

CARI

Consejo Argentino para las
Relaciones Internacionales

Presidente

Adalberto Rodríguez Giavarini

ISIAE

Instituto de Seguridad
Internacional y Asuntos
Estratégicos

Director

Julio A. Hang

Secretario de Redacción

Lic. Federico G. Bauckhage

Contacto

difusionrdnisiae@gmail.com

Uruguay 1037, piso 1º

C1016ACA

Buenos Aires

Argentina

(5411) 4811-0071

www.cari.org.ar

@CARIconsejo

El Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales en general, y el Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos en particular, aceptan y fomentan la difusión y el debate plural de puntos de vista diversos sobre las problemáticas políticas relevantes.

Los contenidos de los artículos incluidos en el boletín son exclusivamente responsabilidad de los autores, y no son necesariamente compartidos por la institución o sus miembros.

IMAGEN DEL MES



Un manifestante camina entre barricadas en Managua. Alfredo Zuniga AP

EDITORIAL

Estimados Lectores:

Les acercamos la segunda parte del trabajo de Juan Belikow sobre la situación en Nicaragua.

Agosto -2018

Colaboró con esta edición: Natasha Cepernich

En esta edición

Seguridad Ciudadana – Claves de la excepcionalidad de Nicaragua y las lecciones para Argentina (segunda parte).....	3
Juan Belikow	
Discusiones en torno a la necesidad de debatir la Defensa Nacional.....	14
Francisco De Santibañes	
La Vuelta de Rusia al Mediterráneo.....	18
Paulo Botta	

Seguridad Ciudadana – Claves de la excepcionalidad de Nicaragua y las lecciones para Argentina (segunda parte)

Juan Belikow

Note del autor: En esta segunda parte se abordan y analizan las respuestas institucionales que articuló Nicaragua ante los desafíos a la seguridad que padece y las lecciones que esa experiencia puede aportar a la Argentina. En una edición anterior -la primera parte de este trabajo- se analizan los factores endógenos y exógenos que le permitieron a Nicaragua constituirse en una isla de seguridad ciudadana en la región más violenta del mundo.

El Modelo de Policía Comunitaria Proactiva y la gestión del capital social

Algunos expertos ubican en los principios de los años 80 el desarrollo de una cultura de asociatividad sin precedentes. Esta asociatividad generó las condiciones para la gestión del capital social en Nicaragua expresado en redes o lazos de cooperación y colaboración que pregonaba la revolución sandinista. Más allá de la alta politización que se le cuestionó a este proceso, la asociatividad facilitó la creación de una relación peculiar entre comunidad y Estado de la que la Policía fue parte muy activa.

La década del 90, caracterizada por un entorno de liberalización económica, proliferaron las ONG sin vínculos con el Estado, especialmente entre población más marginada y vulnerable. Todo este entramado generó en la sociedad una conciencia cabal de su importancia en su bienestar.

El bajo nivel de violencia y delincuencia de alto impacto social (homicidios), permitió que se desarrollen áreas especializadas en temas de juventud, violencia de género, familia, etc. Nuevamente, la Policía Nacional fue parte del proceso que supo desarrollar y gestionar una relación con la comunidad muy participativa, permitiéndole a la sociedad instalar los temas de su mayor preocupación e interés.

La formación de este capital social y su gestión por parte de la Policía redundó en: i) una gran confianza en la Policía, ii) una poderosa fórmula para atenuar la penetración de la criminalidad en la sociedad, y iii) la elaboración de normas de convivencia y sanciones sociales e informales para los trasgresores.

En este contexto, se comienza a despolitizar y profesionalizar la Policía Nacional, separándose tajantemente las funciones policiales y las militares. Este paso no es menor, y asentado en la cultura asociativista y comunitaria imperante, que rechazaba de plano y radicalmente los modelos autoritarios y pretorianos del pasado, fue relativamente fácil de implementar.

Este proceso, lamentablemente, se interrumpió con el retorno del Sandinismo al poder en 2007 y, sobre todo, con el advenimiento de la crisis política que sucedió a la bancarrota económica del chavismo que se vio forzado a reducir el flujo de ayuda financiera que aportaba a la administración Ortega para sostener el populismo adoptado. Esta cuestión, que será analizada más adelante, no debe impedir comprender las importantes lecciones que dejó el modelo de Policía Comunitaria Proactiva desarrollado por Nicaragua entre 1985 y 2015.

El ethos policial

Conviene reiterar que, a diferencia de los demás países de la región, Nicaragua, tras las décadas de enfrentamientos armados de fines del siglo pasado, disolvió sus fuerzas del orden público del viejo régimen –la nefasta y temida Guardia Nacional de Anastasio Somoza–, dando lugar a la creación de una fuerza de policial totalmente nueva. Esta circunstancia permitió que la Policía Nacional de Nicaragua fuera concebida, desde un principio, como una corporación excepcional para la región: una fuerza que se regía por el *ethos* policial totalmente disociado del *ethos* militar que siguió prevaleciendo en las reformas policiales adoptadas en el resto de la región.

Cuatro ideas fundamentales distinguen el *ethos* militar del *ethos* policial:

- i. El *ethos* policial se basa en el “uso mínimo de la fuerza”, distinguiéndose del tradicional *ethos* militar que se basa en la idea del uso de “toda la fuerza necesaria”.¹
- ii. Para el *ethos* policial el objeto de su actividad es la ciudadanía como colectivo y como personas, sean estas víctimas o victimarios (todos son objeto de la actividad policial sea para ser protegidos de terceros o de sí mismos, sea para su resocialización, rehabilitación y reinserción). Para el *ethos* militar el objeto es casi exclusivamente el victimario, definido prácticamente como “enemigo” que debe ser “neutralizado” (cuando no “aniquilado”) y los ciudadanos son testigos molestos o incluso percibidos como apoyo logístico del “enemigo”.

¹ Moskos, C. (1975). *UN Peacemakers: the Constabulary Ethic and Military Professionalism*. *Armed Forces and Society*, 1 (4).

- iii. Para el *ethos* policial la actividad a desplegar es preventiva y proactiva: se pretende *proteger* a la sociedad y todos sus integrantes antes, durante y después de las incidencias delictuales y de violencia, priorizando la actividad preventiva (primaria, secundaria y terciaria en el quehacer institucional). Para el *ethos* militar se trata de una actividad disuasiva y reactiva: se concurre al lugar para *destruir o neutralizar la capacidad operativa* del enemigo cuando la incidencia se presenta y se ejecuta cuando una voluntad política así lo indique. Esta actitud expectante, neutra, pasiva hasta tanto no se produzca el hecho o se presente una denuncia al respecto, prioriza el control y la represión.
- iv. Para el *ethos* policial la intervención queda definida por el diagnóstico objetivo y medible de acciones, circunstancias o comportamientos inaceptables para la seguridad y la convivencia, definidos a priori en la legislación. Incumplir ese mandato constituye un ilícito, ir más allá del mismo también. Se trata de implementar, acorde a las leyes y normas vigentes, medidas y *acciones que detengan y cesen las circunstancias* de la anomalía, poniendo a disposición de la justicia a los causantes cuya responsabilidad será determinada en proceso posterior. Para el *ethos* militar la intervención está definida políticamente por el alto mando. Se procede entonces a intervenir *contra el causante* cuya culpabilidad ya fue predefinida. Esta transformación busca que la policía adopte el *ethos* del “guardián”, despojándose del *ethos* del “guerrero” y la lógica que le subyace.

La prevalencia del *ethos* militar (o militarización de la función y de la institución policial) tiende a aumentar la militarización de la sociedad derivando en la *ritualización de la violencia*, que de por sí es profunda en Centroamérica. “El reforzamiento de estas mentalidades guerreras tiene al menos dos efectos: 1) la dificultad o la franca imposibilidad de encontrar salidas políticas y no militares al conflicto {...} al privilegiar –por parte de múltiples actores- la lógica de guerra; y 2) la reproducción, con todas sus secuelas, de referentes mentales que se gestan en una sociedad que, al parecer, no encuentra más espacio que la guerra.”². La prevalencia del *ethos* militar se manifiesta en los discursos acerca de la “guerra” contra el narcotráfico, el crimen organizado y las pandillas, así como los referidos a las políticas de “mano dura”, “operaciones relámpago” y similares.

Este *ethos* policial, que sustituye la tradicional vigilancia pasiva (patrullaje) por la prevención proactiva y con la comunidad, permite que exista una fluida relación y comunicación entre elementos de base, gerenciales y de alto mando, alineando la oferta y la demanda de operador, usuario, destinatario y beneficiarios indirectos. Esto facilita

procesos de planificación desde abajo hacia arriba, atendiendo las demandas y las necesidades en el terreno local y municipal. Se canalizan así las demandas de base y el alto mando reordena sus prioridades y operaciones consecuentemente.

Obviamente, esto está estrechamente vinculado a un muy agresivo proceso de descentralización y desconcentración del servicio. Descentralización, transfiriendo capacidad de toma de decisiones a los mandos medios en el terreno, más cercanos al usuario, ampliando su discrecionalidad y margen de maniobra táctica y operacional a cambio de mayor responsabilización por los resultados estratégicos e impactos políticos. Desconcentración, involucrando más activamente a otros proveedores de servicios de prevención (educación, salud, trabajo, minoridad, familia, deportes, juventud, cultura, etc.), cuya actividad queda articulada (exclusivamente desde la perspectiva de la seguridad ciudadana) y auditada (en términos de resultados e impactos buscados para la reducción de las raíces de los problemas –y sus causas directas e indirectas- que subyacen a las incidencias y no de las acciones, actividades, insumos, procesos y productos que quedan a criterio y responsabilidad de los operadores no-policiales) por la Policía Nacional, agencia responsable del resultado general en materia de paz y convivencia.

Capacitación

La labor policial nicaragüense se fortalece con un muy robusto programa de capacitación permanente implementado por su Policía Nacional, lo que se refleja en la capacidad y calidad de sus intervenciones. A diferencia de sus vecinos, donde la capacitación de los oficiales es de 1, 2 o 3 años, en Nicaragua es de 4 años, con un fuerte componente de gestión y comunicación. Además, los oficiales de la Policía Nacional de Nicaragua están sometidos a un régimen de formación permanente, con currícula flexible y orientada a formar mayores y mejores competencias. Esto determina que la formación académica media de los policías nicaragüense sea significativamente más elevada que la de sus colegas de la región.

Relaciones con la comunidad

Al ser una institución nueva, no cargaba esta nueva Policía - ni sus integrantes- con las acusaciones de violaciones de Derechos Humanos. El llamado enfoque preventivo y proactivo que había asociado a su modelo de policiamiento fue respaldado con hechos concretos: un intenso trabajo con las comunidades, haciendo gala de la mística del servicio a la comunidad, heredada del glosario de la revolución sandinista. Se trata de construir una relación directa con la sociedad y las comunidades, sin intermediarios.

La Policía Nacional nicaragüense se distingue por su permanente presencia en las comunidades y su bajo nivel

² Blair Trujillo, E. (1999). *Conflicto armado y militares en Colombia; cultos, símbolos e imaginarios*. Bogotá: Universidad de Antioquia & Centro de Investigación y Educación Popular – Cinep, p.153.

de acuartelamiento, la estabilidad en sus cargos y sobre todo la creación de instancias especializadas para la atención directa de grupos vulnerables, con sus mecanismos específicos correspondientes, como veremos más adelante. Respuestas específicas para problemas concretos, es la clave del éxito por la que convirtió a la Policía en un proveedor de servicio "seguridad" más que una institución de mera imposición de la ley.

La relación policía-comunidad se articuló institucionalmente desde su creación misma de la Policía Sandinista a través de los **Comités de Prevención Social del Delito**. Los comités se abocan a identificar junto a la Policía las prioridades de la seguridad ciudadana y coordinar las acciones concretas de prevención en colonias, barrios y comunidades rurales.

En 2007 estos Comités se complementaron con los **Gabinetes de Poder Ciudadano**, creándose así una segunda red social que integra más de 76.000 voluntarios. Los Gabinetes promueven la participación de la sociedad en temas de desarrollo comunitario como por ejemplo, actividades deportivas y de entretenimiento para los jóvenes, jornadas de limpieza y salud de sus barrios

Los 2.041 **Comités de Prevención Social del Delito**, los 143 **Gabinetes de Poder Ciudadano** y las **Brigadas Reguladoras Estudiantiles de Tránsito** reúnen a más de 110.000 voluntarios en todo el país que colaboran diariamente en la prevención del delito y la violencia con programas que conjuran sus factores de riesgo.

Esta relación permitió no solo optimizar los escasos recursos de la Policía y de los programas de seguridad pública sino maximizar la efectividad y consistencia de sus intervenciones y operaciones. Esto se ve facilitado por la cultura de auditoría social y rendición de cuentas de la que la Policía Nacional hace gala. Para ello, la Policía desarrolló una gran capacidad de recoger, analizar, difundir y publicar las estadísticas relacionadas con el crimen y la violencia en el país. Los anuarios estadísticos, muy ricos y detallados, son sobre todo muy amigables y fáciles de comprender.

Esta transparencia generó una gran confianza en la institución policial al punto que las encuestas de opinión revelan un dato único en la región: el 70% de la población encuestada por el IEEPP en 2010 manifestaba estar dispuesta a colaborar con la Policía para resolver los problemas de seguridad ciudadana.

Es pertinente destacar el activo rol del liderazgo político en materia de seguridad ciudadana que respalda la labor policial. El **Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana** es un órgano de carácter interinstitucional y con representación de la sociedad civil que se encarga de coordinar a asesorar al Poder ejecutivo en lo que refiere a las políticas y programas de seguridad ciudadana y promoción de la convivencia pacífica. En el nivel local, ese consejo opera a través de los **Comités de Prevención Social del Delito** y los

Consejos Locales de Seguridad. Para destacar la coordinación comunidad-policía, la Secretaria Ejecutiva de este Consejo nacional quedó a cargo de la Policía Nacional.

Atención de población vulnerable o en situación de riesgo

En 1993 se crearon las **Comisarias de la Mujer y la Niñez** para dar una respuesta especializada a la violencia intrafamiliar y sexual y sus 61 comisarías fijas, a las que hay que sumar 320 comisarías móviles, coordinan con instituciones relacionadas a la problemática (Instituto Nicaragüense de la Mujer, la Corte Suprema, el Ministerio de Salud, la Procuraduría de DDHH, el MP) y cuenta con el apoyo de psicólogos, trabajadores sociales, asesores legales, defensores públicos y medicas forenses. Solo en 2012 han atendido casi 11.000 casos.

En 2007 se creó la **Dirección de Asuntos Juveniles**. Esta dependencia especializada se destacó por la manera de encarar su trabajo: con una actitud positiva y con mensajes estimulantes y motivadores dirigidos a las pandillas y jóvenes en riesgo. Haciendo gala de su habilidad de comunicar y apelar a la capacidad de retórica sociológica de sus mandos, Asuntos Juveniles de la PN bautiza sus operativos con nombres como "Plan Belén", "Plan Navidad", "Plan Playa" o similares. Sus agencias homologas de los países vecinos denominan sus intervenciones: Ley Anti-Mara, Plan Escoba, Plan Cero Tolerancia, Súper Mano Dura - títulos que revelan su carácter severamente represivo. Asuntos Juveniles pone en acción propuestas novedosas para atender la violencia juvenil sin criminalizar a los pandilleros.

En 2006 se creó la **Coalición Nacional de Trata de Personas** que reúne ministerios, Poder Judicial y MP para atender la problemática de la trata con fines de explotación sexual o laboral, extracción de órganos y matrimonio servil. La Policía estableció una Sección especializada.

Por fuera del Estado pero relacionadas con organizaciones de la sociedad civil (partidarias, académicas, basadas en la fe, etc.) existen fuertes iniciativas que la Policía, en tanto responsable de la Prevención, no solo facilita, sino promueve y apoya en sus acciones diarias. Estas organizaciones de la sociedad civil trabajan con recursos propios, de la cooperación internacional pero sobre todo coordinan o simplemente ofician de ejecutores de los planes y programas de entes estatales que integran el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.

Promotoría Solidaria, organización de jóvenes que reúne, especialmente los fines de semana y durante los recesos escolares, a más de 110.000 jóvenes de todo el país, para realizar acciones solidarias entre poblaciones vulnerables como distribución de alimentos, distribución e instalación de cocinas de gas, sillas de ruedas, colchones y colchonetas, reparan o instalan techos en viviendas dañadas (Plan Techo), huertos familiares (desarrollar capacidad en las

familias para producir sus propios alimentos), apoyo a familias impactadas por las lluvias, etc. Estas actividades son coordinadas o realizadas en colaboración con los Consejos de Salud, Familia y Vida, SINAPRED, los Gabinetes de Poder Ciudadano, los Municipios y, obviamente, la Policía Nacional.

Centro de Prevención de la Violencia (CEPREV) destinada para atender la problemática de la violencia juvenil y las pandillas, este centro trabaja en la prevención a través de una metodología de acompañamiento cercano, promoviendo la desmovilización y la reintegración social, educativa y laboral.

Red de Mujeres contra la Violencia integra a más de 100 organizaciones de su tipo dispersas en todo el país. Se dedica a la capacitación de promotoras, mediadoras y defensoras, así como a la difusión y atención de víctimas.

Por otra parte, la Policía activamente contribuye a la promoción de las diferentes herramientas de acceso a la justicia, destacándose su apoyo a la labor de la red de facilitadores judiciales. La *Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos* integra 2670 facilitadores distribuidos en los 153 municipios del país a los que se sumaron los 117 *Whita* o jueces comunitarios tradicionales de diferentes grupos étnicos de la Miskitia, la *Red Nacional de Facilitadores Judiciales Rurales* (auxilian a las autoridades judiciales y facilitan el acceso a la justicia de las poblaciones rurales). Este esquema de justicia alternativa atendió más de 100.000 casos entre 2003 y 2011, contribuyendo sustancialmente a la prevención y la difusión de la cultura de legalidad y justicia.

Policía y gestión de la información

Los analistas coinciden en que una de las claves del éxito del modelo de PCP es su capacidad de comunicación que le ha permitido tener una gran cercanía con la sociedad y una transparencia y rendición de cuentas destacables. Esto le permitió ganarse la confianza de la sociedad civil y poder arbitrar un mensaje que mantiene baja la percepción de inseguridad.

La Seguridad y la percepción de la (in)seguridad

En términos generales la seguridad es abordada desde dos perspectivas diferentes y complementarias: la seguridad objetiva y la seguridad subjetiva. La primera, refiere a los datos fríos, que refleja los reportes administrativos de incidencia de actos que afectan la seguridad. La segunda, refiere a la percepción que la ciudadanía, los actores sociales y el gobierno tienen acerca de la (in)seguridad que afecta el bienestar y coexistencia pacífica de la población y que se mide en términos de victimización a través de encuestas de opinión cuali-cuantitativas.

Ambos indicadores son deficientes. Los indicadores de seguridad objetivos dependen de los reportes de incidencia,

además de la capacidad de los agentes y operadores de seguridad y justicia de coleccionarlos correctamente. El problema radica, más allá de las dificultades y capacidades de coleccionar y sistematizar la data, en la credibilidad de los ciudadanos en el sistema y su correcto funcionamiento que los lleve a reportar o denunciar los hechos de crimen y violencia que los aquejan. La baja estima y confianza que despiertan los operadores de seguridad y justicia, la baja confianza en la eficacia del sistema, además del temor a posible represalias y retaliaciones que sufren las víctimas del crimen y la violencia en la región, hace que la gran mayoría de los delitos y actos violentos no sean reportados.

América Latina padece una "cifra negra" que se estima de entre el 60 y 85%, con una lógica tendencia a que el sub-reportaje sea más alto en países con más baja calidad institucional. ¿Cómo se obtienen estas estimaciones? Del cruce de estos datos con los que surgen de los indicadores de seguridad subjetivos que se logran, entre otras a través de las encuestas de victimización.

Los indicadores de seguridad subjetivos, padecen, a su vez, de problemas de confiabilidad ya que reflejan la percepción de los ciudadanos que no necesariamente está basada en evidencia empírica ni comprobable. Además, claro está, padecen los mismos problemas metodológicos que los indicadores de seguridad objetivos – dependen de la capacidad de coleccionar y procesar correctamente los datos.

Sin embargo, inseguridad objetiva y subjetiva se complementan mutuamente. Las dos son relevantes dado que se condicionan mutuamente y ambas afectan la formulación de las políticas públicas, su evaluación y su eventual éxito.

La Percepción de la (in)seguridad

La inseguridad juega un rol muy relevante en la vida política, económica y social de todos los países de la región. Prácticamente no hay medio de comunicación social, empresario privado, ONG ni actor político que no refiera de manera cotidiana al problema de la inseguridad, el crimen y la violencia. Esta presencia continua del tema genera ansiedad y demanda de acciones concretas que suelen derivar en la implementación de políticas públicas. Lamentablemente, en la mayoría de los casos, políticas públicas represivas que son más efectivas en saciar esas ansiedades a través del poder mágico de la palabra que de lograr impactos concretos en beneficio palpable de la calidad de vida de las personas. Se sancionan leyes y directivas grandilocuentes cuya implementación carece de fundamento empírico, su eficacia no está probada y sus sustentabilidad virtualmente inexistente. La seguidilla de medidas ineficientes solo agrega ansiedad en una secuencia circular de ansiedad-demanda-frustración-desencanto-ansiedad. Cada nueva medida es abrazada como una solución salvadora y solo realimenta el desencanto y agrava la descomposición del tejido social.

Construcción social

La percepción de la (in)seguridad es ante todo una construcción social. En tanto construcción social, la inseguridad no puede ser percibida como un fenómeno neutro, objetivo, mensurable y atemporal. La inseguridad difiere conforme al momento y lugar de sus actores.

La violencia (y el delito), que era políticamente legitimada en el contexto de los conflictos armados derivados de la consecución de utopías que rigieron el accionar de los actores sociales y políticos de las décadas pasadas, mutó. Hoy, la violencia no se justifica como medio para solucionar problemas políticos, sociales y económicos. Hoy la violencia y el delito son considerados como un fenómeno inherentemente y esencialmente maligno. Lo que antes no se consideraba violento, hoy sí lo es. Es un accionar inaceptable que debe ser corregido. La paradoja radica en que en la mayoría de los casos se pretende corregir por medios violentos o represivos apelando a discursos de mano dura. Nicaragua escapó hábilmente de esta trampa y, como se indicó anteriormente, logró instalar la conjuración de los factores de riesgo no como reacción punitiva sino como prevención correctiva.

La Policía Nacional de Nicaragua ha sabido dotarse de una gran capacidad de comunicación y gozar de sus beneficios. Lo ha hecho por las razones históricas, de contexto socio-políticas, institucionales y delictuales expuestas anteriormente. Solo listaremos algunas de esas capacidades que permitan dar una explicación, aunque no exhaustiva, de los motivos que le permiten administrar y lograr una percepción de inseguridad baja.

Transparencia. Como se ha indicado, la Policía Nacional ha sido muy cautelosa y rigurosa en proporcionar información detallada, de manera amigable y creíble sobre el contexto, la situación del crimen y del delito, su actividad, empleo de recursos, desempeño, resultados, impactos e incluso planes y presupuestos con sus respectivas evaluaciones. Esto le ha brindado la posibilidad de contar con apoyos generosos tanto del liderazgo político -incluso de la oposición- como del Ministerio Público, de la Justicia y del Poder Legislativo. Se convirtió así en una institución creíble, confiable y altamente profesional. Esto redundó en otro beneficio adicional, que virtuosamente retroalimenta la institucionalidad: la estabilidad de sus cuadros y mandos (y por lo tanto planes y programas). Esto contrasta fundamentalmente con otras Policías de la región.

Rendición de cuentas (accountability). La Policía Nacional de Nicaragua cuenta con una vasta experiencia y tradición en materia de rendición de cuentas. Sus rendiciones de cuenta anuales ante la Asamblea Nacional, así como el monitoreo de sus diagnósticos, planes, gestión de programas y presupuestos, y las evaluaciones de resultados e impactos a nivel local por parte de la sociedad civil a

través de mecanismos participativos (los mencionados *Comités de Prevención Social del Delito* y los *Consejos Locales de Seguridad*) le han brindado una gran legitimidad de acción, además de una gran eficacia.

Comunicación con las bases de la sociedad civil. Los mecanismos de consulta y monitoreo por parte de la sociedad civil le brinda a la Policía creó una relación empática con la comunidad de gran fluidez de contacto, comprensión de metas, fines y sus acciones asociadas, colaboración y apoyo. También un nivel muy alto de reporte, lo que permite un refinamiento muy elevado de los diagnósticos. Todo ello redundó en una clara separación de la posible corrupción de sus miembros respecto de la percepción de corrupción de la Institución.

Difusión de programas con mensajes positivos. La búsqueda permanente y profesional de colocar los programas de prevención en clave positiva des-estigmatizando a la población en riesgo e incluso la que está en conflicto con la ley genera una mayor receptividad por parte de la población en general y la población-blanco.

Un elemento muy relevante en esta cuestión, es el hecho de que la Policía Nacional es, de facto, **proveedora de programas de la mayoría de los programas de prevención** (y coordinadora de los pocos que no gestiona) los que ejecuta en **estrecha vinculación con los Ministerios sectoriales, los gobiernos locales y la sociedad civil**, asumiendo un claro **rol de articulación**. Las políticas públicas de seguridad, especialmente en lo que a prevención concierne, adquieren una gran coherencia y consistencia. Esto es otro significativo contraste con lo que acontece en la región.

Apoyos populares. La capacidad de generar, liderar, orientar, capitalizar y alinear en planes y proyectos las demandas populares en materia de seguridad y la voluntad comunitaria de atender sus cuestiones de inseguridad ha sido una clave importante no solo para optimizar los escasos recursos sino también para mejorar sus apoyos en la sociedad civil. Esta situación permite incluso dar cauce institucional a las demandas de vigilancia vecinal a través de las Policías Voluntarias y otras iniciativas que permiten evitar desviaciones de vigilantismo/paramilitarismo.

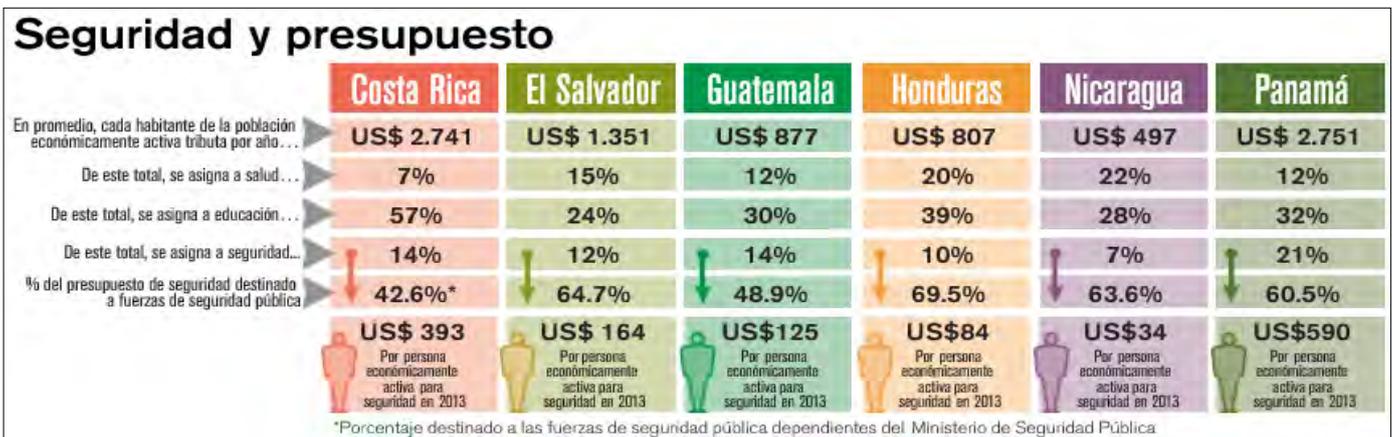
Comunicación interna. El establecimiento de una comunicación muy fluida y articulada entre cuadros de base, mandos medios, alta gerencia e incluso la conducción política del sector, han redundado en enormes beneficios que permitieron elaborar mecanismos de rápida respuesta a las demandas concretas del ciudadano de a pie pero también una certera y veloz capacidad de reacción ante las perturbaciones más insignificantes.

Gestión orientada a resultados. La transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la profesionalidad de la fuerza, permiten que la Policía Nacional gestione de manera simple y directa. Nicaragua (2013) es el país que menos recursos destina a este sector (1% del PIB; los demás países entre 1,5% y 2,4%, es decir, entre el 50% y el 140% más que Nicaragua) (el 5,6% del presupuesto nacional, frente a entre 6,1% y 9,6% de los respectivos presupuestos nacionales de sus vecinos); menos salario medio paga a sus policías (US\$ 120, en contraste con los entre US\$ 424 y US\$ 690 de sus vecinos); menor coste de seguridad insume por habitante económicamente activo (US\$ 34, vs. entre US\$ 84 y US\$ 590 de sus vecinos).³ A diferencia de lo que acontece en los demás países de la región, la dirigencia política y la sociedad civil conocen la escases de recursos y constreñimientos económicos que padece la Policía y la percibe como una institución pública que insume muy pocos recursos, los utiliza muy bien y cumple decentemente sus funciones, proveyendo servicios de calidad cuyos impactos comprende.

permitió sobrellevar sin mayores sobresaltos la crisis económico-financiera de 2008 y sus consecuencias, logrando Daniel Ortega ser reelecto en 2011.

Pero aquella etapa de falsa bonanza ofreció el marco inicial de una concentración solapada del poder por parte del orteguismo que, siguiendo el modelo triunfalista de sus aliados del ALBA, colonizaba ideológicamente los demás poderes del estado. Esta colonización generó una degradación institucional de todas las agencias públicas. Siguiendo un libreto bien conocido, el FSLN subordinó primero al Poder Legislativo para luego colonizar al Poder Judicial.

La Policía no fue del todo ajena a este proceso. La primera comisionada Aminta Granera, otrora admirada Jefa de la Policía Nacional que se hizo su fama por gerenciar con integridad e independencia a la Policía Nacional, se convirtió en rehén de Ortega en su proceso de poner bajo el control del FSLN los poderes del Estado. La tradición impuesta con la implementación del Modelo de Policía Comunitaria de Nicaragua establecía un período de mando



Gestión profesional de mensajes y aceiteada política de comunicación institucional. La Policía Nacional tiene una gran capacidad de mostrar sus datos, sobre todo las de sus éxitos, y describir la problemática de manera de mantener bajas las expectativas. Lo hace comparando sistemática y permanentemente su situación con la de sus vecinos del Triángulo Norte.

Nuevo contexto político y la degradación de los servicios de la Policía de Nicaragua

El retorno al poder de Daniel Ortega de la mano del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) tras las elecciones de 2006 fue percibida en una primera instancia como una adecuación del gobierno revolucionario a las reglas de la democracia pluralista. Estas expectativas se mantuvieron gracias al muy generoso apoyo financiero de Hugo Chávez Frías, empeñado en sostener el socialismo del siglo XXI a través de la iniciativa ALBA. Este masivo apoyo externo

Fuente: RESDAL 2013

no superior a 5 años, con lo que la comisionada Granera solicitó su pase a retiro en 2011. Sin embargo, Ortega, apelando al romanticismo revolucionario que aun fluía por la sangre de la nostálgica Granera y apelando a su patriotismo logró retenerla en el cargo en momentos que se comenzaban a avizorar como difíciles.

La caída del precio de las materias primas, incluyendo los del petróleo y sus derivados, sacudió a toda la región, en especial a Venezuela, que además venía padeciendo una caída de productividad de su petrolera estatal PDVSA. Venezuela comenzó a merar su apoyo a Nicaragua que se vio en serias dificultades político-sociales. Hacia fines de 2017 el gobierno de Nicaragua se vió forzado a considerar la necesidad de implementar ajustes económicos, anunciando meses después reformas en el sistema de seguridad social que afectaría a miles de nicaragüenses. El descontento popular no se hizo esperar.

³ RESDAL 2013

Para ese entonces la Policía Nacional de Nicaragua, recolonizada por el sandinismo, comenzaba a jugar un rol de control socio-político importante para sostener al régimen, distorsionando los objetivos comunitarios de su labor. Para ello, al igual que en Venezuela, se apeló a la promoción de la corrupción en sus filas: algunos uniformados comenzaron a congraciarse con el régimen a cambio pequeños privilegios que rápidamente se tornaron en tolerancia frente a la corrupción, lo que les quitó independencia profesional y los tornó vulnerables a los chantajes del poder que los tenía sojuzgados con amenazas de denuncias de causas ciertas. El prestigio de la Policía Nacional se caía a pedazos y con ella la credibilidad del Modelo de Policía Comunitaria tan arduamente logrado.

La primera comisionada Aminta Granera recibió una vivienda relativamente fastuosa, lo que terminó de minar su propia credibilidad. Granera no se percató a tiempo de lo maquiavélico de aquella maniobra a la que fue expuesta, pero pronto se dio cuenta de que el régimen estaba ahora en condiciones a deshacerse de la prestigiosa jefa que sabía demasiado.

Hacia principios de 2016 era sabido que Granera ya no ejercía el mando real de la Policía Nacional -se le seguía rechazando su pedido de renuncia- ya que éste había pasado a su subjefe, el comisionado general Francisco Díaz, consuegro de Daniel Ortega. Ortega se había conseguido un chivo emisario que cargaría con la culpa de los planes represivos que, preveía, iba a tener que realizar: Granera -cara visible y reconocible de la institución- cuyo prestigio iba cayendo conforme el régimen se tornaba más duro y desesperadamente represivo.

La negativa del Ejército de participar de la represión, sumada a la reticencia de ciertos cuadros policiales a realizar esas labores dispara el instinto de supervivencia del régimen que apela a grupos armados, conocidos como "parapoliciales", armados hasta los dientes por el propio sandinismo, que toman parte activa en la represión de cualquier gesto de oposición al gobierno. La inacción policial frente a esta irrupción en la escena de estos elementos pro gobierno pone en situación muy delicada a la Policía Nacional y sus mandos quedan muy debilitados.

La primera comisionada se convirtió en el blanco preferido del odio de los estudiantes que sufrieron una brutal represión que causó más de un centenar de muertes. Ahora sí, el régimen está en condiciones de acabar con Granera y le carga en su mochila la brutal represión. Ortega, aceptando la renuncia de Granera, puede mostrar que cede sin ceder ante los [pedidos de una mediación política que ponga fin al conflicto y busca quedar impune frente a los acontecimientos. Ortega sacrifica a una Granera devaluada para protegerse.

Por su parte, el exitoso modelo de Policía Comunitaria quedó enterrado por las prioridades políticas de un

sandinismo en crisis terminal. La Policía Nacional dejó de ser la Policía guardiana de la ciudadanía para convertirse en la guardiana y guerrera del régimen.

Más allá de sus degradaciones recientes –debidas esencialmente a factores políticos ajenos al policiamiento-, el Modelo de Policía Comunitaria Proactiva y su gestión, que supo desarrollar el país más pobre de Centroamérica -la región más violenta del mundo-, dejaron importantes lecciones para los servicios policiales, especialmente para los países con altos niveles de desigualdad y conflictividad socio-económica y escasos recursos para atenderlas que ameritan ser rescatadas.

Lecciones que nos deja la excepcionalidad de Nicaragua en materia de seguridad:

Factores históricos:

- No son reproducibles pero la creación de un cuerpo policial totalmente nuevo asegurando la no-contaminación con elementos de los cuerpos policiales corruptos preexistentes. La Argentina tiene un par de experiencias que confirman esta lección: la creación de la Policía Bonaerense 2 durante la gestión del ministro León C. Arslanian demostró ser exitosa hasta que se malogró cuando por necesidades operativas se comenzaron a realizar operativos conjuntos entre los dos cuerpos policiales – la "vieja" Bonaerense y la Bonaerense 2. Suerte similar corrió la Policía Metropolitana que al reunificarse con elementos de la artificialmente degradada Policía Federal para conformar la nueva Policía de la Ciudad, se vio avasallada por la "antigüedad" y superioridad numérica de sus nuevos socios. En ambos casos la inercia de las malas prácticas contaminó de malos hábitos y corrupción los esfuerzos noveles de cuerpos que venían cambiando la imagen, la filosofía, la gestión y el estilo de trabajo del sector.
- Las purgas o depuraciones policiales "judicializadas" (es decir, en las que se suspendió por procesos administrativos –asuntos internos- o se expulsó por acciones judiciales a elementos policiales cuya participación en actos delictivos se han podido basar en pruebas jurídicamente relevantes) no han demostrado coronarse con el éxito, tal y como lo demuestran las experiencias de los demás países de Centroamérica. Estas depuraciones son lentas y por goteo lo que permite que los vínculos espurios de actores "a ambos lados de la ley" se logren reconstruir con cierta facilidad.
- Sin embargo, debe reconocerse –nobleza obliga- que en el caso de Colombia la depuración de la filas policiales supuso un cambio sustancial y el año 1997 se convirtió en un punto de inflexión en la lucha contra la corrupción y el mal desempeño policial. Pero hay que destacar una diferencia importante. Esta depuración en

Colombia fue de carácter “político” - en un procedimiento, derivado de un acuerdo parlamentario que legisló al respecto, por el que se cesanteó a cerca del 30% de los efectivos policiales sin la necesidad de tener que probar culpabilidad alguna. Esto permitió depurar las filas no solo de los elementos claramente criminales, sino también a los sospechados y a los cómplices por acción u omisión de la degradación policial. Aquella medida legislativa, consensuada por todas las facciones políticas con representación parlamentaria, estableció mecanismos de seguimiento, control y supervisión de la “mano de obra desocupada”. Si bien esta depuración fue de alto coste, resultó sobradamente eficiente.

- La experiencia de Colombia confirma que la reforma y depuración policial sola no alcanza. Aquella reforma fue acompañada de una profunda reforma y depuración del Ministerio Público y de la judicatura.”
- Con sus escasos recursos, Nicaragua ha sido muy eficaz en construir redes complejas y vastas que aseguran el acceso a justicia para todos, logrando que impere la solución institucional de las controversias: justicia alternativa, cumplimiento de penas alternativas.
- Nicaragua también ha sido muy eficaz en alinear y articular con la Policía Comunitaria los **programas de prevención** del delito y la violencia, agregando a la visión del desarrollo social, el enfoque de violencia en términos de seguridad y coexistencia pacífica. Las redes de contención y prevención, así como sus programas específicos para atención de la niñez, juventud y mujeres –incluyendo el programa de Policía Voluntaria– han fortalecido los factores de protección y la resiliencia comunitaria y reducido los factores de riesgo y el temor al delito de una manera extraordinaria.
- La experiencia de los países escandinavos, por su parte, aportan la importancia de la modernización del sistema penitenciario, donde –valga el juego de palabras– la gente no “penitencia” ni “pena sino se resocializa, lo que demostró haber prácticamente eliminado el reingreso y la reincidencia.
- La falta de compromiso político y la baja prioridad que hasta 2016 se le concedía a la lucha contra la violencia y a la delincuencia en general (y el narcotráfico en particular) completan los factores de vulnerabilidad que presenta la Argentina.
- La relación de la comunidad y su policía se basa en la confianza. Confianza en dos sentidos: en el sentido de que la Policía obra de buena fe y profesionalmente; y en el sentido de que trabaja para la protección de la comunidad y no para la protección del régimen o gobierno. Al igual que con la confianza, la degradación institucional del estado en general y de sus Fuerzas de

Seguridad en particular es muy fácil de lograr en corto plazo. Su reconstrucción, en cambio, lleva décadas.

Factores geográficos:

- Las circunstancias geográficas son únicas para cada país y obviamente irreproducibles.
- Sin embargo, el caso Nicaragüense nos ofrece algunas lecciones interesantes: En primer lugar, la importancia de una saturación con operadores de seguridad que garanticen el control territorial no sólo en base a puntos calientes (*hot spots*) sino también en base a “corredores calientes”. La delincuencia organizada es flexible y nos sorprende por su gran capacidad de adaptación a través del fenómeno conocido como “desplazamiento del delito”. Sin embargo, la geografía no es flexible por lo que el desplazamiento de los corredores no es elástico. Mover mercancías ilícitas requiere de coberturas y eso obliga a que se vean obligados a recurrir a las vías de alto tránsito que les permita pasar desapercibidos y sin llamar atención. Es importante tener en cuenta que los corredores calientes son “poli-rubro” y por ellos se trafican mercancías ilícitas (o mayoritariamente lícitas) de todo tipo, a lo que se suman los traslados ilícitos de mercancías lícitas (nuestros países se caracterizan por un absurdo número de normas nacionales, estatales, regionales, municipales, sectoriales e incluso sindicales que regulan el transporte de bienes y personas y que son de difícil cumplimiento con lo que de hecho todo transporte es prácticamente irregular) que se mezclan y se pierden en un mar de traslados lícitos.
- En segundo lugar, la saturación cuantitativa debe ser acompañada de una valoración cualitativa de las características del problema en el territorio. La baja densidad poblacional supone, al mismo tiempo, una baja presencia de operadores de prevención, seguridad y justicia, lo que se percibe como un factor de vulnerabilidad. Sin embargo, en esos contextos cualquier movimiento irregular es más notable y los picos de demanda de servicios logísticos más llamativos. Empleando indicadores de alerta temprana y fortaleciendo los factores de protección que permitan detectar esas irregularidades resulta altamente efectivo. La inteligencia puede suplir la saturación en estos escenarios de baja densidad poblacional.
- En lo que refiere a las **migraciones**, Argentina es netamente un destino más que un lugar de origen de migrantes. Las mencionadas características de la diáspora nicaragüense contrasta con la de las diásporas de los demás países centroamericanos en lo que refiere a los niveles de involucramiento en actividades delictivas. Todo indica que el factor de protección relacionado al mantenimiento de los lazos familiares, producto de la migración cercana para los sectores

humildes (y la capacidad económica de los sectores económicamente más favorecidos) de sostener esos lazos familiares regularmente, parece ser el elemento que evitó que los exiliados nicaragüenses tuvieran que establecer nuevas redes de contención y defensa comunitaria en contextos de marginación adversa y violenta, tornándose ellos mismos en más violentos. ¿Será esta la razón por la que en Argentina percibimos relativamente más delincuencia por parte de inmigrantes colombianos y mexicanos en comparación con la que protagonizan inmigrantes de países vecinos?

Factores de seguridad:

- La pobreza no es fuente ni causa de inseguridad. La humillación, sí. Cuando la desigualdad es humillante engendra violencia. Pero hay otras humillaciones que pueden engendrar violencia.
- Argentina -igual que Nicaragua- se ubica fuera de las rutas lógicas del **narcotráfico**. Sin embargo, sus amplias conexiones con Europa y EE.UU., la convirtieron en un escenario alternativo para el trasiego, especialmente por el endurecimiento y mayor efectividad de los controles de las rutas del Atlántico/Caribe, Centroamericanas y del Pacífico. Argentina -junto a Brasil y Paraguay- quedó situada en un lugar neurálgico del tránsito aéreo directo hacia Europa e indirecto marítimo/aéreo hacia Europa/Medio Oriente vía África Occidental. Más recientemente, quedó instalada en la ruta de las drogas de diseño procedentes de Europa hacia Sudamérica.
- La infraestructura, la gran capacidad de producir o hacerse de diferentes insumos y precursores, la gran demanda local (**narcomenudeo**) que se generó en los últimos 30 años y las condiciones de crisis casi permanente le presento a esta actividad ilícita atractivos adicionales.
- La gran presencia de **armas** no registradas, que tiene como correlato la proliferación de armas de fuego en poder de las cada vez más numerosas empresas de seguridad privada -muchas de ellas no registradas y subregistradas-, va consolidando la *ritualización de la violencia* y minando la confianza en la capacidad de proveer seguridad pública por parte de los operadores estatales. Son muy frecuentes los episodios de justicia por mano propia.
- La débil regulación del sector de la **seguridad privada** y sus reglas de empeñamiento y protocolos de actuación en apoyo a la seguridad pública no facilitan las cosas. Mientras en el mundo se introducen criterios de *patrullaje vertical* (patrullaje de espacios públicos de propiedad privada: pasillos y cocheras de edificios de departamentos -especialmente viviendas sociales-, shopping malls, terminales de transporte, complejos de

cines, estadios, etc.) en la labor policial, en nuestro país no está establecido en protocolos -salvo quizás en los estadios de fútbol- la coordinación entre seguridad privada y policía. Tampoco está estandarizado ni interconectado el sistema de videovigilancia del sector privado con los centros de monitoreo públicos.

- El **goteo y la filtración de armas** es un problema serio en Argentina. No solo se contrabandean armas, sino que además desaparecen de los depósitos judiciales, de las comisarías y de las unidades militares.
- A pesar de haber muchas menciones en los discursos políticos, no está claramente definido el rol que a las FFAA le toca jugar en materia de seguridad y las reglas de empeñamiento que correspondan. Se habla vagamente de apoyo logístico. Entretanto las fronteras, las rutas, la hidrovía, el espacio marítimo, el espacio aéreo y el ciberespacio son un colador. Sin mencionar la brutal depredación de recursos naturales, la desprotección de las infraestructuras críticas y del medio ambiente.
- Cuando la tendencia en el mundo lleva a convertir a los funcionarios de migraciones y aduanas pasen a integrar las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado, en Argentina aun vemos en los oficiales de aduana un agente esencialmente recaudador y en los de migraciones una extensión del registro civil.
- El consumo de **alcohol** -y otras adicciones- está creciendo de manera alarmante. Especialmente entre la población joven, la más vulnerable como víctimas y como perpetradores. (En más del 56% de accidentes de tránsito con lesiones o muertes se evidencia presencia de alcohol en sangre en víctima o victimario).
- Las pandillas juveniles tiene su correlato en la Argentina en las **barras bravas**, y su situación actual y tendencial no son muy halagüeñas. Hoy participan de la corrupción, del narcotráfico, del narcomenudeo, de la proliferación de armas, de la trata y tráfico de personas, de la extorsión, de los mercados ilícitos, del abuso de menores... y la lista continúa - incluyendo oficiar de grupos de choque y esquemas de seguridad para actos de partidos políticos!
- La comunicación en todos sus niveles (interna, interagencial, con otros poderes, con la opinión pública, con la comunidad, etc.) de la que hacía gala la Policía Nacional de Nicaragua destaca por su refinamiento, elaboración, adecuación a diferentes audiencias, transparencia, apertura, descentralización, amigabilidad y claridad. Este pilar de su labor es quizás una de las claves de su éxito para ganar la confianza de la comunidad.

- La capacitación policial de Nicaragua, destaca por su solidez, consistencia y adecuación a la aplicación práctica en relaciones con la tarea específica pero también en sus relaciones de prevención con y para la comunidad. Basta ver el programa y las asignaturas que cursan los suboficiales y oficiales de la Policía Nacional, pero también la policía voluntaria y la seguridad

privada en la Academia Policial (ACAPOL). El sistema de formación permanente que adoptó ACAPOL es de nivel de grado universitario (licenciatura en ciencias policiales) y ofrece especializaciones por áreas temáticas/especialidades y postgrados en administración, gerencia policial y pedagogía.

Capacitación y formación

La Policía Nacional adopta el Modelo de Escuela Total, dirigido desde la Academia de Policía "Walter Mendoza" (ACAPOL), que se constituye en el Instituto de Estudios Superiores de la Policía Nacional. La base del modelo Escuela Total es el concepto de educación permanente, con currículo flexible y formación de competencias.

El sistema de educación de la policía está conformado por 3 subsistemas:

El ingreso a la Academia se divide en dos escalafones: ejecutivo (ciudadanos que hayan aprobado el tercer o sexto grado de primaria dependiendo de si el ingreso es para suboficial o policía) y de oficiales (requiere bachillerato).

El subsistema de formación:

Oferta académica de ACAPOL

Curso técnico medio policial

Duración 1.538 horas
Título: Técnico Medio Policial 2013: 446 cursantes a febrero (130 mujeres)

Plan de estudios

1er cuatrimestre:

Legislación policial. Cortesía policial I. Educación física I. Defensa personal I. Derechos Humanos. Técnicas de Investigación. Primeros auxilios. Práctica de adaptación a la unidad policial.

2do cuatrimestre:

Cortesía policial II. Educación física II. Defensa personal II. Computación. Introducción al estudio de tránsito. Preservación de la escena del crimen. Español básico. Natación. Historia policial. Práctica de control de detenidos.

3er cuatrimestre:

Cortesía policial III. Educación física III. Defensa personal III. Uso y manejo de armas de fuego. Prevención y seguridad humana. Relaciones personales y liderazgo. Psicología operativa. Inglés técnico. Estudio de la cultura nicaragüense. Práctica de vigilancia y patrullaje.

Licenciatura en ciencias policiales

Duración 4 años,
Título: licenciado en Ciencias Policiales, Inspectores.

Plan de estudios

1er semestre:

Legislación policial. Cortesía policial. Técnicas de intervención policial. Educación física. Doctrina y ética policial. Defensa personal. Práctica de familiarización.

2do semestre:

Derechos humanos. Primeros auxilios. Derecho constitucional. Matemáticas. Lenguaje y comunicación. Vigilancia y patrullaje, y práctica.

3er semestre:

Tránsito. Filosofía. Derecho penal I. Geografía de Nicaragua. Sociología. Estrategias de relación policía comunidad. Prácticas de seguridad pública.

4to semestre:

Investigación de accidentes de tránsito. Derecho penal II. Metodología de investigación científica. Metodología de levantamiento de pruebas. Computación. Protección del medio ambiente. Historia de Nicaragua. Práctica de levantamiento de accidentes.

5to semestre:

Psicología aplicada. Investigación científica policial. Estadísticas. Inglés I. Natación. Derecho Procesal Penal. Práctica de auxilio judicial.

6to semestre:

Derechos humanos y equidad de género. Metodología de resolución de conflicto. Derecho fiscal. Inglés II. Derecho administrativo. Contabilidad financiera. Inteligencia policial. Práctica de investigación secreta.

7mo semestre:

Inglés III. Investigación de delitos económicos y drogas. Derecho internacional público. Técnicas de uso y manejo de armas de fuego. Didáctica para la educación continua. Administración I. Práctica de delitos económicos y drogas.

8vo semestre:

Administración II. Administración de recursos humanos. Planificación estratégica. Práctica gerencial policial.

Posgrado en administración policial

Maestría en gerencia policial

Maestría en pedagogía policial

El subsistema de capacitación:

Especializaciones en diferentes áreas como: prevención, investigación, etc.

El subsistema de preparación continua

Formación permanente también en las delegaciones.

Licenciatura: Febrero 2013: 165 cursantes.

2012: ingresaron 165 estudiantes (123 hombres y 42 mujeres) 24 bajas
2011: ingresaron 161 estudiantes (125 hombres y 36 mujeres) 20 bajas.
Tasa de retención del 80%

La Academia de Policía también organiza, dirige y supervisa la capacitación de la policía voluntaria y los cuerpos de vigilancia privada en coordinación con la especialidad de seguridad pública.

Fuente: RESDAL 2013

Bibliografía:

- Aguilar, Jeannette y Carranza, Marlon; *Las maras y pandillas como actores ilegales de la región*. OAS
- Basombrio, Carlos; *¿A Dónde Vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*, Wilson Center, Washington, 2013
- Baumeister, Eduardo, *Migración internacional y desarrollo en Nicaragua*, Serie Población y Desarrollo, Nr 67, CEPAL, Ene 2006.
- Blair Trujillo, E. (1999). *Conflicto armado y militares en Colombia; cultos, símbolos e imaginarios*. Bogotá: Universidad de Antioquia & Centro de Investigación y Educación Popular – Cinep
- Cuadra, Elvira; *Nicaragua: Una excepción a la seguridad en Centroamérica*, Wilson Center, WDC, 2013
- Cuadra, Elvira; *Proliferación y control de armas en Nicaragua*, Fund. Arias, San Jose, 2001
- Cuadra, Elvira, y Angel Saldomando; *“Conflictos rurales en Nicaragua: las tierras de la discordia.”* Managua: CEI. 2000
- Daudelin, Jean (2002). *Agrarian structures, agrarian policies and violence in Central America and Southern Mexico*. Ottawa: The North-South Institute.
- FLACSO, *Patrones de Consumo de Alcohol en América Latina*, FLACSO, San José, 2012
- ICG, *Guatemala: Narcotráfico y violencia*, Informe sobre América Latina N°39, ICG, Guatemala, 2011
- Martí i Puig, Salvador *Nicaragua 1977-1996. La revolución enredada*. Madrid: Libros de la Catarata, 1997.
- Meléndez, Javier; *Tres propuestas para entender la seguridad ciudadana en Nicaragua*, Wilson Center, Washington, 2013
- Moskos, C.; *UN Peacemakers : the Constabulary Ethic and Military Professionalism*. Armed Forces and Society , 1 (4), 1975.
- Nossal, K. R.; *Roland Goes Corporate: Mercenaries and Transnational Security Corporations in Post-Cold War Era*. Civil Wars, 1988.
- Orozco B., Roberto, *Violencia Juvenil y Drogas en Bilwi, un diagnóstico sobre la seguridad ciudadana*, IEEPP, Managua, 2012
- Pineda, Claudia, *Nicaragua: porque nuestra situación de violencia debería ser más similar a la del norte que a la del sur de Centroamérica*, Wilson Center, 2013
- Policía Nacional de Nicaragua; *Anuario estadístico 2011*, PN, Managua, 2012
- Programa de Apoyo Institucional a Nicaragua (UE); *La Justicia en Nicaragua – Diagnostico del Sistema de Justicia*, Managua, 2006
- RESDAL; *Índice de Seguridad Publica: Centroamérica*; Buenos Aires, 2013
- Rocha Gómez, José Luis; *Diagnostico sobre Pandillas e intervenciones del Estado y la Sociedad Civil – Evolución de las Pandillas en Nicaragua 1997-2006*; UCA, Managua, 2006
- Rodgers, Dennis; *Nicaragua: Pandillas: de la violencia social a la violencia económica*, Envió Digital, Nr 272, Nov 2004
- Rodgers Dennis, Muggah, Robert, and Stevenson, Chris; *Gangs of Central America: Causes, Costs and Interventions*, Smals Arms Survey, Ocasional Paper 23, Geneva, 2009
- Siegel, Michael, Ross, Craig S., and King, Charles; *The Relationship Between Gun Ownership and Firearms Homicide Rates in the US, 1981-2010*, American Journal of Public Health, Sep 2013
- Singer, P. W.; *Corporate Warriors, The Rise of the Privatized Military Industry*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2003
- Small Arms Survey, *Private Security Companies' Firearms Stockpiles*, SAS Nr 4, Mar 2011.
- Sojo, Carlos; *Patrones de Consumo de Alcohol en América Latina*, FLACSO, Costa Rica, 2012
- Spearin, C.; *Accountable to Whom? An Assessment of International Private Security Companies in South America*. Civil Wars , 6 (1), 2003
- Unicef ; *Unicef en Nicaragua*, Unicef, Managua, 2008
- UNLIREC, *Control y Regulación de las Empresas de Seguridad Privada en América Latina y el Caribe: un análisis comparativo*, Lima, 2011
- UNODC, *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el caribe – Una evaluación de las amenazas*, UNODC, Viena, 2012 http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf
- UNODC, *Global Study on Homicide 2011*, Viena, 2012
- UNODC, *The Transatlantic Cocaine Market*, research paper. Apr 2011

Discusiones en torno a la necesidad de debatir la Defensa Nacional

Francisco De Santibañes

1. La Defensa Nacional

Eissa comienza su artículo afirmando que la política de Defensa es junto a la política de Derechos Humanos y al mejoramiento de las relaciones con nuestros vecinos, una de las pocas áreas de gobierno en donde existe consenso desde el retorno de la democracia. Podemos decir entonces que esta es una política de Estado. Señala como ejemplo los siguientes consensos: “la supresión de las hipótesis de conflicto con los países vecinos, b) la conducción civil de la política de Defensa y c) la separación orgánica y funcional de la Defensa Nacional y la Seguridad Interior”

Si bien, estos consensos existen (con la posible excepción del último) creo que en la Argentina la Defensa debe ser considerada como una política de Estado negativa. Y esto es así porque aquellos temas que, como bien señala el autor, hacen a la esencia de la Defensa (industria militar, adquisiciones, despliegue territorial, formación de los militares, entre otros) han sido ignorados por nuestra clase dirigente. Como resultado de esto, hoy la Argentina probablemente sea el único Estado medianamente relevante, en términos económicos y políticos, que no cuenta con FFAA operativas. Podemos decir entonces que desde el retorno de la democracia una de nuestras políticas de Estado ha sido no tener un sistema de Defensa funcional.

No vale la pena entrar en detalles respecto a esta realidad (horas de vuelo, estado de los sistemas de armas, hundimiento del ARA San Juan, un presupuesto que no supera el 1% del PBI, etc.) ya que entre los especialistas del área existe un amplio consenso respecto al estado actual de las Fuerzas Armadas. Las causas son varias. Los traumas producidos por la intervención de los militares en la política nacional, la derrota en la Guerra de Malvinas y la falta de actores en el área de Defensa con poder suficiente para influir en las disputas presupuestarias son sólo algunas. Otra causa es que la Defensa despierta poco interés entre los miembros de la clase dirigente argentina, tema que retomaremos más adelante.

Una primera pregunta a responder entonces, es si la Argentina necesita un sistema de Defensa. Eissa hace un muy buen trabajo al mencionar los principales motivos. El primero, es que vivimos en un sistema internacional en donde reina la incertidumbre. Esto significa que quienes hoy son nuestros aliados el día de mañana pueden convertirse en nuestros adversarios y viceversa. Asimismo, las sorpresas estratégicas puede cambiar en pocas horas el contexto de Seguridad Internacional (recordemos los atentados del 11 de Septiembre del 2001).

Ante este nivel de incertidumbre, los Estados racionales no tienen otra opción que prepararse para enfrentar una gran cantidad de escenarios, algunos de los cuales ponen en peligro la seguridad, el bienestar, las libertades individuales y la misma subsistencia del Estado. Por lo tanto, si aspiramos a ser un país “normal” nosotros también tenemos que prepararnos para estas situaciones, dándole por ejemplo a las FFAA los medios que necesitan para formar parte de este proceso.

Las FFAA, también juegan un rol importante como instrumento de Política Exterior. No es casualidad que todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sean potencias nucleares. Incluso en el caso de un país medio como el nuestro, la presencia militar puede respaldar ciertas políticas (como lo hizo la Argentina al enviar naves al bloqueo naval a Cuba en los años 60 y a Iraq en los años 90)

Por otro lado, la Política Exterior también influye sobre el tipo de FFAA que necesita un país. Si un Estado está en condiciones de mantener un alto grado de autonomía (ya que no enfrenta amenazas inmediatas a su seguridad que lo obliguen a buscar el apoyo de una gran potencia o porque no depende para su desarrollo económico de un país en particular) debería fomentar el desarrollo de tecnologías estratégicas y diversificar la cantidad de proveedores de armamento.

Una pregunta que debemos hacernos es si la Argentina se encuentra en esta categoría. Sin lugar a dudas, las FFAA pueden cumplir otro tipo de funciones, entre las que se encuentran: custodiar las fronteras, brindar un sentido de identidad a los ciudadanos a través del servicio militar, asistir a la población en tiempos de catástrofes o combatir el terrorismo, pero ninguna de éstas hacen a su esencia.

Hoy, por ejemplo, se debate la posibilidad de derogar el decreto 727/2006 que le impide a las FFAA brindar apoyo logístico a las Fuerzas de Seguridad. En teoría, no debería haber problema en que, ante una situación crítica, los militares intervengan en temas de Seguridad Interna, el problema es cuando esta se transforma en su principal misión.

Algunos de los peligros que conlleva la intervención de las FFAA en temas de Seguridad doméstica son el excesivo uso de la violencia (ya que los militares no están formados para realizar tareas de Seguridad) y la posible corrupción de los militares en manos del narcotráfico. El caso de México es, en este sentido, esclarecedor, pero más grave aún es el hecho que este tipo de discusiones nos desvía del debate más amplio que propone Eissa.

También, debemos recordar que contar con FFAA preparadas para defender los “intereses vitales y estratégicos” del país no es un proceso rápido. No tanto por el tiempo de discusiones en torno a la necesidad de debatir la Defensa Nacional que toma adquirir o desarrollar nuevos sistemas de armas, sino por lo difícil que resulta preparar

los recursos humanos que los sistemas de defensa modernos necesitan. El peligro radica entonces en que cuando una sociedad se da cuenta que necesita FFAA ya es demasiado tarde. Es por esto que los países exitosos, independientemente de cuán benigno sea el escenario internacional en un determinado momento, cuentan con sistemas de defensa operativos.

En definitiva, la distancia entre el lugar en el que nos encontramos y en el que deberíamos estar, es tan grande que nos obliga a realizar un cambio copernicano en la manera en que entendemos la Defensa.

El autor hace bien en mencionar a los actores que conforman la comunidad de Defensa ya que algunos de ellos deberían en los próximos años liderar una reforma. Necesitamos, por ejemplo, emprendedores políticos e intelectuales capaces de generar consciencia social sobre la importancia que la Defensa tiene en el mundo moderno.

Y uno de los problemas que enfrenta la Argentina es que no tiene una comunidad de expertos en temas estratégicos. Hay por supuesto especialistas que actúan de manera individual, pero no una red de instituciones capaz de pensar la Defensa y la Seguridad Internacional e influir posteriormente en la implementación de las políticas públicas.

A diferencia de lo que ocurre en áreas de gobierno que despiertan gran interés en la sociedad civil y en el sector privado en particular, como puede ser la economía, los temas estratégicos necesitan del apoyo del Estado. Es por esto, que las naciones más avanzadas, además de tener sistemas de defensa operativos, colaboran económicamente con los centros de estudios y los think tanks que realizan este tipo de trabajo.

Para concluir, la Argentina necesita liderazgos intelectuales y políticos dispuestos a generar consciencia sobre temas que, si bien no figuran en las encuestas, tienen enorme importancia para el futuro del país. La defensa es uno de ellos.

Cuando estos actores domésticos no están presentes, se genera un vacío que eventualmente puede ser ocupado por las recomendaciones de otros países, sugerencias que como bien señala Eissa reflejarán sus intereses pero no necesariamente los nuestros. En definitiva, en vez de hacer lo que nos sugieren los países que admiramos, imitemos su accionar.

2. Hipótesis

Paso ahora a analizar las dos hipótesis que el autor presenta en el texto. La primera, sostiene que el encruzamiento de dos factores (el realismo y la "dependencia") ha tendido a paralizar el debate sobre el futuro de la Defensa en la Argentina ya que nos "arrastra" hacia el siglo XX.

En el caso del realismo, esto ocurre porque nos obliga a pensar en términos de hipótesis de conflicto con vecinos,

mientras que dependencia nos lleva a analizar la Defensa bajo esquemas que promueven la lucha contra el terrorismo islámico y el narcotráfico (y a no analizar las amenazas convencionales externas, que es en definitiva la principal tarea de la Defensa Nacional)

Mi comentario tiene que ver con la visión que Eissa presenta sobre el realismo. En el mundo actual, gran parte de los especialistas en Seguridad Internacional y prácticamente la totalidad de los *practitioners* piensan la Defensa (lo digan abiertamente o no) en términos realistas. Y lo hacen debido al éxito que esta tradición de pensamiento y gobierno ha tenido a lo largo de la historia tanto para explicar lo que ocurre en el escenario internacional como para predecir el accionar futuro de los Estados.

El realismo no es por lo tanto una teoría que deba ser asociada al pensamiento geopolítico de los militares sudamericanos de antaño, sino una forma de pensar el mundo sumamente moderna. De hecho, tanto el ex presidente Barack Obama como la reciente estrategia de defensa de EEUU se alejaron del prisma liberal o el neoconservador para volver a analizar el mundo desde el realismo. Los realistas tampoco se han limitado recientemente a pensar únicamente los conflictos convencionales entre estados, sino que también analizan el terrorismo, las guerras civiles y la ciberseguridad, entre otro tipo de conflictos.

Por lo tanto, la concepción realista puede ser utilizada para analizar prácticamente cualquier tipo de amenaza y se ha mostrado asimismo capaz de adaptarse a los continuos cambios que tienen lugar en el escenario internacional. Es por esto que ningún verdadero realista pensaría la relación actual de la Argentina con Chile y Brasil, de la forma en que lo hubiese hecho algunas décadas atrás.

El realismo es entonces un primer marco teórico que puede ayudarnos a entender la Defensa. Eso no significa que no exista lugar para otro tipo de enfoques (Derechos Humanos, estudio de género, relaciones cívico-militares, por ejemplo), sólo que el realismo y su pesimismo sobre la naturaleza humana, junto con su visión sobre el rol que la anarquía juega en el Sistema Internacional, siguen siendo un conjunto de teorías sumamente valioso para entender el pasado, el presente y el futuro.

La segunda hipótesis de Eissa, señala a la continua rotación de los miembros en el Poder Legislativo de la Argentina puede explicar su falta de interés por temas que afectan el bienestar del país en el largo plazo, como es el caso de la Defensa. Creo que este factor tiene un rol pero ciertamente este no es central.

Si observamos la experiencia de países con políticas de defensa exitosas, encontraremos muchos que tienen sistemas políticos similares al nuestro. Esto sucede por ejemplo en el caso de EEUU pero también en el de Chile. Eissa anticipa esta réplica y señala que los representantes

estadounidenses tienen mayor continuidad en sus cargos porque renuevan sus bancas de manera regular. Si bien esto es cierto, no considera que los diputados de EEUU viven en continúa campaña ya que renuevan sus bancas cada dos años. Los incentivos los llevan, por lo tanto, a pensar en el corto plazo y a focalizarse en temas que afectan la vida diaria de sus electores.¹

Si uno estudia la experiencia argentina también verá que a principios del XX, nuestro país tenía un sistema político similar al actual (al menos en términos de renovación de bancas) y al mismo tiempo poseía un sistema de Defensa eficiente y moderno.

El problema de fondo, radica en que una parte significativa de la dirigencia argentina no tiene una clara visión de país a largo plazo y, por lo tanto, no están interesados por los temas estratégicos. Este es un mal que no afecta solamente a los legisladores, sino también a los miembros de los otros dos poderes del Estado, a los empresarios, a los intelectuales y a los periodistas, entre tantos otros. Esto no hace más que recordarnos lo importante que sería para el país contar con nuevos emprendedores políticos e intelectuales que transmitan ideas, inspiren, convengan y logren alinear los intereses de los distintos actores para modernizar nuestras FFAA.

3. Próximos pasos

Las reformas de cuarta generación que propone el autor (sistema de ingresos al ministerio de defensa, modificar el despliegue actual de las fuerzas, incrementar el presupuesto militar, etc.) son sumamente valiosas pero dejan de lado las de primera, segunda y tercera generación. Efectivamente, dado el grado de abandono en el que se encuentra nuestro sistema de Defensa debemos comenzar a pensarlo de nuevo (lo cual no deja de ser una ventaja)

Si bien Eissa, no considera necesario cambiar las leyes existentes, creo que debemos pensar en la posibilidad de discutir una nueva ley de Defensa Nacional. Quizás esto no sea necesario desde el punto de vista jurídico pero sí lo es en términos políticos. Los argentinos nos debemos un gran debate nacional y una discusión parlamentaria puede ser la mejor forma de tenerlo.

Otra ventaja de esta estrategia es que, a diferencia de la posible modernización de nuestros sistemas de armas, no requiere de un aumento del gasto público en los próximos dos años, algo que dada la situación fiscal en la que se encuentra el resulta altamente improbable.

Menciono algunos temas para discutir. El primero, tiene que ver con la definición de los principales escenarios

estratégicos del país. Creo que, debida a la presencia de las Islas Malvinas y la relevancia estratégica que viene ganando la Antártida, el Atlántico Sur es clave. Esto tiene importantes implicancias en términos de organización de las Fuerzas, ya que la Armada debería ganar mayor protagonismo del que ha tenido hasta ahora. Pero la ventaja de adoptar un esquema de escenarios geográficos no es sólo práctica, sino también teórica. El planeamiento por capacidades es un proceso demasiado abstracto y, por lo tanto, debe ser acotado. Más aún en el caso de un país mediano que, a diferencia de EEUU, no afronta un sinnúmero de amenazas.

Relacionado con el rol de la Armada, ¿tiene sentido eliminar su brazo aéreo? Por más que no tengamos portaaviones, los aviones que operan sobre el mar son diferentes a los que lo hacen sobre la tierra. Los pilotos necesitan asimismo un entrenamiento diferente. Sin ir más lejos, recordemos las imágenes de las bombas que en Malvinas, lanzadas a buques británicos desde nuestros aviones de la Fuerza Aérea, atravesaron las cubiertas sin explotar. Otro punto clave es la formación del cuerpo de oficiales. Este es un proceso que lleva décadas y, por lo tanto, debe ser priorizado. Esto no significa que la educación de los suboficiales, los soldados y las reservas no sea importante, tan sólo que un país que carece de recursos debe priorizar.

Otro debate que nos debemos es la manera en que vamos a modernizar nuestros sistemas de armas. Al fin y al cabo, este es un tema que domina los debates sobre Defensa en prácticamente todos los países, incluyendo en Brasil y Chile. Esta es la esencia de la Defensa.

¿Qué sistemas de armas serán comprados en el exterior, cuáles serán producidos en el país con tecnología y diseño de otros países y, finalmente, cuáles serán producidos íntegramente en la Argentina?

Existen muy pocos estados que actualmente tienen la capacidad para producir aviones de combate. Inclusive un país con la industria militar que tiene Israel abandonó esta idea décadas atrás. La Argentina debería por lo tanto adquirir aviones de combate de cuarta generación en el exterior.

La Argentina necesita asimismo retomar la tradición de construir en el país submarinos con tecnología alemana (o, como alternativa, francesa). Dado el tamaño de nuestro mar y la importancia que está ganando la Antártida, necesitamos al menos cuatro modernos submarinos.

Finalmente, no debemos dejar de mencionar el desarrollo doméstico de algunas tecnologías sensibles. Esto es importante no solamente porque nos da mayor autonomía, sino también porque las naciones avanzadas son reacias a brindarlas. Asimismo, estas tecnologías benefician a toda la economía debido a las externalidades positivas que producen. En este sentido, el INVAP es un ejemplo a imitar.

¹ Podríamos inclusive pensar que el sistema de Estados Unidos es peor que el argentino en términos de incentivos, ya que sus legisladores responden a los electores de pequeños distritos y no forman parte de listas nacionales. Por lo tanto, el grado de control que los votantes pueden ejercer sobre sus representantes es mayor, lo cual nos hace suponer que los temas cotidianos deberían prevalecer sobre los estratégicos.

Las ventajas comparativas que la Argentina tiene en las industrias tecnológicas y de software (recordemos que somos el país latinoamericano con mayor cantidad de unicornios) pueden asimismo servirnos de base para desarrollar una industria de ciberseguridad que sea competitiva a nivel internacional.

* Especialista en relaciones internacionales. Ha publicado diversos artículos sobre seguridad internacional y política exterior argentina en revistas académicas del país y del exterior. Asimismo es autor del libro "La Argentina y el Mundo: Claves para una Integración Exitosa" (Edición, 2016). Actualmente es miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Email: fdesantibanes@yahoo.com.ar

La vuelta de Rusia al Mediterráneo

Paulo Botta

¿Estamos a las puertas de Mare Nostrum ruso? No, pero la creciente presencia militar de Rusia en el Mediterráneo es una realidad que hay que seguir de cerca.

La Unión Soviética durante la Guerra Fría intentó mantener una presencia militar a escala global, pero Rusia como Estado sucesor debió limitar significativamente este tipo de actividades durante los 90 del siglo pasado, y el Mediterráneo no fue una excepción. En 2013 el ministerio de Defensa ruso tomó la decisión de asignar unidades navales a esta región. Ha sido, en embargo, el inicio de las operaciones militares rusas en Siria en septiembre de 2015 lo que ha generado un sostenido incremento de la presencia militar rusa en el Mediterráneo.

En enero de 2017 los gobiernos de Damasco y Moscú firmaron [un acuerdo](#) que permite a Rusia mantener hasta 11 naves militares (incluyendo las de propulsión nuclear) al mismo tiempo en un sector de la zona del puerto de Tartus. El acuerdo tendrá una duración de 49 años pero podría ser renovado por otros 25 años. Rusia será responsable de la seguridad en los ámbitos navales y aéreos de la base mientras que Siria se encargará de la seguridad terrestre. Para poder ser plenamente operativa el sector de la base naval de Tartus que se ha asignado a los rusos deberá ser ampliado de manera que pueda alojar navíos más modernos de su flota. De la misma manera, ambos gobiernos llegaron a un acuerdo para que la base aérea de *Hmeimim* aloje fuerzas rusas de manera indefinida.

No se trata, como podría pensarse, de una acción aislada sino que forma parte de una estrategia a largo plazo para lograr una presencia militar de Rusia en el Mediterráneo. Con Líbano, por ejemplo en febrero de este año ha comenzado a [negociarse un acuerdo](#) para ampliar las áreas de cooperación militar, incluyendo la posibilidad de que naves rusas puedan utilizar los puertos libaneses.

En 2010 se firmó [un acuerdo de cooperación](#) técnico militar entre Moscú y Beirut que entró en vigor en 2012. El nuevo acuerdo, por lo tanto, no es algo novedoso, pero el contexto se ha modificado de manera significativa y Rusia hoy tiene una presencia y una voluntad que no tenía en 2010. Para el Gobierno libanés, aumentar los vínculos con Moscú sería un paso más hacia la búsqueda de nuevos socios internacionales.

En el Mediterráneo se entrecruzan intereses militares con intereses económicos. No debemos perder de vista que en la última década no han dejado de agregarse nuevos descubrimientos de [yacimientos de gas](#) en aguas de Egipto, Chipre, Israel y Líbano.

En relación con los recursos gasíferos, el pasado mes de mayo el Gobierno libanés aprobó el acuerdo con el consorcio internacional formado por Total (Francia), ENI (Italia) y Novatek (Rusia) para comenzar la exploración en los bloques 4 y 9 del yacimiento *offshore* de gas en aguas libaneses. El bloque 9 se encuentra en aguas disputadas entre Líbano e Israel, y eso aumenta el interés de Rusia por mantener la mayor presencia posible en cuanto a los vínculos con ambos gobiernos.

Como varios analistas [ya lo han señalado](#), la estrategia rusa, al vincularse con Estados que mantienen conflictos entre ellos, consiste en relacionarse con ambas partes y cooperar con ellas. De esa manera, esa neutralidad juega a favor de Rusia, ya que cada una de las partes busca profundizar sus vínculos con Moscú bajo el supuesto que de no hacerlo dejaría el espacio libre para su oponente, que se vería beneficiado por la inexistencia de un contrapeso. Esa espiral de cooperación acerca cada vez más a esos actores a Rusia. Así ha sucedido con Armenia y Azerbaiyán. Está ocurriendo con Irán e Israel y también podría pasar con Líbano e Israel.

Lo cierto es que muchos países no caen en esta lógica por falta de previsión, sino que el peso específico creciente de Rusia en los asuntos internacionales hace que actúe como un polo de atracción, máxime si consideramos que otros actores internacionales han decidido no involucrarse en la región.

La Unión Europea, si bien reconoce en su [estrategia de política y seguridad](#) la relevancia de temas como el terrorismo, las migraciones y la estabilidad de las estructuras estatales, carece de políticas específicas hacia cada uno de los países de Oriente Medio más allá de los esquemas e instrumentos generales como la Unión por el Mediterráneo y la Política Europea de Vecindad.

La posición de Estados Unidos en la región se ha visto disminuida en los últimos años, las intervenciones fallidas (en cuanto al resultado de estabilidad) en Irak y Afganistán y el abandono de aliados de larga data como Hosni Mubarak en Egipto no han fortalecido la imagen estadounidense en la zona. La Administración Obama, por su parte, decidió autolimitarse en cuanto a las acciones militares en Siria, Libia, Yemen y solo responder en casos puntuales como los ataques con armas químicas ocurridos en Siria. Por todo ello, en los países del Mediterráneo oriental se evidencia un interés por vincularse con Rusia en lo que muchos Estados consideran un escenario internacional cada vez más multipolar.

Egipto, que durante una parte de la Guerra Fría mantuvo excelentes relaciones militares con la Unión Soviética, también se encuentra negociando un acuerdo para establecer una base en su territorio que permitiría a las aeronaves rusas desplegarse en esa zona estratégica que le permitiría acceder al Mar Rojo, al Canal de Suez,

Libia y Sudán. Puesto que el acuerdo permite el uso de las bases de los dos Estados sería un gran avance para el Gobierno egipcio que busca fortalecer la imagen de un país con capacidad de proyección de fuerzas y así retomar la imagen de líder árabe que tuvo décadas pasadas.

La guerra civil en Libia ha dado a Moscú la posibilidad de tener un papel destacado en la zona controlada por el Ejército Nacional Libio (ENL) de Khalifa Haftar a través del apoyo técnico, militar y político. Si bien la inestabilidad en Libia podría hacernos pensar que cualquier acuerdo a largo plazo sería una apuesta demasiado arriesgada, lo cierto es que Rusia, en cooperación con Egipto, ha mostrado una clara intención de mantener una presencia en aquel país. La actuación rusa en Libia incluye, por cierto, el apoyo formal al Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN) de Trípoli. El Ministro de Relaciones Exteriores ruso, Sergei Lavrov, ha recibido tanto a Haftar como al Ministro de Relaciones Exteriores del GAN, Mohamed Siala. Moscú habla con todos los actores involucrados aunque uno de ellos, el ENL, muestra mayor cercanía.

Para Rusia, tener una presencia en Libia es vista como un regreso triunfal después del derrocamiento de Muamar al Gadafi con quien tenían importantes acuerdos comerciales que desaparecieron con el fin de su gobierno. Cualquier influencia política y comercial en Libia abriría las puertas para una presencia militar rusa, un proyecto que ya se había discutido en la época de Gadafi.

No deberíamos dejar de lado la intensa cooperación de [Rusia con Turquía](#), no solo en cuanto a las operaciones en Siria, sino en el ámbito estrictamente bilateral. Una verdadera cuña geopolítica en el seno de la OTAN. Desde 2016 las relaciones de Ankara con los países europeos se han resentido de manera considerable, algo que llevó al Gobierno turco a aumentar sus ya importantes vínculos con Moscú, que hoy incluso incluyen la venta de armamentos de ese origen (como los sistemas antiaéreos S-400) a un país miembro de la Alianza atlántica. Esto no significa que la relación turco-rusa esté exenta de dificultades, como lo muestran las diferencias surgidas a partir de la ocupación turca de la zona de Afrin en Siria.

Un punto importante a considerar es que los esfuerzos realizados por Moscú en el Mediterráneo oriental en el ámbito militar tienen no solo que ver con proyección de fuerza sino también con la [venta de armas rusas](#) a esos Estados. Rusia tiene una ventaja competitiva en aeronaves y sistemas de defensa antiaérea, y son precisamente esas las ventas [realizadas](#) a países como Egipto, Siria, Turquía y Argelia.

La campaña rusa en Siria le ha permitido probar en combate nuevos desarrollos tecnológicos que ahora forman parte del arsenal de Moscú y están disponibles, en algunas versiones, para la venta.

¿Estamos a las puertas de *Mare Nostrum* ruso? No, de ninguna manera. En primer lugar porque Moscú no actúa en un vacío estratégico total. No solo los Estados europeos ribereños tienen sus intereses sino que no debemos olvidar la presencia de la Sexta Flota de la marina de Estados Unidos y la importancia del denominado Flanco Sur de la OTAN (como el Comando Conjunto Aliado en Nápoles o la base hispano-estadunidense de Rota en España).

La Unión Europea, si bien [ha reconocido](#) el impacto que las acciones rusas pueden tener para los miembros, no ha establecido ninguna política concreta hacia la acción militar rusa en el Mediterráneo, lo cual no deja de reflejar las divergencias más que las concordancias de los Estados miembros hacia Moscú.

También existen dificultades propias que no deben ser dejadas de lado. En primer lugar, una presencia real y sostenida de fuerzas rusas en el Mediterráneo requerirá de un aumento sostenido de sus medios y capacidades. Eso necesita de inversiones a largo plazo. Hay que seguir con atención ese punto que separará un proyecto o una idea de una realidad.

Hasta este momento, las fuerzas navales rusas en el Mediterráneo si bien dependen operativamente de la Flota del mar Negro, sus unidades son proporcionadas por las otras flotas de la Armada rusa (Flota del Pacífico, del Báltico, del norte, es decir, del Ártico). En los últimos cinco años han estado asignadas diversas unidades, entre 10 y 20. El periodo de mayor despliegue fue entre finales de 2015 y mediados de 2017.

En segundo lugar, una presencia efectiva en el Mediterráneo requerirá que esas capacidades puedan resultar operacionalmente idóneas para alcanzar sus fines. Posiblemente en el campo de la fuerza de submarinos, por ejemplo, no podamos señalar muchas limitaciones, pero en el aeronaval sí. Recordemos que en 2016, el único portaviones ruso, el Almirante Kuznetsov, fue desplegado frente a las costas de Siria y en menos de tres semanas perdió dos de sus 12 aeronaves en accidentes de despegue o aterrizaje, lo que demostraría algunas limitaciones del poder aeronaval ruso. Ese portaviones está hoy en periodo de modernización en los astilleros de Murmansk hasta 2021. Seguramente no será la nave insignia de las fuerzas navales en el Mediterráneo.

Es probable que se haga hincapié en fuerzas submarinas con misiles crucero (los nuevos Kalibr), estructuras de defensa antiaérea (basadas en los sistemas S-400) y contratistas privados que eviten los problemas derivados de involucramiento directos en esos escenarios.

Más allá de estas consideraciones, la presencia actual y futura de Rusia en el Mediterráneo es una realidad que genera un escenario que no se presentaba desde la Guerra Fría. Desconocerlo sería un error. Sobredimensionarlo, también.

ESTIMADO LECTOR

Si desea suscribirse a esta publicación, lo invitamos a solicitarlo a la dirección difusionrdnisiae@gmail.com

Cordialmente,

Equipo de Redacción del RDN ISIAE

DEAR READER

If you want to subscribe to this publication, we invite you to send your request to difusionrdnisiae@gmail.com

Yours faithfully,

RDN ISIAE Editorial staff

ESTIMADO LEITOR

Se você deseja se inscrever a esta publicação, o convidamos a nos enviar a solicitação a difusionrdnisiae@gmail.com

Cordialmente,

O equipe editorial do RDN ISIAE