

EL PREMIO MARÍN: PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LA INVESTIGACIÓN SOBRE SEGURIDAD NACIONAL

REVISTA N° 15 - FEBRERO 2022



CUADERNOS DE TRABAJO



PERÚ

Ministerio de Defensa



CAEN Centro de Altos Estudios Nacionales
ESCUELA DE POSGRADO



Siempre
con el pueblo

Créditos

Centro de Altos Estudios Nacionales
Escuela de Posgrado
CAEN-EPG
Revista CUADERNOS DE TRABAJO
N°15

CLAÚSULA DE RESPONSABILIDAD

Las ideas contenidas en los artículos de la presente revista virtual son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento de esta casa superior de estudios.

Director General CAEN-EPG
Gral Div y Dr. Walter Astudillo Chávez

Director de Investigación Académica
CAEN-EPG
Dr. Carlos Castilla Bendayán

Director Revista Académica
Cuadernos de Trabajo
Dr. Carlos Castilla Bendayán

Editor
Mg. Fernando Elías Zegarra López

Diagramador
Bach. Luis David Ochoa Modesto



CAEN Centro de Altos
Estudios Nacionales
ESCUELA DE POSGRADO

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Presentación: pp. 4-5

Artículos de Investigación

PP.6-16



Narcoterrorismo y el Efecto Globo: desde América del Sur hasta el Caribe

Michela Alessia Milon Kahatt

PP.17-27

Inteligencia Estratégica para la Geopolítica y el Poder en la era actual

Wilber Vargas Huanca



PP.28-38



El control público de la defensa nacional: Una propuesta de cambio al enfoque de la relación civil - militar en el Perú con ocasión del bicentenario de la independencia nacional

Diego Martín Ferré Murguía

PP.39-49

Elementos esenciales para la elaboración de una política de Estado en materia de orden interno y seguridad ciudadana en el siglo XXI

Javier Gamero Kinosita



PP.50-70



La Seguridad Ciudadana del Bicentenario: ¿Un tratamiento anodino o un enfoque holístico?

Rolando Rafael David Casani

Presentación

Fernando Elías Zegarra López

El General de División José del Carmen Marín Arista, fundador y primer director del –ahora– Centro de Altos Estudios Nacionales- Escuela de Posgrado tuvo la gran habilidad de observar el comportamiento humano para conjugarlo con las necesidades nacionales, con la intención de ser traducidas en acciones que favorezcan alcanzar mayores niveles de bienestar de los ciudadanos, en directa relación con la seguridad de todos.

Su sentencia, “Las ideas se exponen, no se imponen”, convertida en lema de nuestra casa de estudios, ha sido la guía para que miles de peruanos que han transitado por sus aulas –civiles y militares, hombres y mujeres– así como los miembros de nuestra sociedad, se preocupen por presentar e implementar propuestas en favor de la seguridad, el desarrollo y la defensa nacional, las cuales deben ser de interés común para todo buen peruano.

A fin de impulsar esta participación, el año 2016 se instituyó el premio a la excelencia en investigación “José del Carmen Marín Arista”, como un mecanismo de reconocimiento a las investigaciones originadas por los miembros de la comunidad académica del CAEN-EPG, y de la comunidad académica en general, que aporten significativamente al país en aspectos relevantes de la seguridad nacional.

El año 2021, el concurso tuvo una gran acogida por lo que en este número de CUADERNOS DE TRABAJO presentamos, con especial satisfacción, los trabajos de investigación más destacados en las categorías de profesionales y estudiantes.

En primer término, tenemos el ensayo formulado por Michela Alessia Milon Kahatt, ganadora de la categoría estudiantes, con el tema “Narcoterrorismo y el Efecto Globo: desde América del Sur hasta el Caribe” en el que destaca que las redes criminales cada vez adoptan prácticas que superan las fuerzas nacionales e internacionales para su erradicación, aprovechando que América Latina es el único lugar del mundo en el cual la coca puede ser cultivada y producida, y que persiste la existencia de “espacios no gobernados”, por lo que resulta urgente e imprescindible que los gobiernos –nuestro país incluido– implementen políticas para evitar que esta amenaza siga extendiéndose, resaltando que, pese a todas las adversidades, el Perú tiene la oportunidad de posicionarse dentro de la comunidad internacional reafirmando una postura efectiva por la lucha contra las drogas.

Dando relieve a la Geopolítica y a la Inteligencia estratégica, Wilber Vargas Huanca –segundo puesto en la categoría de estudiantes– analiza ambas disciplinas observando que las dos requieren elementos humanos con altas capacidades y formación científica y humanística para evitar caer en condicionamientos mediáticos impulsados por intereses subjetivos ajenos al interés nacional que inducen a la autodestrucción del Estado y la fragmentación territorial. Su trabajo llama la atención a los gobernantes para que la Inteligencia se produzca con independencia, sin presión política, pues de lo contrario existe el grave riesgo de crear incertidumbre, y que las propias autoridades políticas nunca estén seguras, si se les está informando lo que desean oír, o si reciben un “conocimiento útil” errado, originado por factores ajenos a la realidad nacional. De allí la necesidad de guiarse por una dirección geopolítica clara y firme al servicio del Estado que permita que la Inteligencia estratégica alcance todo su valor y eficacia, de manera oportuna.

Por su lado, Diego Martín Ferré Murguía analiza la antigua teoría de control civil del poder militar de Samuel Huntington, observando que existen aspectos que necesariamente no se ajustan a nuestra realidad nacional. Hace un recuento histórico de la gestión pública del sector Defensa, y propone un cambio para pasar de una relación antagonista de control a una relación de integración y cooperación entre civiles y militares en la gestión de la defensa nacional, teniendo en consideración que resulta indispensable la formación de una burocracia altamente especializada en temas de defensa que pueda asumir roles políticos y estratégicos dentro del Sistema de Defensa Nacional, por lo que se requiere de un cuerpo de profesionales ajenos a la actividad en las Fuerzas Armadas que se hagan cargo de la conducción política y apoyen en la conducción estratégica de la defensa nacional.

Los dos últimos artículos del presente número están referidos a mejorar la seguridad ciudadana. Primero tenemos a José Gamero Kinoshita, quien nos señala que la implementación de acciones en favor de la seguridad ciudadana no debe circunscribirse sólo en su dimensión política y compulsarla con políticas de orden populista, porque no servirán para la solución de esta amenaza social que afecta la seguridad nacional, por lo que expone la necesidad de efectuar un permanente esfuerzo social para integrar lo público con lo privado, el Estado con el mercado, la centralización con la descentralización, de manera tal disponer de alternativas de solución que puedan ser factibles de ser implementadas.

Finalmente, Rolando Rafael David Casani, ganador del Premio Marín, en la categoría de profesionales, analiza la implementación de planes y estrategias contra la inseguridad en nuestras calles, indicando que actualmente éstas tienen un tratamiento exclusivo y aislado lo cual nos convierte –a todos– en médicos anodinos de la seguridad ciudadana, razón por la que recomienda asociar la teoría y la práctica, empleando las lecciones exitosas en materia de seguridad y cultura ciudadana, desarrolladas en el ámbito local y otras latitudes, así como evitando confundir la disuasión, de la prevención a fin de convertir en realidad diversas acciones que respondan a una teoría holística.

La participación de estudiantes y diversos profesionales interesados en mejorar la seguridad nacional –como lo deben estar todos los peruanos de verdad– es consecuencia del trabajo de más de 71 años que desde la academia, realiza el Centro de Altos Estudios Nacionales – Escuela de Posgrado, motivo por el que, en los siguientes números de esta revista, seguiremos abordando temas que involucran a la sociedad en pleno y que, además, contribuyen a recibir aportes para mejorar nuestros planteamientos doctrinarios y metodológicos, que podrían redundar favorablemente en la actualización de la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional.

NARCOTERRORISMO Y EL EFECTO GLOBO: DESDE AMÉRICA DEL SUR HASTA EL CARIBE

Michela Alessia Milon Kahatt
Universidad San Ignacio de Loyola
mmilonkahatt@gmail.com

Es estudiante de Relaciones Internacionales en la Universidad San Ignacio de Loyola (USIL). Ha sido miembro activo de IRMUN Society entre 2019 y 2021; moderadora en el III Congreso de Relaciones Internacionales de Latinoamérica, año 2020; Directora y staff organizativo en Modelos de las Naciones Unidas entre 2018 y 2021. Ganadora del Concurso Premio Gral. Div José del Carmen Marín Arista, del CAEN-EPG-2021 en la categoría Estudiantes. Desde abril 2021, es la organizadora del Winter International School of Research on Communication and Social Sciences; e Intérprete en MADI Language Solution.

Resumen

La lucha contra el terrorismo y narcotráfico es una guerra que Latinoamérica aún no concluye. Las redes criminales cada vez adoptan prácticas que superan las fuerzas nacionales e internacionales por su erradicación aprovechando que es el único lugar del mundo en el cual la coca y cocaína puede ser cultivada y producida, y que persiste la existencia de “espacios no gobernados” y con limitada entrada de los gobiernos alrededor de todo Latinoamérica y el Caribe lo cual permite a los narcotraficantes tomar ciertas zonas bajo su poder. El efecto globo va a continuar amenazando tanto a los países del Caribe como a los de América del Sur si es que en los Estados con las organizaciones narcoterroristas que traspasan naciones no se toman políticas adecuadas. A pesar de este contexto, el Perú puede tomar como una oportunidad para posicionarse dentro de la comunidad internacional el reafirmar su postura por la lucha contra las drogas.

Palabras claves: Tráfico ilícito d drogas, efecto globo, crimen organizado, corrupción

Abstract

The fight against terrorism and drug trafficking is a war that Latin America has not yet concluded. Criminal networks increasingly adopt practices that surpass national and international forces for their eradication, taking advantage of the fact that it is the only place in the world where coca and cocaine can be cultivated and produced, and that the existence of "ungoverned spaces" persists and with limited entry of governments throughout Latin America and the Caribbean which allows drug traffickers to take certain areas under their power. The balloon effect will continue to threaten both the countries of the Caribbean and those of South America if adequate policies are not adopted in the States with the narco-terrorist organizations that cross nations. Despite this context, Peru can take an opportunity to position itself within the international community by reaffirming its position in the fight against drugs.

Keywords: Illicit drug trafficking, balloon effect, organized crime, corruption

Introducción

La lucha contra el tráfico de drogas se ha ido complicando con los procesos de globalización que han tomado gran fuerza durante las épocas más modernas. En efecto, los Acuerdos de Libre Comercio, universalización de las comunicaciones, facilidades de transporte y desregularización bancaria, entre otros, han facilitado el movimiento de productos ilícitos a nivel internacional; los cuales incrementan su precio exponencialmente entre más fronteras recurran. Es por ello, que el narcotráfico se ha vuelto una de las actividades más lucrativas a nivel global, constando en unos 426 a 652 mil millones de dólares americanos anualmente (Global Financial Integrity, 2017).

Por este mismo motivo, esta actividad ha conseguido transformar las Relaciones Internacionales al ser un fenómeno transnacional que afecta desde la creación de organizaciones delictivas y su impacto local hasta los efectos en la creación y coordinación de políticas públicas interestatales y multisectoriales, como la lucha contra la amenaza terrorista o subversiva, a través de la integración fronteriza e intercambio de cultivos a agricultores locales.

Comunidad Internacional

El ámbito de la lucha contra el narcotráfico, es en general un tema estrictamente ligado a las Relaciones Internacionales, dado que es el Sistema Internacional el que da en gran parte el panorama dentro del cual las organizaciones criminales podrán efectuar sus actividades; los distintos acuerdos realizados por los Estados ayudan a combatir contra el narcotráfico, que es incluso muchas veces una fuente de financiamiento para actividades terroristas, y entre más coordinación exista entre las políticas gubernamentales, serán más efectivos los procesos judiciales, de extradición, condena y prevención.

La existencia de “espacios no gobernados” y con limitada entrada del gobierno alrededor de todo Latinoamérica y el Caribe permite a los narcotraficantes tomar ciertas zonas bajo su poder, tanto en sentido económico como con respecto a la aceptación social. Esto causa que los pobladores no estén dispuestos a cooperar con el gobierno debido a que lo consideran una entidad lejana a sus costumbres y creencias, corruptible y poco fiable. De tal forma los narcotraficantes forman amplias redes de contactos que les permite entrar a nuevos mercados y acrecentar sus raíces dentro de aquellas áreas, formándose una cadena constante de crecimiento y profundización. Este fenómeno suele recurrir especialmente en zonas alejadas de las ciudades con mayor presencia Estatal y las zonas fronterizas, en estas últimas la falta de coordinación entre políticas gubernamentales suele corroer el Estado de derecho e implicar una impunidad mayor.

La división entre los Estados Latinoamericanos con respecto a la cuestión de integración de políticas nacionales para combatir contra el narcoterrorismo y la tendencia a la militarización como única fuerte medida de combate contra las organizaciones criminales, ha resultado en niveles de violencia homicida dentro de Centroamérica. Especialmente en el Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador, Honduras, y Belice) con las mayores tasas de asesinatos, contra el Triángulo Sur el cual, a pesar de mantener la situación de lucha contra el terrorismo, cuenta con tasas notoriamente menores de homicidios por 100.000 habitantes. El Banco Interamericano de Desarrollo en 2011 estimó que más de US\$ 6.500 millones, cerca del 8% del PBI formó parte de los costos debido a la violencia delictiva, que se vio reflejada en sectores como el sanitario y de seguridad, además de costos institucionales y pérdidas materiales (Maihold, 2014).

No obstante, la complejidad del problema incrementa dado que la Oficina de Washington en América Latina (WOLA) advirtió que los problemas de narcotráfico en Centroamérica podrían empeorar si México dejaba de realizar operaciones de inteligencia. Una de las principales amenazas que la comunidad internacional recibía, particularmente Guatemala y Honduras, era la irrupción de violencia íntimamente relacionada a la ubicación y realización de bases gubernamentales y sus operaciones de desmantelamiento. En otras palabras, el efecto globo era recurrente entre mayor era la fortaleza de los Estados vecinos en sus políticas para el combate del narcotráfico; incrementando así las actividades terroristas en países vecinos con políticas más laxas o autoridades corruptibles.

De esta manera, podemos concluir en que existe una doble retroalimentación entre las relaciones internacionales y el narcotráfico: las primeras establecen el régimen internacional, estrategias de combate, el “policiamiento” de turno y demás, mientras tanto, el narcotráfico consigue incrementar la ““securitización”” de espacios, añadir políticas, y conseguir que las autoridades estatales comiencen a preocuparse por zonas previamente no gobernadas.

Definiciones y conceptos

Es necesario mantener un marco conceptual preciso dado las distintas interpretaciones que se les dan a conceptos usados frecuentemente, pero no necesariamente cuentan con una definición consensuada en la comunidad académica; podemos tomar como ejemplo el término ‘terrorismo’, el cual no tiene una definición aceptada por la comunidad internacional, lo cual genera desacuerdos e incluso fricciones al momento de su aplicación.

Crimen organizado

Acorde a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el crimen organizado es “Un grupo estructurado (no formado de manera puntual para la comisión inmediata de un crimen), de tres o más personas, que existe durante un periodo continuado de tiempo, y actúa en concierto con el objetivo de cometer uno o más crímenes (sujetas a privación de libertad de al menos cuatro años), establecidas de acuerdo a esta Convención, y con el objetivo de obtener directa o indirectamente un beneficio material de otro tipo” (UNDOC. 2004). De esta definición, podemos destacar el carácter beneficioso de formar parte de un grupo de criminal organizado; beneficio que no siempre será estrictamente económico, por lo cual posteriormente se relatará a mayor detalle la lucha por el poder entre las distintas organizaciones terroristas.

Narcoterrorismo

El término “narcoterrorismo” fue acuñado por el presidente peruano, Fernando Belaúnde Terry en 1982, usándolo como “la unión del vicio de los narcóticos con la violencia del terrorismo”, para hacer referencia a la lucha contra Sendero Luminoso, e incluso en Colombia para referirse a la actividad de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en los 1980s (Thomas, 2009). Si bien este término fue adoptado ya hace varias décadas, su preeminencia en los medios de difusión masivos y círculos académicos ha comenzado desde los últimos años, y han surgido distintas interpretaciones del mismo, aunque manteniendo los mismos lineamientos teóricos. De manera de contar con una base conceptual sólida en este ensayo, se utilizará la interpretación de “narcoterrorismo” como, aquellas organizaciones terroristas que utilizan el tráfico de drogas como herramienta para acceder al poder.

Efecto globo

“El efecto globo se considera como el resultado de la ejecución de políticas de los gobiernos contra la dinámica de los mercados de bienes ilegales. Las políticas del Gobierno no logran eliminar las actividades en estos mercados, por el contrario, hacen que haya cambios y respuestas operacionales por parte de los criminales como: el cambio del lugar de la producción, la reducción y descentralización de la producción, y el incremento de la violencia o el amedrentamiento a las instituciones” (Arce & Reales, 2006).

Crimen organizado: Cártels de México en Latinoamérica Corrupción: percepción sobre el gobierno

Uno de los mayores problemas del Perú es la falta de llegada del gobierno hacia la población, debido a la deficiente capacidad de los gobernantes e instituciones para ejecutar obras públicas que terminan por beneficiar los sectores menos favorecidos de la sociedad. Esto y los abusos policiales de aquellas zonas en las cuales sí existe contacto con autoridades genera un resentimiento y desconfianza por parte de las comunidades hacia sus mandatarios; en efecto, es común que estos últimos no sean capaces de completar obras públicas dada la extrema burocracia y la arraigada corrupción en las instituciones, lo que perpetúa la cadena.

La ausencia de transparencia gubernamental permite a las organizaciones criminales negociar con los mandatarios para obtener beneficios, entre los cuales, encubrir las acciones de estos grupos de tal manera en que se les permita continuar operando, o perjudicar las misiones de inteligencia de otras instituciones públicas, incluso para llegar a cooperar y formar parte de las alianzas estratégicas de las organizaciones criminales. La infiltración de estos últimos en el ámbito privado pone en juego la estabilidad política y económica de regímenes democráticos, especialmente por la cultura de impunidad y detrimento del sistema de justicia. Consecuentemente, se genera un círculo vicioso en el cual las organizaciones criminales terminan constantemente por ser aquellas que tienen el mayor manejo del poder dentro del Estado.

Los cárteles mexicanos se caracterizan por ser los principales compradores y exportadores de cocaína en Colombia, Perú y Bolivia. Esta es producida por grupos armados ilegales y sembrada por campesinos que son forzados a producirla o de alguna manera encuentran beneficios dado a las pocas oportunidades que les presenta el Estado para comerciar productos agrícolas.

Cabe resaltar que las políticas públicas implementadas por los gobiernos suelen no acabar con el problema de raíz; anteriormente se solía contrarrestar el problema al quemar cultivos completos sin brindar ningún tipo de apoyo hacia los productores, pero actualmente, se toman políticas como el intercambio de cultivos a otros que no son igual de rentables que la hoja de coca. Suelen brindar las semillas, pero no otras herramientas de sostenibilidad económica para los productores, como las redes de contactos para poder vender sus productos a precios que terminen por ser igual o más convenientes que las ofertas de los grupos ilícitos, e incluso seguimiento a los productores para cerciorarse de la eficiencia de la alternativa facilitada.

Además, los cárteles mexicanos no son productores de cocaína; su organización opta por enviar emisarios y negociadores que verifiquen la calidad de los estupefacientes, los cuales son enviados por vías marítimas principalmente, por el Pacífico, el norte de Ecuador o Venezuela hacia Centroamérica, y posteriormente hacia su destino final: los Estados Unidos y Europa.

La conjugación de políticas públicas que puedan resolver el problema de raíz es necesaria, y para ello es necesaria también la comprensión del funcionamiento de estos grupos en su complejidad, por lo que se detallará brevemente uno de los conceptos base de la gestión pública: los sistemas complejos. Un sistema complejo consta de una unión de elementos que se caracterice por la autoorganización, la espontaneidad, e interacción con su entorno; dado que estos sistemas son abiertos, es necesaria la comprensión de su funcionamiento tanto interno como externo, ya que sin este último aspecto caemos en un análisis ineficiente. Entonces, es complicado predecir la actuación de las organizaciones criminales ya que cuentan con un sistema de constante interacción y evolución, generando una dinamicidad que nos lleva a comprender que necesitamos de distintas herramientas para generar soluciones transversales, ya que las soluciones universales serán inadecuadas.

Comunidades afectadas: la esperanza subversiva

Existen otros problemas que aportan al crecimiento del tráfico de drogas, los cuales no son fácilmente solucionados debido a las prioridades de la planificación gubernamental y recelo de la población hacia estas temáticas; un claro ejemplo es el caso del hacinamiento de cárceles y reclusorios ocupados por presos con delitos menores. Los centros penitenciarios terminan por convertirse en “escuelas del crimen” en vez de lugares para la readaptación y reinserción social (Zepeda 2013; Zaid 2013).

Además, los pobladores, especialmente los más jóvenes y sin preparación académica, sumidos en un estado de pobreza y desesperanza, pueden llegar a encontrar en las ideologías terroristas una forma de escape de su status quo. Por lo tanto, las organizaciones criminales y agrupaciones terroristas, como Sendero Luminoso en Perú, aprovechan la oportunidad para reclutar nuevos miembros y expandir su influencia. En distintas oportunidades, los abusos que realizan funcionarios del Estado han generado, no solamente desconfianza, sino un sentido de apego y respeto por sus contrapartes criminales. En efecto, estas emplean estrategias como aportar significativamente al desarrollo de proyectos de infraestructura y sanidad en estas zonas, con el objetivo de ganarse el apoyo de la población y continuar con sus actividades ilícitas sin preocuparse por las autoridades gubernamentales. En otras palabras "En donde el Estado no provee agua, educación o energía, las organizaciones criminales asumen la entrega de esos servicios públicos” y el Estado se vuelve el intruso (Deutsche Welle, 2020).

Para aterrizar estas ideas a la práctica, vamos a tomar el caso de estudios de los cárteles de México y su impacto en América del Sur, poniendo énfasis en Colombia y Perú, y en Norte América con América Central, específicamente sobre México y Costa Rica.

Cárteles: Sinaloa, Zetas, Jalisco Nueva Generación

Las principales cinco razones por las cuales el narcotráfico es tan común en América Latina son las siguientes: la región es el único lugar del mundo en el cual la coca y cocaína puede ser cultivada y producida, es además el ‘patio trasero’ de los EEUU, el primer consumidor de estos estupefacientes, los niveles de pobreza son tan elevados que los agricultores se ven obligados a cultivar la coca, y el gobierno no aplica la ley debidamente, por último, la geografía del territorio hace que sea particularmente difícil rastrear el movimiento de los narcóticos.

Recordando que existen tres tipos de denominaciones clásicas para los países que cuentan con tráfico de drogas, las cuales son fuente, tránsito y destino, el mayor corredor hacia los EEUU es la Costa Este del Caribe, y la del Pacífico Este¹: se estima que el 40% de las drogas transita por el Caribe y el 60% a través de México y el Pacífico, proveniente de América del Sur. No obstante, recientemente el paradigma para explicar esta situación ha cambiado al de una “responsabilidad conjunta”, debido a que la búsqueda por culpabilidad entre Estados ha logrado que no se organicen políticas públicas integrales y que sobrepasen fronteras, mientras tanto, las organizaciones criminales continuaban por enriquecerse y expandir su influencia. En efecto, académicos alegan que esa clasificación ha comenzado a ser obsoleta, dado que los lugares considerados como de producción o tránsito han comenzado a ser considerables consumidores; por lo tanto, esa clasificación solo se podría tomar en consideración como referencial dado que su vigencia no es preeminente.

Sin embargo, las políticas internacionales prohibicionistas, con las cuales se intentaba combatir contra el narcotráfico, han terminado por incrementar las estrategias de desplazamiento y la competitividad entre las organizaciones criminales. Es así como han conseguido refinar su modus operandi y mantener un expansionismo generador de violencia e incluso colmado de actos terroristas que repercuten en la sociedad civil. Sus nuevas formas incluyen estrategias de desplazamiento en cuestiones de territorio y organización interna: sus productos y actividades.

Mientras tanto, los gobiernos han quedado muchas veces desplazados en cuestiones de inteligencia contra las mismas organizaciones narcoterroristas; la actitud soberanista de la mayoría de Estados de Latinoamérica ha obstruido la coordinación para desmantelar los cárteles de la región.

De tal manera, se han priorizado las medidas de combate contra la oferta de estupefacientes ilegales, pero dejado en segundo plano estrategias a largo plazo, como la búsqueda por controlar la demanda de consumo. Muchas veces el estigma contra lo que la drogadicción implica, ha evitado la correcta discusión sobre la adopción de posturas distintas para combatir el narcoterrorismo y rehabilitar a los adictos; la legalización de drogas y respectivo control por parte del Estado podría cortar una de las más efectivas fuentes de financiamiento de estas organizaciones, bajando los precios de sus productos y mejorando la capacidad de regulación con respecto a estos productos, incluyendo su producción, venta y consumo. La rehabilitación de adictos podría ser progresiva y menos estigmatizada, comenzando a tratar el tema como una cuestión de salud pública, eliminando penas privativas de libertad y fomentar la reintegración de los individuos a la sociedad.

Lamentablemente, la guerra contra el terrorismo se puede considerar como un fracaso, y ante exigencias cada vez más amplias para solucionar el exponencial incremento de poder entre los cárteles y otras organizaciones narcoterroristas, y su internacionalización, es necesario optar por soluciones alternativas. Estos cambios no podrán ser radicales ni realizados sin previa investigación y paulatina implementación; pues, de lo contrario, serán un detrimento impactante ante los avances preexistentes de la seguridad nacional. En efecto, los mecanismos de regulación tendrán que encontrarse listos para ser implementados efectivamente, y la población concientizada de la necesidad de tratar este problema desde su raíz, y consiguientemente, eliminar todos los estigmas alrededor de este.

¹ Anexo: Imagen N°1

Retornando a la accionar de los cárteles mexicanos y planes para la lucha contra las drogas, como el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, si bien tuvieron una victoria parcial en el combate contra el contrabando, las operaciones de las redes criminales continuaron a ser ejecutadas, ejecutándose en zonas vecinas, como los Andes peruanos y bolivianos, y Guatemala y Honduras. En otras palabras, entre mayor rigidez por parte de las políticas Estatales, era más evidente el desplazamiento e internacionalización de los grandes cárteles, llamado también “efecto globo”, lo cual se puede observar en los casos de cárteles de Sinaloa, los Zetas y Jalisco Nuevo México, que encontraron en Estados con políticas de seguridad más laxas una oportunidad para continuar con sus operaciones.

Movimiento: bases y *modus operandi*

Actualmente, la mayor producción de heroína consumida proviene de Colombia (2% del suministro mundial) y México (1.5% del suministro mundial) (Maihold, 2014). En efecto, con la llegada del COVID-19 y el cierre de fronteras, los cárteles mexicanos se vieron impactados y obligados a adaptar sus estrategias de transferencia internacional. El cártel de Sinaloa demostró su capacidad de recuperación incluso con mayor rapidez que cualquier grande empresa transnacional; si bien las medidas de contención del virus entorpecieron operaciones, interrumpieron los suministros de productos químicos y cancelaron rutas de tráfico, la utilización de nuevas herramientas tecnológicas en el mercado negro ha comenzado a surgir. Acorde a informes de la Administración para el Control de Drogas (DEA), drones y criptomonedas reemplazaron algunos de los medios utilizados previos a la pandemia.

Por otra parte, las rutas marítimas han sido aquellas por las cuales los cárteles comenzaron a optar para la movilización de sus productos; según informes de la Armada de Colombia, incluyendo barcos semisumergibles y lanchas rápidas, las cuales mantienen un bajo perfil. Dentro de mercancías legales empaquetadas se incautaron una menor cantidad de drogas, pero que podría constituir en una nueva modalidad en la cual la mayoría de productos sea ignorado por los mecanismos de control en los puertos. Asimismo, agentes encubiertos de la DEA dentro del Cártel de Sinaloa han informado que las vías terrestres más usadas han constado en los túneles ubicados en la frontera suroeste de los Estados Unidos, reactivando túneles antiguos, y llegando a un uso 40% mayor al de años previos (Fisher & Semple, 2020).

Amenaza a la economía y democracia

En el caso peruano, los agricultores originalmente productores de la hoja de coca para organizaciones narcotraficantes, en importante proporción han comenzado a producir pasta básica y clorhidrato de cocaína, de tal manera, incorporándose a la cadena de drogas. Esto ha llevado a una situación preocupante en cuestión de drogadicción en jóvenes y adolescentes; casos de muerte por sobredosis en las cuencas cocaleras del Perú han comenzado a manifestarse. Las consecuencias no son menores, la juventud ingresa a las redes del narcotráfico y, “estas redes tienen el poder de afectar la seguridad y gobernabilidad de los Estados, de reconfigurar la política, de trastocar los valores, de cambiar las reglas y destruir el tejido social.” (Méndez, 2009).

La historia que no concluye

Como se señalará a continuación, la lucha contra el terrorismo y narcotráfico es una guerra que Latinoamérica aún no concluye. Las redes criminales cada vez adoptan prácticas que superan las fuerzas nacionales e internacionales por su erradicación, y los nuevos fenómenos producidos por los regímenes del terror causados por la violenta confrontación son más complejos con el pasar del tiempo. Nuestra región se enfrenta actualmente con el arduo combate por prevenir que el Estado de derecho sucumba ante el ‘narcoestado’.

Las redes criminales en Colombia son una amenaza contra el Estado y la sociedad, asumiendo prácticas de autofinanciamiento mediante narcotráfico, trata de personas, armas, órganos, lavado de dinero y demás. En el 2001, las principales guerrillas y grupos subversivos o terroristas que contaban con el 70% de la distribución y el 40% de la producción del total de 136 mil hectáreas de coca en Colombia fueron: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el grupo paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Actualmente, el caso de Colombia ha dejado de ser así; la era del poder de Pablo Escobar y las FARC ha cedido paso a la multiplicidad de actores. El presidente Iván Duque afianzó una alianza con los Estados Unidos, en la cual se han destinado más de US\$ 11.000 millones en la guerra contra las drogas (BBC News Mundo, 2021). La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) informó que, si bien la producción de coca había disminuido, la de cocaína aumentó debido a la eficiencia en la infraestructura de los laboratorios “Por cada tonelada de hoja de coca, hoy se extraen 2,14 kilos de pasta base de cocaína. En 2016, comparaba el informe, se extraían 1,87 kilos.” (UNODC, 2020). Es decir, las labores del gobierno colombiano fallaron, por lo cual el presidente afirmó que la labor en parques nacionales y resguardos incrementaría; zonas en las cuales existe menor “securitización” gubernamental.

Por otra parte, durante la década de los ‘80s en Perú, el grupo terrorista Sendero Luminoso, puso en peligro a la democracia peruana debido a sus alianzas estratégicas con los narcotraficantes del Valle del Apurímac Ene (VRAE). Esto significó un control y manejo del territorio en cuanto a las rutas de salida de la droga y comercialización a nivel nacional e internacional. La ausencia del Estado y aislamiento geográfico del valle provocó que Sendero Luminoso tuviese las puertas abiertas para que ellos financiaran infraestructura, servicios básicos y eventualmente implantar su ideología mediante la educación y adoctrinamiento de jóvenes. Es así como las organizaciones terroristas crean gremios y partidos políticos disfrazados de postulados ideológicos que finalmente entran al gobierno; desde el poder político crean ministerios o mecanismos que supuestamente velan por los Derechos Humanos pero finalmente son herramientas para encubrir sus actos ilícitos y seguir propagando su ideología a nivel nacional.

Actualmente, una de las regiones más amenazadas por estas prácticas es Ayacucho, el cual bajo informes del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) en 2008, más de un quinto del PBI era proveniente del narcotráfico. El modelo de ascenso social en la cadena delictiva era similar a aquellos empleados en otras zonas, incitando a jóvenes a implicarse en distintos eslabones de la cadena delictiva para finalmente subir de ‘rango’ o posición dentro de las organizaciones criminales. Asimismo, el impacto económico en sectores varios, incluyendo comercio, construcción y servicios fue mayor al 20% mientras que el de la producción agraria ilegal de coca representó un 52,2% del valor bruto. Los cárteles mexicanos, en especial Sinaloa, los Zetas, y Jalisco Nueva Generación han tomado presencia internacional, de la cual América del Sur no se libra, y son aquellos que obran por la producción y tráfico de la cocaína, manteniendo un régimen de violencia y terror.

La gran amenaza tanto en Perú como en Colombia viene por parte de la aceptación de la convivencia con la industria del narcotráfico dentro de las autoridades corruptibles; en efecto, los ciclos de violencia incluyen emboscadas, asesinatos, ajustes de cuentas y demás. En cuanto las fuerzas del orden dejan de trabajar para el cumplimiento del Estado de derecho, dejan de servir a la nación y comienzan por servir a las redes criminales. En efecto, el dinero manejado por estas redes criminales son de tal magnitud que cuentan con la capacidad de participar en guerras contra otros cárteles, y contra el mismo Estado; es así como la amenaza contra un Estado fallido puede comenzar, cuando las organizaciones criminales toman el poder desde dentro del gobierno.

La situación regional peruana

De los principales desafíos nacionales es erradicar la producción y consumo de drogas en las diversas regiones. San Martín y Ucayali son de las regiones con mayores niveles de narcotráfico, y han sido aquellas en las cuales la Policía Nacional del Perú ha realizado más labores como el decomiso, destrucción de drogas y materia prima, incautación de vehículos, bienes y armamento, destrucción de pozas de maceración y pistas de aterrizaje y demás. No obstante, el 48% de esfuerzos nacionales han sido sobre San Martín, y el 26% sobre Ucayali, pero el resto de regiones ha caído en un abandono mayor, lo cual a largo plazo logró una menor producción de coca y cocaína en estas regiones, pero un fuerte incremento a nivel nacional².

Otro de los efectos más fuertes de la plantación de coca sin mayores regulaciones, y la producción de cocaína, los cuales han sido investigado organismos de cooperación internacional como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, y demás, es el efecto en los ecosistemas. El proceso de plantación de la hoja de coca y procesamiento en pasta básica conlleva un alto índice de deforestación, pérdida de suelos, disminución de recursos hídricos, consecuente pérdida de biodiversidad, y contaminación de las aguas superficiales y subterráneas.

Esto afecta directamente a la población en su conjunto y bienestar en cuestiones sanitarias, sin sumergirse en las consecuencias sociales, como la pobreza y miseria de las localidades y sociedad en su conjunto, ya que son privados del sustento proveído por su flora y fauna. En la economía esto puede ser visualizado al contar con menores índices de trabajo generado por sectores como el turismo ambiental y cultural.

Conclusión

El problema del narcotráfico en América Latina sigue vigente y, si bien ha perseguido al Perú a lo largo de su historia, es necesario continuar revisando y tratando. El tema es de suma importancia debido a que constantemente las organizaciones criminales y cárteles mexicanos continúan su proceso de expansión, afectando a las naciones en sectores sociales, económicos, ecológicos y culturales. Es por ello, que la lucha contra las drogas debe mantenerse, pero actualizando sus mecanismos ya planteados, y coordinando políticas públicas multisectoriales e interestatales. El efecto globo va a continuar amenazando tanto a los países del Caribe como a los de América del Sur si es que en los Estados con las organizaciones narcoterroristas que traspasan naciones no se toman políticas adecuadas.

Es por ello, que el Perú puede tomar como una oportunidad para posicionarse dentro de la comunidad internacional el reafirmar su postura por la lucha contra las drogas, pero brindando perspectivas distintas para analizar el problema y adaptarse a las nuevas necesidades; como la lucha contra una 'cultura' de las drogas, la cual en el caso colombiano comienza a existir, dado la amenazante multiplicidad de actores.

Es necesario que institutos nacionales como el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN) investiguen la viabilidad de adoptar posturas diversas que no solamente impliquen el usual prohibicionismo propuesto por los Estados Unidos históricamente, sino la regulación de ciertos productos, y cómo podría ser aplicada en los distintos casos regionales y fronterizos, tomando en consideración la voluntad de la población para cooperar con las distintas medidas.

² Anexo: Imagen N°2

La cooperación regional va a ser clave para poder solucionar la amenaza narcoterrorista, por lo que una mayor cooperación en seguridad fronteriza, además de mayor llegada del gobierno es lo pertinente. Estas áreas deberán ser tomadas más en consideración por el Estado y la sociedad en su conjunto para que el Perú pueda sentirse como una nación verdaderamente integrada en su bicentenario, y que la diversidad cultural termine por ayudar a nuestro crecimiento como sociedad, en vez de ser un impedimento para que los peruanos cooperen entre sí mismos.

Referencias

- Acosta, L. J. (2020, 22 octubre). Cuatro carteles mexicanos controlan la compra y el tráfico de cocaína en Colombia: funcionario. U.S. <https://www.reuters.com/article/colombia-mexico-drogas-idLTAKBN2772D9>
- BBC News Mundo. (2021a, agosto 31). Por qué en Colombia se está produciendo más cocaína si hay menos cultivos de coca. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58312598>
- Business Insider. (2013, 13 julio). 16 Maps Of Drug Flow Into The United States. <https://www.businessinsider.com/16-maps-of-drug-flow-into-the-united-states-2012-7?international=true&r=US&IR=T>
- Caparrós, E. (s. f.). Crimen organizado, corrupción y terrorismo. Universidad de Salamanca. <https://ced.usal.es/crimen-organizado-corrupcion-y-terrorismo>
- De Falen, B. N. (2014, 1 diciembre). El mapa del narcotráfico en el Perú. Repositorio PUCP. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/39934>
- Deutsche Welle (2020, 4 agosto). Narcotráfico: la cadena de capos que corrompe América Latina. DW.COM. <https://www.dw.com/es/la-evoluci%C3%B3n-del-narcotr%C3%A1fico-la-cadena-de-capos-que-corrompe-a-am%C3%A9rica-latina/a-54426335>
- Fisher, S., & Semple, K. (2020, 30 diciembre). Más rutas marítimas, túneles y drones: los cárteles mexicanos se adaptaron a la COVID-19. The New York Times. <https://www.nytimes.com/es/2020/12/30/espanol/america-latina/carteles-drogas-coronavirus.html?auth=login-google1tap&login=google1tap>
- Global Financial Integrity. (2019, 12 marzo). Transnational Crime is a \$1.6 trillion to \$2.2 trillion Annual “Business”, Finds New GFI Report <https://gfintegrity.org/press-release/transnational-crime-is-a-1-6-trillion-to-2-2-trillion-annual-business-finds-new-gfi-report/>
- Madaf, K. A. C. (2019, 10 junio). Costa Rica: Narcotráfico vs. Democracia – DemoAmLat. DemoAmLat - Influencia negativa del régimen iliberal cubano en América Latina. <https://demoamlat.com/costa-rica-narcotrafico-vs-democracia/>
- Maihold, G. (2014). El narcotráfico y su combate, sus efectos sobre las Relaciones Internacionales (Primera edición, 2014 ed., Vol. 1). Konrad Adenauer Stiftung.
- Serrano, T. (2016, 2 junio). Perú: El Callao y cómo las mafias internacionales del narcotráfico utilizan las rutas náuticas y2. Infodefensa. <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3118551/peru-callao-como-mafias-internacionales-narcotrafico-utilizan-rutas-nauticas-y2>
- Teletica.com Redacción. (2017, 14 noviembre). Tres poderosos cárteles de la droga mexicanos tienen influencia en Costa Rica. Teletica. https://www.teletica.com/noticias/tres-poderosos-carteles-de-la-droga-mexicanos-tienen-influencia-en-costa-rica_178290
- Thomas Jr., J. E. (2009). Narco-Terrorism: Could the Legislative and Prosecutorial Responses Threaten Our Civil Liberties? Law2.wlu.edu. <https://law2.wlu.edu/deptimages/Law%20Review/66-4ThomasNote.pdf>
- UNDOC. (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos. UNODC. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

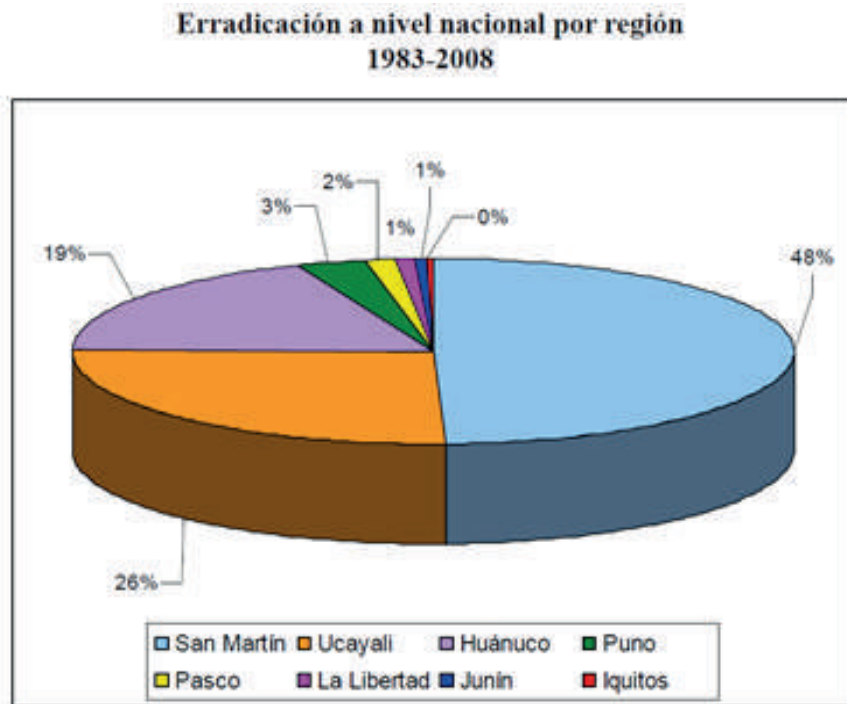
Imágenes

Imagen N°1



Business Insider. (2013, 13 julio). 16 Maps Of Drug Flow Into The United States. : <https://www.businessinsider.com/16-maps-of-drug-flow-into-the-united-states-2012-7?international=true&r=US&IR=T>

Imagen N°2



Fuente: CORAH - NAS. Elaboración: IDEI

De Falen, B. N. (2014, 1 diciembre). El mapa del narcotráfico en el Perú. Repositorio PUCP. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/39934>

INTELIGENCIA ESTRATÉGICA PARA LA GEOPOLÍTICA Y EL PODER EN LA ERA ACTUAL

Wilber Vargas Huanca
Universidad de Salamanca
wilbervargashuanca@gmail.com

Master en Cooperación Internacional para el Desarrollo por la Universidad de Salamanca, España; Bachiller en Ciencias Económicas por la Universidad Nacional Federico Villarreal; Ingeniero Agroalimentario por la Universidad de Salamanca; ha ejercido la docencia en Instituto Educación Superior Tecnológico Público de las Fuerzas Armadas; Instituto científico y Tecnológico del Ejército; Universidad Nacional Federico Villarreal; Tecnológico de Monterrey (México); Universidad Global del Cusco. Fue colaborador externo del Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú.

Resumen

Los cambios tan vertiginosos y sumamente complejo del mundo actual, ante las limitaciones del espacio vital, la presión demográfica, el dominio del poder en el escenario internacional, hacen que los países demanden sofisticadas estrategias geopolíticas sostenido por todas las restantes políticas nacionales con una Inteligencia estratégica dinámica, guiada por los altos intereses nacionales. La conservación de la Patria, la sostenibilidad de los recursos vitales, los intereses nacionales, la definición de riesgos y amenazas, el análisis del escenario mundial y el análisis de escenarios del futuro demanda del desarrollo colaborativo y complementario de la Geopolítica y la Inteligencia. Con la Geopolítica analizamos procesos a medio y largo plazo, con la Inteligencia realizamos análisis y previsiones a corto plazo y la inteligencia estratégica nos ayuda a detectar amenazas a medio y largo plazo. La Geopolítica y la Inteligencia estratégica requieren elementos humanos con altas capacidades y formación científica y humanística. Sin embargo, en países con bajos niveles de educación superior, el desarrollo de la geopolítica y la Inteligencia puede caer en condicionamientos mediáticos impulsados por intereses subjetivos no estatales que inducen a la autodestrucción del Estado y la fragmentación territorial tal como pasa actualmente en Medio Oriente y en norte de África. El potencial humano incorporado a la Inteligencia debe tener como principios fundamentales la defensa de intereses nacionales, la defensa de recursos vitales, la conservación de la sociedad jurídica y políticamente organizada “Estado” más allá de interés económicos, personales, políticos etc. Los intereses nacionales son transversales a las políticas de gobierno. La Inteligencia para no caer en las trampas del clientelismo político y en visiones cortoplacistas, debe guiarse de intereses nacionales más que del mandato de gobiernos de turno, en este sentido para todos los que habitan y habitarán un territorio es importante la geopolítica y la inteligencia estratégica. El horizonte de sentido de las motivaciones, los valores y los objetivos de la Geopolítica y la Inteligencia es el interés superior de la nación y la conservación de la Patria.

Palabras clave: Inteligencia, Geopolítica, servicios de inteligencia, intereses nacionales.

Abstract

The vertiginous and extremely complex changes of the current world, given the limitations of living space, demographic pressure, the dominance of power on the international stage, make countries demand sophisticated geopolitical strategies supported by all other national policies with a strategic Intelligence dynamic, guided by high national interests. The conservation of the Homeland, the sustainability of vital resources, national interests, the definition of risks and threats, the analysis of the world scenario and the analysis of future scenarios demand the collaborative and complementary development of Geopolitics and Intelligence. With geopolitics we analyze medium- and long-term processes, with Intelligence we carry out short-term analyzes and forecasts, and strategic intelligence helps us detect medium- and long-term threats. Geopolitics and Strategic Intelligence require human elements with high capacities and scientific and humanistic training. However, in countries with low levels of higher education, the development of geopolitics and intelligence can fall into media conditioning driven by subjective non-state interests that lead to the self-destruction of the State and territorial fragmentation, as is currently the case in the Middle East and in North Africa. The human potential incorporated into Intelligence must have as fundamental principles the defense of national interests, the defense of vital resources, the conservation of the legal and politically organized society "State" beyond economic, personal, political interests, etc. National interests cut across government policies. Intelligence, in order not to fall into the traps of political clientelism and short-term visions, must be guided by national interests rather than by the mandate of governments in power. In this sense, geopolitics and strategic intelligence are important for all those who inhabit and will inhabit a territory. . The horizon of meaning of the motivations, values and objectives of Geopolitics and Intelligence is the superior interest of the nation and the conservation of the Homeland.

Keywords: Intelligence, Geopolitics, intelligence services, national interests.

Introducción

Es naturaleza de todo ser vivo defender su espacio vital, y si ya lo tiene claro, entonces pensar en la seguridad de ésta. En el mundo existen grupos de poder que se esfuerzan en controlar países y personas para garantizar su seguridad y bienestar para lo cual emplean sofisticados instrumentos como sistemas, tecnologías, estrategias: entre ellas la Inteligencia y la geopolítica para lograr ese objetivo en el mundo (Baños, P. 2017). A escala global el poder del conocimiento aplicado a la potencia militar, la capacidad económica, la diplomacia, los recursos naturales y la comunicación estratégica, entre otras, se han convertido en las herramientas habituales de los estados y otros grandes actores geopolíticos como las empresas multinacionales para alcanzar sus fines (Baños, P. 2018).

El dominio de la mente humana que usan los poderes mediático, cibernético y cognitivo han inducido a la relativización de la vida del ser humano y han alejado profundamente de las preocupaciones fundamentales del interés colectivo, como son la conservación de intereses vitales de las futuras generaciones. Inmersos en una multitud de problemas y presionados por las premuras de tiempo para resolver los propios, de los acelerados procesos de la vida, lo más probable es caer en un proceso rutinario que impida ver con claridad los objetivos de las acciones (Bajo & Fuerzas Armadas, 2010). Cuando observamos la rutina de las unidades de nuestras FFAA llegamos al convencimiento que las tareas realizadas son una finalidad en sí mismas, que pueden ser desempeñadas de modo autónomo y sin directriz alguna. Sobre todo, cuando se lleva tiempo en una misma función, y máxime si ésta es de cierta relevancia. Sin duda, se está hablando del caso de la Inteligencia, como la información procesada para la toma de decisiones desde un conjunto de análisis, acciones, operaciones, procedimientos y actividades sistematizados.

En un mundo complejo, crítico, incierto, multiforme y precipitado las generaciones actuales tenemos la enorme responsabilidad de adoptar decisiones cada vez mayor en número, de muy superior calado y trascendencia, mucho más permeables a la opinión pública en tiempos récord con escasa posibilidad de maduración cognitiva, menor tiempo para madurarlas, caen en la tentación, no siempre consciente, de apoyarse plenamente en la Inteligencia, rayando a veces la imprudencia, sin mayores pérdidas de tiempo ni en dirigir adecuadamente el proceso ni, mucho menos, en contrastar el producto recibido.

Cierto es que tanto los brevísimos tiempos de reacción, como el inmenso volumen de información disponible dejan muy poco margen de maniobra a los responsables de las decisiones de ámbito estatal. Estas actitudes pueden degenerar resultados en el sistema, o convertir en una práctica de abandono intencional una excusa adecuada ante decisiones que puedan desembocar en controversia o se conviertan en fracasos de cualquier orden. El no tener directrices claras y bien definidas suele dar espacio a formas de eludir posibles responsabilidades futuras. El enlace entre los decisores del más alto nivel de la administración de un Estado, encargados de la gestación, planificación y ejecución de la Geopolítica y la Inteligencia, debe estar forjado con sólidos eslabones que configuren una cadena lo suficientemente robusta como para anclarla eficazmente a los más firmes pilares del Estado (Bajo & Fuerzas Armadas, 2010). La Geopolítica para la estabilidad, la conservación social y la supervivencia del Estado requiere el desarrollo de un sofisticado sistema de Inteligencia estratégica.

El concepto de inteligencia estratégica está estrechamente ligado con las estrategias militares; en general, se ha entendido como un conocimiento específico, codificado, secreto y oculto que manejan algunas entidades militares y gubernamentales, concebido como un producto integrado a la seguridad nacional y desarrollo de un país (Garden, 2003, Nelson y Rose, 2012). Este conocimiento específico es requerido para la creación de planes nacionales de defensa, generar planes en operaciones militares y la protección integral de un país, a partir de lo cual se generan planes de prevención ante catástrofes relacionadas con las guerras (Hussain, 2009, Marrin, 2011).

Según Aguirre, J. (2015) en “Inteligencia estratégica: un sistema para gestionar la innovación”, la inteligencia estratégica tiene aportes de distintas disciplinas académicas como economía, finanzas, administración e ingeniería. Para comprender de forma integral se considera a la vigilancia tecnológica, la inteligencia competitiva, roadmapping tecnológico, prospectiva estratégica y la gestión del conocimiento como herramientas asociadas a la inteligencia estratégica.

La integración y vinculación de las diferentes perspectivas empleadas permite generar una comprensión integral de la inteligencia estratégica. La inteligencia estratégica es el “análisis integral, que contempla estudios del pasado, presente y futuro, transformando información en conocimiento útil para la toma de decisiones, a partir del análisis de líderes a nivel mundial, redes de cooperación, instituciones pioneras en publicación (...), a partir de un plan estratégico, en el cual se brinda la posibilidad de planificar y formular estrategias tecnológicas, minimizando la incertidumbre, con la finalidad de gestionar exitosamente proyectos de innovación y el fortalecimiento de las organizaciones” (Aguirre, 2015).



Figura 11. Modelo conceptual de inteligencia estratégica en Aguirre, J. (2015)

Geopolítica e Inteligencia

La Geopolítica ante la innegable globalización y la creciente interdependencia entre países, ha evolucionado de la comprensión e interpretación de procesos políticos en el espacio físico concreto, al estudio del de poder y su relación en todo el globo terráqueo e inclusive al espacio exterior al propio planeta, por ejemplo, la necesidad de buscar nuevas fuentes de energía como el Helio Fen la Luna por parte de las potencias mundiales (Bajo & Fuerzas Armadas). La Geopolítica en dinamismo global profundiza de forma sistemática el estudio del pasado, del presente y el futuro descifrando escenarios para adelantar acciones que produzcan beneficios para los intereses nacionales y la conservación de la Patria. En el escenario internacional su finalidad es influir en los asuntos de la esfera internacional y escala global, evitando, al mismo tiempo, ser influidos, regir los designios mundiales, impedir que otros actores internacionales lo hagan sobre los suyos propios, procurando que nadie tenga capacidad para injerir en sus decisiones (Bajo & Fuerzas Armadas).

En tiempos de suma competitividad la Geopolítica es la orientadora de las demás políticas nacionales como la económica, la diplomática, la militar, la sanitaria, la medioambiental, la social, la de seguridad, etc, a las cuales aglutina. Casi nada, de los que sucede en un país puede desligarse completamente de la situación internacional, de las tendencias mundiales, de los riesgos comunes, de las ideologías dominantes, de la escena económica global, del cambio climático.

Sin el dominio del conocimiento y las tecnologías para la seguridad y defensa, la complejidad y la confusión aumenta, se hace cada vez más imprescindible para los decisores geopolíticos disponer de Inteligencia precisa con capacidad de vislumbrar acontecimientos futuros. La eficacia de la aplicación de la Geopolítica de un Estado depende de la determinación de los intereses de la colectividad, que serán aplicados para las estrategias globales mediante la diplomacia formal o discreta como geoestrategias formado de medios y acciones precisas para satisfacer las necesidades geopolíticas del Estado con implicaciones internacionales.

Según el experto Pedro Baños, la Geopolítica, para desarrollar sus valoraciones, debe seguir un esquema “Necesidades-Exigencias-Objetivos-Medios” materializado en “Intereses-Políticas-Estrategias-Acciones y Recursos” esquemas que responden a las preguntas “Para Qué-Qué-Cómo Con qué”.

Necesidades, exigencias, objetivos, medios

Las necesidades son los elementos impulsores de cualquier acción geopolítica, todas aquellas relacionadas con la supervivencia y la seguridad del Estado, los padres del pensamiento geopolítico, como Ratzel o Kjellen consideran al Estado como un ser vivo y se debe concederle las mismas necesidades, se pueden incluir la inviolabilidad del territorio, la protección de la vida y el bienestar de su población, la preservación de su tradicional modo de vida y sus valores propios, así como garantizar su soberanía, su independencia y su régimen político-jurídico. Para que estas necesidades sean adecuadamente satisfechas se crean los intereses externos e internos, que surge de la síntesis de intereses de la población que se deben identificar, fomentar y defender. Los factores que actuarán tanto de fomentadores como de limitadores de dichos intereses son los aspectos relacionados con las características poblacionales respecto a la cantidad, educación, culturas, lenguas, etc.; por otro, los del territorio recursos naturales, amplitud, orografía, hidrografía, clima, etc.); aspectos a la psicología o comportamiento social, autoestima, estas pueden estar vinculados de aspectos históricos, el legado cultural, la realidad socioreligiosa-política actual, las aspiraciones de gobernados y gobernantes, el sistema jurídico, las influencia ideológicas o el espíritu belicoso pacifista dominante (Bajo & Fuerzas Armadas). intereses, tanto de índole interna como externa.

La Geopolítica está relacionada a intereses externos y estas pueden dividirse en particulares y compartidos. Bajo & Fuerzas Armadas (2010) considera que las particulares buscan proporcionar seguridad al Estado y sus ciudadanos desde lugares distantes del propio territorio nacional:

- Mantener a toda costa la independencia y la libertad para la adopción de decisiones, impidiendo para ello cualquier tipo de injerencia externa, sea política, económica o simplemente cultural;
- Lograr la igualdad, de no poderse obtener cierta ascendencia, en las relaciones con otros Estados y agentes internacionales;
- Fomentar y mantener la prosperidad económica del Estado y sus ciudadanos, mediante una provechosa relación comercial, un flujo ininterrumpido de recursos naturales y energéticos, así como la defensa y ampliación de las redes de comunicación –tanto terrestres, como las muy fundamentales marítimas– la protección eficaz de capitales, la adecuada circulación de bienes y mercancías, y la salvaguardia de las finanzas;
- Alcanzar y consolidar una reconocida y prestigiosa posición en el orden internacional, que proporcione suficiente buena imagen, influencia y respeto, e incluso el debido efecto disuasorio ante hipotéticos actos adversos.

Los intereses compartidos para garantizar la supervivencia del Estado se establecen en el derecho y organizaciones internacionales y supranacionales para una protección superior lejos del alcance de medios y recursos propios, que a la vez contribuirán en la seguridad internacional contra los actos de terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, la criminalidad transnacional, el tráfico de drogas, de personas y contra la seguridad ambiental (Bajo, PB & Fuerzas Armadas, 2010; Vargas-Huancá, 2017c; Alda Mejías, & Sampo, 2019).

La Inteligencia estratégica recurso potencial de la Geopolítica

En un mundo globalizado es absolutamente fundamental disponer de una buena Inteligencia que apoye con eficacia a la Geopolítica y esta tarea en específico recae en la Inteligencia estratégica. Pero también se debe hacer en todas las Inteligencias en cada una de sus fases, comenzando por la determinación y confirmación de los intereses nacionales, ya que estas son la columna vertebral de todo el proceso geopolítico, de la Inteligencia y del sistema de defensa nacional. Debido a que hay experiencias desastrosas, en Estados sumamente débiles donde grupos privados foráneos al capturar el espacio de decisión de intereses nacionales, cierran el flujo entre Geopolítica e Inteligencia introduciendo directa o tácitamente intereses particulares que luego inducen a un trabajo desorientado de la Inteligencia, al igual que otras instituciones estatales, trabajan despistados priorizando intereses particulares que tienen muy buen reflejo a corto plazo y desastroso para los intereses colectivos o nacionales a largo plazo. Para adoptar decisiones geoestratégicas se requiere exponer el “cómo” se va a ejecutar en presencia de riesgos y amenazas sobre los intereses y el contexto global, actual y previsible futuro. En la fase de aplicación de los medios y acciones la Inteligencia participa en la vigilancia del desarrollo de los acontecimientos (Bajo, PB & Fuerzas Armadas, 2010). La Inteligencia abre camino a los fines Geopolíticos para: determinar intereses; concretar riesgos y amenazas; analizando el escenario mundial; monitorizando el devenir de la situación. La Geopolítica concentrado en acciones multidisciplinarias y competitivas por el control de todo o parte del ámbito internacional, la Inteligencia debe actuar identificando amenazas, objetivos, medios e intenciones, más allá de las apariencias cuando todos los Estados ocultan sus intenciones que otorga un gran poder al que sabe encubrir sus verdaderos intereses, si el medio interno de un Estado es cruel y despiadado, el internacional no conoce amigos permanentes (Bajo, PB & Fuerzas Armadas, 2010), justamente para reducir incertidumbres y riesgos de confrontación se necesita un modelo de diplomacia camaleónica que facilite la adopción de eficaces, eficientes y exitosas decisiones y acciones de índole Geopolítica. No cabe la menor duda que un Estado será capaz de ejecutar una adecuada Geopolítica con rapidez y solvencia si, y sólo si, dispone de una adecuada Inteligencia estratégica que redunde en provecho de la Geopolítica.

Este tipo de Inteligencia estratégica para la Geopolítica debe ser capaz, con sus investigaciones, análisis, actividades y operaciones expresar las lógicas del conflicto internacional y las vigentes geoestrategias de supremacía y dominación en el escenario mundial muchas veces muy sutiles lo que hace que no siempre sea sencillo confirmar su existencia, mostrarlas a la luz, ni valorar todo su calado y transcendencia (Bajo & Fuerzas Armadas, 2010). Las aproximaciones geoestratégicas suelen ser sumamente indirectas, apoyadas por actuaciones conjuntas de la diplomacia opaca y la Inteligencia mediante acciones psicológicas, maniobras de intoxicación, desinformación y sobreinformación para alcanzar los objetivos deseados.

En esta compleja guerra intelectual, la Inteligencia cumple el rol de interpretar hechos y circunstancias propios de la rivalidad entre fuerzas ya que, desde el punto de vista Geopolítico, el mundo está en permanente competición y conflicto, sobre todo en sus aspectos económicos (Bajo & Fuerzas Armadas, 2010) donde las relaciones de poder globales, debe recaer más sobre la habilidad de expertos analistas apoyados por un manejo estadístico de Big Data. La Inteligencia estratégica demanda la formación de equipos multifacéticos e interdisciplinarios con amplio dominio de dos o más campos de conocimiento, como la neurociencia, biología del comportamiento, biología de la conservación, psicología social, la sociología, la antropología, la historia, la geografía, la economía, la cultura y la demografía. La Inteligencia estratégica para Geopolítica o la Inteligencia geopolítica estratégica debe incluir sectores militares en el equipo ya que su amplia experiencia y su conocimiento sobre cómo hacer las cosas, deben ser rentabilizados al máximo la coparticipación de elementos civiles y militares para la geopolítica y defensa nacional es debido a que ya no se puede garantizar suficientemente la supervivencia del Estado con la exclusiva protección militar de sus fronteras (Bajo & Fuerzas Armadas, 2010), actualmente con la globalización han surgido hay otros riesgos y acciones, amenazas multidireccionales que tienen máximas implicaciones sobre los intereses vitales de la defensa nacional y la geopolítica del Estado, por lo que se requiere equipos sumamente dinámicos consientes de la alta responsabilidad y sin liderazgos marcados.

Acción Geopolítica

La Geopolítica con el aporte de la Inteligencia se ocupa del medio y del largo plazo. Comparado con, la Geopolítica lo efectúa de modo mucho más detallado y profundo, más localizado en las causas, en los porqués y en los paraqués, con una visión más global y genérica que el análisis de la Inteligencia que realiza de forma más concisa por su propia naturaleza, siendo estratégico en la determinación adversarios, complots y traiciones evitando el espejismo de que están en todos los lugares.

El analista geopolítico tiene siempre presente que los intereses nacionales prevalecen por encima de cualquier otra consideración y está obligado a desconfiar tanto de enemigos como de aliados, por su propia temporalidad, siendo consciente de que las alianzas suelen, cambiar rápidamente.

La Geopolítica debe contar con expertos en todos los campos afectados por los intereses nacionales. Politólogos, políticos, diplomáticos, militares, psicólogos, sociólogos, geógrafos y expertos en relaciones internacionales y en amenazas concretas han de formar parte de un conjunto integrador de conocimientos diversos (Bajo & Fuerzas Armadas, 2010), ya que su tarea es configurar un mapa estratégico a largo plazo, que vincule los intereses nacionales con los procedimientos y los medios para alcanzarlos. Sus resultados en un análisis de prospectiva arrojan una lista de alternativas de previsiones. Las respuestas a los interrogantes y las dudas sobre el desarrollo y la ejecución, cuya resolución y verificación de respuestas geopolíticas recae sobre la Inteligencia, en este sentido la Geopolítica formula cuestiones pertinentes y precisas a la Inteligencia que será el faro orientador de sus acciones sin desgastar personal de la Inteligencia en esfuerzos inútiles, muchas veces alejados de los verdaderos intereses de la nación.

Una Geopolítica efectiva no se concentra en las preocupaciones cotidianas ni en la condicionada por la política interior, sus analistas tienen que ser capaces de examinar las modas, tendencias y las exigencias del momento, de los reales objetivos esenciales de la nación. El analista geopolítico es capaz de comprender todas las situaciones, no lleva implícito su justificación ni la adhesión a ningún concepto, evitando las ideas preconcebidas y los prejuicios. Es esencial que estos analistas no estén en la cotidianidad de las funciones administrativas ni operativas del día a día.

Sus análisis a largo plazo se convierten en valoraciones acertadas cuando están en contacto permanente con la realidad, disponiendo de tiempo y de espacio mental suficiente para llevar a cabo sus profundas reflexiones. La Geopolítica y la Inteligencia no se interfieren al estar al servicio del Estado y de sus ciudadanos, en países con una alta des legitimidad estatal y crisis social los miembros de la Inteligencia suelen tomar las riendas del poder, dado que ejercen sus acciones desde la sombra y disponen de toda la información y de poderosos medios de coerción, en las sociedades democráticas consolidadas esto es impensable e inaceptable, y debe evitarse a toda costa (Bajo & Fuerzas Armadas, 2010), en Latinoamérica, países con altos niveles de problemas sociales, los sistemas de inteligencia han sido cooptados por poderosas empresas multinacionales, en caso Perú por las empresas mineras de donde proceden constantemente los altos directivos de las entidades de la Inteligencia nacional.

Inteligencia Geopolítica

Mientras la Geopolítica se ocupa del largo plazo con una aproximación muy global; la Inteligencia se centra en los detalles, en el corto plazo, en las evoluciones de hechos y situaciones. La Inteligencia debe proporcionar conocimiento y sobre comprensión de los acontecimientos, su valor reside en los análisis y en las previsiones de escenarios y en su capacidad de acierto en la prospectiva. Es especialmente importante para conservar una nación, encargar la dirección de la Inteligencia a un verdadero hombre de Estado consciente de los valores fundamentales, y capaz de transmitir incluso lo que la audiencia política temporal no desea oír, en la elección de los directivos debe primar el valor moral, patriotismo y no ser capaz de complacer sumisamente al poder de turno. Sin aferrarse al cargo, con una actitud alejada de la altivez o la prepotencia, con una autoexigencia y consciencia de que debe tener la mente puesta en fines más elevados de la nación. Nada debe impedirle informar con el mayor rigor y precisión posible, tan sólo pensando en el beneficio del Estado y sus ciudadanos. De otro modo, podría ocasionar grandes perjuicios, de imprevisibles consecuencias, tal como sucede actualmente en varios países donde se ha permitido la captura de la dirección de la Inteligencia por elementos provenientes de intereses privados que priorizan interés que en anda benefician ni al estado ni a la sociedad a largo plazo, siendo esta un grave error que a la larga cimienta una severa crisis al Estado.

La Inteligencia es un complemento necesario e imprescindible de la Geopolítica, pero precisa también de su guía para realizar un cometido eficaz. Motivo por el cual es tan importante que esté perfectamente definida la finalidad geopolítica del Estado. El momento donde se inicia el proceso de dirección que orientador de la investigación, surge la necesidad de conocer de la Geopolítica. Este instante es clave para enriquecer la relación entre la Inteligencia y la geopolítica. La Inteligencia aconseja y estimula a la Geopolítica a que se plantee preguntas. Siempre en cuando haya una adecuada dirección geopolítica al nivel más elevado. La Inteligencia sin dejar de ser proactiva no debe ocupar los vacíos de poder y decisión para evitar acusaciones cuando surjan crisis por la responsabilidad de haber tomado.

En sistemas democráticos la alternancia política es importante la memoria histórica y mantener es la tarea de la Inteligencia llevado a cabo por buenos profesionales para aplicar una correcta geopolítica. Al llegar al poder, los puestos más elevados para una amplia confianza en la Inteligencia por parte de los analistas de la Geopolítica hayan cambiado en buena parte sus integrantes. Una vez adoptadas las decisiones geopolíticas, la Inteligencia será capaz de ir comprobando sobre el terreno y con sus análisis precisos la validez de lo adoptado, proponiendo las modificaciones necesarias. De esta manera, la Inteligencia, con su capacidad para ir descifrando lo que sucede en el mundo, va adecuando los objetivos de la Geopolítica a la realidad estratégica, económica y política de la esfera internacional (Bajo & Fuerzas Armadas, 2010). La Inteligencia debe ser capaz de comprender, analizar y transformar en acciones los objetivos geopolíticos sin las restricciones de entes del Estado como la diplomacia o el Ejército, este lo convierte en el exponente de las verdaderas intenciones de la Geopolítica, sin las limitaciones externas, en la estrategia invisible de la Geopolítica, la Inteligencia va a ser un excelente actor, discreto y eficaz, con enormes capacidades de actuación, disuasión y prevención (Bajo & Fuerzas Armadas, 2010).

Ante el incremento de la incertidumbre y la prosperidad de la sociedad líquidas, la Inteligencia se obligado a adaptar sus capacidades para lidiar en una sociedad deseosa de la seguridad multidimensional donde pueda ser capaz de identificar las amenazas y clasificarlas los fenómenos no solo humanos si no también climáticos y naturales que pueden afectar a la población humana. Vigilantes de extremismos ideológicos, religiosos que pueden inducir a una caótica situación o de pandemias que puede causar zozobra. La Inteligencia debe transmitir informes en momento preciso, oportuno, a la persona correcta y saber comunicar el mensaje esencial.

Relaciones sinérgicas y críticas entre la Inteligencia y la Geopolítica

Una perfecta simbiosis entre Geopolítica e Inteligencia puede producir magníficos resultados para los intereses del Estado (Bajo & Fuerzas Armadas, 2010). La sinergia que producen ofrece resultados muy superiores, los casos de esta sinergia colaborativa se centran en diplomacia clandestina (o secreta), que realizan, en mayor o menor medida, todos los Estados. Para este tipo de acción de la Geopolítica que busca influir en las relaciones internacionales y en las decisiones mundiales hace falta una Inteligencia estratégica muy precisa, que evite el más mínimo error. Las estrategias invisibles con acciones clandestinas o encubiertas, efectuadas al más alto nivel desde una operación estratégica efectuada por fuerzas de operaciones especiales, a la actuación de agentes clandestinos. Los decisores y analistas geopolíticos realizarán eficientemente, basándose en el principio “que no se puede dar a conocer lo que se ignora”.

Por otro lado, se ha observado en muchos países del medio oriente y África del norte donde sus gobernantes han cometido graves errores provocando repercusiones difíciles de superar durante años, en ellas, la Inteligencia, ante la falta de claras, precisas y concisas directivas Geopolíticas realistas, han sido subsumidas por políticas partidistas, grupos económicos y cortoplacistas del momento, llevando a vulnerar los intereses de toda la nación y la consecuente desestabilidad social y política. En la mayoría de los países del mundo, la Inteligencia es un elemento del Estado muy especializado por lo que suele tener una percepción parcial de las cosas, sesgada e influenciada por emociones o percepciones relativas (psicológicas) donde el secretismo, la sospecha, el permanente recelo, la actuación en la sombra y el empleo de procedimientos complejos, implica que lo más probable es que no tenga una visión abierta y global, carente de la claridad que se precisa un buen análisis que se ajusta a necesidades de índole geopolítica.

Por eso, es fundamental la dirección oportuna de la Inteligencia, la cual debe tener perfectamente claro su entrega a los fines más altos del Estado muy bien delimitados. Multitud de casos demuestran que es demasiado habitual el hecho de que algunos políticos deliberadamente no den misiones claras a la Inteligencia para no asumir las responsabilidades o dan misiones poco estratégicas para los intereses del Estado. La Inteligencia debe ser lo suficientemente astuta para provocar que los políticos dejen claro su rastro en la decisión, en la dirección del proceso, mediante planes y cometidos detallados para la aprobación del responsable. Si el personal de la Inteligencia cae en la trampa de la política, del servilismo político o mercantilista ya que es más fácil y tentador que alagar al poder, a la larga se convertirá en un descrédito para ellos mismos.

La Inteligencia, consciente de su labor al servicio del Estado debe estar despolitizada, y en cambio de gobierno es innecesario efectuar cambios estructurales mayores en sus departamentos, permitiéndole seguir con su labor inmediatamente, sin interrupción alguna siempre en cuando todo el personal mantenga su distancia de injerencias privadas políticas o mercantilistas. Si los políticos establecen en el seno de la Inteligencia sus intereses por encima de las nacionales, generara desconfianza, recelos y enemistades innecesarias, con lo que corrompe y debilita la Inteligencia y los intereses nacionales. Los geopolíticos, los estrategas y líderes son responsables de emplear la Inteligencia sin manipularla por lo que conseguirían mayor eficacia y una muy superior lealtad del conjunto. Quien trabaje en la Geopolítica y la Inteligencia deben evitar a toda costa caer en el partidismo, en las ideas predominantes del momento, los dogmatismos, los apriorismos, los prejuicios, la incapacidad para entender a las partes opuestas ya que es peligroso correr el riesgo de emitir juicios anestesiados por los conformismos culturales o las hipocresías de lo políticamente correcto (Bajo & Fuerzas Armadas, 2010).

Inteligencia estratégica y la Geopolítica para una sólida defensa nacional

La inteligencia estratégica, como el conjunto de análisis integral del pasado, presente y futuro que transforma información estratégica y fiable en conocimiento útil para la toma de decisiones (Aguirre, 2015), provee a la geopolítica, material con la que se genera geoestrategias que garantizan la conservación de la integridad territorial la Patria, los intereses nacionales y de su población. La Geopolítica y la Inteligencia estratégica son complementarias y dependiente la una de la otra. Ambas persiguen interpretar hechos e identificar meta sucesos o procesos y causas más allá de lo evidente. La Geopolítica en todas las fases de su proceso requiere del soporte de la Inteligencia analítica. Desde la definición de las necesidades, intereses nacionales hasta la confirmación de escenarios reales.

La Inteligencia estratégica es la lupa que posibilita analizar y efectuar previsiones detalladas de elementos con impactos en largos periodos en plazos de tiempo muy breves (Aguirre, 2015). La Geopolítica y la Inteligencia se aportan constantemente. La Geopolítica es firme y estática respecto a la necesidad de protección y defensa de medios para la conservación de la Patria y el logro de los intereses nacionales, con especial atención en los recursos vitales que son inmutables como el agua, biodiversidad y tierras de cultivo, en este caso el poder del conocimiento puede inducir a variaciones en plazos muy amplios de tiempo.

La Inteligencia estratégica es dinámica sus medios y recursos son los hechos, los análisis, pueden cambiar con inusitada rapidez, sobre todo hoy en día. La Geopolítica es pura reflexión, sin embargo, la Inteligencia estratégica además de reflexión es también acción para incidir en factores que afecten los intereses nacionales a largo plazo. La Geopolítica necesita de la Inteligencia estratégica para ir al ritmo de los acontecimientos mundiales, adaptarse, evolucionar y reformar sus afirmaciones. Aún en el caso de que los intereses vitales no varíen los procedimientos variaran para ello, hace falta conocer nuevos actores, las nuevas amenazas, las nuevas oportunidades, los competidores, los recursos estratégicos, los escenarios de actuación, el estado de la opinión pública, la política interior, las capacidades y las limitaciones reales, etc. Todas estas informaciones serán proporcionadas por la Inteligencia y en específico por la Inteligencia Estratégica.

La geopolítica como la Inteligencia son proactivas. La Geopolítica, aunque sea una cuestión de Estado, se materializa a través de políticos. Pero la Inteligencia estratégica, para ser verdaderamente ecuánime y eficaz, debe estar lo más alejada posible de los planteamientos políticos, aun cuando, como en el caso de la directamente actuando en beneficio de la Geopolítica, se mantenga entre ambas partes una relación fluida. Una vez que los políticos hayan impartido sus directrices, el análisis tiene que realizarse de modo totalmente objetivo e independiente.

La independencia de la Inteligencia en los análisis dará credibilidad ante los políticos, de lo contrario existe el grave riesgo de crear incertidumbre y las autoridades políticas nunca podrán estar seguros, si se les está informando de lo que desean oír, o les transmiten una información contaminada para hacer fracasar sus planes o favorecerán al grupo político opuesto. Los profesionales de la Inteligencia serán conscientes de que su único interés ha de ser el servicio integral en la defensa de los intereses nacionales. Cualquiera dentro de la Inteligencia que se deje arrastrar por el clientelismo político, por la vanidad, por hacer carrera, por dinero o por servilismo, debe tener muy claro que está perjudicando muy seriamente a toda la nación, rompiendo la confianza puesta en él por sus conciudadanos.

Para poder llegar a contar con una acción geoestratégica eficaz, se requiere que lleguen al gobierno personas suficientemente preparados conocedores de la estructura del Estado, sus funciones, las relaciones, la cultura o la idiosincrasia burocrática etc. El gobierno con quien se relaciona cotidianamente la Inteligencia debe ser imparcial en la designación de su labor estratégica. La democracia en países subdesarrollados y en vías de desarrollo con escasa cultura política de su población, ha llevado a personas escasamente preparados para ejercer poder desde el gobierno, por lo que, una vez en establecidos en estos altos niveles decisorios desconocen el significado y utilidad de la Inteligencia, así como sus procedimientos, capacidades, limitaciones y capacidades. Entre los errores más frecuentes son la deficiente interpretación y explotación de los análisis de los expertos en Inteligencia, hasta a veces son desechados, ignorados o despreciados porque no se adaptaban al nivel y capacidad de pensamiento del político, a los planes previstos o a los intereses partidistas o individuales. Una dirección geopolítica clara y firme al servicio del Estado permite que la Inteligencia alcance todo su valor y eficacia. Las motivaciones, los valores y los objetivos de la Geopolítica y la Inteligencia tienen que coincidir, aun cuando trabajen en dominios distintos siempre con las miras puestas en el interés superior de la nación (Bajo & Fuerzas Armadas, 2010).

Referencias

- Aguirre, J. (2015). Inteligencia estratégica: un sistema para gestionar la innovación. Estudios Gerenciales.
- Alda Mejías, S., & Sampo, C. (2019). Las Transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado. Real Instituto Elcano, Centro de Estudios Estratégicos del Ejército.
- Andelman & Marenches. (1992). The Fourth World War. Diplomacy and Espionage in the Age of Terrorism. William Morrow and Company, Inc.
- Atencio, J. (1965). Qué es la geopolítica. Pleamar.
- Bajo, PB & Fuerzas Armadas (2010). Geopolítica e Inteligencia en F. Velasco, D. Navarro, R.Arcos. (2010). La Inteligencia como disciplina científica, Plaza y Valdés Editores.
- Baños P. (2018). El dominio mundial. Elementos del poder y claves geopolíticas. Editorial Ariel.
- Baños, P. (2017). Así se domina el mundo: desvelando las claves del poder mundial. Editorial Ariel.
- Celerier, P. (1965). Geopolítica y geoestrategia. Pleamar.
- Greene, R. (2007). Las 48 leyes del poder. 8ª ed. Espasa Calpe.
- Lacoste, Pierre; Thual, F. (2002). Services secrets et géopolitique. 2ª ed. Lavauzelle.
- Launay, J. (2005). La diplomacia secreta durante las dos guerras mundiales. Belacqva.
- Lorot, P.; Thual, F.(2002). La géopolitique. 2ª ed. Paris: Montchrestien.
- Marenches, Cockrent, Ch. (1986). Dans le secret des princes. Stock.
- Rusbridger, James (1989). The intelligence game. The Bodley Head.
- Thual, F. (2000). Contrôler et contrer. Stratégies géopolitiques. Ellipses.
- Vivens, J. (1961). Geopolítica en Geopolítica y geoestrategia. Universidad de Zaragoza.

EL CONTROL PÚBLICO DE LA DEFENSA NACIONAL: UNA PROPUESTA DE CAMBIO AL ENFOQUE DE LA RELACIÓN CIVIL - MILITAR EN EL PERÚ CON OCASIÓN DEL BICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA NACIONAL

Diego Martín Ferré Murguía
Universidad Camilo José de Cella
diego.ferre@bfr.com.pe

Máster en políticas públicas de seguridad y defensa por la Universidad Camilo José Cella (España), abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Inició su carrera en 1996 en el sector privado. A partir de 2002 ingresa a laborar al sector público en donde se ha desempeñado como Gerente de Asesoría Jurídica de Agrobanco en dos oportunidades, como Gerente de Promoción de la Inversión Privada de la Municipalidad Metropolitana de Lima y secretario técnico de la Comisión de Represión de la Competencia Desleal del Indecopi. Se ha desempeñado como consultor en temas de gestión pública en el Ministerio de Defensa, la Marina de Guerra del Perú, la Fuerza Aérea del Perú y actualmente en el Ejército Peruano. Es socio fundador de la firma BFR Abogados en donde actualmente dirige el área de regulación y gestión pública.

Resumen

El presente ensayo reflexiona sobre el enfoque de la relación civil militar en el Perú y propone un cambio en el mismo, para pasar de una relación antagonista de control, a una relación de integración y cooperación entre civiles y militares en la gestión de la defensa nacional, de cara al Bicentenario de la Independencia del Perú. Para ello, analiza la teoría de control civil del poder militar de Samuel Huntington, así como las acciones de política que se han aplicado en el país desde mediados de los años ochenta y que están basadas en dicha teoría; finalmente se elabora una propuesta que permita superar la dicotomía entre civiles y militares que el enfoque actual plantea realizar un cambio de enfoque de la relación civil militar, dejando de lado los postulados de la teoría clásica del control civil, reemplazándolos por un enfoque de cooperación entre civiles y militares.

Palabras clave: control público, control civil, defensa nacional, relación civil militar

Abstract

This essay reflects on the approach of the civil-military relationship in Peru and proposes a change in it, to move from an antagonistic relationship of control, to a relationship of integration and cooperation between civilians and military in the management of national defense. , facing the Bicentennial of the Independence of Peru. To do this, it analyzes Samuel Huntington's theory of civilian control of military power, as well as the policy actions that have been applied in the country since the mid-1980s and that are based on said theory; Finally, a proposal is made that allows overcoming the dichotomy between civilians and military that the current approach proposes to make a change of approach to the civil-military relationship, leaving aside the postulates of the classic theory of civil control, replacing them with a cooperation approach between civilian and military.

Keywords: public control, civil control, national defense, civil-military relationship

Introducción

¿Son las Fuerzas Armadas deliberantes en el Perú? Esta pregunta solo tiene una respuesta, no; sin embargo, el simple hecho que cada cierto tiempo el poder civil se haga la pregunta evidencia una situación de resquebrajamiento en la relación civil militar, sobre todo si se tiene en cuenta que desde mediados de los años ochenta los sucesivos gobiernos han estado realizando diversas acciones de políticas públicas destinadas a someter el poder militar a un control civil.

La discusión no es exclusiva del Perú, en toda la región, cada cierto tiempo, la relación de poder entre civiles y militares vuelve al foco de atención, y el tema ocupa una parte importante de la discusión académica a la fecha (López 2007, Celi 2008, López Chorne 2016, Diamint 2018, Fonseca 2019, Ramalho, Diamint & Sánchez 2020, Ortiz 2020).

La razón por la que el tema del control civil del poder militar siga siendo objeto de discusión política y académica se encuentra en el enfoque que tiene la relación civil militar en el Perú y la región, la cual es concebida como una relación antagónica entre dos poderes en pugna constante por el poder; ello genera una situación de desconfianza permanente que llevará al poder civil a cuestionarse, cada cierto tiempo, si los militares están siendo o no deliberantes con sus acciones; situación que termina afectando la gestión de la defensa nacional, como será demostrado a lo largo del documento.

Este ensayo hace una revisión de las acciones de política implementadas en el Perú desde la creación del Ministerio de Defensa hasta la fecha, y propone un cambio en el enfoque de la relación civil militar con la finalidad de superar la situación planteada; así, será posible avanzar a la atención de temas más importantes en la agenda de la defensa nacional, de cara al nuevo siglo de vida republicana que se inicia en el Bicentenario de la Independencia Nacional.

La teoría del control civil del poder militar

Las diversas acciones de reforma del sector defensa implementadas en el Perú en los últimos 34 años están basadas, de alguna manera, en la teoría de control civil del poder militar propuesta en la obra *The soldier and the State: The Theory and Politics of Civil - Military Relations* (Huntington, 1957), en la que, desde el enfoque de la ciencia política, el autor analiza la relación que existe entre el Estado y sus Fuerzas Armadas.

En su obra, Huntington señala que, a lo largo de la historia, los Estados han buscado controlar el poder de sus Fuerzas Armadas a través de un modelo de control subjetivo; el cual concibe a la sociedad civil como un universo de grupos asociados en base a sus intereses, y que busca maximizar su poder a costa de minimizar el poder militar; añade, que en este modelo los grupos civiles no reconocen diferencias entre la carrera militar y la política de seguridad nacional, por lo que asumen que el mantenimiento de la paz se sustenta en una reducción del poder militar. El modelo de control subjetivo está basado en una ecuación de suma cero, en donde el incremento del poder militar implica la disminución del poder civil, y viceversa.

En contrapartida al modelo subjetivo, Huntington propone un modelo de control civil que denomina “objetivo”, el cual se sustenta en un alto nivel de profesionalismo de las Fuerzas Armadas y un suficiente nivel de autonomía respecto del poder civil que permita lograr un oficial apolítico; esto generará una reducción natural del poder militar hasta el punto en que se logre el poder necesario para asegurar la seguridad nacional. Según Barrachina (2002) “este tipo de control logra el fin primordial de cualquier sistema de control civil al minimizar el poder militar, y permitir que la fuerza esté lista para llevar adelante los deseos de cualquier grupo que asegure la autoridad legítima dentro del Estado”.

Bajo el enfoque de Huntington, el control que ejercer el poder civil debe ser de naturaleza política, por lo que la conducción del Ministerio de Defensa debe recaer siempre en un civil que lidere la gestión de las Fuerzas Armadas, tanto a nivel político como a nivel presupuestal; por su parte, el nivel estratégico de gestión de la defensa, encargado de formular las recomendaciones sobre niveles de fuerza y el presupuesto militar, debe encontrarse siempre bajo control militar; y el nivel administrativo puede ser manejado de manera dual, ya sea bajo control militar o ejercerse de manera compartida entre civiles y militares.

Finalmente, Huntington advierte que la dificultad para implementar su modelo objetivo radica en que los grupos civiles solo conciben el control de las Fuerzas Armadas en los términos del modelo subjetivo, negándose a aceptar a un soldado profesional, por ello, el control objetivo resulta ser atípico en las sociedades occidentales. Añade, que la participación de los militares en procesos políticos se debe a su bajo nivel de profesionalismo y a la existencia de ideologías antimilitares en la sociedad que empujan a la oficialidad (the officer corps) a asumir roles políticos, situación que, a criterio de Huntington, es la que se presenta en los países de América del Sur.

La política de control civil en el Perú 1987 – 2020

El punto de partida de las acciones destinadas a implementar un control civil de las Fuerzas Armadas en el Perú fue la absorción de los Ministerios de Guerra, Marina y Aviación por el nuevo Ministerio de Defensa en abril de 1987, dispuesta por la Ley N° 24654.

El objetivo detrás de la creación del Ministerio de Defensa era desarrollar un esquema de control unificado en donde “quedaba claro que en las cuestiones de defensa se ejercía la autoridad democrática del presidente y del Congreso y no predominaba una suerte de transacción permanente con los hombres de armas”, de manera similar a democracias más avanzadas, en donde los asuntos de la defensa estaban a cargo de un solo ministerio conducido por un civil (Reyna, 2000).

Sin embargo, la reforma quedó abandonada cinco meses después cuando se aprobó la organización del nuevo ministerio, mediante el Decreto Legislativo N° 434, y se adopta una estructura orgánica similar a la de un comando que “dirige” la labor de las Fuerzas Armadas, antes que la de una organización encargada de conducir la política de defensa nacional¹; a lo cual debe añadirse que, durante sus primeros 14 años de existencia, todos los Ministros de Defensa fueron Generales de División del Ejército Peruano en situación de retiro, circunstancia que claramente contraviene uno de los pilares centrales de la propuesta de Huntington.

Con la llegada del nuevo siglo se retoma el proceso de implementación de la política del control civil del poder militar; en este contexto es designado, por primera vez, un civil como Ministro de Defensa, y se promulga un nuevo marco legal para la gestión de la defensa nacional². Cuatro años más tarde se aprueba el Libro Blanco de la Defensa Nacional (2006), en donde por primera vez se plasma, en un documento oficial, la referencia a una política de control civil de las Fuerzas Armadas³.

En 2006, con ocasión del cambio de gobierno, se declara en reorganización el Ministerio de Defensa⁴ y luego de una labor de casi un año, se promulga una nueva ley de organización⁵. Los cambios más importantes en este período son la creación del Viceministerio de Políticas de Defensa, y la clasificación de todos los puestos de Directores Generales como puestos de carrera civil en el Cuadro de Asignación de Personal del ministerio.

El último hito del proceso revisado se da en 2017, cuando se aprueba mediante Decreto Supremo N° 012-2017 DE y se publica por primera vez⁶ la Política de Seguridad y Defensa Nacional. Si bien el documento presenta un enfoque bastante actualizado respecto a conceptos como “Seguridad Nacional”, no existe ninguna referencia al control del poder militar como si se tratara de un tema superado, a pesar que, como hemos evidenciado, el tema se encuentra muy lejos de estar resuelto.

Balance del proceso

Los cambios reseñados evidencian una clara intención de lograr un control objetivo del poder militar, y se esperaría que, luego de 34 años, el proceso tenga logros que exhibir; sin embargo, este adolece de resultados claros.

¹ Decreto Legislativo N° 434
Artículo 6.-

Conforman la estructura del Ministerio de Defensa:

- a.- El Despacho Ministerial, que comprende los órganos de Consulta, Control, Asesoramiento, Apoyo y Planificación.
- b.- La Secretaría de Defensa Nacional como órgano de planeamiento, asesoramiento y doctrina.
- c.- Los órganos de ejecución: El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea.
- d.- Los Organismos Públicos Descentralizados dependientes del Ministerio de Defensa.

² El paquete de normas que emitió el gobierno de Alejandro Toledo (2001 -2006) consistió en:
- Ley N° 27479, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional
- Ley N° 27860, Ley del Ministerio de Defensa
- Ley N° 28664, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional y de la Dirección Nacional de Inteligencia
- Ley N° 28478, Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional

³ Libro Blanco de la Defensa Nacional
Objetivo 2: Fortalecimiento del sistema político democrático, en donde se consigna como primera política del Estado para la defensa nacional
“Reestructurar el Sector Defensa bajo el principio de subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político legítimamente constituido”.

⁴ Mediante Decreto Supremo N° 018-2006-DE/SG del 1 de septiembre de 2006 se declara en reestructuración el Ministerio de Defensa por un periodo de 300 días hábiles y se crea una Comisión de Reforma integrada por los dos Viceministros, el Secretario General, la Dirección de Economía, la Dirección de Administración, la dirección de Asesoría Jurídica, la Dirección de Política y Estrategia y un representante del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. La labor de la comisión se centró en racionalizar los órganos y organismos del sector, mejorar los sistemas de información y administración, reducir el gasto público, simplificar los trámites administrativos, así como otras funciones que le encargue el ministerio.

⁵ Ley N° 29075, Ley que establece la naturaleza jurídica, función, competencia y estructura orgánica básica

⁶ El documento previo aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-B-2004 fue clasificado como secreto y a la fecha aún no ha sido desclasificado.

Por citar algunos ejemplos, en el período 1987 – 2020 hubo veintinueve Ministros de Defensa, diecisiete de ellos fueron militares en retiro; de los doce ministros civiles ninguno tenía experiencia previa en el sector o tenía estudios universitarios de grado o postgrado vinculados con las funciones del ministerio; incluso dos de ellos no tenían estudios universitarios y un tercero los concluyó luego de terminada su gestión; esto evidencia un nulo interés de las fuerzas políticas en el Perú por desarrollar un liderazgo civil para la defensa.

Desde el punto de vista fiscal, la participación del sector defensa en el presupuesto público cayó desde el 10,81% para el Año Fiscal 2001 a 4,44% para el Año Fiscal 2020⁷. Con respecto a este punto es preciso señalar que el gasto en materia bélico se financia con cargo al Fondo para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, y no con el presupuesto del sector; sin embargo, su balance se ha reducido peligrosamente al punto de que estos “no permiten asegurar el cumplimiento de los Roles asignados” (Zavala, 2019).⁸

Finalmente, a pesar de que el Cuadro de Asignación de Personal del Ministerio de Defensa señala que todos los cargos directivos son puestos de naturaleza civil, salvo contadas excepciones, la Dirección de Políticas y Estrategia, la Dirección de Educación y Doctrina y la Dirección de Recursos Materiales, siempre han sido ocupados por un oficial en actividad o en situación de retiro.

Las fallas del modelo de Huntington

El problema con la teoría del control civil del poder militar de Huntington es que concibe la relación civil militar como una relación de antagonistas en pugna, en donde lo militar debe subordinarse al poder civil. Este enfoque siempre generará una relación de desconfianza, debido a que las partes van a procurar más poder para evitar el control de su contraparte, alimentando así un círculo vicioso. En un escenario como el planteado no es difícil imaginar que las Fuerzas Armadas procurarán obtener un mayor nivel de autonomía a fin de evitar la injerencia política; la respuesta del poder civil será reducir el presupuesto de las Fuerzas Armadas de manera indiscriminada procurando reducir su poder, lo que terminará afectando la capacidad operativa de la Fuerza Armada y comprometiendo la capacidad de la Defensa Nacional.

Pero la autonomía “corporativa”, no es la única externalidad del modelo, el enfoque de Huntington se centra exclusivamente en las Fuerzas Armadas y se olvida de la variable civil, esperando que el control objetivo se logre por generación espontánea, la consecuencia de ello es la segunda externalidad del modelo: el “delegacionismo” civil.

El “delegacionismo” se define como la renuncia de los grupos de poder civiles a ejercer el control de la gestión de la defensa nacional de un país, control que es cedido total o parcialmente por las Fuerzas Armadas, este fenómeno se puede producir debido a la ausencia de cuadros civiles que estén capacitados para gestionar la defensa o por la decisión de política de delegar la gestión de la defensa en las Fuerzas Armadas (López Chorne, 2016).

¹ Solo se ha considerado el periodo 2001 – 2020 a fin de evitar distorsiones en el análisis de debido al periodo inflacionario, y a la situación de “cogobierno” de las Fuerzas Armadas del Perú con el gobierno Alberto Fujimori.

² Con respecto a este punto en 2021, El Fondo fue incrementado mediante una modificación legislativa que permitirá su crecimiento hasta los US\$ 2070 millones aproximadamente (<https://www.defensa.com/peru/ministerio-defensa-peru-hace-balance-menos-semana-entrada-nuevo>).

Esta situación se puede dar tanto por la ausencia de cuadros civiles especializados en temas de defensa nacional (López Chorne⁹, Hayes (2008) y Tamayo y Arce (2008), o bien porque el poder político decide, de manera no oficial, delegar la gestión de la defensa en las Fuerzas Armadas, debido a su interés de “congraciarse” con el poder militar y desarrollar así un control civil subjetivo. En cualquiera de los dos escenarios, el “delegacionismo” civil es una consecuencia directa de concebir la gestión de la defensa bajo el enfoque de control civil basado en el modelo de Huntington; a más autonomía de las Fuerzas Armadas, menos incentivo tiene el poder civil de involucrarse en la gestión de la defensa y generar los cuadros profesionales necesarios para ello.

Por tanto, resulta inútil desarrollar todos los esfuerzos para profesionalizar a las Fuerzas Armadas si estas no pueden luego insertarse en una estructura de gestión que dirija claramente los niveles institucionales de las políticas de defensa. La responsabilidad de revertir esta situación recae íntegramente en el Estado, de nada sirve diseñar complejas estructuras legales que den una apariencia de control, si es que este control no se ejerce.

La razón de la existencia de un Ministerio de Defensa es crear un espacio para el diseño y formulación de políticas de defensa vinculados al plano militar, dichas políticas servirán de guía para que las Fuerzas Armadas desarrollen sus planes estratégicos y operativos. Si el ministerio abdica de su función, el resultado será, en el mejor de los casos, mantener una estructura militar desorientada al carecer de dirección política; en el peor, será crear una estructura militar que asume de propia iniciativa las funciones que el poder político no ejerce, lo que genera más autonomía de las Fuerzas Armadas.

Hacia un nuevo enfoque de la relación civil militar

No es posible construir un sistema de defensa nacional eficiente si no existe una sana y equilibrada relación entre civiles y militares, esta debe ser la labor que nos ocupe en los próximos años para superar el entrapamiento en el que nos encontramos. Entonces, el punto de partida de cualquier reforma en el sector defensa, de cara al nuevo siglo de vida republicana, debe ser construir una relación civil militar forjada en la confianza y la colaboración, sin ello no es posible avanzar los siguientes pasos.

Para construir ese nuevo enfoque sobre la relación civil militar y la gestión de la defensa es necesario dar respuesta a las siguientes interrogantes:

¿Cuál es el problema que se quiere resolver?

Con respecto a la primera pregunta es importante precisar que la situación de antagonismo entre civiles y militares ha generado una situación de precariedad en las políticas de defensa nacional lo que se evidencia en: i) una falta de interés del poder político por el componente militar de la defensa nacional; ii) una reducción indiscriminada de los presupuestos asignados al sector defensa; iii) un abandono del Estado en generar incentivos para crear un cuerpo de profesionales civiles especializados en temas de defensa; y iv) una arrogación de funciones por parte de las Fuerzas Armadas de las competencias político-estratégicas que le corresponden al Ministerio de Defensa, derivada del “delegacionismo” que el ministerio realiza.

Todos estos elementos comprometen la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas, así como su moral; por tanto, generan una amenaza de seguridad que atenta contra el bien público defensa nacional. Esa amenaza de seguridad es el problema que debe ser corregido.

⁹ Op. Cit.

¿Cuál es el objetivo por lograr?

Un problema público es una diferencia entre una situación presente y una situación deseada que reviste un interés público que el Estado debe solucionar. En este caso, lo que se busca lograr es mejorar la relación entre civiles y militares, en lo que a gestión de la defensa se refiere, a fin de pasar de un esquema de rivalidad a uno de integración, lo que denominamos la denominado “Gestión Pública de la Defensa Nacional”.

Así, partiendo de la definición de la “Política de Modernización de la Gestión Pública” del Perú (2013), se puede señalar que, el objetivo del cambio propuesto debe ser lograr una gestión de la defensa nacional orientada a resultados al servicio del ciudadano; esto supone una gestión en la que civiles y militares, calificados y motivados se preocupen, en el marco de las políticas públicas del Estado, por entender las necesidades de los ciudadanos y organizar los procesos de producción y de soporte, con el fin de generar en productos vinculados a la seguridad y defensa nacional, con la finalidad de lograr la mayor satisfacción de los ciudadanos, garantizando sus derechos, al menor costo posible.

Sobre el particular, debe señalarse, que la doctrina es unánime en señalar que la dirección de la defensa debe recaer en funcionarios civiles, y ello es correcto; la conducción política de la defensa no debe estar a cargo de las fuerzas armadas, ya que, como bien señala Huntington, eso les resta profesionalismo, pero el problema es que también todos parten del mismo enfoque, siguen pensando el problema en términos de un dilema civil vs. militar, por tanto, las soluciones propuestas resultan difíciles de implementar cuando son llevadas a la práctica, debido a que un enfoque confrontacional necesariamente generará un conflicto, la evidencia del fallo en el enfoque actual es que a pesar del tiempo transcurrido y las diversas acciones implementadas el proceso sigue sin dar los resultados esperados.

¿Cómo resolver el problema?

Diseñar la solución del problema público es ciertamente una labor compleja, no solo se requiere analizar todas las alternativas posibles de intervención y escoger la más adecuada y eficiente, sino también debe analizarse la viabilidad de implementarla. Al respecto resulta interesante el estudio desarrollado por José Antonio Olmeda (2006), quien desarrolla un importante análisis de modelos sobre la relación civil militar que se sugiere revisar.

Toda acción de política pública debe partir de conocer los intereses de los principales actores involucrados, en este caso: las Fuerzas Armadas y los partidos políticos, como representantes de la sociedad frente al Estado, para luego, proponer las soluciones al problema que se busca solucionar.

En el caso de las Fuerzas Armadas se observa que el proceso desarrollado en el país ha logrado un nivel adecuado de profesionalismo, basta con revisar su reacción a diversas situaciones de crisis políticas ocurridas en los últimos años para constatar su compromiso con el sistema democrático. Durante este proceso han interiorizado un concepto de pertenencia a la estructura del Estado y por consiguiente han ido alejándose del concepto de autonomía de la teoría clásica; sin embargo, sienten que el proceso se encuentra incompleto al no encontrar una contraparte civil con quien interactuar profesionalmente.

No comparto la tesis de Ramalho, Diamint & Sánchez¹⁰ quienes señalan que se está gestando un proceso de regreso de los militares a la política “que pone en riesgo las aún frágiles conquistas democráticas y plantea la cuestión sobre lo que se debe hacer frente a estos desafíos.”; o de Diamint¹¹ quien señala que “los oficiales se han empoderado en toda la región”; ciertamente los casos ocurridos en Bolivia, Ecuador y Venezuela difícilmente se replicarán en el Perú, por los antecedentes ocurridos en la última década del siglo XX.

Por el lado de los partidos políticos existe una gran oscuridad respecto a sus intereses, la crisis política ocurrida en los últimos años los ha puesto en una situación de descomposición; sin ideario y con planes de gobierno plagados de lugares comunes, resulta difícil identificar sus propuestas. En consecuencia, se hace necesario recurrir a los instrumentos de política de defensa del Perú, de donde se desprende un interés del Estado por mantener un control civil de su fuerza militar.

En conclusión, se aprecia entonces una coincidencia de intereses que debe ser aprovechada, planteado un esquema de integración en donde se respeten las competencias y el profesionalismo de ambos grupos de interés.

Ahora bien, ¿qué tipo de enfoque es el que debe tener la relación civil militar? Para dar respuesta a ello regresemos por un momento al trabajo de Huntington. Ciertamente resulta indispensable que la conducción política de la defensa sea asumida por el poder civil, ello con la finalidad de aislar a las Fuerzas Armadas de cualquier injerencia política; cuando un oficial, así se encuentre en situación de retiro, asume la conducción del Ministerio de Defensa, compromete a su institución en el manejo político del sector y esa es una situación que debe evitarse a toda costa.

Pero esa conducción civil no puede ser entendida como una subordinación, las Fuerzas Armadas son parte del Estado, no ajenas a aquel, por tanto, la única subordinación posible es a la Constitución y las leyes de la república. El profesional militar es ante todo un ciudadano y su condición no debe ser menoscabada por la profesión que ejercer.

Ciertamente se debe reconocer que, por las condiciones de la profesión, las Fuerzas Armadas son la estructura más organizada del Estado, entonces ello lejos de considerarse un elemento diferenciador, debería ser la máxima para todo el sector público; así, el profesionalismo, grado de compromiso y dedicación que los miembros de las Fuerzas Armadas tiene hacia su instituto, debería ser un referente para la burocracia pública.

Entonces, sin desconocer el primer postulado, referido a la conducción civil de la defensa nacional, la relación entre civiles y militares debe concebirse como una relación de horizontal, en donde las funciones y los roles político, estratégico y operativo estén claramente definidos.

El esquema planteado en este trabajo tiene muchas semejanzas con lo que Celi¹² denomina “el gobierno democrático de la defensa”, no obstante, discrepamos en un punto medular, Celi continúa planteando la relación civil militar en términos de subordinación, enfoque que se descarta de plano debido a la resistencia que una política de ese tipo genera en los actores involucrados.

¹⁰Op. Cit.

¹¹Op. Cit.

¹²Op. Cit.

Con respecto a este punto, es esencial enfatizar que el punto clave en cualquier esquema de relación civil militar, está en el enfoque de la relación, cualquier política pública, por más perfectamente diseñada que se encuentre, fracasará si se mantiene el enfoque de subordinación que ha imperado en los últimos treinta años. Un enfoque como el propuesto atenderá los intereses de las partes involucradas y será menos resistido que uno confrontacional.

De ahí en adelante, cualquier esquema de gestión que se plantee podrá ser implementado sin objeciones, ya que nace de reconocer los intereses de todos los actores involucrados en el proceso.

Conclusiones

El análisis propuesto demuestra que la política de control civil del poder militar no ha tenido los logros esperados debido a los problemas teóricos que dicho enfoque presenta, lo que ha generado una relación de desconfianza entre el poder civil y las Fuerzas Armadas. En tal sentido, mantener el enfoque de control y subordinación en la relación civil militar, no permitirá solucionar el problema de la gestión pública de la defensa de cara al nuevo siglo de vida republicana.

Entonces, resulta necesario realizar un cambio de enfoque de la relación civil militar, dejando de lado los postulados de la teoría clásica del control civil, reemplazándolos por un enfoque de cooperación entre civiles y militares. Este nuevo enfoque debe basarse en dos pilares fundamentales, la conducción civil del sector defensa y un cuerpo altamente profesionalizado de funcionarios y directivos públicos que tengan a su cargo la gestión del nivel estratégico del sector.

En ese sentido, dentro de las líneas de acción a ser adoptadas, resulta indispensable la formación de una burocracia altamente especializada en temas de defensa que pueda asumir roles políticos y estratégicos dentro del sector defensa; la profesionalización de las Fuerzas Armadas no logra por generación espontánea un control civil, se requiere de un cuerpo de profesionales civiles que se hagan cargo de la conducción política y apoyen en la conducción estratégica de la defensa; sin ese componente el “delegacionismo” civil continuará.

Ello no impide la participación de miembros de las Fuerzas Armadas en puestos vinculados a la gestión estratégica de la defensa; bajo un enfoque meritocrático de la gestión pública, el Estado debe usar sus mejores cuadros, independientemente de que estos sean civiles o militares.

Asimismo, cualquier política pública de control de la defensa nacional, debe considerar, los intereses de los Stakeholders, vinculados a ella, planificar una política de control de la defensa nacional sin considerar el punto de vista de los principales actores de ella, resulta un error, que condenará a la política a un largo proceso de implementación fallido, la evidencia se encuentra en el proceso conducido los últimos treinta años en Sudamérica.

Finalmente reiteramos una máxima que todo arquitecto de políticas públicas debe tener presente, no siempre la solución perfecta puede ser implementada o su implementación es tan costosa en uso de recursos humanos y públicos, que resulta ineficiente aplicarla; por tanto, la mejor solución será siempre la alternativa más eficiente entre aquellas que puedan ser implementadas, así no sea la perfecta.

Referencias

- Barrachina, C. (2002). El regreso a los Cuarteles: Militares y Cambio Político en España (1976-1981). Tesis Doctoral, UNED.
- Celi, P. (2008). Autonomía militar versus control civil: legitimidades y eficacias. Alda, S. y Sepúlveda, I., La Administración de la defensa en América Latina, Estudios Comparados. vol. III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Diamint, R. (2018). ¿Quién Custodia a los Custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina. Revista Nueva Sociedad N° 278.
- Fonseca, D. (2019). El Regreso de los Militares en The New York Times <https://www.nytimes.com/es/2019/11/21/espanol/opinion/militares-america-latina.html>
- Hayes, M. (2008). La profesionalización de la carrera civil de la defensa en Tamayo A. (2008) Conocer la guerra, construir la seguridad. Instituto de Defensa Legal.
- Huntington, S. (1957). The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil – Military Relations. The Belknap Press of Harvard University Press.
- López E. (2007). Control Civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Altamira.
- López Chorne, J. (2016). La política de defensa en Argentina desde la restauración democrática hasta el bicentenario (1983-2010) – del delegacionismo civil al efectivo gobierno político de la defensa. Tesis Doctoral. UNED- España.
- Ministerio de Defensa del Perú (2006). Libro Blanco de la Defensa Nacional. Gobierno del Perú.
- Ministerio de Defensa del Perú (2017). Política de Seguridad y Defensa Nacional del Estado Peruano. Gobierno del Perú.
- Olmeda, J.A. (2006). La Investigación empírica sobre las relaciones civiles-militares: entre los estudios de caso y el análisis comparado en Instituto de Universitario General Gutiérrez Mellado, Guía de Investigación sobre la paz, la seguridad y la defensa.
- Ortiz, R. (2020). ¿El regreso de los generales?: relaciones civiles -militares en América Latina en tiempos de Pandemia. Real Instituto Elcano.
- Presidencia del Consejo de Ministros del Perú (2013). Política de Modernización de la Gestión Pública. Gobierno del Perú.
- Ramallo, A., Diamint, R., Sánchez L. (2020). La Militarización de la Seguridad y el Regreso de los Militares a la Política en América Latina. Friedrich Ebert Stiftung.
- Reyna, C. (2000). La anunciación de Fujimori, Alan García 1985 – 1990. Desco, Perú.
- Tamayo, A. y Arce, G. (2008). La política Pública y la burocracia estratégica de la defensa en el Perú en Tamayo A. (2008). Conocer la guerra, construir la seguridad. Instituto de Defensa Legal.
- Zavala, F. (2019). Análisis de la gestión del Fondo de las Fuerzas Armadas y su empleo en las contrataciones de la Fuerza Aérea del Perú. Tesis de Maestro. Centro de Altos Estudios Nacionales. Perú.

Apéndice

Tabla 1
Relación de Ministros de Defensa del Perú
(periodo de investigación)

Nombre	Profesión	Inicio	Final	Días en el cargo
Enrique López-Albújar Trint	General de Ejército EP	01/04/1987	15/05/1989	775
Julio Velásquez Giacarini	General de Ejército EP	15/05/1989	28/07/1990	439
Jorge Torres Aciego	General de Ejército EP	28/07/1990	06/11/1991	466
Víctor Malca Villanueva	General de Ejército EP	06/11/1991	03/04/1996	1610
Tomás Castillo Meza	General del Ejército EP	03/04/1996	18/07/1997	471
César Saucedo Sánchez	General del Ejército EP	18/07/1997	22/08/1998	400
Julio Salazar Monroe	General del Ejército EP	22/08/1998	16/04/1999	237
Carlos Bergamino Cruz	General del Ejército EP	16/04/1999	25/11/2000	589
Walter Ledesma Rebaza	General del Ejército EP	25/11/2000	28/07/2001	245
David Waisman Rjavinsthi	---	28/07/2001	18/01/2002	174
Aurelio Loret de Mola Böhme	Abogado	18/01/2002	15/12/2003	696
Roberto Chiabra León	General de Ejército EP	15/12/2003	16/08/2005	610
Marciano Rengifo Ruiz	General de Ejército EP	16/08/2005	28/07/2006	346
Allan Wagner Tizón	Diplomático	28/07/2006	20/12/2007	510
Ántero Flores Aráoz Esparza	Abogado	20/12/2007	11/07/2009	569
Rafael Rey Rey	Ingeniero Industrial	11/07/2009	15/09/2010	431
Jaime Thorne León	Abogado	15/09/2010	28/07/2011	316
Daniel Mora Zevallos	General de Ejército EP	28/07/2011	10/12/2011	135
Luis Alberto Otárola Peñaranda	Abogado	11/12/2011	10/05/2012	151
José Antonio Urquiza Maggia	---	14/05/2012	23/07/2012	70
Pedro Cateriano Bellido	Abogado	23/07/2012	02/04/2015	983
Jakke Valakivi Álvarez	Economista	02/04/2015	28/07/2016	483
Cosme Mariano González Fernández	Abogado	28/07/2016	28/11/2016	123
Jorge Nieto Montesinos	Sociólogo	05/12/2016	03/01/2018	394
Jorge Kisic Wagner	General FAP	09/01/2018	02/04/2018	83
José Modesto Huerta Torres	General del Ejército EP	02/04/2018	24/07/2019	478
Jorge Moscoso Flores	Vicealmirante MGP	08/07/2019	20/09/2019	74
Walter Martos Ruiz	General del Ejército EP	03/12/2019	04/08/2020	245
Jorge Luis Chávez Cresta	General del Ejército EP	06/08/2020	09/11/2020	95

ELEMENTOS ESENCIALES PARA LA ELABORACIÓN DE UNA POLÍTICA DE ESTADO EN MATERIA DE ORDEN INTERNO Y SEGURIDAD CIUDADANA EN EL SIGLO XXI

Javier Gamero Kinosita
Universidad de Berna
jgkinosita@hotmail.com

Oficial de policía (r), jurista, criminólogo y traductor jurídico, Magister (LL.M.) en Criminología en la Universidad de Berna, Suiza, Licenciado en Administración y Ciencias Policiales en la Escuela de Oficiales de la Benemérita Guardia Civil del Perú, en Derecho (lic.iur.). Actualmente es traductor jurídico de las Cortes Jurisdiccionales, Centros Penitenciarios y Policía del Cantón de Berna, en Suiza, acreditado por la Jefatura del Estado Mayor de la Fiscalía General del Cantón de Berna, docente visitante del Castillo de Gimborn, Centro de Perfeccionamiento de la International Police Association en Colonia, Alemania. Es egresado de ESCPOGRA de la PNP y el CAEN. Asimismo, es conferencista en diversas universidades del Perú y Europa, así como en los Centros Superiores de Estudios y Escuelas de Posgrado y de Inteligencia de la FFAA y PNP, además de autor de diversas publicaciones sobre política criminal internacional, seguridad, defensa e inteligencia en América Latina y Europa. Es miembro de la Sociedad Suiza de Derecho Penal, la Sociedad Europea de Criminología, la Sociedad Internacional de Criminología, el Foro Seguridad Suiza, el Foro de Berna para las Ciencias Criminales, el Círculo Ahumada de la Guardia Civil de España, la International Police Association (IPA), la Legión de Honor de la Benemérita Guardia Civil del Perú y la Asociación Egresados del Centro de Altos Estudios Militares (ADECAEM), Además es Director Ejecutivo del Foro Reflexión Perú - Capítulo Suiza, a cargo del Taller de Investigación de Seguridad y Justicia Criminal.

Resumen

La seguridad ciudadana no debe circunscribirse sólo en su dimensión política y compulsarla con políticas de orden populista, ello sería una simplificación inadmisibles que no permitirá solucionar la complejidad del problema. Por tal razón es imprescindible disponer de políticas estables y consistentes orientadas a la prevención y control de la criminalidad, que le posibiliten hacer frente a las paradojas, ambigüedades y desafíos que hoy enfrenta la sociedad. La seguridad ciudadana no solo es una tarea estatal, debe entenderse que requiere de un permanente esfuerzo social que conjugue lo público con lo privado, el Estado con el mercado, la centralización con la descentralización con alternativas de solución factibles de ser implementadas.

Palabras claves: Seguridad ciudadana, prevención, criminalidad, sociedad de vigilancia

Abstract

Citizen security should not be circumscribed only in its political dimension and enforce it with populist policies, this would be an inadmissible simplification that will not allow solving the complexity of the problem. For this reason, it is essential to have stable and consistent policies aimed at the prevention and control of crime, which enable it to face the paradoxes, ambiguities and challenges that society faces today. Citizen security is not only a state task, it must be understood that it requires a permanent social effort that combines the public with the private, the State with the market, centralization with decentralization with alternative solutions that can be implemented.

Keywords: Citizen security, prevention, criminality, surveillance society

Introducción

Contrariamente al discurso jurídico-político, existe un debate en torno a la seguridad con resultados no muy alentadores, en donde se aprecia la pérdida de la seguridad y la casi imposibilidad de poder recuperarla. Mientras más grande es la demanda popular por la seguridad, más inalcanzable se ha vuelto ella para los ciudadanos. La sociedad de hoy en día, no sólo muestra un mero déficit parcial de seguridad, concretamente en la protección ante la violencia criminal, sino que está estigmatizada por una carencia de seguridad estructural. Esta carencia es consustancial con el proceso de modernización y en opinión de los expertos irremediable. (Kunz, 2000).

En el actual debate de seguridad, los planteamientos doctrinarios basados en la ciencia social, en la ciencia jurídica y en la ciencia criminológica, brillan por su ausencia. Todo ello ha conducido a simplificaciones y constricciones populistas. El tema de la seguridad ciudadana no puede circunscribirse sólo en su dimensión política y compulsarla con simples políticas de orden populista, ello sería una simplificación inadmisibles que no permitirá solucionar la complejidad del problema. Por el contrario, la política debe de estar en principio, interesada en abordar el tema de la seguridad ciudadana interdisciplinariamente, dada la heterogeneidad de su naturaleza.

En este sentido, el presente trabajo pretende abordar con la debida racionalidad política, penal y criminológica algunas reflexiones y conocimientos adquiridos en las Facultades de Seguridad y Justicia Criminal y en los Institutos de Derecho Penal y Criminología de distintas universidades europeas, para dar a conocer con una visión académica algunos elementos esenciales que permitan a los Gobiernos pergeñar una política criminal racional, coherente y moderna, que le permitan al Estado de derecho moderno hoy en día, contar con políticas estables y consistentes orientadas a la prevención y control de la criminalidad, que le posibiliten hacer frente a las paradojas, ambigüedades y desafíos que la “sociedad de riesgo”, la “sociedad post 11/9” y la “sociedad de 24 horas” nos imponen y obtener de esta forma la seguridad sostenible que el siglo XXI exige.

La seguridad sostenible en la sociedad global del siglo XXI

El siglo XXI exige una seguridad sostenible, vale decir una seguridad amplia, objetiva y subjetiva, que abarque cuatro planos distintos: la seguridad global, la seguridad del Estado, la seguridad de las instituciones y la seguridad de las personas. Tenemos nuevas tendencias macro-políticas, macro-económicas, macro-sociales, macro-culturales, macro-tecnológicas, macro-demográficas y macro-ecológicas, que nos han sumido en un punto crítico del caos, la complejidad y la contingencia (Takemura, 2006), advirtiéndose una serie de confrontaciones y contradicciones, tenemos una sociedad global que es multi-dimensional, policéntrica y contingente, en donde los Estados-Nación no son más los únicos protagonistas, hoy existen nuevos actores globales, vivimos en un tiempo caótico y sin regulación, desprovisto de anclajes, los aeropuertos son los nuevos ejes de la cartografía del planeta, en donde se plasma la interconexión global, hecho que es aprovechado por las organizaciones criminales, el jet lag es el paradigma de la contemporaneidad, vivimos una sensación de desdoblamiento y desorientación. Estamos en la denominada “sociedad de 24 horas” (Killas, 2011) que nos ofrece un “word full of opportunities” y una nueva modalidad delictiva, la ciber-criminalidad.

La globalización ha acentuado el carácter del proceso de transnacionalización, no sólo de determinados espacios geográficos, sino también de los acontecimientos, problemas y conflictos. Vivimos en la multi-espacialidad, la pluri-temporalidad y la trans-individualidad. Hablamos de la desestatización de los acontecimientos bélicos, los conflictos ya no son originados por los Estados, sino por grupos privados con intereses políticos, religiosos, étnicos, etc., son los denominados conflictos de baja intensidad, se habla de las guerras civiles moleculares, los conflictos se han atomizado, se dan en un micro-teatro de operaciones, los conflictos bélicos ya no se desarrollan en una zona limítrofe o una colina fronteriza, se pueden desarrollar en un teatro, en una estación de tren, en un paradero de bus, en un estadio, en una arteria principal, en un centro comercial, en una zona de estacionamiento, en centros históricos, en museos, en plazas públicas, etc. hablamos de la “batalla urbana” y la “invisibilidad del combatiente” que se mimetiza con la población (Münkler, 2009). Ello ha dado lugar a que la seguridad oscile entre lo militar y lo policial. Se ha generado un trilema entre la libertad, la seguridad y la justicia (Kunz, 2000).

Es necesario pues contar con nuevos enfoques globales y estrategias transversales para detectar las causas de la criminalidad, los nuevos riesgos y las nuevas oportunidades. Se requiere en la política criminal nacional, vale decir en las políticas de prevención y control de la criminalidad del Estado, una perspectiva transnacional y poliédrica. Hay nuevos problemas, conceptos y desafíos. El Perú carece de una política criminal racional, moderna y coherente. Se requiere de una nueva arquitectura de seguridad.

La seguridad como derecho humano y la concepción democrática de la policía

El Dr. Karl-Ludwig Kunz, Presidente del Foro de Berna para las Ciencias Criminales de la Universidad de Berna en Suiza, postula la tesis que la seguridad es un derecho humano fundamental (Kunz, 2000). La seguridad ciudadana es fruto del Siglo de las Luces o la era de la Ilustración y la revolución ciudadana. Ella es concebida tan igual que la libertad, como un derecho humano fundamental en la Bill of Rights de Virginia del año 1776 y en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y los Ciudadanos de 1879, que se inspiró en esta primera declaración americana.

Hoy en día, esta concepción de seguridad de la ilustración se ha extendido doctrinariamente, a partir del asentimiento de la obligación de protección del Estado, hacia un derecho subjetivo de protección que le asiste a cada individuo. Ello implica un nuevo entendimiento, que no sólo se circunscribe a un mero derecho de defensa frente al Estado, sino también, como un derecho de protección de terceros a la prestación de seguridad estatal.

El reconocimiento de una obligación del Estado en el ámbito de seguridad es el reverso de la medalla de la prohibición de la justicia a mano propia, la justicia popular o la justicia consuetudinaria. En otras palabras, existe el principio de un derecho del individuo a protección por parte de la policía (Robbers, 1987). La seguridad en el Estado de derecho moderno se concibe no solamente como un asunto colectivo de mantenimiento de orden, sino como un derecho humano fundamental para la libertad de los individuos.

El Estado de derecho moderno brinda seguridad para garantizar la libertad individual. Esta prestación de seguridad por parte del Estado debe generar confianza en la población, que la autonomía ciudadana será respetada y protegida. Benjamin Franklin afirmaba que “el individuo que está dispuesto a perder parte de su libertad en aras de obtener seguridad, terminará perdiendo ambas” (Kunz, 2000).

La sociedad post 11/09 que nos ha planteado el terrorismo global o hiperterrorismo hace difícil hoy en día, armonizar la política criminal y los derechos humanos, presentándonos paradojas, ambigüedades y desafíos. Esta política criminal humana y liberal ha sido paulatinamente remplazada por una política neoliberal mucho más drástica y efectiva a costa de los derechos humanos. Ello pone a prueba la orientación futura de la política de los gobiernos en materia de prevención y control de la criminalidad con respecto a la cultura de los derechos humanos.

Hoy se advierten flagrantes vulneraciones a los derechos humanos en el marco de esta nueva política criminal, tales como las restricciones del derecho de libertad de religión y de culto, la libertad de asociación, la libertad de pensamiento, la libertad individual, la libertad de libre circulación o desplazamiento, el derecho a la privacidad, el derecho de propiedad. Con suma preocupación, constatamos medidas de vigilancia telefónica, y electrónica permanente, sin autorización judicial, se habla ya del surgimiento de la seguridad de vigilancia, que implica altos costos tales como la pérdida de la privacidad y la erosión de la autonomía individual, las nuevas tecnologías se han vuelto más sofisticadas e intrusivas. Se advierten detenciones arbitrarias, allanamientos policiales, decomisos, incautaciones, acceso a información bancaria y financiera, bloque de cuentas, bancos de datos de ADN.

Se aprecia con preocupación, en ciertos países, un debilitamiento del Poder Legislativo en favor del Poder Ejecutivo, instrumentalización del Poder Judicial, implementación de superministerios de seguridad interna, sobredimensionamiento del Poder de Policía, creación de tribunales militares especiales para personas civiles sospechosas de terrorismo, condiciones penitenciarias deplorables, etc.

La seguridad ciudadana constituye en un marco central para el desarrollo de los derechos humanos ya que ella está orientada a la protección de las personas e inspirada en la constitución y las leyes. Debe desterrarse el viejo concepto de orden público y seguridad nacional que circunscribe la función policial en función del Estado, del mantenimiento y control de la tranquilidad pública sin importar si el orden protegido es violento o injusto, el concepto moderno de seguridad ciudadana está en función del individuo, no se limita exclusivamente a la lucha contra la delincuencia sino va más allá y crea un ambiente propicio para la paz social y el desarrollo.

La policía es una de las instituciones básicas del Estado de derecho moderno, claves para la defensa de los derechos humanos. A raíz del 11/9 se aprecia con mayor frecuencia que los militares siguen aún dictando las políticas del sector interior en determinados países, asumiendo labores que corresponden a la policía obstaculizando de esta manera los procesos de reforma democrática. Es necesario distinguir básicamente los términos de “defensa” y de “seguridad”. La defensa se circunscribe en el ámbito militar, los militares se centran en el combate, la seguridad externa, las fuerzas letales y se rigen por las leyes del conflicto armado (*ius in bello*). En cambio, la policía centra su accionar en el ámbito de la ley. En los Estados democráticos la policía no tiene enemigos internos a quién combatir, sino ciudadanos a quién proteger. En aras de la lucha contra el terrorismo global muchos regímenes dictatoriales o de tendencia autoritaria han revestido a sus policías de viejas concepciones militaristas, constituyendo una herramienta de poder como órganos de inteligencia y espionaje al servicio del gobierno, convirtiéndose en fuente de conflicto y de desintegración social. Es por ello que la doctrina policial debe estar hoy en día, inspirada en la filosofía profunda de la democracia y los derechos humanos y dotada de una identidad civilista, puede tener una estructura militar pero su acción es ante todo un servicio de carácter y naturaleza civil. Por otro lado, Anna Getos de la Universidad de Zagreb sostiene al respecto que las medidas antiterroristas tienen un impacto negativo hoy en día en los derechos humanos (Getos, 2009).

La lógica de seguridad en la justicia criminal de la sociedad post 11/09

Dentro de la lógica de seguridad en la sociedad post 11/9 la justicia criminal ha experimentado un cambio, virando de la tradicional orientación post-crimen a la orientación pre-crimen. Antes la policía intervenía una vez perpetrado un hecho delictivo, actuaba de manera retrospectiva, reconstruía el hecho en su investigación, hoy en día tiene que hacerlo antes de perpetrarse el hecho, actuar con una visión prospectiva y futurista, adelantarse a los hechos, identificar tempranamente una eventual situación criminógena. Este último encauzamiento constituye una nueva concepción preventiva emergente en la justicia criminal actual, denominada justicia preventiva, que impone nuevos desafíos a los derechos humanos. Derechos fundamentales tales como la presunción de inocencia, el principio jurídico de la proporcionalidad, el debido proceso, establecían límites en la lógica de seguridad post-crimen del sistema de justicia, sin embargo, estos derechos resultan menos relevantes en el nuevo Estado preventivo de la política criminal pre-crimen. Prima la alta inseguridad frente a la presunción de inocencia. Ello conlleva el peligro de generar un estado de “policialización” de la justicia. Se habla del surgimiento de la sociedad de vigilancia, que implica altos costos, tales como la pérdida de privacidad y la erosión de la autonomía individual, las nuevas tecnologías se han vuelto más sofisticadas e intrusivas.¹⁰ (Brown Korff, 2009).

La sociedad de riesgo y las nuevas amenazas y desafíos globales en el siglo XXI

La “sociedad de riesgo” es una de las tesis conceptuales más relevantes del discurso de la política criminal de finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, introducida el año de 1997 por el Dr. Ulrich Beck, catedrático de sociología de la Universidad de Múnich, Alemania, describiéndonos hoy en día un mundo posmoderno atestado por doquier de riesgos, tales como el crimen organizado internacional, el terrorismo global o hiperterrorismo, las variaciones climáticas y el preocupante recalentamiento del planeta, los accidentes atómicos y las nuevas amenazas nucleares, la crisis financiera mundial o la pasada gripe mexicana, entre otros (Kunz, 2008), los que han generado miedos e inseguridad (Beck, 1991). Este sentimiento de inseguridad frente a estas nuevas amenazas globales que atañen a toda la humanidad, han diluido la gran promesa de seguridad hecha por el Estado-Nación desbordando por completo sus capacidades. El Dr. Hierfried Münkler de la Universidad de Humboldt en Berlín, Alemania postula en este sentido la tesis de la globalidad del riesgo. (Münkler, 2009).

El optimismo del dominio o manejo absoluto de las amenazas sociales que reinó en la sociedad moderna se ha esfumado por completo en la sociedad posmoderna. Hoy en día los problemas sociales son concebidos como sombras o reflejos normales del progreso que no son susceptibles de ser suprimidos, sólo es posible reducirlos tanto en intensidad como en magnitud. Ellos no son eliminables y son consustanciales con el progreso contemporáneo. Estos riesgos devienen de los triunfos de la modernización y son producidos por el mismo desarrollo tecnológico y social.

En esta tesis conceptual de la sociedad de riesgo la criminalidad es concebida como un riesgo. De la misma manera que se perciben los daños personales o materiales que pueden acarrear la probabilidad objetiva de los accidentes de tránsito se percibe también a la criminalidad. La sociedad asume la existencia de riesgos criminales. Estos riesgos criminales deben ser gerenciados por el Estado y la sociedad misma, asumiendo ambos los costos para neutralizarlos.

La criminalidad en la modernidad era considerada de manera retrospectiva e individual, en la posmodernidad esta percepción de la criminalidad se ha tornado prospectiva y grupal. Mientras que tradicionalmente el control de la criminalidad estaba orientado a la demanda buscando reducir la conducta criminal a través de criminales potenciales, la nueva política criminal está orientada a la oferta, en la cual ella considera reducir la oferta de la oportunidad criminal.

Este cambio conceptual en el control gerencial de la criminalidad que anteriormente se orientó a los autores del crimen y hoy se orienta a los riesgos, a ello se le denomina hoy en día, la “justicia matemática del seguro”.

El poder adquisitivo y la mentalidad individual de gobierno en la seguridad

Michel Foucault ha instituido un nuevo término, que se ha asimilado en la política criminal contemporánea, “gouvernementalité” estableciendo una nueva lógica de seguridad, en donde el Estado, que antes tenía el control y regulación jerarquizada de la seguridad, hoy ha sido sustituido por un autocontrol o auto regulación descentralizada a cargo del sector privado y la sociedad civil. La seguridad no será más un bien colectivo regulado por el Estado, sino por el poder adquisitivo individual, el control de la criminalidad ha devenido en un negocio de la seguridad, que se rige por la factibilidad real y la eficiencia económica.

La nueva gerencia pública de producción de seguridad prioriza la auto previsión frente a la protección del Estado, rige en el nuevo discurso de seguridad la teoría del “prudencialismo” (Kunz, 2008). Se ha disuelto el monopolio del Estado en el servicio de seguridad, los servicios de seguridad son operados a través de nuevos socios de seguridad coordinados desde el Estado, quién crea el marco regulatorio para que los servicios comunales de seguridad del país, las asociaciones privadas de seguridad y la ciudadanía, socios de seguridad estratégicos y funcionales de la policía, puedan operar, en el ámbito que les ha circunscrito el Estado, el Estado es quién tiene la última palabra, dice que debe de hacerse, hasta donde pueden actuar, gobierna a distancia, apela a la responsabilidad individual, rige un mandato de auto previsión para evitar riesgos personales.

De la misma manera que una persona se asegura contra accidentes, enfermedades, daños materiales y personales, vejez, perjuicios, etc. también debe de hacerlo en el ámbito de la seguridad. Se habla del homo prudens, que es la imagen del buen ciudadano. Rige la lógica del seguro.

El Estado cede un trozo de su soberanía al ámbito privado, delega estratégicamente funciones, terceriza servicios, da un paso atrás, no es un Estado panzón, paquidérmico, es un Estado más ligero, ágil, que exige una sociedad más participativa. Esta nueva forma de gobierno a distancia apela al concepto de colaboración, al concepto de cooperación en las políticas de seguridad. Rige el principio de la autoresponsabilidad ciudadana, el principio de responsabilidad del individuo que recurrirá a vigilantes privados, videocámaras, cercos eléctricos. Se da pues con ello una nueva posibilidad de actuación del Estado. Una activación condicionada o limitada de la ciudadanía, se recurren a los recursos del denominado “Tercer Sector”. Se esgrime una nueva filosofía de la administración basada en la sociedad público-privado.

La privatización de la seguridad y la fragmentación de la sociedad

Hoy en día se evidencia una desmesurada expansión del sector de la seguridad comercial y privada. La ratio promedio de seguridad pública/privada es de 0.73. La dinámica del pensamiento neoliberal exige un mercado de seguridad privada paralelo a las agencias estatales de seguridad. El Estado no es más el único garante de seguridad sino el coordinador. Hoy existe un amplio sistema de seguridad que requiere prestaciones propias de la ciudadanía. La seguridad se rige bajo criterios comerciales, en función del poder adquisitivo individual. La seguridad corre hoy por cuenta nuestra.

Esta nueva seguridad personal e individual diluye esa amplia concepción de seguridad social. Se habla de un recorte de la seguridad social, que de alguna forma va a conducir a una exclusión social. El sociólogo urbano catalán Jordi Borda nos habla de la dicotomía urbana existente actualmente en las grandes ciudades, nos habla del cielo y el infierno, el cielo son aquellas zonas residenciales privilegiadas, dotadas de todos los servicios y dispositivos sofisticados de seguridad, verdaderos clubs privados cercados, y por otro lado el infierno, que son esas zonas pauperizadas, desprovistas de las necesidades básicas, entre ellas, la seguridad y menciona, que el problema no yace en la separación de los ciudadanos de ambos ámbitos sociales, sino en el encuentro de ellos. Nos habla de la fragmentación de la sociedad, se vive una especie de “refeudalización” de la sociedad, sociedades encerradas, aisladas, protegidas con casetas de seguridad, tranqueras, circuitos de televisión cerrada, en donde no se permite el libre ingreso de cualquier ciudadano. Federico Mayor Zaragoza, ex director de la UNESCO, las denomina las “ciudades fortaleza”.

La precarización es producto de la fatalidad económica, el sector privado con empresas flexibles, conscientes de la inseguridad y la precariedad de la situación responderán a esta nueva demanda. Cada uno debe de ver por sí mismo, cada uno asume su propia responsabilidad de sí mismo, de sus propios riesgos. El delito no está más fuera del mercado, sino dentro de él. La libertad y la seguridad son productos fabricables y consumibles. Hoy rige el principio de subsidiaridad, la economización de lo social, vale decir se aplica el pensamiento económico a los problemas o asuntos sociales, prima la fuerza del mercado, la iniciativa propia del individuo.

De esta manera le permite al Estado movilizar recursos no estatales, creando una red de seguridad, el Estado ya no tiene el monopolio exclusivo, pero sí la última palabra, gobierna a distancia. Donde antes regía la soberanía, hoy rige el mercado. En la racionalidad neoliberal se evidencia un marcado proceso de desestatización y un proceso de “despoliciación”. El Estado neoliberal propone una nueva filosofía de administración pública de seguridad, en donde el ciudadano viene a ser el cliente. El Estado neoliberal trata de conjugar lo público con lo privado, el Estado con el mercado, la centralización con la descentralización.

Seguridad subjetiva y cultura del miedo en el nuevo discurso público de seguridad

El Dr. Karl-Ludwig Kunz, director del Instituto de Derecho Penal y Criminología de la Universidad de Berna en Suiza, subraya a la cultura del miedo a la criminalidad (Kunz, 2008), como un elemento esencial de la inseguridad ciudadana en la sociedad contemporánea afirmando que la creciente disolución de la cohesión y solidaridad social y sobre todo la precariedad que se vive en las relaciones laborales de la sociedad moderna despiertan necesidades de protección social y financiera que son cada vez más difíciles de satisfacer (Kunz, 2008).

Asimismo, ha surgido una inseguridad específica provocada por el discurso cotidiano de los medios de comunicación y por la retórica populista de los políticos de turno que abordan de manera dramática, espectacular y espeluznante el tema de la criminalidad exigiendo de una manera alarmante una mayor seguridad ha incrementado la sensibilidad de vulnerabilidad de la sociedad. A esto se denomina la “cultura del miedo”.

Cada flaqueza e inseguridad estructural de la sociedad occidental moderna tendrá una resonancia perversa en los medios de comunicación incidiendo profundamente en la conciencia social. El hecho de que exista la posibilidad de la comisión de grandes sucesos criminales con consecuencias funestas imprevisibles, mina el sentimiento de auto seguridad de la población y con ello la disolución de la estabilidad de la estructura social. Este clima de pánico o terror genera un temor generalizado en la sociedad.

La cultura del miedo exige un cambio en la estrategia de seguridad. El Estado debe fomentar y fortalecer el sentimiento de seguridad de sus ciudadanos. Al margen de las medidas instrumentales y tecnológicas para garantizar la seguridad objetiva, se debe acentuar simbólicamente las señales de una férrea decisión en la lucha contra el crimen a fin de estabilizar la psique social y neutralizar este creciente sentimiento de inseguridad de la población. En consecuencia, la política de seguridad debe de ser comunicativa.

Ella debe orientarse a la ciudadanía, no sólo con recomendaciones técnicas y de autoprotección, sino que deben buscar tematizar e influenciar el sentimiento de seguridad. Estamos ante una situación dual, por un lado, tomar en serio el sentimiento de inseguridad extendido y generalizado en toda la colectividad y, por otro lado, emitir una señal o mensaje en el que se subraye infundada esa gran preocupación social, haciéndose hincapié que todo está bajo control. El manejo y gestión de la seguridad por parte del Estado debe perseguir una doble estrategia: primero combatir instrumentalmente la delincuencia y luego afianzar o reafirmar simbólicamente ante la ciudadanía la garantía de seguridad estatal demostrativa que se presta. La nueva política de seguridad opera tácticamente contra la criminalidad y opera a la vez estratégicamente para neutralizar el miedo a la criminalidad (Kunz, 2000).

Esta nueva política comunicativa simbólica estará orientada a influenciar positivamente el sentimiento de seguridad de la población a través de medidas que fortalezcan la confianza en las fuerzas del orden del Estado. Restituir la confianza ciudadana no implica solamente buscar un acercamiento de las fuerzas de seguridad con sus ciudadanos sino hacer visible ante la colectividad sus acciones y operativos de seguridad. Sin embargo, debemos tener en cuenta que investigaciones exitosas, persecuciones espectaculares o intervenciones policiales llevadas a cabo con firme dureza, puestas en escena en los medios de comunicación, pueden tener un efecto contraproducente e irritar a la población o por el contrario generar nuevas dudas en la situación de seguridad agudizando la “traumatización” social.

La sociedad de vigilancia como nueva estrategia de prevención y control social

En el discurso posmoderno de la política criminal internacional la sociedad de vigilancia constituye un concepto capital en la elaboración de las estrategias de prevención y control de la criminalidad. Tanto en el ámbito político, en el ámbito académico como en el ámbito mediático, se aborda regularmente el tema de aquella sociedad, cada vez más plagada de interceptaciones telefónicas, números de pines por doquier, de interceptaciones de correos electrónicos vía internet, de documentos de identidad biométricos, videocámaras y de sistemas de circuito cerrado de televisión, como un punto crítico de la política gubernamental, ya que ella implica el sometimiento general de la población a un permanente control por parte de las autoridades (Good, 2019).

La sociedad de vigilancia emerge con el beneplácito de la ciudadanía dentro de un marco de neoliberalización de las políticas urbanas, de semi-privatización efectiva de los espacios urbanos y de santificación de los centros comerciales, que hoy en día se ve reforzada por el temor al terrorismo y la exacerbada obsesión de la población de reducir los riesgos e incrementar la seguridad. A ello se le denomina el consenso de vigilancia (Hempel y Töpfer, 2009). No olvidemos que el científico social Ulrich Beck ha denominado a la sociedad del siglo XXI como la sociedad de riesgo. Sin embargo, el surgimiento de esta “sociedad de vigilancia” implica a su vez altos costos, tales como la pérdida de privacidad y la erosión de la autonomía individual.

A partir del 11 de setiembre del 2001 las nuevas tecnologías de la vigilancia se han ido expandiendo por doquier de manera vertiginosa y son cada vez más sofisticadas e intrusivas, lo que ha generado en cierto modo una supresión de la libertad de expresión en la intimidación²⁰ (Brown y Korff, 2009). El Presidente de Francia Nicolás Sarkozy sostuvo en el 2007 después de su elección, durante la ceremonia de recuerdo de las víctimas de terrorismo efectuada en París el 19 de setiembre del 2007 que “Cuando yo comparo nuestra red de vigilancia con la de Gran Bretaña, donde hay más de 4 millones de cámaras instaladas, yo me digo a mí mismo que debemos incrementar más nuestra vigilancia”.

Leon Hempel y Erick Töpfer, del Centro de Tecnología y Sociedad de la Universidad de Berlín, Alemania, sostienen que la “sociedad de vigilancia” surge como consecuencia de las inconductas sociales relacionadas con el crimen, el terrorismo y la guerra y constituye un “giro preventivo” de políticas de seguridad pública a políticas de seguridad interna, complementando de esta forma la lógica de represión reactiva con una de prevención proactiva.

El desarrollo de las “sociedades de vigilancia” está indudablemente en relación con el esquema de reestructuración capitalista y los avances logrados en la era posindustrial de la globalización. Ellas se han consolidado en los Estados Unidos y Europa, principalmente en el Reino Unido con marcada tendencias de expansión en sociedades no anglófonas ni occidentales. La interrogante que se plantea hoy en día en la política criminal internacional es si vamos hacia una sociedad de vigilancia global (Wood, 2009). Si bien es cierto que la vigilancia constituye un valioso instrumento en la prevención y control del crimen, es necesario crear un marco regulatorio más claro y restrictivo para su aplicación en aras de salvaguardar el derecho de las personas a la privacidad.

Alternativas sociales constructivas a la represión: Arreglos amistosos

Tradicionalmente el derecho penal, instrumento esencial de la política criminal que representa al Poder del Estado, ha estado focalizado en el autor, en el delincuente, siendo descortés con la víctima, dejándola de lado. Desde principios de la humanidad la sociedad se ha centrado en el autor de los delitos, infiriéndole sanciones físicas, sanciones privativas de la libertad, sanciones pecuniarias. Se aplicaba la pena de muerte contra los perpetradores de hechos prohibidos, como la brujería, la magia, los insultos a Dios o a su Majestad, el adulterio, etc. En los mismos Mandamientos de la Ley de Dios, se centran en los actos del autor.

La dinámica neoliberal demanda una liberación del Estado de sus cargas sociales. Se busca la minimización del daño causado por la sanción, la última ratio debe de ser la sanción (Lamnek,1997). Hoy, tanto la criminología, la política criminal, el derecho penal como el derecho procesal penal en las sociedades modernas simpatizan con la víctima y se centran en sus intereses, sus derechos y toman en serio el caso desde su perspectiva. La víctima ya no ocupa un lugar secundario ni un papel auxiliar.

Aspectos esenciales que abogan por este cambio en la política criminal del Estado son 1) la des-criminalización material-jurídica de la política criminal: algunos llegan a plantear hasta la abolición o despenalización del sistema de la justicia criminal, una despenalización absoluta, 2) el mandato de intervención mínima: se apela al principio de proporcionalidad y se plantea la humanización de la ejecutoria penal, orientada a mejorar el estatus social/jurídico de los internos en centros penitenciarios, 3) el aspecto económico: constituye una medida de ahorro significativa para el Estado, una reducción considerable de las costas procesales y 4) el fenómeno de hacinamiento de cárceles.

La conciliación es un arreglo extrajudicial, que implica una desregulación y nos plantea una cultura alternativa que nos hace descubrir el potencial de solución de conflicto interhumano en el ámbito social. Ella exige del desarrollo de servicios sociales profesionales que ofrezcan mediadores calificados y de esta manera, se coadyuvará a reducir el exceso de carga en el sistema de justicia penal. Existe una gran decepción sobre los efectos de la sanción penal y se evidencia una muy alta aceptación de la población, por una alternativa social constructiva a la represión. Se apuesta por la reparación y el desagravio envés de la pena, de esta manera se considera el elemento material y el elemento ideal en el sistema de justicia criminal.

La conciliación nos ofrece optar por una solución privada autónoma, por una activación de la responsabilidad social, ella posee un potencial de promoción de la paz e implica un desarme del derecho penal, que de ninguna manera puede resolver todos los problemas de la vida real. El mundo jurídico difiere del mundo real. En consecuencia, esta solución extra-judicial de conflictos, esta reprivatización de los conflictos, esta nueva cultura de mediación, conciliación y arreglo amistoso constituyen un concepto de compensación, de arreglo positivo más óptimo, más rápido y más eficiente, que diluye el tradicional concepto de venganza de la pena.

Reflexión final

Hoy en día en la sociedad posmoderna, posglobalizada y pospandemia del siglo XXI se concibe la producción de seguridad ciudadana no solo como una tarea estatal, sino como un permanente esfuerzo social.

Se requiere implementar urgente una nueva arquitectura de seguridad y las teorías de la criminología y la política criminal, nos suministrarán ese insumo o materia prima necesaria, para poder elaborar un nuevo discurso de seguridad pública, (Bruinsma, 2015) que nos posibilite aplicar una nueva gerencia pública de producción de seguridad en la era de la posglobalización.

El Estado neoliberal en la era de la posglobalización trata de conjugar lo público con lo privado, el Estado con el mercado, la centralización con la descentralización.

Referencias

- Beat, L. (1994). Zur Kritik an der aktuellen Sicherheitsdebatte. Festung Europa. Zürich. En Karl-Ludwig Kunz (2000). "Bürgerfreiheit und Sicherheit - Perspektiven von Strafrechtstheorie und Kriminalpolitik".
- Beck, U. (1991). Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne
- Brown, I y Korff, D. (2009). Terrorism and the Proportionality of Internet Surveillance en European Journal of Criminology.
- Bruinsma, G. (2015). Proliferation of Criminological Theories in an Era of Fragmentation. School of Criminology, Faculty of Law of the University of Porto. 15th Annual Conference of the European Society of Criminology (ESC) Porto.
- Getos, A. (2009). IX Conference European Society of Criminology: Criminology and crime policy between human rights and effective crime control. Ponencia: The Missing Dots in terrorism Research: Violent Radicalisation, Ljubljana, Slovenia, 09-12 September 2009.
- Good, B. (2009). Making Sense of Surveillance in Europa en European Journal of Criminology, volumen 6, número 2, marzo 2009, Editorial SAGE, California, EEUU. ps.115-117.
- Hempel, L y Töpfer, H. (2009). The Surveillance Consensus – Reviewing the Politica of CCTV in Three European Countries en European Journal of Criminology.
- Kunz, K (2008). Kriminologie. Haupt.
- Kunz, K. (2000). Bürgerfreiheit und Sicherheit - Perspektiven von Strafrechtstheorie und Kriminalpolitik". Editorial Peter Lang.
- Killas, M. (2011). Gewalt - tägliche Bedrohung. Sicherheitspolitische Forum Zentral Schweiz y la Konferenz der Luzerner Initiative für Frieden und Sicherheit. 25 de agosto de 2011 en el Hotel Schweizerhot de Lucerna, Suiza.
- Lamnek, S. (1997). Neue Theorien abweichenden Verhaltens. Der Täter-Opfer-Ausgleich als pragmatisches Konzept UTB für Wissenschaft. Uni.
- Münkler, H (2009). Foro Reforma de las Fuerzas Armadas de Suiza. Neuer Zürcher Zeitung (NZZ), el Tages Anzeiger y el Weltwoche en el Bellevue Palace de Berna.
- Robbers, G. (1987). Sicherheit als Menschenrecht. Aspekte der Geschichte, Begründung und Wirkung einer Grundrechtsfunktion, Baden-Baden.
- Takemura, N (2006). The Stockholm Criminology Symposium. Ponencia: Emerging new paradigm of complexity criminology.
- Takemura, N. (2006). The Stockholm Criminology Symposium. Ponencia: Emerging new paradigm of complexity criminology, Estocolmo, Suecia, 15-17 de junio, 2006.
- Wood, D. (2009). The Surveillance Society – Questions of History, Place and Culture en European Journal of Criminology.

LA SEGURIDAD CIUDADANA DEL BICENTENARIO: ¿UN TRATAMIENTO ANODINO O UN ENFOQUE HOLÍSTICO?

Rolando Rafael David Casani
rdavidmajes@gmail.com

Abogado de profesión, con especialidad en gestión pública y gobernabilidad; SOB. PNP. (R); Becario del Curso de Especialización “Policía y Comunidad, desarrollado en el País de Israel; con estudios de post grado siguientes: Diplomado en Gestión de la Seguridad Ciudadana en la Universidad Nacional de San Agustín-Arequipa; Diplomado en Gestión Pública en la Universidad Católica San Pablo-Arequipa, en convenio con la Universidad Austral de Argentina y Diplomado en Gestión Integral de las Políticas de Seguridad Ciudadana a Nivel Local, seguido en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Ganador del Premio a la excelencia en investigación “José del Carmen Marín Arista-2021, en la categoría de profesionales. Es docente policial, conferencista y capacitador en temas de seguridad ciudadana. Se desempeña como asesor y consultor de políticas públicas de seguridad ciudadana a nivel de gobiernos locales.

Resumen

Los planes y estrategias para enfrentar a la inseguridad ciudadana revelan un tratamiento exclusivo y aislado que nos convierte en médicos anodinos de la seguridad ciudadana, lo cual implicaría, algo así como, tratar únicamente las consecuencias y no las causas del delito. Es necesario, entonces, asociar la teoría y la práctica, sistematizando algunas experiencias exitosas en materia de seguridad y cultura ciudadana, desarrolladas en el ámbito local y otras latitudes; distinguiendo la disuasión, de la prevención, e implementando una teoría que aborde soluciones de manera holística.

Palabras claves: Seguridad ciudadana, disuasión, prevención, teoría holística

Abstract

The plans and strategies to deal with citizen insecurity reveal an exclusive and isolated treatment that turns us into nondescript doctors of citizen security, which would imply, something like, treating only the consequences and not the causes of the crime. It is necessary, then, to associate theory and practice, systematizing some successful experiences in matters of citizen security and culture, developed at the local level and other latitudes; distinguishing deterrence from prevention, and implementing a theory that addresses solutions holistically.

Keywords: Citizen security, deterrence, prevention, holistic theory

Introducción

A doscientos años de la Independencia del Perú, en plena pandemia del COVID-19 y con un país polarizado como consecuencia de la segunda vuelta de las Elecciones Presidenciales del 2021, nos azora otra pandemia exacerbante, una que en los últimos años se ha incrementado exponencialmente, tanto cuantitativa como cualitativamente: la inseguridad ciudadana. La respuesta o “solución” a esta difícil situación, bajo una hipótesis de prevención, generalmente, creemos que es la proliferación de cámaras de video vigilancia, la instalación de casetas de seguridad, el enrejado de las calles o el incremento del patrullaje policial o patrullaje integrado policía-serenazgo. Nosotros creemos que es un error conceptual pensar que estas estrategias hacen prevención; seguramente harán control y sin lugar a dudas disuasión pero, en definitiva, no podrían hacer prevención. Es más, consideramos que desarrollar estas estrategias de seguridad ciudadana, en forma exclusiva y de manera aislada, nos convierte en médicos anodinos de la seguridad ciudadana; implicaría, algo así como, tratar únicamente las consecuencias y no las causas del delito.

El médico anodino de la seguridad ciudadana

Para efectos didácticos, el vocablo “médico anodino”, lo utilizaremos metafóricamente en el tema de la seguridad ciudadana, con el objeto de establecer una relación de semejanza o analogía entre ambos campos: la medicina y la seguridad ciudadana. Entendiendo que el médico de la salud es quien diagnostica y brinda tratamiento a enfermedades para mejorar la salud de las personas, mientras que el funcionario público encargado de la seguridad ciudadana, es el responsable de diagnosticar la situación de inseguridad ciudadana de un determinado espacio geográfico y luego desarrollar la receta a través del diseño de políticas y estrategias para mejorar los niveles de seguridad ciudadana y por ende, el desarrollo humano de las personas.

Según la Real Academia de la Lengua Española, la palabra “anodino”, como adjetivo significa insustancial, insignificante o ineficaz y desde el campo de la medicina se refiere a un medicamento o sustancia que solamente calma el dolor. Estos medicamentos son conocidos como antipiréticos, algunos antifebriles o antitérmicos (combate la fiebre), otros analgésicos (eliminan el dolor) y algunos antiinflamatorios (reducen las inflamaciones). Entre estos tenemos la antalgina, la aspirina, el paracetamol, el ibuprofeno, etc. La mayoría de ellos son adquiridos sin receta médica.

En resumen, son medicamentos que tratan alguna dolencia o malestar de una forma sintomática, sin actuar sobre la causa. Dicho de otra manera, un antipirético puede contribuir a un descenso de la temperatura o a calmar cierto dolor, sin resolver el origen de esta patología. Por ende, si la enfermedad persiste, el paciente volverá a manifestar los mismos síntomas y seguramente bajo un cuadro clínico más grave.

Existen otras medidas antipiréticas en la que no se emplean fármacos, entre ellos tenemos los paños tibios en la zona de la cabeza, axilas y abdomen o los baños de agua fría para combatir la fiebre. Estas medidas físicas, como primera medida no invasiva para combatir una fiebre, son solo eficaces durante pocos minutos. Igual que los fármacos antipiréticos, no actúan sobre la causa. No curan la enfermedad, como es evidente. Por consiguiente, un profesional de la salud que no realiza un buen diagnóstico o juicio clínico sobre el estado psicofísico de un paciente basado en análisis y estudios clínicos, y que solo se limita a recetar antipiréticos, se convierte en un médico anodino, un profesional de la salud que solo se preocupa por calmar el dolor de su paciente. Observemos la figura siguiente:

Figura 1

Ilustración de una persona afligida por síntomas de una enfermedad



Imaginémonos al paciente de la imagen anterior, el cual presenta signos y síntomas de escalofríos, fiebre, dolor de cabeza, dolor de estómago, vómitos, etc. y que para curarlo, el médico, únicamente opta por recetarle una antalgina, una aspirina o una mejoral y sugiere que se le ponga pañitos húmedos en la frente, axilas o estómago; lo más probable es que se mitigue ciertas molestias, se reduzca la fiebre y malestar del paciente, pero al no haber realizado un diagnóstico exhaustivo para determinar las causas de su mal y aplicarle un tratamiento adecuado, lo más seguro es que el paciente se ponga más grave. Este ejemplo nos grafica una realidad lógica que puede pasar y sucede, algunas veces, en el campo de la medicina.

Ahora, si extrapolamos este ejemplo al campo de la seguridad pública, nuestro paciente se llamaría “seguridad ciudadana” y las autoridades responsables de tratar a este mórbido, serían aquellos funcionarios del Ministerio del Interior, de la Policía Nacional del Perú, de los Gobiernos Locales y a nivel sistémico, los integrantes de los Comités Regionales (CORESEC), Provinciales (COPROSEC) y Distritales de Seguridad Ciudadana (CODISEC); ellos serían los responsables de diseñar e implementar las políticas y estrategias de seguridad ciudadana a nivel distrital, provincial, regional y nacional, previo diagnóstico integral y participativo.

En este escenario, aquellos funcionarios públicos que siguieran los procedimientos de aquel médico anodino de la salud, se convertirían también en un médico anodino de la seguridad ciudadana y como consecuencia, el paciente llamado “seguridad ciudadana”, cada vez se pondrá más grave, cada vez sus síntomas, su padecimiento y sus dolencias serán peores y esto se expresará a través del incremento de la inseguridad ciudadana, tanto desde el aspecto cuantitativo como cualitativo. Preguntémonos entonces: ¿Cómo está actualmente la seguridad ciudadana en el Perú?, ¿A lo largo de estos años, ha mejorado o empeorado?, la respuesta la tenemos todos.

El problema pasa, creemos, por el paradigma erróneo que empleamos para enfrentar este problema social de inseguridad ciudadana. La mayoría se deja llevar por ciertos mitos, algunos conceptuando que se puede solucionar a través de penas más severas, algunos otros realizando operativos o mega operativos policiales u operativos conjuntos; muchos otros, instalando únicamente cámaras de video vigilancia, colocando casetas de seguridad en las calles, enrejando las callas o parques, comprando helicópteros, armas no letales, drones, etc.; justamente, hacer esto de manera aislada y exclusiva, equivale a darle una antalgina, una aspirina, una mejoral o ponerle pañitos húmedos en la frente a ese paciente llamado “seguridad ciudadana”, paciente que cada vez se manifestara más grave.

Figura 2

Ilustración de una persona afligida por el incremento de ilícitos penales



En consecuencia, trayendo a nuestra propia argumentación, diríamos que aquel funcionario público que solo se preocupa en desarrollar estrategias reactivas; que solamente busca atacar las consecuencias (los síntomas), que no pretende extinguir o mínimamente reducir la victimización, que no se preocupa por diseñar e implementar estrategias de prevención, de intervención ex-ante, mucho antes que el delito, la infracción a la ley penal o la contravención (acto incívico) se produzca, se convierte en un “médico anodino de la seguridad ciudadana”. En resumen, sería aquel servidor público que solo se preocupa en desplegar estrategias de control y disuasión, mas no de prevención, conforme lo describiremos más adelante, cuando desarrollemos la Teoría Holística de la Seguridad Ciudadana.

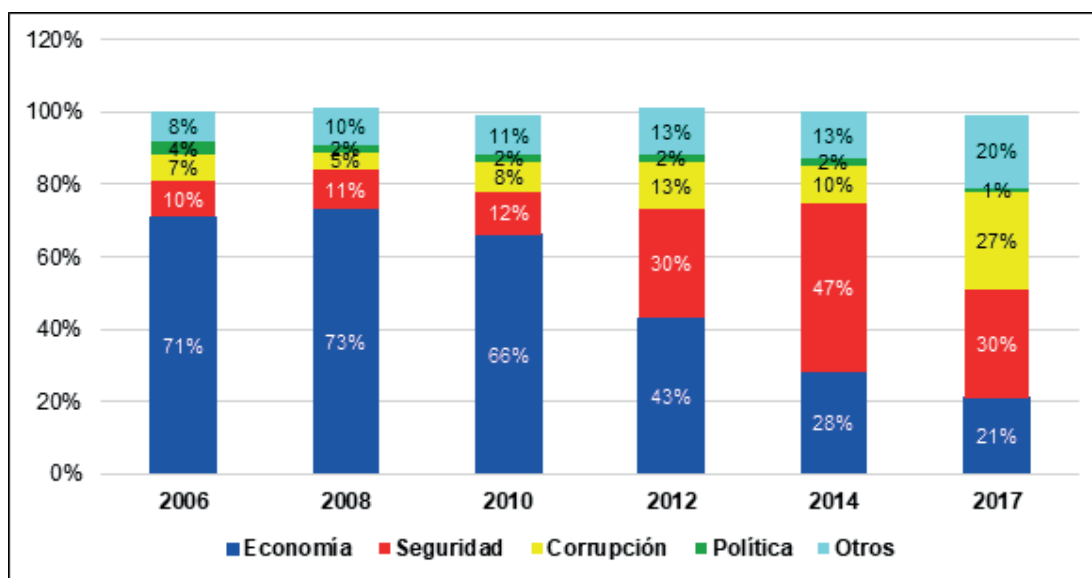
En este escenario, surge una reflexiva interrogante: ¿Cuál es entonces la medicina o tratamiento que deberíamos darle a ese paciente llamado seguridad ciudadana? Para identificar el adecuado tratamiento, desde nuestro punto de vista, consideramos, que luego de realizar un adecuado diagnóstico, el diseño de las políticas y estrategias que se desarrollen e implementen deberían de ser más holísticas; buscar atacar las consecuencias, sin duda alguna, pero esencialmente las causas. Priorizar la prevención vs. el control y la disuasión.

¿Cómo está actualmente la seguridad ciudadana en el Perú, a 200 años de proclamación de nuestra Independencia? La delincuencia e inseguridad como problema nacional

La preocupación ciudadana por la inseguridad en el Perú era relativamente baja el año 2006. A partir de ese año, la preocupación por la inseguridad creció de manera exponencial en la medida que la ola delincencial en el Perú cobraba fuerza. En el año 2014, prácticamente la mitad de los encuestados señalaban temas relacionados con la delincuencia, reduciéndose esta tasa el 2017 a 30%, sin dejar de ser el problema más importante del Perú.

Figura 3

Seguridad como problema más importante en el Perú, 2006/2017



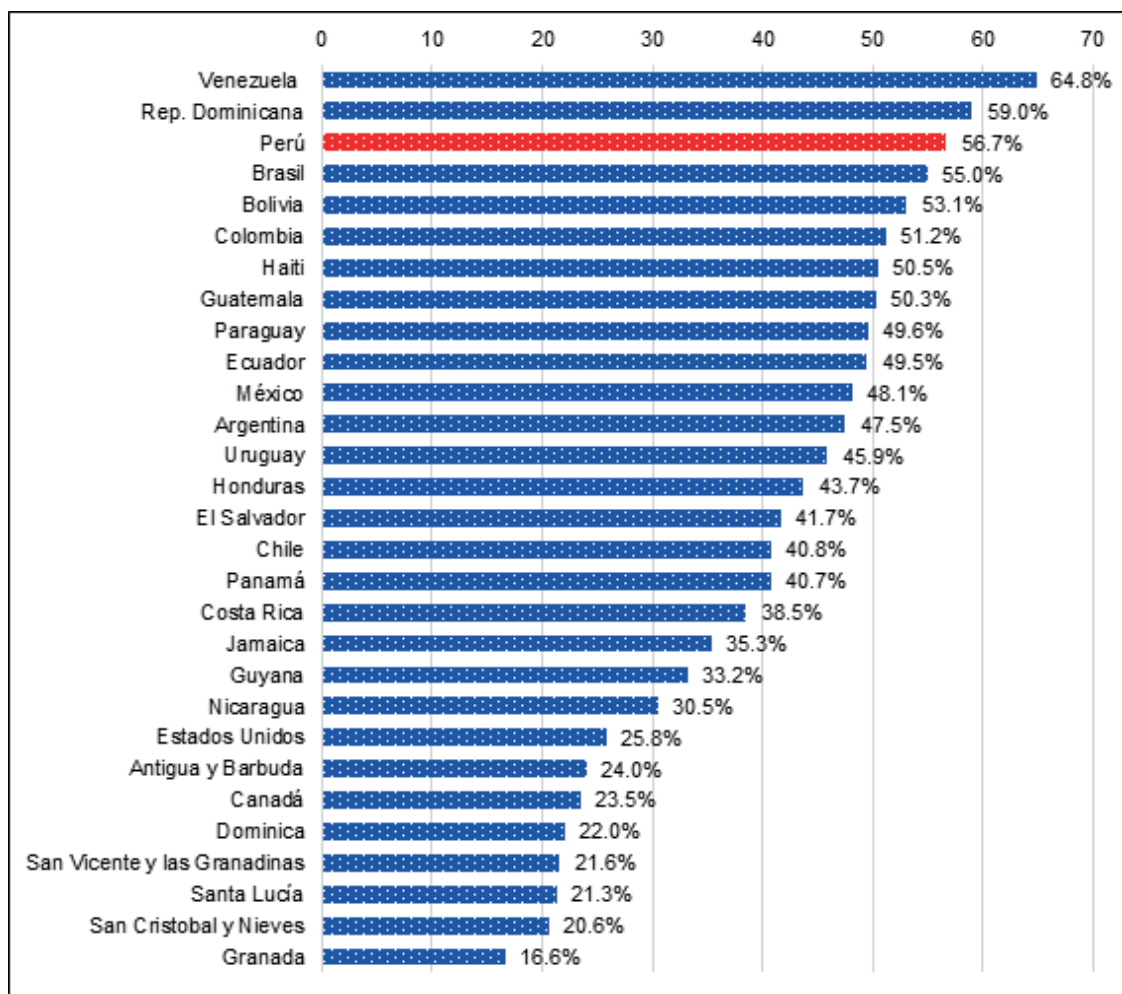
Fuente: Adaptada de USAID (2018). Cultura Política de la Democracia en Perú y en las Américas,

Percepción de inseguridad en las Américas

El miedo al delito y a no disponer de la protección debida, es una sensación creciente en la población peruana durante los últimos años. En la encuesta aplicada por Barómetro de la Américas el 2017, el Perú registraba una tasa del 56.7%; si se compara esta cifra con los otros países de la región, se observa que solo Venezuela y República Dominicana superan a Perú en la percepción de inseguridad en su vecindario (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID], 2016/17, p. 55)

Figura 4

Percepción de inseguridad en las Américas, Perú 2017



Fuente: Adaptada de USAID (2018), Cultura de la Democracia en Perú y en las Américas

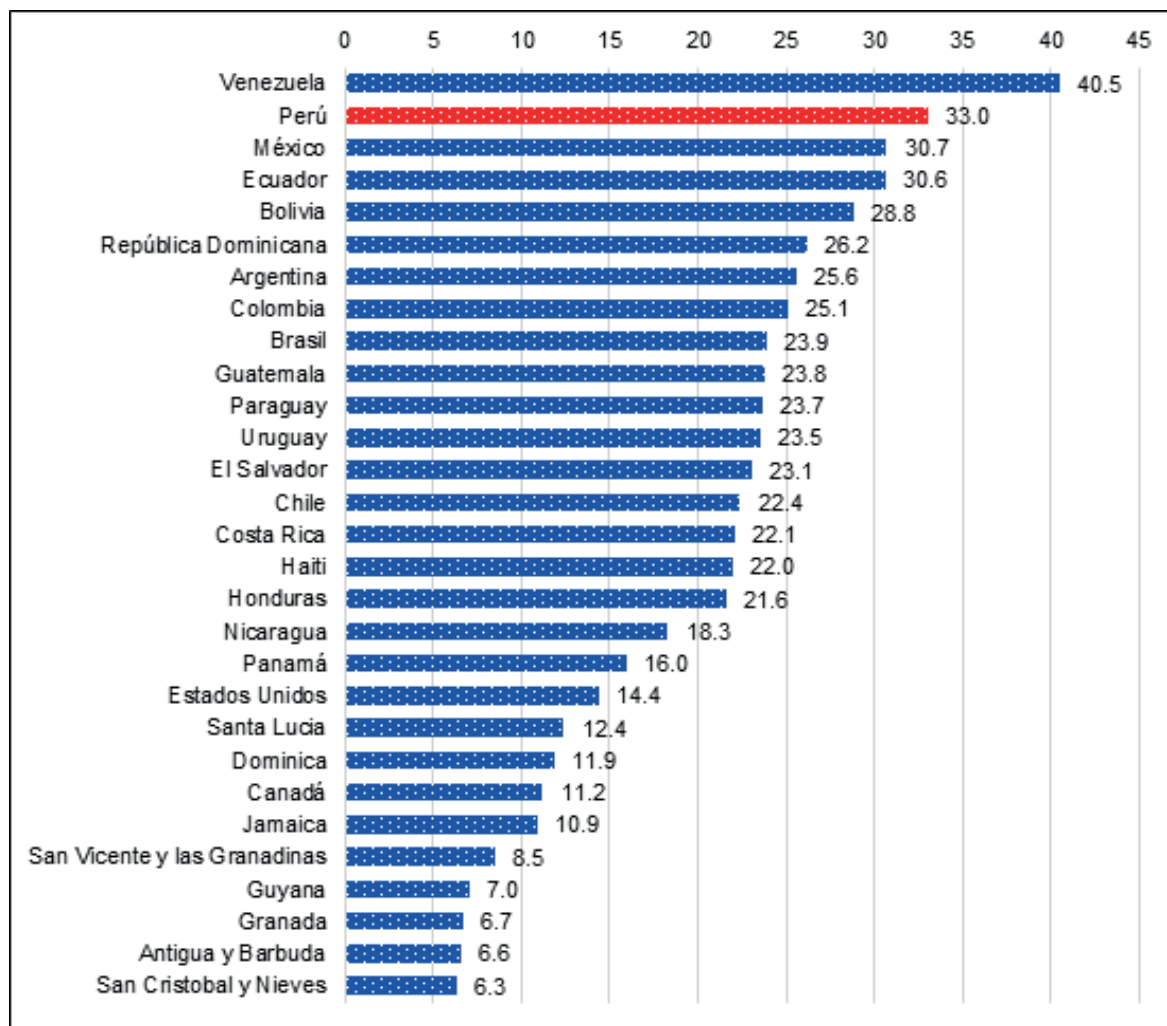
Victimización por delincuencia en las Américas

El año 2017, a nivel regional, la tasa de victimización del Perú fue de 33%, ocupando el segundo lugar a nivel América Latina, por debajo de Venezuela que registraba una tasa de 40.5%, seguido de México con una tasa de victimización de 30.7%. Los países limítrofes de nuestro país como Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile, registraban tasas de victimización mucho más bajas, oscilaban en 30.6%, 25.1%, 23.9%, 28.8% y 22.4%, respectivamente, conforme se aprecia en la figura 5.

Según USAID, en la Encuesta aplicada por Barómetro de las Américas entre finales del 2018 e inicios del 2019, el Perú registraba una tasa de victimización de inseguridad del 35.8%, 2.8 puntos porcentuales más que el periodo anterior (2020, p. 106). Evidentemente, estas tasas coinciden meridiana-mente con la realidad que vive actualmente la población peruana.

Figura 5

Victimización por delincuencia en las Américas, 2016/17



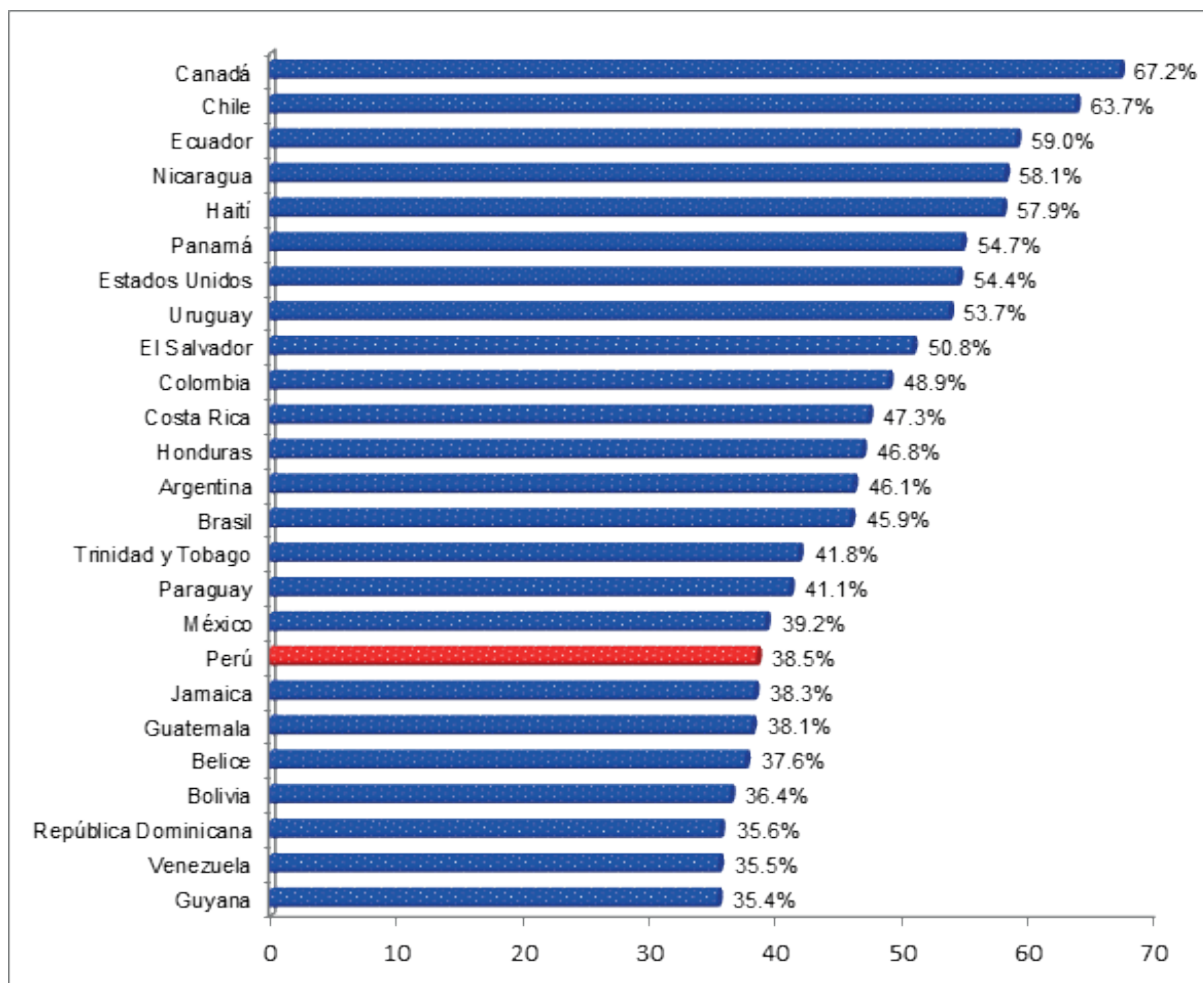
Fuente: Adaptada de USAID (2018), Cultura de la Democracia en Perú y en las Américas

Confianza en la Policía Nacional en las Américas

El año 2014, los niveles promedio de confianza en la Policía Nacional, a nivel América, se sentaban alrededor de 40 puntos en más de un tercio de los países encuestados por Barómetro de las Américas. Canadá, Chile y Ecuador ocupaban los primeros lugares de legitimidad institucional, con tasas de 67.2%, 63.7% y 59.0%, respectivamente (USAID, 2015, p. 100). La Policía Nacional Peruana se encontraba en el puesto 18, de un total de 25 países evaluados, registrando una tasa de legitimidad del 38.5%. Implica inferir que, de cada 100 peruanos, solamente 39 confiaban en la Policía Nacional del Perú.

Figura 6

Confianza en la Policía Nacional en las Américas, 2014



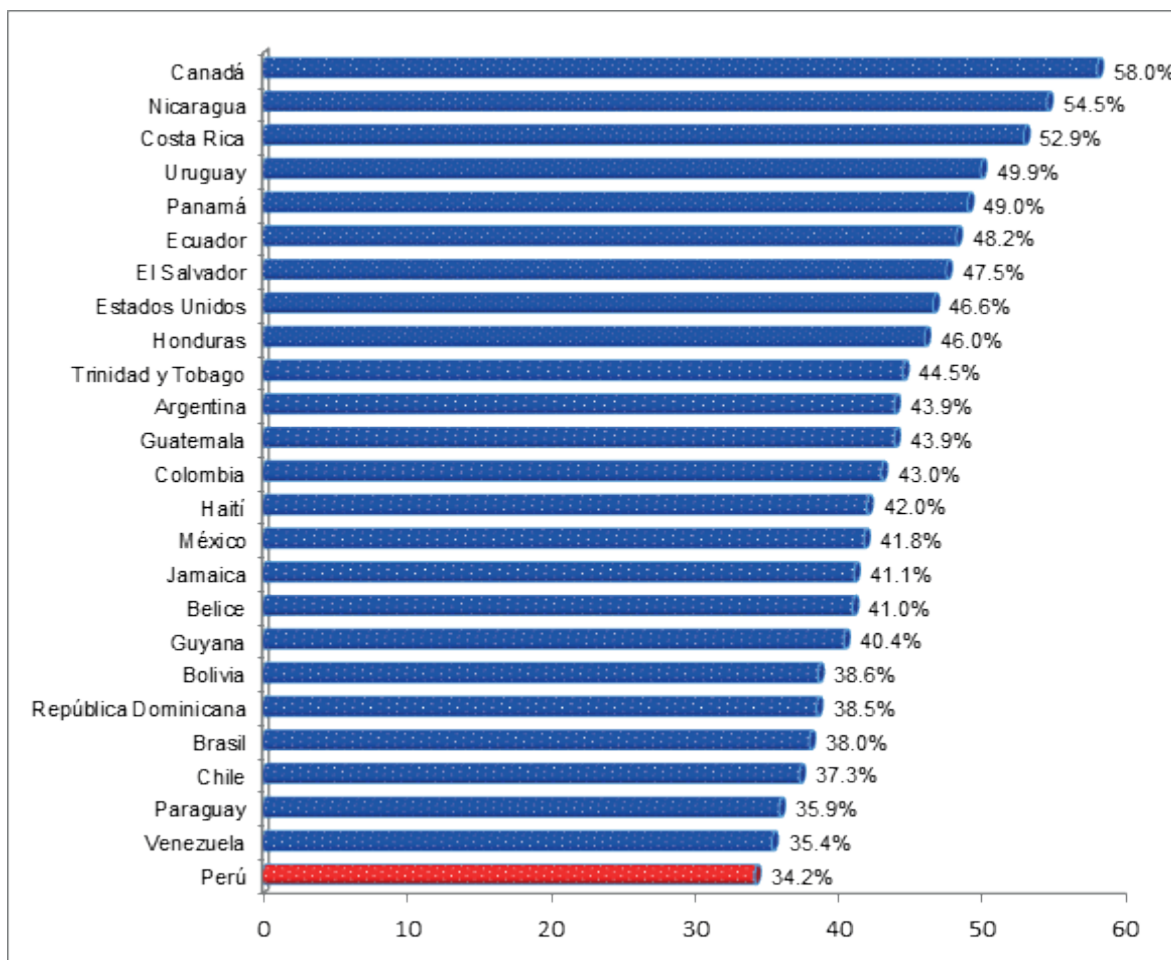
Fuente: Adaptado de USAID (2015), Cultura de la Democracia en Perú y en las Américas

Confianza en el Sistema Judicial en las Américas

Según USAID (2015), el sistema judicial es claramente el que los encuestados ven como el menos legítimo. Ningún país registra puntajes superiores a 60 y varios tienen niveles triviales de confianza de entre 40 y 49 puntos y por debajo de éstos, en el rango de 30 a 40 puntos, se ubican dos tipos de países: aquellos en los que la confianza en el sistema de justicia es permanentemente baja, como Perú y Paraguay por ejemplo, y aquellos en los que los niveles de confianza se ha erosionado dramáticamente en los últimos tiempos, encontrándose entre ellos Venezuela, Chile, Brasil, República Dominicana y Bolivia (p. 101).

Figura 7

Confianza en el sistema judicial en las Américas, 2014



Fuente: Adaptado de USAID (2015), Cultura de la Democracia en Perú y en las Américas

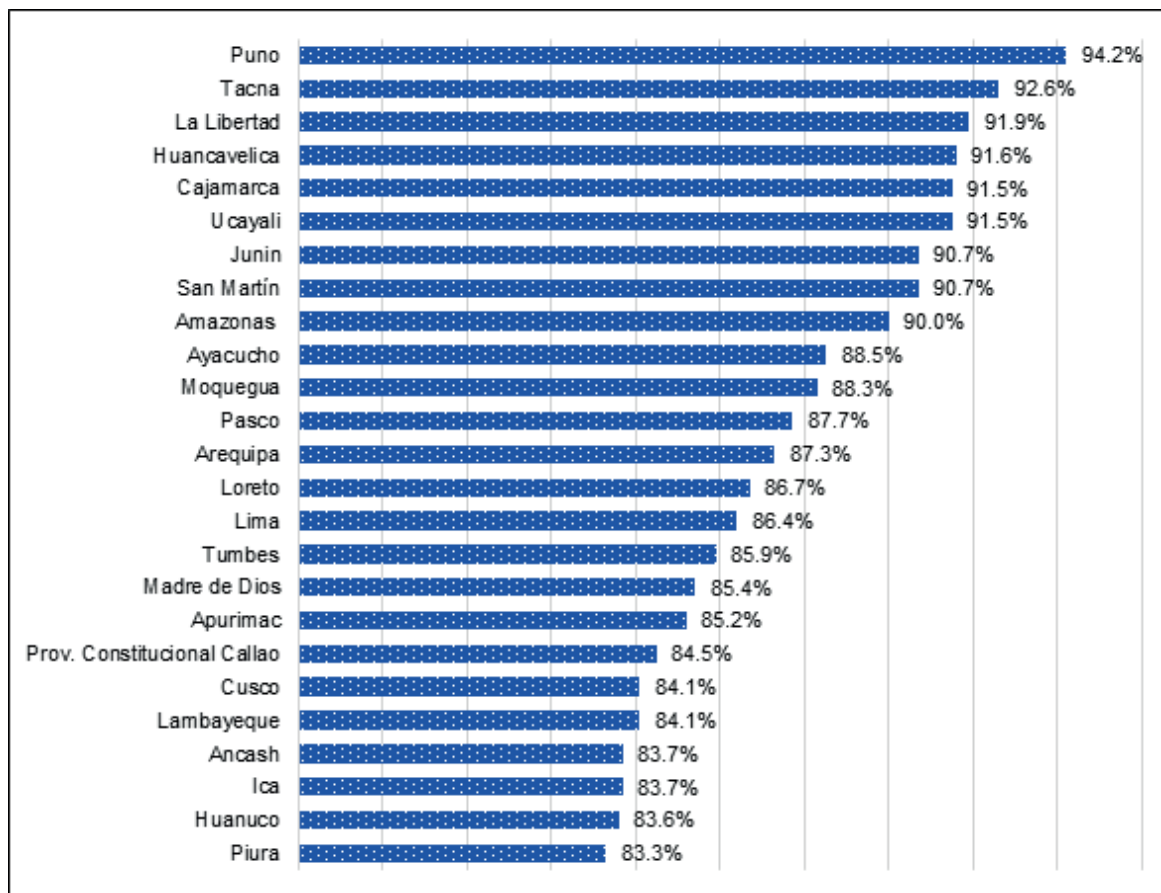
Cifra negra del delito y denuncia en el Perú

Según la Encuesta Nacional Especializada sobre Victimización del 2017, los departamentos que registraron las tasas más altas de cifra negra¹ fueron Puno (94.2%), Tacna (92.6%), La Libertad (91.9%), Huancaavelica (91.6%), Ucayali y Cajamarca (91.5% cada uno), arrojando una media de 87.3% a nivel nacional (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2018, p. 222) Estos resultados demuestran el porqué de las altas tasas de ilegitimidad de la Policía Nacional del Perú y del sistema judicial peruano que observamos en las figuras 6 y 7.

¹ La cifra negra del delito hace referencia a los hechos delictivos que afectaron a la población y que nunca fueron denunciados ante la Policía.

Figura 8

Cifra negra según departamentos, Perú, 2017



Fuente: Adaptado de INEI (2018), Encuesta Nacional Especializada de Victimización

Estos lamentables resultados nos permiten deducir que de cada 100 hechos delictivos cometidos, 87, en promedio, no fueron denunciados; siendo los principales motivos de la no denuncia, los siguientes: Nada pasa/nada ocurre al denunciar (25.3%), hecho de poca importancia/no fue grave (16%), desconfianza de la policía (12.8%), falta de pruebas (11.4%), entre otros (INEI, 2018, p. 226), conforme se aprecia en la figura 9. En consecuencia, dejarnos llevar, diagnosticar o analizar la problemática de inseguridad ciudadana en el Perú en base, únicamente, a la estadística cuantitativa de denuncias policiales, es un craso error porque estaríamos tomando en cuenta solo el 13%, en promedio, de los hechos delictivos cometidos.

Figura 9

Cifra negra según departamentos, Perú, 2017



Fuente: Adaptado de INEI (2018), Encuesta Nacional Especializada de Victimización

La Teoría Holística de la Seguridad Ciudadana

Esta es una teoría que desde hace algunos años hemos venido desarrollando, asociando la práctica y la teoría y sistematizando algunas experiencias exitosas en materia de seguridad y cultura ciudadana, desarrolladas en el ámbito local y otras latitudes.

Para explicar e interpretar mejor esta teoría, vamos a exponer algunos ejemplos de escenarios que se presentan a diario en el campo de la seguridad ciudadana, veremos como un problema puntual de inseguridad ciudadana, generalmente, se pretende solucionar solo con una estrategia coyuntural de control y disuasión.

a) Ejemplo 1.- Sabemos que la identificación o georeferenciación de un punto crítico en materia delictiva, varía de acuerdo a los instrumentos de análisis y evaluación, así como los parámetros y temporalidad del accionar criminal, pero uno de esos criterios es necesariamente la frecuencia de la comisión de hechos delictivos en un determinado lugar, información obtenida principalmente de la estadística policial. Pues imaginemos que a inmediaciones de un pequeño parque ubicado en la intersección de dos avenidas (Av. Argentina y Av. Mariscal Castilla, distrito de Paucarpata, provincia y región Arequipa), en un periodo de seis meses se han registrado veinte hurtos y robos en el horario de 19:00 a 22:00 horas, bajo la modalidad de cogoteo y arrebatos al paso, conforme apreciamos en la figura siguiente.

Figura 10

Identificación de un punto crítico en un mapa del delito



Fuente: Adaptado de Google Maps

De acuerdo a la información, este lugar será identificado en el mapa del delito como un punto crítico. Ante esta situación, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, principalmente a nivel de COPROSEC y/o CODISEC, surgirán propuestas de solución bajo el concepto de “prevención”. Entre las estrategias más recurrentes que se proponen, ya sea de manera aislada o complementaria, inmediatas o a mediano plazo, son las siguientes:

- 1) Estacionamiento táctico de un patrullero policial o un vehículo de serenazgo en los horarios críticos ya identificados;
- 2) Patrullaje a pie focalizado por el lugar identificado como punto crítico;
- 3) Instalación de una cámara de video vigilancia;
- 4) Instalación de alarmas comunitarias;
- 5) Instalación de una caseta de vigilancia;

Implementadas estas estrategias, individual o en forma conjunta, aceptamos fervientemente que ya hemos “prevenido” la comisión de estos hechos delictivos (hurtos o robos). Sin embargo, consideramos que no es tan cierto; para evidenciarlo, confrontaremos lo que sucede en la práctica con cada medida implementada, tomando en cuenta a la ciencia multidisciplinaria que estudia el delito y los delincuentes: la criminología:

- En el caso del estacionamiento táctico de un patrullero policial o un vehículo de serenazgo en los horarios críticos ya identificados y/o patrullaje a pie focalizado.

Se entiende que este estacionamiento táctico o patrullaje a pie, se realizará en forma focalizada y temporal, en el horario de 19:00 a 22:00 horas. Lo que sucederá serán cuatro situaciones:

Primero.- Los delincuentes pueden decidir trasladarse a otro lugar, donde no haya presencia policial o de agentes del serenazgo para seguir cometiendo los mismos delitos. Como vemos, no se ha prevenido delito, lo hemos trasladado a otro lugar, en consecuencia, estamos hablando de disuasión.

Segundo.- Que sigan cometiendo los mismos ilícitos penales, en el mismo lugar o zonas aledañas, pero en horarios diferentes a los estacionamientos tácticos y/o patrullajes a pie: Disuasión.

Tercero.- Que los delincuentes cambien o muten de modalidad delictiva: Disuasión.

Cuarto.- Generará cierta percepción de seguridad en los vecinos del sector y usuarios de las vías.

▪ Instalación de una cámara de video vigilancia

La instalación de una cámara de video vigilancia permite y coadyuva a lo siguiente:

Primero.- Si el delincuente conoce o advierte de la existencia de una cámara de videovigilancia en un determinado lugar, puede desistir de cometer el ilícito penal en ese lugar, pero igual lo hará en otra zona donde no haya cámara de videovigilancia: Disuasión.

Segundo.- Si el delincuente no sabe de la existencia de una cámara de video vigilancia o de saberlo, no le toma importancia e igual comete un determinado ilícito penal, los operadores de justicia podrán utilizar la videograbación como prueba para incriminar al malhechor, pero después que se ha cometido el delito; en este caso estaríamos hablando de control. Es necesario subrayar que en ciertas ocasiones, cuando existe un eficaz monitoreo de cámaras de video vigilancia, se puede intervenir al delincuente antes de consumar del delito, quiere decir en el momento de la tentativa de la fase externa del iter críminis, sin embargo, este momento ya se encuentra sancionado por el Derecho Penal (Artículo 16 del C.P.), en consecuencia, estaríamos hablando de una intervención ex-post: Control.

Tercero.- Generará cierta percepción de seguridad en los vecinos del sector y usuarios de las vías.

▪ Instalación de alarmas comunitarias

La instalación de una alarma comunitaria genera tres situaciones puntuales:

Primero.- Si el delincuente sabe de la existencia de una alarma comunitaria en una determinada zona, puede desistir de cometer el ilícito penal en ese lugar, pero igual lo hará en otro espacio donde no exista un sistema de alarma: Disuasión.

Segundo.- Si el delincuente desconoce de la existencia de una alarma comunitaria y empiece a cometer un determinado delito (tentativa), los vecinos podrían activar la alarma y provocar la huida del malhechor o capturarlo bajo la figura del arresto ciudadano. Si el delincuente logra huir, sería disuasión, y si los vecinos logran capturar al delincuente, sería control.

Tercero.- Generará cierta percepción de seguridad en los vecinos del sector.

▪ Instalación de una caseta de vigilancia

Una caseta de vigilancia instalada en un punto crítico generará tres condiciones:

Primero.- Si la caseta se encuentra ocupada por un vigilante privado o un agente de serenazgo, generará disuasión, pues el delincuente desistirá de cometer un ilícito penal en ese lugar específico, pero lo podría hacer en otro lugar donde no exista una caseta de vigilancia u otro elemento de seguridad: Disuasión.

Segundo.- Si la caseta se encuentra desocupada o aparenta objetivamente estar abandonada por mucho tiempo, el delincuente podría utilizarlo como escondite temporal y robar a un transeúnte ocasional. A su vez, provocará cierta percepción de inseguridad en los vecinos y peatones que circulen por el lugar, especialmente durante el horario nocturno.

Tercero.- Generará cierta percepción de seguridad en algunos vecinos del sector.

Como vemos, lo que en realidad se hace con estas medidas, no es prevenir los delitos, lo que hacemos es ahuyentarlos, provocamos, a través de la presencia objetiva de la autoridad o elemento de seguridad, que los delincuentes desistan de cometer un ilícito penal en un espacio determinado y en ciertas ocasiones actuar después que este se ha cometido; por ende, lo que logramos es trasladar el delito de un lugar a otro, en palabras técnicas, a esto se le llama o se le debe llamar, asimismo, en determinadas circunstancias, nos pueden permitir capturar al delincuente, pero después que ha iniciado o consumado la comisión del ilícito penal, a esto se le debe llamar control, mas no prevención. No es malo hacerlo, creemos que es necesario, pero no concebido como una estrategia de prevención, sino de disuasión o de control.

b) Ejemplo 2.- Cuando la estadística policial arroja una alta tasa de accidentes de tránsito, provocado por choferes bajo los efectos del alcohol, la única respuesta o la más común que se emplea para supuestamente “prevenir” estos hechos culposos, suele consistir en la ejecución de operativos o mega operativos de bloqueo y saturación, alcoholemia, etc. El objetivo es sorprender a choferes que se encuentren conduciendo sus vehículos en estado de embriaguez, y claro que se logra, pero lo que hacemos no es prevenir, pues el hecho que un conductor en estado de ebriedad sea intervenido conduciendo un vehículo automotor, constituye ya un delito contra la seguridad pública, en la modalidad de peligro común, según el artículo 274° del Código Penal; lo que hacemos en realidad, al ejecutar operativos o mega operativos de bloqueo y saturación, es una estrategia de control, ya que intervenimos ex-post, después que el delito se ha producido.

Esto no quiera decir, y lo subrayamos, que es negativo o inapropiado que se realicen esta clase de operativos, claro que no, deben de realizarse y en forma permanente, pero no debemos concebir que es una estrategia de prevención, sino una táctica de control. Debemos asentir que estamos atacando los síntomas, más no las causas de la “enfermedad”.

Para este problema público en particular, podrían diseñarse sistémicamente otras estrategias de prevención, como, por ejemplo: campañas de sensibilización para generar cultura ciudadana y mejorar las normas de convivencia; regular el expendio y consumo de bebidas alcohólicas en las vías y espacios públicos; implementar programas de sensibilización a nivel de niños y jóvenes en edad escolar y educación superior, etc. Por señalar algunas. Estas si serían estrategias de prevención, pues estaríamos interviniendo ex-ante, antes que el delito o el acto incívico se produzcan.

b) Ejemplo 3.- El servicio tradicional de patrullaje motorizado de la Policía Nacional o del Serenazgo, está preparado para garantizar una respuesta inmediata ante el requerimiento o pedido de auxilio de un vecino, y cuando esto sucede se procede a la persecución y posiblemente captura del presunto delincuente y recuperación de los bienes hurtados o robados, de tratarse de un delito contra el patrimonio; luego viene la investigación, la acusación fiscal y el encarcelamiento del malhechor, en el mejor de los casos.

Todo esto constituye un acto de control, mas no de prevención, ya que al igual que el ejemplo anterior, se interviene ex-post, después que el delito se ha producido. Probablemente durante el desplazamiento del vehículo policial o municipal, como parte del patrullaje motorizado, o ciertos estacionamientos tácticos, genere algún tipo de reacción en la delincuencia, efectivamente, lo que provocará será disuasión o desistimiento temporal de cometer un ilícito penal, pero más tarde igual lo va a cometer, por la sencilla razón que la delincuencia siempre muta, se reemplaza, se restituye o se traslada geográfica y temporalmente.

De los tres ejemplos detallados anteriormente, se pueden identificar fácilmente tres principios: el primero, prevención; el segundo control y el tercero disuasión; estas tres nociones son justamente los tres principios de la Teoría Holística de la Seguridad Ciudadana que hemos desarrollado; principios que consideramos vienen siendo erróneamente conceptualizados y por ende mal empleados; muchas veces implementamos estrategias de control o disuasión creyendo que estamos haciendo prevención, al final terminamos implementando solamente estrategias de control y disuasión y nos olvidamos de la prevención, por ello, consideramos, que hacer solamente control y disuasión nos convierte en médicos anodinos de la seguridad ciudadana, ya que estamos convencidos que las estrategias de control y disuasión, generalmente se abocan a atacar los síntomas o las consecuencias, mas no las causas del problema social de inseguridad ciudadana.

Descriptivamente, diseñar e implementar únicamente estrategias de control y disuasión, equivaldría a administrar antipiréticos a nuestro paciente. Antipiréticos que no son malos, no son para nada inapropiados, al contrario, creemos que son muy necesarios y debemos seguirlo haciendo, pero no de manera exclusiva, sino como parte de una política más holística y no anodina.

Concepto de la Teoría Holística de la Seguridad Ciudadana.

Es el diseño e implementación de estrategias y políticas públicas de seguridad ciudadana con un enfoque integral y holístico, de acuerdo a la realidad y nivel de inseguridad de una determinada circunscripción territorial; valorando el fenómeno social de la inseguridad, así como sus causas y consecuencias en su conjunto y diversidad.

Principios de la Teoría Holística de la Seguridad Ciudadana

Los principios de la Teoría Holística de la Seguridad Ciudadana son tres: la prevención, el control y la disuasión.

Tabla 1
Principios de la Teoría Holística de la Seguridad Ciudadana

PRINCIPIO DE PREVENCIÓN	PRINCIPIO DE CONTROL	PRINCIPIO DE DISUASIÓN
Es la intervención ex-ante, antes que el delito se produzca con la finalidad de evitar que suceda	Es la intervención ex-post, después que el delito se ha producido. Es una acción puramente reactiva	Es la intervención ex-ante, con la finalidad de provocar el desistimiento delictivo temporal
Se enfoca en el origen de la delincuencia, estudia las causas y factores de riesgo que provocan la criminalidad	No estudia los orígenes de la criminalidad, solo reacciona cuando el delito se ha producido y busca controlarlo	Es una estrategia de coacción psíquica que busca desalentar o atemorizar al delincuente a que cometa un delito
Consiste en preparar o disponer lo necesario anticipadamente para corregir el riesgo, eliminar el peligro o la materialización del delito	Solo le interesa el mantenimiento del orden, no pretende extinguir el delito, solo busca dominarlo ²	Busca ahuyentar al delincuente o infractor, es una forma de trasladar el delito de un lugar a otro

Del desarrollo de esta teoría podemos resaltar tres aspectos importantes, el primero, que el objetivo de toda prevención es eliminar el riesgo, lograr que un perjuicio eventual no se concrete, para ello es necesario e imprescindible que la medida se implemente ex-ante. Conforme señala Molina, “la prevención consiste en preparar o disponer lo necesario anticipadamente, para evitar un riesgo o la materialización de un determinado evento en el futuro” (2000, p.36). Por ello, nuestras estrategias no solo deben basarse en el patrullaje o la implementación de algún elemento electrónico o mecánico de seguridad, sino también y de manera prioritaria, enfocarnos en los factores de riesgo y factores protectores del delito, pudiendo considerar entre ellos, los siguientes: La organización y sensibilización de la comunidad para desarrollar acciones preventivas y de convivencia ciudadana, combate del consumo indiscriminado de alcohol y drogas, recuperación de espacios públicos, atención prioritaria a la juventud, trabajo planificado en violencia familiar, prevención y tratamiento del ausentismo escolar, disminución de la pobreza y desigualdad, entre otros.

El mismo Molina, precisa que: “no se debe confundir la prevención con el control, la primera se dirige fundamentalmente al origen de la criminalidad (tiene un alcance general); mientras que el segundo, no estudia las raíces del problema, opera en el caso concreto ya surgido para dominarlo, solamente le interesa el mantenimiento del orden, no pretende extinguir el delito,³ sólo dominarlo” (2000, p.36). En el mismo sentido, Peter Lejins afirmó que: “Si una acción es motivada por una ofensa a la ley, cuando está ya ha ocurrido, estamos refiriéndonos al control, en cambio sí se actúa en anticipación a la ofensa, estamos realizando prevención.” (Lejins 1967 p. 2, citado por Welsh y Farrington 2012: 3).

² Concepto desarrollado por Molina Arrubla, Carlos en su obra: Introducción a la Criminología. 3era edición.

³ Los factores de riesgo son aquellas características propias del individuo o de su entorno que aumentan la probabilidad de que este se involucre en una actividad violenta o delictual, o que se mantenga en este tipo de conductas; mientras que los factores protectores son aquellas características del individuo, familia o comunidad que favorecen el desarrollo humano, y pueden contrarrestar los efectos de los factores y conductas de riesgo (Donas 2001).

En segundo lugar, no está mal y menos proscrito hacer disuasión y control en materia de seguridad ciudadana, siempre se deben diseñar políticas y estrategias de disuasión y control, pero, entendiendo el concepto y la prognosis de los resultados que van a generar frente al problema de inseguridad ciudadana.

En tercer lugar, que aquel funcionario público que solamente se enfoca en atacar las consecuencias, mas no los factores de riesgo, se convierte en un médico anodino de la seguridad ciudadana, ya que solamente diseña e implementa estrategias y políticas de control y disuasión, más no de prevención. Para ilustrar este enfoque veremos en la siguiente tabla la categorización de algunas estrategias de seguridad ciudadana.

Tabla 1

Principios de la Teoría Holística de la Seguridad Ciudadana

ESTRATEGIAS	PREVENCIÓN	CONTROL	DISUASIÓN
Adquisición de cámaras de video vigilancia		X	X
Adquisición de una plataforma radial para uso exclusivo del personal policial o de serenazgo		X	X
Instalación de casetas de seguridad			X
Enrejado de calles y parques			X
Adquisición de camionetas y motocicletas		X	X
Adquisición de armas no letales		X	X
Adquisición de helicópteros y drones		X	X
Realización de operativos policiales de bloqueo y saturación, alcoholemia, entre otros.		X	X
Realización de operativos policiales para capturar o desarticular bandas delictivas		X	X
Realización de patrullaje motorizado o patrullaje a pie bajo un estereotipo anónimo		X	X
Realización de patrullaje motorizado o patrullaje a pie bajo una doctrina comunitaria	X	X	X
Organización y capacitación de la sociedad civil	X		
Implementación de planes de recuperación de espacios públicos	X		
Implementación de programas de prevención e intervención de ausentismo escolar	X		
Implementación de programas sobre normas de convivencia y cultura ciudadana	X		
Implementación de programas de prevención primaria y secundaria con niños y adolescentes	X		
Implementación de programas de rehabilitación y reinserción social	X		

Para determinar el tipo y porcentaje de estrategias enfocadas en los tres principios, depende de la realidad y nivel de inseguridad de una determinada circunscripción territorial, empero, nosotros hemos planteado una media, que previo diagnóstico real y territorializado, del 100% de las estrategias diseñadas, en promedio, el 40% deberían estar orientadas a la prevención, el 30% al control y el otro 30% a la disuasión, subrayando que la cuantía porcentual planteada es solamente un término medio, esto puede variar de acuerdo a la realidad de cada lugar, pero nunca las estrategias de prevención pueden y deben ser menos que las de control y disuasión y mucho menos excluidas de un determinado plan.

Figura 11
Priorización de las estrategias de seguridad ciudadana



Teniendo en cuenta que la seguridad ciudadana es una de las dimensiones de la seguridad humana y esta a su vez una de las condiciones o medios para alcanzar el desarrollo humano (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2009, p. ix), resulta necesario entender la prevención desde un enfoque epidemiológico, esto significa identificar tres niveles de intervención: primaria, secundaria y terciaria, de acuerdo a las necesidades y características de cada grupo objetivo, claro que hablando en estricto rigor, solo la prevención primaria sería prevención propiamente dicha, mientras que la secundaria involucra tratamiento y la terciaria rehabilitación. Sin embargo, las tres implican efectos de prevención a mediano y largo plazo, por ende deberían ser aplicadas en forma conjunta (Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana [CESC] de la Universidad de Chile, 2004, p.4)

a) La prevención primaria. Corresponde a un conjunto de intervenciones integrales de prevención temprana, de comportamiento antisocial que están dirigidas a niños, jóvenes y población en general que es proclive a incurrir en actos reñidos por la ley penal o las normas de convivencia, opera etiológicamente desde las causas subyacentes del delito o los actos incívicos, pero actúa a mediano y largo plazo (Municipalidad de Peñalolén [2014], p. 16); responde a necesidades inesperadas, actuando sobre los contextos sociales y situacionales que favorecen a la inseguridad (CESC, 2004, p.4)

b) La prevención secundaria. Apunta a los grupos en riesgo de padecer o de protagonizar actos delictivos o incívicos, por ejemplo desertores escolares, jóvenes que viven en barrios estigmatizados, miembros de pandillas juveniles, hijos o hijas de convictos, bebedores sociales etc., (Municipalidad de Peñalolén [2014], p. 16) en suma, está dirigido a grupos de riesgo específicos y sus necesidades, que pueden ser niños, jóvenes o mujeres que ya han tenido algún problema menor y que requieren tratamiento y apoyo para evitar la revictimización, o bien para que no se conviertan en futuros victimizadores (CESC, 2004, p.4)

c) La prevención terciaria. Está dirigida a los individuos que han tenido algún conflicto con la ley o que han ingresado al sistema penal, personas adictas a las drogas lícitas e ilícitas, como los bebedores crónicos, así como aquellos que han vulnerado de manera recurrente las normas de convivencia a través de actos incívicos (CESC, 2004, p.4)

Conclusiones

No cabe duda que el Perú, a nivel de América, es uno de los países que registra el más alto grado de inseguridad generado por la violencia y la delincuencia, hecho objetivo y real que obstaculiza el crecimiento económico y la deflación de la pobreza, así como el pleno ejercicio de los derechos y libertades, por ende, el desarrollo humano.

Hemos visto y corroborado que la proliferación de cámaras de video vigilancia, la compra de helicópteros, drones; el enrejado de calles y parques, la diseminación de casetas de seguridad, la realización de operativos o mega operativos, entre otras estrategias habituales, no hacen prevención, solo son tácticas de control y disuasión, equivale a darle una antalgina, una mejoral o un paracetamol al paciente que cada vez se muestra más grave. Es cierto que debemos de seguirlo haciendo, pero no de forma única y aislada, sino de manera más holística. Es correcto que debemos trabajar los efectos, pero sin dejar de lado las causas.

Es cierto también que necesitamos una policía más moderna, una justicia eficiente, eficaz y cercana a la comunidad; precisamos también mejorar los sistemas carcelarios y recuperar la confianza de los peruanos en las instituciones, pero hacerlo de manera “nocturna” y coyuntural NO mejorará los indicadores de seguridad ciudadana. Necesitamos diseñar e implementar, y de manera sostenible, políticas de estado más holísticas y de largo plazo, no solo políticas de gobierno circunstanciales; dentro de éste enfoque, urge priorizar las políticas de prevención frente a las políticas de control y disuasión.

A 200 años de nuestra independencia, el nuevo Gobierno tiene la oportunidad de reconocer que algo hemos venido haciendo mal, es el momento exacto y necesario de convertirse en una administración que escuche de manera correcta y seria, una de las principales preocupaciones de los peruanos: la Seguridad Ciudadana. Es el momento, a inicios de este nuevo tricentenario, que dejemos de darle un tratamiento anodino a la seguridad ciudadana y pasemos a emplear un procedimiento más holístico.

Referencias

- Carrión, J., Zarate, P. (2015). Cultura Política de la Democracia en Perú y en las Américas, 2014. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2014_Peru_Country_Report_Final_W_042215.pdf
- Carrión, J., Zarate, P. (2018). Cultura Política de la Democracia en Perú y en las Américas, 2016/17. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2016-17_Peru_Country_Report_Final_W_031918.pdf
- Carrión, J., Zarate, P. (2020). Cultura Política de la Democracia en Perú y en las Américas, 2018/19: Tomando el pulso a la democracia. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) <https://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2018-19-Peru-Country-Report-Final-W-200811.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>
- Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile. (2004). Boletín N° 1, + Comunidad + Prevención. Apoyando la Prevención en América Latina. Universidad de Chile. http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/com_y_prev_01.pdf
- Donas Burak, S. (2001). Marco epidemiológico conceptual de la salud integral y el desarrollo humano de los adolescentes en S. Donas Burak. (Edit.) Adolescencia y juventud en América Latina (469-487). Cartago: Libro Universitario Regional.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). Encuesta Nacional Especializada sobre Victimización 2017. INEI. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1540/
- Molina, A. (1999). Introducción a la Criminología. 3era ed. Grupo Editorial Leyer.
- Municipalidad de Peñalolén. (2014). De la inseguridad ciudadana a la cultura de la prevención: Perspectivas y desafíos actuales. https://www.penalolen.cl/wp-content/uploads/2018/09/10607-Libro-seguridad-ciudadana_web.pdf
- Welsh, B. C., & Farrington, D. P. (2012). Science, politics, and crime prevention: Toward a new crime policy. *Journal of Criminal Justice*. 40(2), 128-133.

REVISTA ACADÉMICA CUADERNO DE TRABAJO

La Revista Académica Cuaderno de Trabajo fue creada con la finalidad de difundir la creación intelectual, la producción docente e investigadora, el conocimiento científico y el pensamiento estratégico, tanto de los miembros de nuestra comunidad académica como de docentes e investigadores invitados, sobre los campos temáticos de la Doctrina de Seguridad y Defensa Nacional, y las líneas de investigación del CAEN-EPG. Se encuentra a cargo del Departamento de Doctrina.

La Revista Académica Cuaderno de Trabajo, en cada edición, abordará un tema central en torno al cual se presentarán artículos de investigaciones originales, artículos de revisión, artículos metodológicos, reseñas bibliográficas, entre otros tipos de artículos, desde diversos enfoques y perspectivas disciplinares, contribuyendo de este modo con la seguridad y el desarrollo nacional.

El tema central para nuestras siguientes ediciones estará vinculados a los siguientes aspectos:

- **Desarrollo de zonas fronterizas**
- **Lucha contra el tráfico ilícito de drogas (Rol de los niveles de gobierno, los poderes del estado la PNP, las FFAA)**
- **Educación en seguridad nacional**
- **La seguridad nacional y los medios de comunicación**

Se invita a la comunidad académica nacional y profesionales interesados en la Seguridad Nacional a participar remitiendo sus artículos al siguiente correo electrónico: jefe.doctrina@caen.edu.pe Para tal efecto es necesario considerar las siguientes normas de redacción:

1. Los artículos que envíen a la Revista Académica Cuaderno de Trabajo deben ser originales e inéditos.
2. Los artículos remitidos deben de entregarse en formato Word A4 y en tipo de fuente Time New Roman tamaño 12.
3. La extensión mínima es de 4,000 palabras y la extensión máxima de 6,000 palabras.
4. Incluir, resumen, abstract, y palabras claves
5. Respetar las normas de redacción académica establecidos por el Manual de Publicaciones de la APA vigente para uso de citas y referencias bibliográficas.
6. El interlineado debe de ser 1.5 cm, texto justificado.
7. Los títulos y subtítulos sin mayúsculas, excepto la primera letra de la primera palabra y los nombres propios.
8. Acompañar referencia resumida de la hoja de vida del autor del artículo, en un solo párrafo.
9. En cuanto al tipo de artículos, podrán ser:
 - a. Científicos, que recoja los avances o resultados de un trabajo de investigación;
 - b. De reflexión original;
 - c. De revisión;
 - d. De reporte de caso.
 - e. Monografías.

POLÍTICA DE ACCESO ABIERTO

La Revista Académica Cuaderno de Trabajo se inscribe en el marco del acceso abierto al conocimiento científico de acuerdo con las declaraciones de Budapest (2002), Berlín (2003) y Bethesda (2003).

AVISO DE DERECHOS DE AUTOR

El contenido de los artículos publicados en la Revista Académica Cuaderno de Trabajo es de acceso libre y gratuito en edición electrónica. El propósito es facilitar la entrega del contenido a la comunidad académica y científica, fomentando de ese modo un mayor intercambio de conocimiento global.

Los autores ceden de manera exclusiva el derecho de publicación de su artículo a la Revista Cuadernos de Trabajo, la cual podrá editar o modificar formalmente el texto aprobado para cumplir con las normas editoriales propias y con los estándares gramaticales universales, antes de su publicación; asimismo, la revista podrá traducir los manuscritos aprobados a cuántos idiomas considere necesario y difundirlos en varios países, dándole siempre el reconocimiento público al autor o autores de los artículos presentados.

ADVERTENCIA EDITORIAL

El contenido de todos los artículos es de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión institucional del Centro de Altos Estudios Nacionales CAEN-EPG.