013. **La CEDHU muestra preocupación por las condiciones de vida de las personas privadas de libertad reubicadas en el centro de rehabilitación de Coto-**

**paxi:** Las condiciones de los 351 presos que permanecen en este Centro no cumplen los parámetros de dignidad y respeto a sus derechos. Según la información que recogió la CEDHU tampoco se ha completado la instalación de los servicios básicos. Ledy Zúñiga funcionaria del Ministerio de Justicia indicó que "Cuando hay un cambio así tan drástico el proceso de adaptación toma tiempo". Además, señaló que el nuevo modelo de rehabilitación social que se aplica en las nuevas cárceles es "riguroso y disciplinado". *Diario El Comercio*. 28/02/2014.

## CENTROS PENITENCIARIOS

**La población carcelaria del país aumentó en 2013:** El número ascendió a 24 200, mientras que en 2012 la cifra fue de 20 885 y en el 2011 de 13 420. Especialistas en el tema afirman que el crecimiento en la población carcelaria se debe a la normativa implementada desde la consulta popular acerca de la prisión preventiva. La Defensoría del Pueblo, dice que el aumento también se puede deber a que las causales de prisión no son siempre justas; eso quiere decir que se está dando el mismo tratamiento, a delincuentes peligrosos y a infractores leves. Con esto, la situación de hacinamiento se agrava más en el sistema penitenciario. Ante eso, desde el año 2012, la inversión estatal se triplicó en relación al 2011. *Diario El Comercio*. 03/12/2013. **El proyecto de construcción de tres centros penitenciarios en el país durante el 2013 busca reducir las cifras de hacinamiento carcelario:** En las provincias de Guayas, Cotopaxi y Azuay se desarrollan tres nuevos centros penitenciarios. El primero en estar listo fue el de la provincia del Guayas, donde reside el 36% de la población carcelaria del país. El siguiente centro en ser inaugurado será el de la Región Sierra Centro-Norte, en la provincia de Cotopaxi. Los dos proyectos significaron una inversión de 70 millones de dólares. Los tres proyectos salieron de la declaratoria de emergencia carcelaria en el 2010. *Diario El Comercio*. 06/12/2013.

**Se registra fuga masiva de personas privadas de libertad del Centro de Detención Provisional (CDP) de la ciudad de Quito:** El 15 de diciembre del 2013, ocurrió la fuga de más de 40 detenidos de un centro de detención ubicado en Quito, por lo que un

operativo policial se desplegó por todo el centro de la ciudad. En la búsqueda participó personal del Grupo de Operaciones Especiales (GOE) y de otras unidades policiales, además fueron respaldados por helicópteros y cámaras del sistema ECU-911. Las autoridades informaron que los prófugos no son personas de alta peligrosidad. Los primeros resultados de los operativos lograron recapturar a 20 personas privadas de libertad. El ministro del Interior informó que al parecer existió un boicot entre las personas privadas de libertad y los guías penitenciarios de turno. *Diario El Comercio*. 15/12/2013.

**El estado de salud de las personas privadas de libertad en la provincia del Guayas preocupa a las autoridades:** El traslado de los 3 680 privados de libertad desde la Penitenciaría del Litoral hasta el nuevo Centro de Rehabilitación Regional Guayas (CRG) reveló que estos sufren una serie de enfermedades crónicas, trastornos mentales y adicciones. Antes del traslado, la población de la Penitenciaría del Litoral era de aproximadamente 7 000 detenidos. Según las autoridades del Ministerio de Justicia, los presos carecían de tratamiento médico adecuado. Tampoco contaban con un fácil acceso al policlínico de la prisión. En el 2010, el Ministerio de Justicia invirtió USD 400 000 en la adecuación de ese policlínico que fue diseñado para atender a 200 internos diarios. A pesar de la inversión, este espacio no estaba a disposición de quienes lo requerían, sino exclusivamente de quienes habían pagado a los funcionarios penitenciarios. *Diario El Comercio*. 15/12/2013.

## NARCOTRÁFICO, LAVADO DE ACTIVOS

**El microtráfico se ha convertido en uno de los principales problemas de seguridad en América Latina:** El expendio de droga en las principales urbes de América Latina es un negocio muy rentable. Entre el cultivo y el consumidor, la rentabilidad es de 5000%. El microtráfico es un negocio montado por las redes para vender masivamente al consumidor drogas ilegales por gramos y que tiene como propósito cubrir el mercado interno. Por su tamaño, población y complejidad, las capitales son los centros de disputa preferidos para el negocio. El Grupo de Diarios de América Latina (GDA) revisó el fenó-

meno en 11 capitales de la región identificando que una característica general es la falta de información y cifras exactas sobre la medición del fenómeno, aunque en todos los casos las autoridades son conscientes de la gravedad del problema y la dificultad para enfrentarlo. Con el microtráfico también se sostienen dos fenómenos que impactan la calidad de vida en las urbes: el aumento de la violencia en las calles e incremento imparable del consumo de drogas. *Diario El Comercio*. 01/12/2013. **El ministro del Interior aseguró que se priorizará el control al microtráfico en el año 2014:** durante una rueda de prensa José Serrano, ministro del Interior señaló que en el año 2014 las estrategias de seguridad se centrarán en la lucha contra el microtráfico, esto porque del total decomisado en 2013 (56,61 toneladas), 9,13 estaban destinadas al microtráfico. Serrano señaló además que 113 organizaciones dedicadas al microtráfico fueron desmanteladas en los 6 117 operativos que se hicieron en el país, entre el 1 de enero y 25 de diciembre del 2013. *Diario El Comercio*. 27/12/2013. **Según la Policía Antinarcóticos, algunas organizaciones de microtráfico de droga se establecen en los mercados mas concurridos de Quito:** Según datos de la Policía Antinarcóticos de Pichincha, el microtráfico de droga ha encontrado en los mercados de Quito un buen espacio para ejercer sus actividades ilícitas. Las ganancias de hasta \$ 5 mil dólares diarios y la posibilidad de confundirse entre la multitud son factores que influyen para que estos espacios sean idóneos para la venta de droga. Según declaraciones del ministro José Serrano, el microtráfico en los mercados ha ocasionado que proliferen otra clase de actividades ilegales como el lavado de activos, la extorsión, sicariato, etc. *Diario El Universo*. 04/03/2014.

**Decomisan más de 500 kilos de clorhidrato de cocaína en Esmeraldas:** En una pista de aterrizaje ubicada en el cantón Quinindé, provincia de Esmeraldas, se incautaron un total de 481 paquetes que contenían clorhidrato de cocaína con un peso aproximado de un kilo cada uno. *Diario La Hora*. 10/12/2013. **Durante un operativo marítimo realizado por la Unidad de Investigación Antinarcóticos (UIAN) se decomisó una tonelada de cocaína:** Labores de inteligencia

permitieron el decomiso de 870 paquetes de cocaína al oeste de la isla Puná, provincia del Guayas. La cocaína decomisada ascendía a una tonelada y estaba valorada en 40 millones de dólares. *Diario Expreso*. 18/02/2014. **Desde enero del 2014 se han incautado 5,2 toneladas de droga en el Ecuador:** Según datos publicados por el Ministerio del Interior, Ecuador ha acumulado 5,2 toneladas de drogas decomisadas desde enero del 2014. En el 2013, se confiscaron 57,6 toneladas de estupefacientes (principalmente cocaína), frente a las 42,9 toneladas de 2012 y las 26,1 toneladas de 2011. *Diario El Comercio*. 28/02/2014.

#### FUERZAS ARMADAS EN SEGURIDAD CIUDADANA

**Cambios en las misiones de las Fuerzas Armadas toman impulso en América Latina:** Hay reestructuración en temas operativos. Una parte del gasto militar de algunos ejércitos es utilizado en la lucha contra el narcotráfico y los grupos delictivos organizados, en apoyo a las fuerzas de seguridad interior. Esta conclusión es recogida por el informe del 2013 denominado 'Arme, desarme y seguridad' del Instituto de Estudios Internacionales para la Paz de Estocolmo (SIPRI). En Ecuador, este proceso de reestructuración de las Fuerzas Armadas comenzó en el 2008 y "se desarrolla en concordancia con los nuevos escenarios políticos, sociales y nuevas amenazas que vive América Latina y el Caribe", según el Plan Integral de Seguridad. La ministra de Defensa, señaló que la reestructuración avanza con las directrices del presidente Rafael Correa. *Diario El Comercio*. 22/12/2013. **Fuerzas Armadas realizaron 88.804 acciones en 2013:** A través de los 5 comandos operacionales que actúan en el territorio nacional. Entre las tareas realizadas constan: patrullajes, control de armas, municiones y explosivos; control de la minería ilegal, apoyo a la Policía en la lucha contra el narcotráfico, control de la soberanía energética, control del mar y espacios acuáticos, seguridad del sistema hidrocarburífero y apoyo a la gestión de riesgos con resultados. Los datos estadísticos de las operaciones ejecutadas señalan que participaron 51.439 uniformados en inspecciones de 641.316 vehículos, decomisaron

4.126 armas de fuego, 399.771 municiones y 119.679 explosivos. *Diario El Telégrafo*. 10/01/2014. **Se inauguró una nueva base militar en el sector de Monte Sinaí, Guayaquil:** Un moderno campamento militar provisto de alta tecnología fue inaugurado en el sector de Monte Sinaí al noreste de Guayaquil. Estas instalaciones pertenecerán a la Unidad Especial de Seguridad Sinaí, la misma que fue creada en enero del 2011 para precautelar la seguridad de la zona, evitar nuevas invasiones y proteger las instalaciones del complejo hídrico de Santa Elena. La obra tuvo un costo aproximado de 2'240.000 de dólares. *Diario El Universo*. 05/02/2014.

#### POLICÍA NACIONAL

**La Policía Nacional designa a 246 policías la búsqueda de desaparecidos:** Esta es una de las responsabilidades de la nueva Dirección Nacional de Delitos Contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestros (DINASED). Las autoridades del Estado designaron al Coronel Carlos Alulema como director de la nueva dirección policial, a cargo de 246 policías. La DINASED también será responsable de investigar los casos de femicidios, muertes violentas, casos de extorsión y secuestro. El comandante de la Policía, Rodrigo Suárez, indicó que la DINASED tendrá sede en Quito. Para la investigación contará con la base de datos de la Dirección de Criminalística. *Diario El Comercio*. 11/12/2013. **El 66% de los casos de desapariciones fueron resueltos por la nueva Dirección Nacional de Delitos Contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestros (DINASED):** inaugurada en diciembre del 2013 y con 140 investigadores ha registrado 166 casos de desaparecidos en Quito. De estos, 109 fueron resueltos (66% de denuncias) Otros 57 continúan siendo indagados por agentes. *Diario El Comercio*. 16/02/2014.

**La Policía Nacional afianza su nuevo modelo de gestión:** Con el objetivo de consolidarse como una institución de mayor credibilidad en el país, ha iniciado una transformación de su estructura a fin de acercarse a la comunidad y mejorar la lucha contra la delincuencia. Las Unidades de Policía Comunitaria (UPC) son el eje del modelo desconcentrado de trabajo

que practica la Policía desde el 2011. También ha mejorado la implementación de informes, esquema de procedimientos, registro de información (estadísticas), formatos de intervención en el lugar de los hechos, cadena de custodia y otros, para crear protocolos institucionales de investigación criminal. El Ministerio del Interior reveló que se han invertido aproximadamente 11 millones de dólares y en los próximos tres años el Estado ha presupuestado 670 millones para el área de seguridad. El compromiso del Ministerio del Interior hasta el 2017 es entregar 1.700 UPC. Se cubrirá el déficit de 17 mil plazas de policías. *Diario El Telégrafo*. 02/01/2014. **Miembros de la Policía Nacional podrán capacitarse virtualmente:** Más de 43.000 funcionarios de la policía podrán acceder a los diferentes cursos de capacitación desde la plataforma virtual Blackboard. Juan Carlos Rueda, Director Nacional de Educación de la Policía Nacional, afirmó que el proyecto de formación virtual es la consolidación de todos los procesos educativos a distancia y permitirá que el policía se capacite en distintas áreas de su interés, como manejo del crimen, supervisión policial, comunicación, etc. *Diario El Telégrafo*. 20/12/2013.

#### MINISTERIO DE DEFENSA; GASTO MILITAR; ASCENSOS

**El IV Libro del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana, propuesto por el Ministerio Coordinador de Seguridad se discutirá en la Asamblea Nacional:** El presidente Rafael Correa, precisó los alcances del IV Libro del Código de Entidades de Seguridad. Este libro plantea la creación de nuevos cuerpos de seguridad y se analiza un plan para constituir a estos organismos con los militares que acepten el paso en forma voluntaria. La propuesta del IV Libro es homologar y fortalecer cuatro entes que ya fueron creados: Unidad de Vigilancia Aduanera, Comisión de Tránsito del Ecuador, de guías penitenciarios y Guardia Forestal. Tras estos planteamientos se generó un ambiente de incertidumbre entre los uniformados. Ante esto, el alto Mando Militar emitió un mensaje institucional, mediante un video. En este, el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (Comaco), general Leonardo Barreiro, manifestó

que la propuesta del Ministerio Coordinador de Seguridad no fue presentada, ni socializada en el Ministerio de Defensa y el Comaco. *Diario El Comercio*. 14/12/2013. **Rafael Correa afirma que el pronunciamiento de las Fuerzas Armadas respecto al proyecto de seguridad anunciado por el Ejecutivo, fue errado:** El presidente calificó como "un error" el pronunciamiento hecho por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas en un comunicado público, en el que expuso su preocupación ante un proyecto de ley que plantea el traslado

de sus miembros a nuevas unidades de seguridad. El mandatario ratificó la confianza que tiene en el Comando Conjunto y asegura fue una equivocación que no pasará a mayores consecuencias. Aclaró además que como Presidente de la República y en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales "no tiene que socializar ni preguntar ni consultar con el Comando Conjunto" sus decisiones. *Diario El Comercio*. 13/12/2013.

**Ecuador revisará su gasto militar:** El presidente Rafael Correa, anunció

que revisará el gasto militar del país, tras haber actualizado sus Fuerzas Armadas a raíz de un bombardeo del Ejército colombiano contra un campamento de las FARC en Ecuador ocurrido en 2008. "Tenemos que revisar el tamaño de nuestras Fuerzas Armadas, tenemos con Chile los dos más grandes gastos militares de América Latina", aseguró Correa. Al contrario de la tendencia regional de disminuir los gastos militares, entre 2008 y 2012 Ecuador aumentó su presupuesto de 2% del PIB al 2,2%. 21/12/2013.



**Comité Editorial:**

- Bertha García Gallegos
- Francisco Rhon Dávila
- Juan Pablo Aguilar
- Marco Romero Cevallos

**Asesoramiento Internacional:**

- Dr. Gustavo Suárez Pertierra – UNED (España)
- Dr. Louis Goodman – American University (USA)
- Dra. Sonia Alda - Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado – España

**Investigadores:**

- Cristina Chuquimarca Mosquera
- Susana Espinosa Soto
- Gustavo Duque Granados
- Joseph Salazar

**Programa: Democracia, Seguridad y Defensa**

**Dirección:** Av. 12 de Octubre y Patria. Universidad Católica. Torre 2, piso 9, oficina 901.

**Teléfonos:** (593-2) 299 1041 / (593-2) 299 1700 ext. 1474 / 1041

**e-mail:** bgarcia@puce.edu.ec

**Correspondencia y solicitud de ejemplares:** programa.dsd.puce@gmail.com