

Ingovernabilidad: Estados colapsados, una amenaza en ciernes

En un mundo cambiante, los paradigmas seguridad nacional y regional deben ser pensados y definidos nuevamente. Los temas tradicionales de delimitación fronteriza siguen vigentes, pero la seguridad de los países y subregiones de América Latina se ve confrontada con conflictos internos y amenazas como el narcotráfico y las maras. Aunque todavía hay un acuerdo mayoritario en torno de la preservación de la democracia, la debilidad del Estado es una condición de inseguridad que lo afecta a él mismo como a su población. La ingovernabilidad acecha, pero la creciente militarización ha probado ser menos efectiva que la inclusión democrática y la búsqueda de la equidad.

Francisco Rojas Aravena

Los cambios internacionales se sucedieron con rapidez. Luego de la caída del Muro de Berlín, la principal conclusión que sacaron los líderes estadounidenses fue ampliar su hegemonía —por medio del vínculo con otros Estados a un sistema de normas globales. Esto cambió luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre. Incluso antes de ellos ya se había iniciado un periodo de

Francisco Rojas Aravena: doctor en Ciencias Políticas, especialista en relaciones internacionales y seguridad internacional; secretario general de Flacso.

Palabras clave: globalización, seguridad regional, ingovernabilidad, *maras*, militarización, equidad, América Latina.

rehegemonización, pero solo será después de ese día que este adoptó fuertes componentes militares en lo estratégico y sesgo unilateral en lo político, características que afectan al conjunto del sistema global. Europa, por su lado, ha estado concentrada en su proceso de institucionalización de la Unión Europea¹. Luego del fracaso del referéndum en Francia y Holanda en la ratificación de la Constitución, el ensimismamiento parece que perdurará por varios años.

Reducción de tensiones tradicionales y emergencia de la ingovernabilidad

En América Latina el fin de la Guerra Fría coincidió con la culminación de los procesos de democratización. Estos abrieron las oportunidades para resolver viejas competencias geopolíticas, especialmente en el terreno nuclear, que se expresaba entre Argentina y Brasil. Ello generó espacios para la resolución de viejos contenciosos territoriales. La forma en que Chile y Argentina resolvieron el conjunto de diferencias sobre delimitación territorial se inscribe dentro de las buenas prácticas que esta región puede entregar al sistema internacional en la resolución de conflictos. La mayor dificultad en la última década fue la Guerra del Alto Cenepa, ocurrida entre Perú y Ecuador. El rol de la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú, Momep, conformada por Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos fue crucial². De igual forma, en el terreno de la seguridad fue muy importante el desarrollo de consensos sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad en el contexto de la Organización de Estados Americanos³, en la Conferencia Regional de 1995 en Chile, y la de 1998 en El Salvador, los que se ampliaron en Miami en febrero de 2003, y luego en la Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas, en octubre de 2003, en México. Los temas tradicionales de delimitación fronteriza no deben ser descuidados, ya que son sensibles, con situaciones pendientes de importancia y sobre los cuales poseen reivindicaciones algunos Estados: Belice-Guatemala, Colombia-Venezuela, Venezuela-Guyana, Bolivia-Chile, Perú-Chile⁴. A estas se debe agregar un conjunto muy importante de diferencias referidas a la delimitación marítima, especialmente en el Caribe⁵.

1. Klaus Bodemer y Francisco Rojas Aravena (eds.): *La seguridad en las Américas: nuevos y viejos desafíos*, Ed. Vervuet, Madrid, 2005, en prensa.

2. Adrián Bonilla (ed.): *Horizontes de la negociación y el conflicto*, Flacso-Ecuador/Descò, Lima, 1999.

3. Michael Krepon, Michael Newbill, Khurshid Khoja y Jenny Drezin: *Global Confidence Building. New Tools for Trouble Regions*, St. Martin's Press, New Cork, 1999. Tb., Francisco Rojas Aravena: *Balace estratégico y medidas de confianza mutua y seguridad*, Flacso/The Woodrow Wilson Center, Santiago, 1996.

4. F. Rojas Aravena: *La seguridad en América Latina pos 11 de septiembre*, Flacso-Chile, Caracas, 2003.

5. Ivalow Griffith (ed.): *Caribbean Security in the Age of Terror*, Ian Randle Publisher, Kingston-Miami, 2004.

La democracia aparece como un valor sustantivo que busca ser preservado. Si, por una parte, la ciudadanía latinoamericana reafirma los valores democráticos y la defensa de los sistemas políticos democráticos, por el otro, la inmensa mayoría siente que la democracia no ha contribuido de manera sustancial a mejorar su calidad de vida y a resolver los principales problemas que la aquejan. Las crisis recurrentes de gobernabilidad encuentran en lo anterior uno de sus fundamentos principales. En la última década nueve presidentes han renunciado antes de completar su periodo y se produjo un golpe de Estado.

Cuadro 1

**Crisis político-institucional en América Latina (1995-2005).
Destitución y renuncias de presidentes**

País/año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Argentina							•				
Belice											
Bolivia									•		•
Brasil											
Chile											
Colombia											
Costa Rica											
Cuba											
Ecuador			•			•					•
El Salvador											
Guatemala											
Haití										•	
Honduras											
México											
Nicaragua											
Panamá											
Paraguay					•						
Perú						•					
Surinam											
Uruguay											
Venezuela											x

• Nueve presidentes han renunciado o dejado el poder antes de completar su mandato.
x Un intento de golpe de Estado falló en Venezuela. El presidente Hugo Chávez reasumió el poder en Venezuela en 2002, 48 horas después.

Menor peso en el sistema global, mayor integración regional

A lo largo de esta década de Posguerra Fría, se establecieron y desarrollaron una serie de procesos tendientes a la conformación de acuerdos de libre comercio, uniones aduaneras o sistemas de integración amplios; fue así como el conjunto de las subregiones latinoamericanas quedó involucrado y formando parte de algún esquema de integración comercial subregional específico. En forma paralela, en la región se suscribieron un conjunto de acuerdos de libre comercio, de carácter bilateral: Chile, Costa Rica y México son los países que han suscrito un mayor número de acuerdos. México y Chile también han firmado una serie de acuerdos de comercio y de asociación con la UE, y con miembros de la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés). Estados Unidos suscribió con los países centroamericanos y República Dominicana el Tratado de Libre Comercio Centroamérica-EEUU (Cafta, por sus siglas en inglés), un acuerdo de comercio que envió al Congreso a fines del mes de junio y se espera que esté aprobado en julio de 2005.

***América Latina
es hoy una región
que se ubica
en lugares
muy bajos
en los intereses
de los grandes
actores globales***

Desde 1994 se ha desarrollado un proceso tendiente a alcanzar un Acuerdo de Libre Comercio en las Américas. Este proceso ha encontrado dificultades y no alcanzó la meta de suscribir un acuerdo de libre comercio en la fecha que se había fijado en el año 2005. Los procesos subregionales que tienen expresiones en lo comercial y económico, poseen también dimensiones políticas y estratégicas importantes. A finales de 2004, se constituyó la Comunidad Sudamericana de Naciones, que reúne a todos los países sudamericanos⁶. Esta Comunidad busca diferenciarse de aquella que estima se ha constituido en la parte norte del continente con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Nafta, por sus siglas en inglés)⁷.

Las diferencias de cómo mirar el mundo se incrementaron y ello se ha visto reflejado en el proceso y debates sobre el sistema global. No solo el unilateralismo de EEUU ha afectado la forma de mirar y actuar en el mundo, sino también ha cambiado el peso relativo de la región en asuntos internacionales. América La-

6. Declaración del Cuzco, Comunidad Suramericana de Naciones. III Cumbre Presidencial, 8/12/2004.

7. Diego Cardona: «¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?» en *Foreign Affairs en español* vol. 5 N° 2, México, D.F., 2005.

***En América Latina
las percepciones
de amenaza varían
de región a región
tanto en la intensidad
como en la prioridad
que se le asigna***

tina posee una menor gravitación en los temas y en la agenda internacional; es hoy una región que se ubica en lugares muy bajos en los intereses de los grandes actores globales: EEUU, UE y China. La guerra en Irak atrajo el foco de atención –aun con mayor fuerza– hacia el medio oriente, y todo indica que allí estarán radicadas las principales miradas y recursos de los mayores poderes en los próximos años. En forma paralela, EEUU ha acentuado una política de bilateralización de sus vínculos con América Latina⁸, poniendo un fuerte énfasis en las cuestiones comerciales, como en el acceso a bases militares en las diferentes subregiones⁹.

Mayor gravitación de la seguridad, menor peso del multilateralismo

El peso de los temas de la seguridad ha vuelto a ser el eje principal con el que se miran los acontecimientos y hechos internacionales. La búsqueda de acuerdos y la conformación de bienes públicos internacionales y regionales fundados en el multilateralismo, han dejado de ocupar el rol de mayor preponderancia que tuvieron durante la Posguerra Fría. Se requiere reafirmar la utilidad del multilateralismo y los procedimientos de construcción de consensos internacionales para preservar la paz, la seguridad internacional así como para promover el desarrollo y atender los temas globales que afectan al conjunto de la población y al planeta.

En América Latina y el Caribe aún están pendientes de resolución cuestiones centrales referidas a la seguridad, las cuales corresponden fundamentalmente a las nuevas amenazas y al uso de la fuerza que de ellas emergen.

Si bien América Latina y el Caribe son una zona de paz internacional, constituyen una región violenta en lo que concierne a los conflictos domésticos. Los conflictos interestatales de carácter militar aparecen con una muy baja probabilidad de expresión. A esto se agrega que la región tiene un gasto militar reducido. No obstante, en ella se entrecruzan redes criminales que distribuyen armas

8. Flacso-Chile: *Paz, crisis regional y política exterior de Estados Unidos*, Flacso-Chile, 2004. Tb., ITAM: *Una visión mesoamericana y caribeña*, Reporte de la Conferencia de Antigua, Guatemala, mayo de 2004.

9. Entre las principales bases en la región se pueden señalar: Guantánamo, Cuba; Soto Cano, Honduras; Comalapa, El Salvador; Manta, Ecuador; dos bases en Puerto Rico y otras dos en Aruba y Curazao.



que causan más muertes que los conflictos militares tradicionales, a las que se unen carteles ligados a las drogas y a otros tráficos ilegales.

En el actual contexto internacional se expresan con fuerza nuevos fenómenos, o bien de antigua data, bajo nuevas formas que les han cambiado el carácter y su peso en el sistema global. Uno de estos fenómenos es el del terrorismo de alcance global. Sin embargo, junto a éste se expresan otros de mayor gravitación para la mayoría de los Estados latinoamericanos y caribeños como el crimen organizado. La inseguridad estatal (en esta parte del mundo) en consecuencia ya no depende de manera esencial de la «anarquía» en el sistema global, sino que se encuentra más ligada a las debilidades que estas nuevas fuerzas y conflictos producen en los Estados, y en las grandes dificultades que los países de la región encuentran para enfrentar estos nuevos retos. Es decir, los actores no estatales ilegales poseen capacidad para constituirse en amenazas efectivas. La debilidad del Estado es una condición de inseguridad que afecta sus propios cimientos como a su población, a la que no puede proveer los bienes públicos básicos, comenzando por la seguridad. Pero va más allá. La inseguridad en un Estado genera la expansión de ésta a los vecinos, fluye más allá de las fronteras. De allí la preocupación creciente sobre los «espacios sin ley» que se ha manifestado en las reuniones de presidentes, como en las Cumbres de Ministros de Defensa de las Américas¹⁰. La seguridad es interdependiente, además, posee un carácter multidimensional, como lo expresaron los Estados del hemisferio occidental en la Conferencia sobre Seguridad en las Américas, de la OEA¹¹.

En América Latina las percepciones de amenaza varían de región a región tanto en la intensidad como en la prioridad que se le asigna. El narcotráfico aparece como primera prioridad en todas las subregiones; así también, el terrorismo se ubica en un lugar prioritario. Sin embargo ello dice más con relación a la política de EEUU que con acciones efectivas para enfrentar esta amenaza. En el caso de las subregiones del Mercosur y Centroamérica, el crimen organizado aparece entre las cuatro primeras prioridades, como se expresa en el cuadro de la página siguiente.

Debilidad estatal: ausencia del imperio de la ley

Los Estados están desarrollando una guerra continua contra las múltiples manifestaciones que el crimen organizado internacional posee. Las principales se

10. Conferencia Ministerial de Defensa. Declaración V Conferencia, Santiago de Chile, 2002.

11. OEA: Declaración sobre Seguridad en las Américas, México, D.F., octubre de 2003.

Cuadro 2

Percepciones de amenazas priorizadas por subregión

Mercosur	Países Andinos	Centroamérica	Caribe
Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico
Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Tráfico de armas	Pobreza y carencias sociales	Medio ambiente y desastres naturales	Pobreza y carencias sociales
Crimen organizado	Guerrillas y grupos subversivos	Crimen organizado	Medio ambiente y desastres naturales
Medio ambiente y desastres naturales	Tráfico de armas	Pobreza y carencias sociales	Tráfico de armas
Pobreza y carencias sociales	Crimen organizado	Tráfico de armas	Crimen organizado
Guerrillas y grupos subversivos	Medio ambiente y desastres naturales	Guerrillas y grupos subversivos	

Fuente: cuadro de F. Rojas Aravena, en Oswaldo Jarrín: *Memorias del Seminario Enfoques Sub-regionales de la seguridad hemisférica*, Flacso, noviembre de 2004.

expresan en tráfico de drogas, armas, personas, dinero y en los más amplios aspectos que rigen la propiedad intelectual, como lo destacó Moisés Naím¹². Esta forma de enfrentamiento corresponde a lo que se denominan las «nuevas guerras» que «implican un desdibujamiento de las distinciones entre guerra (normalmente definida como la violencia por motivos políticos entre Estados o grupos políticos organizados), crimen organizado (la violencia por motivos particulares, en general el beneficio económico, ejercida por grupos organizados privados), y violaciones a gran escala de los derechos humanos (la violencia contra personas individuales ejercida por Estados o grupos organizados políticamente)»¹³. Las nuevas guerras se vinculan con la erosión del Estado, con la aparición de Estados colapsados que en lo esencial han perdido el monopolio de la violencia. Es en estos casos donde los factores transnacionales adquieren una mayor gravitación.

En otro trabajo, Mary Kaldor indica que las nuevas guerras son esencialmente guerras internas, para diferenciarlas de las guerras interestatales. No obstante,

12. M. Naím: «The Five Wars of Globalization» en *Foreign Policy*, 1-2/2003.

13. M. Kaldor: *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la Era Global*, Kriterion/Tusquets Editores, Madrid, 2001.

ella también señala que es preferible emplear una nueva terminología. En primer lugar porque son redes transfronterizas las que sostienen la guerra; en segundo lugar porque involucran a un amplio abanico de actores internacionales y, finalmente, porque se desarrollan en zonas de Estados frágiles o fallidos. Las principales víctimas son los civiles y las violaciones a los derechos humanos se masifican¹⁴.

Un tema de particular importancia es el referido a las armas livianas en nuestra región¹⁵. En el caso de muertes violentas ligadas a las armas livianas, América Latina ocupa el primer lugar en el mundo¹⁶. Esto se expresa en una alta incidencia de la mortalidad por armas de fuego en homicidios que lo expresan los cuadros siguientes:

Cuadro 3

**Mortalidad causada por homicidio doloso para el año más reciente disponible (entre 1999 y 2000)
 (Tasa por 100.000 habitantes)**

País	Total
Colombia	80.4
El Salvador	50.5
Brasil	29.3
Venezuela	14.7
Paraguay	15.8
EEUU	6.5
Costa Rica	6.7
Chile	5.7
Japón	3.0
Australia	2.6
Suiza	1.9
Alemania	1.6
Noruega	1.4
España	1.2

Fuente: Situación de salud en las Américas. Indicadores básicos, OPS, 2004; Casas (2004), a partir de Observatorio de Desarrollo, UCR, e *Informe Mundial sobre la Violencia OPS/OMS, 2003*.

14. M. Kaldor: «Has la ley y no la guerra: la aparición de la sociedad civil global» en Manuel Castells y Narcís Serra (eds.): *Guerra y paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea*, Kriterion / Tusquets Editores Madrid, 2003, pp. 67-98.

15. V. <www.vivario.org>, Boletín sobre desarme.

16. *Small Arms Survey, 2004: A Project of the Graduate Institute of International Studies*, Ginebra-Oxford.

De igual forma, la región latinoamericana y caribeña posee una alta tasa de secuestros, donde este delito ha tenido una gran expansión. En el caso de Colombia este delito se ha amplificado en el contexto de la guerra existente en dicho país.

Cuadro 4

América Latina: número de secuestros (2003)

País	Número
Colombia	1.470
México	532
Brasil ^a	417
Argentina	260
Venezuela	150
El Salvador ^b	114
Filipinas ^c	39
Honduras ^a	33
Guatemala ^a	32
Nicaragua ^a	14
Costa Rica ^a	13

Casos denunciados: a) 2001; b) 2000; c) 1999.

Fuente: Coparmex (Confederación Patronal de la República Mexicana).

Las bandas criminales se han beneficiado más que los Estados de la revolución en las comunicaciones y de la globalización. Los problemas del imperio de la ley son similares en diferentes partes del mundo. En América Latina y el Caribe existe una fuerte percepción sobre la incapacidad de los Estados para hacer cumplir las leyes. Esto afecta las bases de la gobernabilidad y con ella las de la estabilidad democrática.

De acuerdo con el informe del Latinobarómetro¹⁷, una preocupación fundamental de los ciudadanos de la región está vinculada a la incapacidad de los Estados para que las leyes se cumplan. Se consultaron casi 20.000 personas en 18 países sobre cómo ubicarían, en una escala de 1 a 10, a su país en el grado de hacer cumplir la ley. La escala pondera con 1 aquellos casos que el Estado no logra que se cumpla alguna ley, y con 10 donde el Estado logra que se cumplan todas las leyes. Colombia, Chile y Uruguay son los tres países donde la ponderación se ubica sobre 5 y en la otra punta del espectro, Brasil, Perú, Guatemala y Paraguay poseen cifras inferiores a 4.

17. Latinobarómetro: «Informe-Resumen Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones» en <www.latinobarometro.org>, agosto de 2004.

Los fundamentos de la incapacidad para hacer cumplir las leyes están radicados, por un lado, en la dificultad de ejercer un control territorial pleno, quedando zonas sin ley. Por el otro, en que el país parece que no está gobernado para el bien del pueblo, sino para los intereses de los poderosos. Consecuentemente, en 16 países más de un 50% de los entrevistados señala que «un poco de mano dura del gobierno no viene mal»¹⁸.

Uno de los problemas más graves es la falta de conocimiento de los nuevos fenómenos y de sus efectos en los diferentes Estados. Ello redundaría en que los actores estatales están desarrollando políticas y estrategias con instrumentos ineficaces, sin coordinación internacional y en ausencia de acuerdos que generen las condiciones de una mayor soberanía –sobre la base de la cooperación–, y una reducción de los «espacios sin ley» donde no llega la acción del Estado, el imperio del derecho.

Esta situación es particularmente grave en América Latina y el Caribe si consideramos su alta inestabilidad, ya que esta es una de las regiones donde existe el peligro de desarrollo de «Estados fallidos»¹⁹. Es decir, Estados sin capacidad para potenciar el imperio de la ley. La debilidad de los Estados se manifiesta en una incapacidad para resolver problemas básicos de la sociedad y las personas. Se pierde el monopolio de la fuerza y con ello la erosión de las capacidades es creciente. Se reducen las áreas donde operan las leyes y se amplían los «espacios sin ley». El ejercicio del control territorial es responsabilidad nacional, de cada país²⁰. La acción del crimen organizado genera una fuerte desafección de la política, de sus partidos y en definitiva del Gobierno. La percepción de corrupción generalizada recorre la región. La inseguridad dificulta e imposibilita el desarrollo de bienes públicos esenciales. Ello refuerza las dificultades de gobernabilidad democrática y de combatir los problemas estructurales de los Estados de esta región.

Corrupción: indicador crucial de la debilidad estatal y del camino al colapso

En parte importante de los casos, de los nueve mandatarios destituidos o que renunciaron, la corrupción ocupó un lugar determinante en su destitución. La ausencia de capacidad estatal se ha constituido, según Francis Fukuyama²¹, en

18. *Ibíd.*

19. Robert I. Rotenberg: *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2003.

20. VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas: Declaración, punto 6, Quito, noviembre de 2004.

21. F. Fukuyama: *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Ediciones B, Santiago de Chile, 2004.

una seria amenaza para el mundo desarrollado. Esta es otra razón adicional por la que es necesario profundizar en los efectos que poseen las acciones del crimen organizado internacional en los Estados de la región y las respuestas que estos dan a los desafíos. El conocimiento más preciso de las formas que

ha adoptado este fenómeno en América Latina y el Caribe será determinante no solo para la coordinación de políticas, sino para evaluar sus efectos en la inserción global de la región en el sistema internacional. Las percepciones de erosión de la estatalidad y el desarrollo de «espacios sin ley», y la posibilidad de que aumenten los *Estados colapsados*, generan grandes vulnerabilidades externas a las que los países del área deberán responder con nuevas formas de coordinación y nuevas maneras de enfrentar a estas fuerzas, para lo cual la cooperación internacional es esencial²². Esto fue destacado en el punto 15 de la Declaración de los Ministros de Defensa, celebrada en Quito, en noviembre de 2004²³.

Cuando se analizan los problemas de seguridad se destaca que la democracia es una condición indispensable para la estabilidad, la paz, la seguridad y el desarrollo. Además se resalta que la corrupción es uno de los elementos que afectan con mayor fuerza a las democracias y generan espacios para la acción del crimen transnacional, el cual posee un alcance que va mucho más allá de las fronteras nacionales. Solo sobre 2 países se tiene una percepción de baja corrupción: Chile 7.4 y Uruguay 6.2. En 19 países la ponderación es menor que la mitad del índice, es decir, están bajo 5.0, y en dos de ellos, Haití y Paraguay, la ponderación es muy baja, de 1.5 y 1.9 respectivamente.

Enfrentar la corrupción es una tarea esencial para la democracia en la región. También lo es para enfrentar el crimen organizado. Adicionalmente el delito organizado posee una marcada dimensión transnacional y una gran capacidad para la adaptación y la especialización en ámbitos específicos, como lo son el tráfico ilegal de estupefacientes, armas, personas y el blanqueo de dinero asociado con los anteriores. Las redes ilegales se manifiestan tanto en el mundo desarrollado como en los países en desarrollo. Para las Naciones Unidas este es un tema de preocupación creciente²⁴. Tres obstáculos impiden una respuesta

Enfrentar la corrupción es una tarea esencial para la democracia en la región. También lo es para enfrentar el crimen organizado

22. Stuart Eizenstat, John Edward Porter y Jeremy Weinstein: «La reconstrucción de estados débiles» en *Foreign Affairs en español* vol. 5 N° 2, México, D.F., 2005.

23. VI Conferencia Ministros de Defensa de las Américas: ob. cit.

24. ONU: *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre amenazas, desafíos y el cambio, 2 de diciembre de 2004, <www.un.org/secureworld>.

eficaz, según señala el informe: a) cooperación insuficiente entre los Estados; b) falta de coordinación entre los organismos internacionales; c) incumplimiento por parte de muchos Estados. También en el informe del secretario general de la ONU distribuido el 21 de marzo de 2005²⁵, el Capítulo III está dedicado a «Libertad para vivir sin temor», y en los numerales 95 y 96 aborda el tema de la delincuencia organizada.

El terrorismo: débil presencia

El terrorismo internacional en América Latina y el Caribe no posee una actividad significativa. Menos aún el terrorismo de alcance global. Tampoco se han detectado o hecho públicos antecedentes que permitan suponer de manera fehaciente vínculos entre organizaciones o individuos en América Latina y extremistas del Medio Oriente o ligados a la red Al Qaeda. Las insinuaciones de que en la triple frontera pudiese estar operando alguna célula de este tipo han quedado limitadas a fondos que han sido enviados a organizaciones en el Medio Oriente como Hamas e Hizbollah.

El paso más importante que ha dado la región ha sido suscribir una Convención Interamericana en contra del terrorismo, que ha sido ratificada por buena parte de los Estados. Las ratificaciones de Antigua y Barbuda, Canadá, El Salvador, México, Nicaragua y Perú posibilitó su entrada en vigor el 10 de julio de 2003. Desde entonces se han convertido en Estados-Parte: Chile, Dominica, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela. De igual forma se creó el Comité Interamericano en Contra del Terrorismo (Cicte), cuya tarea principal es efectuar un análisis preventivo en este campo.

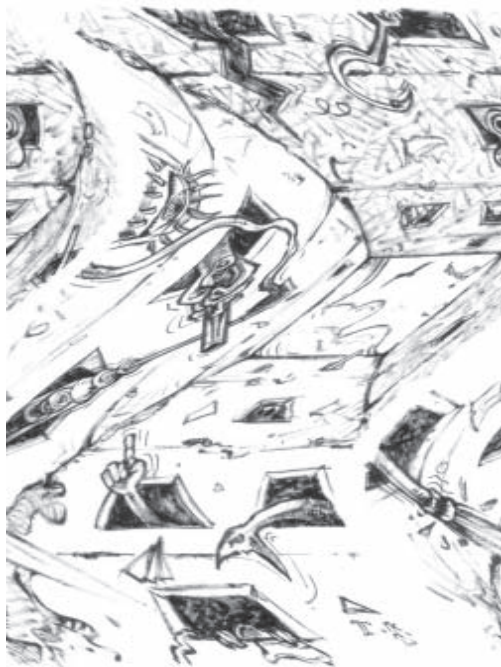
En Puerto España (Trinidad y Tobago), se realizó una reunión tendiente a encontrar formas para fortalecer la cooperación sobre estrategias a fin de sustentar y avanzar en la lucha contra el terrorismo. También la Asamblea General de la OEA tomó una resolución referida al apoyo al trabajo del Cicte.

Narcotráfico: incremento de producción y consumo

El narcotráfico constituye un problema fundamental para los países de América Latina y el Caribe. En el área andina se ubican los países que producen la hoja de coca, y también en esta región se transforman los cultivos en clorhidra-

25. ONU: «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario», Quincuagésimo noveno periodo de sesiones. Temas 44 y 55, Nueva York, marzo de 2005.

to de cocaína. Todas las estadísticas muestran que las políticas seguidas hasta el momento no han dado resultados positivos²⁶. Los planes de erradicación tienden a producir el «efecto globo», es decir, cuando cae la producción en un país o una región aumenta en otros. Se estimaba que la producción colombiana había bajado debido a las fumigaciones en un 7%, sin embargo en forma paralela se producía un aumento en Perú y Bolivia de un 14% y 17%, respectivamente. Las superficies sembradas tanto en Perú como en Bolivia aumentaron²⁷.



En la lucha contra narcóticos, la política antidrogas de EEUU ha sido un fracaso²⁸. Esta afirmación la realizó John Walsh, director de Política Antidrogas de la Washington Office on Latin America (Wola), quien agregó que «Estados Unidos ha gastado unos US\$45.000 millones de dólares en erradicación e interdicción, o en la ilusión de detener la producción de drogas en países extranjeros, pero la cocaína en las calles norteamericanas sigue siendo abundante y barata»²⁹.

También en este ámbito se evidencia con fuerza que solo la cooperación internacional multilateral permitirá enfrentar el conjunto de la cadena desde el cultivo hasta el lavado de dinero. Con políticas unilaterales el problema se agrava y se generan fuertes desconfianzas entre los actores.

Las maras: ¿tema militar o tema social?

Un tema que ha surgido con una singular importancia en los últimos dos años es el tema de las *maras*. Se trata de las pandillas juveniles que han adquirido fuerza y notoriedad particularmente en Centroamérica y crecientemente en

26. Cicad/OEA: *Resumen estadístico sobre drogas*, Washington, D.C., 2003.

27. *El Comercio*, Lima, 14/6/05, p. A13.

28. Coletta A. Youngers y Eileen Rosin (eds.): *Drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos*, Biblos, Buenos Aires, 2005.

29. *El Comercio*, Lima, 15/6/05, p. A3.

La exclusión es uno de los incentivos para que los jóvenes se agrupen en organizaciones que les otorguen identidad y protección

México, aunque son originarias de EEUU, para ser más específicos de Los Ángeles. El análisis de la violencia juvenil ligado a la exclusión social, política y económica se ubica en el centro del problema.

La principal conclusión a la que han arribado los investigadores de Flacso-El Salvador en esta materia es que la violencia de las pandillas juveniles y las barras estudiantiles no son el resultado de conductas irracionales, sino que es su respuesta a las necesidades y dinámicas que hallan por vivir en situación de exclusión social. Su identidad social se establece por su pertenencia a estas pandillas, y la violencia se transforma en un instrumento de comunicación³⁰.

La exclusión, la marginación tanto de la educación como, principalmente, del acceso al trabajo y en especial al trabajo digno, es uno de los incentivos para que los jóvenes se agrupen en organizaciones que les otorguen identidad y protección, lo que en la actualidad no les entrega ni el sistema político, ni el sistema económico, ni la familia. El desempleo es un indicador crucial.

Cuadro 5

América Latina (16 países): tasa de desempleo por grupos de edad. Zonas urbanas (1990 y 2002)

	Año	Grupo de edad				
		Jóvenes			Subtotal	
		15 a 19	20 a 24	25 a 29	15 a 29	30 a 59
América Latina*	1990	19,4	14,1	9,3	13,3	4,6
	2002	26,2	18,7	12,2	17,7	7,4

* Promedio simple.

Fuente: Mariana Schkolnik: *Caracterización de la inserción laboral de los jóvenes*, Cepal, Santiago de Chile, febrero de 2005.

Tradicionalmente las pandillas fueron analizadas como un fenómeno eminentemente local: constituidas por jóvenes que compartían un vecindario y que establecían formas de organización para defenderse o disuadir a otros prove-

30. Wim Savenije y María Antonieta Beltrán: «La utilidad de la violencia: construyendo identidades juveniles en situaciones de exclusión», Flacso-El Salvador, original no publicado.

nientes de comunidades distintas, y que además promueven la lealtad y la solidaridad al interior de la *clika*. Sin embargo, en la actualidad reflejan esencialmente un problema transnacional, es decir, estos grupos se encuentran relacionados bajo una denominación común internacional, con fuerte identidad grupal, aunque poseen plena autonomía y no se evidencia una estructura jerárquica transnacional o nacional. Este fenómeno se vincula a la política de deportación de EEUU de jóvenes que son apresados en ciudades estadounidenses, y que son deportados hacia países latinoamericanos y caribeños. La Mara Salvatrucha y la Mara 18 se han transformado en dos nombres relevantes a escala internacional. El origen de ambas se encuentra en los barrios de Los Ángeles; en la actualidad su accionar se extiende por el norte de Centroamérica, México y EEUU.

Evidenciando la creciente importancia y significación de la temática, 11 presidentes realizarán una Cumbre Extraordinaria a la que asistirán los mandatarios de los países centroamericanos, el presidente de México, el de Colombia y otros jefes de Estado de la región. Los temas de la agenda son: Comercio y Seguridad³¹, donde primero se estudiará el Cafta y luego el tema de las *maras*. Uno de los riesgos que se corren es que en este encuentro se adopten políticas que terminen por militarizar el problema, si se aprobase la idea de crear una brigada regional de carácter combinado y conjunto; con ello se retrocedería de manera sustancial en el actual marco institucional definido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática.

El accionar delictivo de estas bandas juveniles se ha incrementado de manera muy importante, han establecido «nuevos tipos de violencia», nuevas formas de delincuencia, las cuales corren el peligro de vincularse al crimen transnacional y con ello producir una escalada en el tipo de delitos y de la violencia asociada.

La respuesta estatal tiende a militarizarse. Por ejemplo, en el caso de El Salvador primero fue el Plan Mano Dura, luego vino el Plan Súper Mano Dura. Las Naciones Unidas han expresado su preocupación por estas leyes, dado que vulneran la Convención de Derechos de los Niños. Como resultado específico se encuentra que con el Plan Mano Dura, en un año, entre julio de 2003 y julio de 2004 en El Salvador se detuvo a 17.162 personas, de estas el 91%, 15.618, fueron sobreseídas. Detenidas judicialmente quedaron 858 personas, lo que representa un 5% de los detenidos y un 4% está pendiente de audiencia³².

31. *La Nación*, Costa Rica, 18/6/05.

32. Eduardo Gamarda: «Antimaras Polices in El Salvador», Conferencia Internacional «Strategic Opportunities: Charting New Approaches to Defense and Security Challenges in the Western Hemisphere», March 9-11, 2005, original no publicado.

Cuadro 6

Evolución comparativa del total de homicidios (1997-2003)

Año	Total de homicidios			Tasas x 100.000 habitantes		
	Guatemala	El Salvador	Costa Rica	Guatemala	El Salvador	Costa Rica
1997	3.952	ND	217	37,6	ND	5,9
1998	3.282	ND	230	30,4	ND	6,1
1999	2.628	2.544	250	23,7	41,3	6,5
2000	2.867	2.696	251	25,2	43,0	6,3
2001	3.209	2.356	257	27,5	37,1	6,5
2002	3.631	2.292	258	30,3	35,2	6,4
2003	4.237	2.388	300	34,9	36,0	7,2

Fuente: Fundación Género y Sociedad-GESO, 2005. Con base en datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para Guatemala; Instituto de Medicina Legal y Policía Nacional Civil para El Salvador; y Poder Judicial para Costa Rica.

Los jóvenes entre 18 y 29 años constituyen las principales víctimas y victimarios.

Cuadro 7

**Tasa de homicidios por categoría (2003 y 2004)
Guatemala, El Salvador y Costa Rica**

	Guatemala		El Salvador		Costa Rica	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Población (total)	34,9	40,1	36,0	47,6	7,2	7,0
Hombres (total)	64,9	66,6	66,6	79,3	12,0	ND
Jóvenes (18-29)	88,3	80,0	72,4	99,1	11,6	ND
Menores (1-17)	9,1	7,8	7,2	11,4	2,2	ND
Mujeres (total)	6,2	7,8	6,9	7,3	2,2	2,4

Fuente: Fundación Género y Sociedad-GESO, 2005. Con base en datos de PNUD para Guatemala; Instituto de Medicina Legal y Policía Nacional Civil para El Salvador; y Poder Judicial para Costa Rica.

El tema de la posesión de armas livianas y las pandillas juveniles adquiere cada vez más importancia, en particular en situaciones como las de las *favelas* en Río

de Janeiro³³. El tema de las *maras* demuestra mejor que cualquier otro tipo de violencia el vínculo con la exclusión y la cohesión social. De allí que los errores que se cometan en su combate tendrán no solo graves consecuencias para los derechos humanos, sino para las posibilidades de reinserción de un importante número de jóvenes. La militarización no resuelve el problema; se requiere de políticas multidimensionales, acuerdos sociales y económicos que permitirán reducir la violencia y mejorar las oportunidades de acceso, en especial al trabajo.

Algunas tendencias

Tres tendencias caracterizarán en el futuro cercano a la seguridad en América Latina y el Caribe:

1. *Crisis estatales más agudas*. En las diversas subregiones –especialmente en el área andina y en la América Latina del Norte– se incrementará la pérdida del monopolio de la violencia y la falta del imperio de la ley. Ello se sumará a las dificultades para incidir en temas referidos a la desigualdad e inequidad; también se agregarán problemas de desafección política, corrupción, anarquía. Con ello aumentará el número de desplazados internos y de migrantes. Los problemas de gobernabilidad se volverán más complejos y se agudizarán.

2. *Más violencia*. Dada la incapacidad estatal de controlar en forma monopólica la violencia, se incrementará el uso de la violencia en las grandes ciudades, por el acceso a las armas livianas y su vínculo con redes transnacionales ilegales.

3. *Baja prioridad de relación con las potencias*. Pese al incremento de las crisis, al aumento de la superficie cultivada de drogas, a la ingovernabilidad, América Latina y el Caribe se mantendrá en una baja prioridad para EEUU, la UE y aún más baja para las potencias asiáticas.

Uno de los mayores peligros es la militarización de la respuesta a estas tendencias, lo que agravaría los problemas. Es fundamental generar una respuesta global, coordinada, consensuada, que se exprese en políticas de Estado. Es decir, políticas suprapartidistas, multianuales, más allá de una administración que recoja los intereses de la más amplia constelación de actores, que disponga de recursos humanos y materiales, y de una metodología para establecerla. Esto es lo que permitirá alcanzar, una vez superados los desafíos actuales, más democracia, mayor inclusión y cohesión social con mejores niveles de equidad.

33. V. <www.vivario.org>.