

Inseguridad y violencia en América Latina

Miguel Requena

Introducción

Aunque los progresos sociales y económicos que América Latina ha alcanzado en los primeros años del siglo XXI son incuestionables, los persistentes problemas asociados a la violencia y la inseguridad continúan siendo una lacra dolorosa y cruel que impone un alto coste en vidas humanas, socava la confianza de los ciudadanos en sus instituciones públicas y, al decir de muchos, lastra con fuerza el ulterior desarrollo de varios países de la región. Destacados expertos y analistas, así como las propias opiniones públicas de estos países, coinciden en mostrar una honda inquietud, no por alarmante menos justificada, ante el difundido grado de violencia e inseguridad que afecta a varias de estas naciones. Este cuaderno aborda algunas de las principales dimensiones de este indeseable estado de cosas y plantea posibles líneas de acción que, eventualmente, podrían servir de guía al diseño de políticas públicas dirigidas a mitigar algunos de los problemas asociados a la extensión de la violencia y la inseguridad en el área latinoamericana.

Para contextualizar el contenido de este cuaderno, en esta introducción se revisa, primero, la transformación de la idea de seguridad en las dos últimas décadas y media. Dicha transformación implica un cambio conceptual de gran profundidad que, como se verá, resulta muy oportuno para comprender adecuadamente la situación presente y los desafíos específicos que la inseguridad plantea a día de hoy en América Latina, tanto a los Estados como a sus instituciones y sus ciudadanos. A con-

tinuación, se describen algunos parámetros básicos de la extensión de la inseguridad en el subcontinente latinoamericano, prestando especial atención a la distinción entre la violencia generada por los conflictos internacionales y la de naturaleza interna asociada a diversas formas de crimen y delincuencia, calibrando la importancia actual de ambos tipos y subrayando la relevancia de la segunda. Para terminar, se presentan las diferentes contribuciones que componen este volumen.

El cambio en la idea de seguridad

En los últimos veinticinco años la noción de seguridad ha experimentado algo parecido a una mutación conceptual, con efectos bien visibles no solo en el ámbito académico sino también en el diseño y ejecución de las políticas públicas concernidas. El resultado de ese auténtico cambio paradigmático ha sido que la seguridad entendida al modo tradicional —como defensa de la integridad territorial de los Estados frente a agresiones militares— ha dado paso a una concepción mucho más amplia, inclusiva, multidimensional y compleja en la que el centro de atención no son ya las fronteras estatales y su territorio, su orden político o sus infraestructuras básicas, sino la sociedad en el sentido más general del término y los individuos que la componen. En un mundo globalizado como el actual, la idea de seguridad como supervivencia del Estado frente a agresiones militares exteriores se considera, como mínimo, insuficiente; se perciben nuevas amenazas a la seguridad y se amplía el tipo de entidades físicas, e incluso simbólicas, que merecen protección. El concepto de seguridad humana¹ (promovido por la ONU desde al menos 1994 con el lanzamiento de la idea de desarrollo humano) o el de seguridad societal² (vinculado a la llamada escuela de Copenhague e inspirado específicamente en la tradición sociológica europea) responden precisamente a estas nuevas demandas conceptuales y prácticas, aunque ciertamente no están exentos de críticas.³

Como suele suceder con las innovaciones en el terreno de las ideas, estos cambios responden tanto a la transformación del entorno geoestratégico como a desarrollos puramente doctrinales. El contexto geoestratégico de

¹ Para el concepto de seguridad humana, véanse Poku, N. K. y Graham, D. T. (eds.): *Re-defining Security. Population Movements and National Security*, Westport: Praeger, 1998; y Tadjbakhsh, S. y Chenoy, A. M.: *Human Security: Concepts and Implications*, Londres: Routledge, 2007.

² Para el concepto de seguridad societal, véase Waever, O.: «Societal security: the concept», en Waever, O.; Buzan, B.; Kelstrup, M. y Lamaitre, P. (eds.): *Identity, Migration and The New Security Agenda in Europe*, Londres: Pinter Publisher Ltd., 1993, pp. 17-40.

³ Paris, R.: «Human Security. Paradigm Shift or Hot Air?», en *International Security*, 2001, 26(2), pp. 87-102; Theiler, T.: «Societal security and social psychology», en *Review of International Studies*, 2003, 29(2), pp. 249-268.

esta transformación de la idea de seguridad es bien conocido. Por un lado, el término globalización —el creciente movimiento de información, capitales, mercancías y personas que se produce entre diferentes países— resume y define bien el estado del planeta en las últimas décadas y parece una condición insoslayable de su futuro previsible. Hay que tener en cuenta que la globalización incluye un variado conjunto de procesos en virtud de los cuales muchas e importantes actividades económicas (legales e ilegales) se organizan y se desarrollan desbordando las fronteras políticas de los Estados nacionales. Por otra parte, la caída de la URSS, la desaparición del bloque soviético y el hundimiento del sistema bipolar de la guerra fría producen un nuevo entramado de relaciones internacionales en el que no solo han aparecido y se han consolidado potencias antes irrelevantes o con poco peso político, económico o militar, sino también han proliferado actores no estatales con capacidad suficiente para desestabilizar situaciones previas de equilibrio y provocar conflictos violentos.

El elemento de novedad por comparación con el viejo orden bipolar es precisamente que en estas nuevas condiciones geopolíticas globalizadas los posibles conflictos, riesgos y amenazas, así como los actores estratégicos, no necesariamente o no solo se encuadran en el marco tradicional de las relaciones interestatales. La clave de este nuevo panorama es que, de ahora en adelante, los actores estratégicamente relevantes no son únicamente Estados con sus respectivos aparatos militares de defensa como último recurso de su seguridad. Y aunque los problemas de seguridad no hayan menguado en el mundo, sí lo han hecho los que tienen relación inmediata con o se derivan directamente del enfrentamiento armado entre Estados. Un dato muy elocuente a este respecto es que el número de conflictos armados —guerras interestatales o internacionales— ha tendido a disminuir en los últimos años, particularmente desde comienzos de los años noventa del siglo pasado.⁴

Bajo estas nuevas premisas geoestratégicas, expertos y analistas empiezan a preocuparse no solo y no tanto por los posibles conflictos bélicos entre naciones —el objeto tradicional de preocupación de las políticas de defensa— como por los problemas que pueden surgir cuando los Estados se desploman o no muestran la suficiente fortaleza institucional para mantener la seguridad en su territorio; o cuando contagian su propia debilidad o incapacidad a Estados vecinos. La referencia a los trabajos de Kaldor es aquí obligada,⁵ aunque también autores como, por ejemplo, Bo-

⁴ También ha tendido a disminuir el número de guerras civiles o societales. Véase Marshall, G. M. y Cole, B. R.: *Global Report 2014: Conflict, Governance, and State Fragility*, Viena, VA: Center for Systemic Peace, 2014.

⁵ Kaldor, M.: *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la Era Global*, Barcelona: Tusquets, 2001.

bbitt⁶ han enfatizado la relevancia de las amenazas que pueden surgir de los ataques de las redes terroristas globales, del crimen organizado, de la proliferación de armas de destrucción masiva o de las catástrofes humanitarias. En dichas circunstancias, la posibilidad de conflictos asimétricos que amenazan seriamente a la seguridad de diferentes poblaciones se hace cada vez más real.

Paralelamente, y desde un punto de vista puramente conceptual, comienza a extenderse entre los expertos la idea de que la seguridad es una construcción social que puede tener diferentes significados en diferentes sociedades —e incluso en diferentes sectores de una misma sociedad—. Desde este nuevo enfoque conceptual, lo fundamental es que la seguridad no se concibe como una categoría con valores empíricos unánimemente aceptados u objetivamente determinables, sino como una cuestión sujeta a estimación mediante procedimientos heurísticos. Y lo mismo sucede al intentar determinar cuándo un riesgo —cuya probabilidad exacta no es nunca conocida con exactitud— se convierte en una amenaza inminente. Aquí las percepciones, las impresiones y las sensaciones cuentan, y cuentan mucho.⁷ Y dan lugar a procesos de construcción social de la seguridad que se denominan *seguritización* y que básicamente consisten en (a) convertir ciertas entidades —tangibles e intangibles— en objetos referentes de la seguridad, (b) considerar ciertos factores como amenazas a esos objetos y (c) conseguir que ambos (objetos y amenazas) se reconozcan como tales por expertos, responsables políticos y el público general. Estos nuevos desarrollos conceptuales de la idea de seguridad descansan en una lógica subyacente fácil de comprender: en ese espacio de la construcción social de la seguridad donde el elemento perceptivo es crucial, cuando el riesgo tradicional de una agresión militar contra la integridad estatal remite, otras entidades pasan a incluirse entre los objetos que se consideran amenazados y que, por lo tanto, merecen protección.

Estos cambios estratégicos y conceptuales han impulsado una redefinición y una nueva conceptualización doctrinal de la seguridad en unos términos mucho más amplios de lo que venía siendo habitual hasta hace apenas dos o tres décadas. En pocas palabras, las fuentes de inseguridad que hoy en día son capaces de reconocer analistas, responsables políticos y, gradualmente, también las opiniones públicas exceden con mucho la posible amenaza de una agresión militar por parte de un Estado rival. Por un lado, se reconoce abiertamente que en la actualidad las amenazas a la seguridad son de carácter multidimensional, transversal, interdependiente y transnacional; por otro, se considera que las fronteras entre

⁶ Bobbitt, P.: *Terror and Consent. The Wars for the Twenty-first Century*, Nueva York: Anchor Books, 2009.

⁷ Jervis, R.: *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton: Princeton University Press, 1976; Weiner, M. y Teitelbaum, M. S.: *Political Demography, Demographic Engineering*, Nueva York y Oxford: Berghahn Books, 2001.

seguridad interior y seguridad exterior se han hecho tan imprecisas y borrosas que es dudoso que tenga sentido mantener tal distinción; por último, hay muchas más amenazas de las que protegerse que las dirigidas contra la integridad territorial del Estado por las Fuerzas Armadas de una nación enemiga.

El corolario de estos argumentos es que se rompe la ecuación tradicional que equiparaba seguridad a defensa; y que terminan imponiéndose los llamados enfoques integrales (*comprehensive approaches*) que hoy dan forma a las estrategias de seguridad de muchos países. En nuestros días, varias de estas estrategias nacionales de seguridad tienden a reconocer, de forma más o menos implícita, como principales amenazas a la seguridad contra las que hay que protegerse, junto a los conflictos armados tradicionales, el terrorismo, el crimen organizado, la inseguridad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, la proliferación de armas de destrucción masiva, la ciberguerra, los flujos migratorios no controlados, las emergencias y catástrofes y la eventual inseguridad de las infraestructuras, suministros y servicios críticos de la comunidad.

¿Hasta qué punto estas nuevas definiciones de la noción de seguridad son relevantes en y para la región latinoamericana? Como se verá a continuación, estas transformaciones doctrinales son, por varias razones, especialmente apropiadas para analizar el panorama actual de la seguridad en América Latina. Primero, los nuevos planteamientos se han incorporado a los pronunciamientos oficiales de las principales organizaciones internacionales de la región. Así, la *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, aprobada en la tercera sesión plenaria de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos el 28 de octubre de 2003 en Ciudad de México, consagró a escala de la política internacional de la región la aceptación de estos nuevos principios doctrinales al establecer en el hemisferio una nueva concepción de la seguridad «de alcance multidimensional».⁸ Segundo, las agendas de la seguridad que se derivan de aquellos planteamientos se han difundido también ampliamente entre los propios responsables del diseño de las políticas públicas domésticas en los países de la región. Por ejemplo, la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional de la República del Perú define su misión como una contribución a «garantizar la Seguridad y Defensa Nacional, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población creando las condiciones propicias para el desarrollo sostenible del país». Y, tercero, como no podía ser de otra manera, las nuevas

⁸ Según el texto de la declaración, la nueva concepción de la seguridad «incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional».

perspectivas doctrinales de la seguridad han sido ya plenamente asumidas por los académicos latinoamericanos.⁹ En consecuencia, los nuevos conceptos de la seguridad establecen también un marco conceptual muy adecuado para las contribuciones que componen este volumen.

Panorama actual de la seguridad en América Latina

Pese a determinados clichés e ideas preconcebidas, América Latina no ha sido en los últimos setenta años una zona especialmente insegura como resultado de la violencia organizada que se asocia a los conflictos políticos. O, al menos, no lo ha sido en comparación con otras grandes regiones del planeta que han exhibido una propensión mucho mayor a generar este tipo de violencia política con las lamentables consecuencias que trae siempre aparejadas. Dicho de otro modo, América Latina ha mantenido un nivel de seguridad frente al conflicto político violento que solo se puede calificar de alto en términos comparados.

Según la información compilada en la base de datos del Center for Systemic Peace estadounidense (CSP), de los 333 grandes episodios de violencia política¹⁰ acaecidos en el mundo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta el momento actual, solo 31 (9%) han tenido lugar en América Latina. Esta proporción se corresponde de forma aproximada con el tamaño demográfico relativo de la región latinoamericana (alrededor del 8,5% de la población mundial), pero está claramente por debajo de la magnitud relativa de su territorio (15% de la superficie total del planeta). Estos episodios latinoamericanos de violencia política se caracterizan, además, por una baja letalidad relativa, es decir, han producido a lo largo del período considerado una cantidad comparativamente escasa de muertes: de los más de 26 millones de pérdidas totales de vidas humanas ocasionadas en dichos incidentes a lo largo y ancho del planeta entre 1945 y 2014, a América Latina le corresponden 787 mil (es decir, solo un 3%). A parecida conclusión sobre esa baja letalidad relativa se llega cuando se observa el número medio de bajas producidas en este tipo de conflictos en América Latina (\approx 25.000), que es inferior en más de una tercera parte al promedio de bajas en los

⁹ Véase Alda, S.: «La participación militar en el combate contra la violencia criminal», en *Cuadernos de Estrategia*, n.º 158, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2012, pp. 198-232 (especialmente pp. 211 y ss.); y Ariza, N.: «La aplicabilidad del concepto de seguridad humana en América Latina y el Caribe: el desarrollo humano como fuente de seguridad», en *Revista Oasis* (Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales), 15, 2010.

¹⁰ Se definen como tales aquellos episodios que han producido al menos 500 bajas directamente relacionadas con el conflicto y que alcanzaron un nivel de intensidad sistemático y sostenido de al menos 100 bajas al año. Toda la información que presento en este epígrafe está disponible en la página web del CSP: <<http://www.systemicpeace.org/>>.

episodios violentos del resto del mundo (≈ 84.000). En cuanto a la intensidad de los episodios (medida en una escala de 1 a 10), mientras que la magnitud media del episodio latinoamericano ha sido de 2,10 puntos, en el resto de las regiones del mundo la magnitud promedio se estima en 2,35. En suma, por comparación con otras zonas en desarrollo del planeta como Asia o África, la región latinoamericana ha padecido en los últimos setenta años menos conflictos políticos violentos, de menor letalidad y de menor magnitud media.

Tanto o más interesante que el mero recuento de estos episodios de violencia política es el análisis de la distribución de sus tipos. De los 31 episodios latinoamericanos registrados desde 1945, 15 lo fueron de violencia civil (el más reciente registrado es la ofensiva de las autoridades mexicanas contra los carteles de la droga y la corrupción política entre 2006 y 2014) y 7 de guerra civil (la última guerra civil en territorio latinoamericano se produjo en Nicaragua en la década de los ochenta del siglo pasado), a los que habría que añadir 1 episodio de violencia étnica de intensidad relativamente baja (en Chiapas entre 1994 y 1997) y otro más de guerra étnica muy prolongada y cruenta (la represión continuada de la población indígena guatemalteca entre 1966 y 1996). Por lo tanto, en conjunto, tres de cada cuatro de los conflictos políticos violentos en América Latina han sido de naturaleza doméstica o interna. Frente a ellos, solo se han producido en el período analizado 5 episodios de violencia internacional (como el conflicto entre Panamá y Estados Unidos en 1989 o los incidentes fronterizos entre Ecuador y Perú en 1995) y 2 guerras internacionales (la guerra del Fútbol o guerra de las 100 horas entre El Salvador y Honduras en 1969 y la guerra de las Malvinas entre Argentina y Reino Unido en 1982). Como era de esperar, casi toda la letalidad asociada a estos episodios de violencia política hay que imputarla a los conflictos de naturaleza interna (98,5% de las muertes) y, en particular, a las guerras civiles, que ocasionaron casi 450.000 bajas, un 56% del total.¹¹ Frente a ellos, los conflictos de naturaleza internacional produjeron 12.000 muertes —un número relativamente bajo en comparación con los resultados letales de los conflictos internos— y ninguno de ellos se puede caracterizar como de gran magnitud.

La situación que ha venido experimentando América Latina en lo que concierne a la violencia política organizada difiere de forma nítida de la de otras regiones del mundo, donde los episodios de guerra civil y violencia civil representan solo el 39% del conjunto (frente al 71% en la región latinoamericana), si bien hay que señalar que los episodios de violencia étnica y las guerras étnicas han sido también mucho más frecuentes en Europa, Asia y África que en América Latina, con muy pocos episodios de

¹¹ La de consecuencias más trágicas fue la prolongada guerra civil colombiana que causó entre 1948 y 1960 en torno a 250.000 muertes.

esta naturaleza.¹² En resumen, lo que estos datos de la región perfilan es un panorama geopolítico y estratégico claramente dominado durante el pasado medio siglo, en concordancia con lo ocurrido a lo largo de los últimos doscientos años, por la escasez de contiendas internacionales. Esta realidad ha llevado a expertos y comentaristas a caracterizar a América Latina y el Caribe como una «zona de paz» en el doble sentido de que (1) es una región libre de armas atómicas, químicas y bacteriológicas de destrucción masiva y (2) ha sido capaz de mantener un perfil bajo de conflictividad bélica interestatal.¹³

Todo eso en modo alguno significa que la región esté completamente libre de tensiones internacionales, una de cuyas manifestaciones más obvias son las disputas fronterizas interestatales, de larga tradición histórica en la zona. En la actualidad, las disputas fronterizas enfrentan a Guatemala y Belice, Nicaragua y Honduras, Nicaragua y Costa Rica, Nicaragua y Colombia; Venezuela y Colombia, Venezuela y Guyana, Ecuador y Colombia, Perú y Chile, Bolivia y Brasil, Chile y Bolivia, Argentina y Uruguay, y Argentina y Chile.¹⁴ Sin embargo, pese a que la cantidad de Estados involucrados en dichas disputas pueda parecer elevada a escala regional, lo realmente importante es la baja propensión a desencadenar enfrentamientos bélicos de este tipo de conflictos. Las disputas fronterizas rara vez escalan hasta convertirse en choques armados; y las que en la actualidad permanecen abiertas más bien han tendido a judicializarse, poniendo los Estados con intereses encontrados la posible solución a sus litigios en manos de tribunales internacionales o tribunales bilaterales. Por lo demás, esas disputas no impiden la rutinaria colaboración diplomática entre los países afectados ni sus acciones concertadas en la arena internacional.

A los efectos de entender cabalmente la dimensión internacional del panorama de la seguridad en el subcontinente latinoamericano, el hecho decisivo es, por tanto, que los diferendos internacionales tienden a resolverse pacíficamente: ni los intereses territoriales opuestos ni otros posibles motivos de desavenencia entre Estados suelen desembocar en agresiones armadas. Conviene recordar en este sentido que la última guerra internacional en territorio latinoamericano se produjo en 1982

¹² Con todo, la represión de la población indígena guatemalteca (que en esta base de datos se clasifica efectivamente como guerra étnica) produjo alrededor de 150.000 muertes durante los treinta años en que se prolongó.

¹³ Véase, por ejemplo, Rojas Aravena, F.: «Violencia en América Latina, debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano», en *Pensamiento iberoamericano*, 2008, 2, pp. 3-36.

¹⁴ Para un análisis detallado, véase Serrano, M. A.: «Los conflictos fronterizos en Iberoamérica y la integración en materia de seguridad y defensa», en *Documento de Análisis*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011, <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA33_2011ConflictosFronterizosxllxMASM.pdf>.

entre Argentina y Reino Unido y que, tras el ya mencionado incidente fronterizo entre Ecuador y Perú de 1995, felizmente durante los últimos veinte años no ha estallado ningún episodio de violencia política interestatal en la región. Es igualmente instructivo recordar a este respecto el hecho de que, pese a la preocupación de algunos analistas ante la posibilidad de estallido de un conflicto bélico, las tensiones ocasionadas por la incursión de tropas colombianas en el territorio de Ecuador en marzo de 2008 no fueron más allá de la ruptura diplomática y encontraron una pronta solución en la cumbre del Grupo de Río celebrada en República Dominicana. Una vez más, los mecanismos de resolución de los conflictos internacionales y de evitación de la guerra demostraron funcionar bien en la región.

Sin embargo, esa baja probabilidad de violencia internacional en América Latina, a la que hay que añadir la sustancial reducción del impacto del fenómeno terrorista en la región, contrasta vivamente con el alarmante grado en que está extendida la violencia interna asociada a diferentes formas de crimen y delincuencia (aunque no debe descartarse la posibilidad de que el declive del terrorismo conduzca a la conversión de los grupos terroristas en bandas criminales).¹⁵ Si bien es cierto que no afecta por igual a todas las naciones latinoamericanas, la incidencia de diversas manifestaciones de violencia civil es objeto de creciente preocupación entre expertos y analistas, así como motivo de alarma en la opinión pública de muchos de estos países. La información recogida de forma continua por la serie de encuestas del Latinobarómetro no deja lugar a dudas: los datos de opinión pública muestran cómo sistemáticamente la (in)seguridad ciudadana aparece como el problema de índole política y social que más preocupa en América Latina. La situación se resume acertadamente como sigue: «En 11 de los 18 países analizados (la seguridad ciudadana) es el problema que los ciudadanos mencionan como el más importante que enfrenta el país, con porcentajes que van de un 20% para Perú a un 61% para Venezuela, con un promedio regional de 28%. A ello hay que agregar el 4% que se menciona como el problema de las pandillas, (con lo que terminamos) con un 32% de delincuencia, violencia y pandillas como problema principal.»¹⁶ Las tasas de victimización en los países de la región apuntan exactamente en la misma dirección. Como reiteradamente vienen apuntando los informes del Banco Mundial, desde la década de los años noventa del siglo pasado la inseguridad en la re-

¹⁵ Véase McDermott, J.: «Posibles Escenarios de una Fragmentación o Criminalización de las FARC», en *InSight Crime Crimen Organizado en las Américas*, disponible en <<http://es.insightcrime.org/investigaciones/las-farc-2-los-escenarios-de-una-posible-fragmentacion-o-criminalizacion-de-las-farc>>.

¹⁶ Lagos, M. y Dammert, L.: *La Seguridad Ciudadana. El problema principal de América Latina*, Lima: Corporación Latinobarómetro, 2012.

gión ya no es tanto un producto del conflicto político violento, sino más bien del crimen y la delincuencia.¹⁷

La información objetiva disponible justifica sobradamente las inquietudes que suscita la violencia interna en la opinión pública de muchos países de la región. De acuerdo con un reciente estudio de la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen,¹⁸ América Latina es, con alrededor de 140.000 homicidios intencionados al año, la región más violenta del planeta por esta causa tras el sur de África (donde adquiere un peso desproporcionado la grave situación de la República Sudafricana). Las muertes producidas por estos homicidios en América Latina vienen a representar en un año dado una tercera parte de todas las del mundo. Las tasas de homicidios se sitúan por encima de las 25 muertes por cada 100.000 habitantes al año en América Central y de las 22 en América del Sur, unas cifras solo superadas en promedio en el extremo sur del continente africano. Para hacerse una idea de la magnitud que representan estas cifras latinoamericanas, hay que decir que la tasa del conjunto del planeta apenas supera los 6 homicidios anuales por cada 100.000 habitantes o que Europa, Oceanía y Asia se sitúan en torno a los 3. Honduras (con 90 por cada 100.000) ocupa el primer puesto de este lúgubre *ranking* de la tasa de homicidios, lo que hace de él el país más inseguro del mundo por este concepto. Le siguen Venezuela (54), El Salvador (45) y Guatemala (40), países cuyo nivel de inseguridad sobrepasa con diferencia a los menos seguros de entre los países africanos (la República Democrática del Congo y la República Sudafricana). Hay que tener en cuenta, además, que los datos agregados por países encubren a veces situaciones mucho más graves que las que se deducen de los promedios nacionales en determinadas regiones o provincias donde la violencia se ha convertido en un mal auténticamente endémico. Como han señalado dos especialistas, ciertos indicadores como las «tasas de homicidios, las tasas de lesiones y el tamaño del sector de la seguridad privada sugieren que algunos países de la región presentan síntomas propios de los periodos de guerra, a pesar de que formalmente están en paz».¹⁹

Para empeorar aún más las cosas, el fenómeno de la violencia interna y la inseguridad ciudadana ha tendido a crecer desde al menos los años setenta del pasado siglo, registrándose un aumento sostenido de las actividades criminales y la delincuencia organizada en muchos países de

¹⁷ Rodgers, D.: «Youth Gangs and Violence in Latin America and the Caribbean: A Literature Survey», en *LCR Sustainable Development Working Paper*, n.º 4, Washington DC: The World Bank, 1999.

¹⁸ UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*): *Global Study on Homicide 2013. Trends, Contexts, Data*, Viena, 2014.

¹⁹ Heinemann, A. y Verner, D.: «Crime and Violence in Development. A Literature Review of Latin America and the Caribbean», en *World Bank Policy Research Paper* 4041, octubre de 2006, p. 2.

la región. Este escenario de creciente inseguridad es tanto más paradójico, lacerante y penoso cuanto que durante los últimos años la región ha conocido importantes avances en el terreno político, económico y social que sin embargo no han encontrado su reflejo en una mejora de los problemas de violencia. Así, un reciente informe del PNUD²⁰ subraya el sustancial progreso de los países latinoamericanos en lo que se refiere a derechos de ciudadanía social y política, reducción de la pobreza y expansión de las clases medias durante el primer decenio del presente siglo. Por ejemplo, más de 50 millones de ciudadanos latinoamericanos han logrado escapar de la pobreza extrema en los últimos años. Estos contrastados progresos autorizan a hablar de una auténtica «década ganada» en Latinoamérica por contraposición a la «década perdida» de los años ochenta del siglo xx. Ahora bien, entre esas indudables ganancias en la región no se cuentan, lamentablemente, las mejoras en materia de reducción de la violencia y la inseguridad.

En realidad, no es extraño que la inseguridad genere tan alto grado de preocupación, ya que sus perniciosas consecuencias terminan permeando y se hacen visibles en casi todos los ámbitos de la vida social. Hay un amplio consenso entre los especialistas sobre la gravedad del problema en la región, sus múltiples dimensiones y su negativo impacto en las oportunidades de desarrollo,²¹ aunque cuantificar con precisión el montante preciso de los perjuicios asociados a la inseguridad es extremadamente difícil.²² Los efectos más obviamente perjudiciales de la inseguridad son sus costes directos no monetarios derivados de la mortalidad directa, la morbilidad asociada, el abuso de alcohol y drogas y los trastornos emocionales que provocan las tensiones de un entorno violento. No se deben olvidar, tampoco, los costes monetarios directos imputables a gastos en fuerzas policiales públicas y de seguridad privada, en sistema de justicia, sistema de salud y servicios sociales, así como en daños a infraestructuras físicas y otras formas de capital fijo. A todos esos costes, los expertos añaden los que se siguen de los llamados efectos multiplicadores económicos que incluyen desde la reducción de la actividad económica de la fuerza de trabajo, la disminución de la productividad laboral, la huida de capitales y el freno a las inversiones extranjeras hasta el descenso del turismo o las severas limitaciones de la capacidad fiscal de los Estados. Finalmente, no son desdeñables los multiplicadores sociales negativos, entre los que están la erosión del capital humano desperdiciado en actividades delictivas, la pérdida de capital social en forma de confianza

²⁰ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Ciudadanía política. Voz y participación ciudadana en América Latina*, Buenos Aires: Siglo XXI.

²¹ Ayers, R. L.: *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*, Washington D. C.: The World Bank, 1998.

²² Buvinić, M. y Morrison, A. R.: «Living in a More Violent World», en *Foreign Policy*, 118, 2000, pp. 58-72.

interpersonal o la reducción de la calidad de vida que impone la falta de seguridad. Los sentimientos generalizados de inseguridad dificultan la identificación con, y reducen la credibilidad de, las instituciones públicas del Estado, lo que a menudo es fuente de procesos de retroalimentación acumulativa de la violencia.

Sería, por otra parte, ingenuo pensar que un fenómeno tan extendido responde a una causalidad única o una etiología simple. La desigualdad social y económica y la fragilidad institucional se citan como dos de los principales factores estructurales o contextuales que promueven la violencia asociada al crimen y la delincuencia en América Latina. Por una parte, los países con una distribución más desigual de la renta tienden a tener mayores tasas de delincuencia, un factor que a la postre se revela más importante que, por ejemplo, el nivel agregado de renta del país, su grado de pobreza o su tasa de desempleo.²³ De acuerdo con los datos del Banco Mundial, Latinoamérica es una de las regiones del mundo con un valor más alto en el índice de Gini. Por otra, la debilidad institucional, particularmente visible en los países con un pasado reciente de conflictos políticos violentos, es otro de los ingredientes que facilita la difusión del crimen violento.²⁴ A su vez, la vulnerabilidad de las instituciones públicas fomenta la corrupción política, ingrediente básico de la fragilidad estatal, síntoma claro de la debilidad de las instituciones públicas y uno de los caldos de cultivo donde con mayor facilidad arraiga el fenómeno de la violencia criminal y la inseguridad ciudadana. Según el índice de corrupción percibida de Transparencia Internacional, en 2013 solo Uruguay, Chile y Costa Rica tenían puntuaciones de corrupción percibida superiores a 50; los restantes países latinoamericanos aparecen, todos ellos, con valores inferiores a 50. Venezuela es el país latinoamericano con la puntuación más baja (20), lo que lo sitúa entre los países con mayor corrupción percibida del mundo.

La corrupción permite la colusión recurrente entre autoridades y grupos de delinquentes, cuando no la penetración directa del crimen organizado en las instituciones que están a cargo de la seguridad interior y la administración de justicia. Ello contribuye a desarrollar culturas de la violencia en las que un clima de desconfianza generalizada de las agencias y las políticas públicas de seguridad, así como una justificada sensación colectiva de impunidad, terminan por legitimar la violencia entre segmentos más o menos amplios de la población de los enclaves sociales donde la inseguridad se ha extendido. A mayor abundamiento, la persistencia en el tiempo del fenómeno criminal establece una dependencia de

²³ Fajnzylber, P.; Lederman, D. y Loayza, N.: «What Causes Violent Crime?», en *European Economic Review*, 46, pp. 1323-1357, 2002.

²⁴ Rotenberg, R. I.: *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington D. C.: Brooking Institutions, 2003; y Rotenberg, R. I. (ed.): *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton: Princeton University Press, 2004.

la trayectoria (*path dependency*) en función de la cual los niveles actuales de delincuencia son en buena medida el producto de los niveles previos: el fenómeno de la llamada inercia criminal retarda asimismo la eficacia de las políticas públicas dirigidas a mitigar la violencia, que solo operan sus efectos, en el mejor de los casos, transcurrido un tiempo tras su implantación.

Cuando, como es el caso en algunos países latinoamericanos, concurren en un mismo Estado la debilidad institucional y la corrupción, el crimen organizado se convierte en el generador principal de la violencia.²⁵ El crimen organizado se distingue claramente de la mera delincuencia común en el sentido de que opera sobre estructuras organizativas y empresariales complejas y de que a menudo establece redes transnacionales cuyo funcionamiento excede con mucho las capacidades de los Gobiernos para combatirlo. Y, según algunos expertos, está llamado a ser el enemigo más importante de los Estados contemporáneos en las cinco *guerras* que van a caracterizar la era de la globalización: el comercio ilegal de drogas, armas, personas, propiedades intelectuales y dinero.²⁶ De hecho, el crimen organizado está estrechamente vinculado a los determinantes fundamentales de la violencia en la región latinoamericana (tráfico de drogas y tráfico de armas) y es, en última instancia, responsable de sus principales manifestaciones (como la industria del secuestro o las organizaciones pandilleras).

Seguramente no hay un ejemplo reciente más claro del poder de los carteles de la droga y de la amenaza que suponen para la seguridad de los latinoamericanos que los macabros sucesos acaecidos en el estado mexicano de Guerrero en los comienzos del otoño de 2014. El asesinato de seis estudiantes de magisterio y la hasta ahora inexplicada desaparición de más de cuarenta de sus compañeros de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa en la ciudad de Iguala reflejan, con toda crudeza, la fortaleza de la industria criminal y el poder del narco ante la dramática impotencia del Estado para imponer la ley en algunos de sus territorios y garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Aunque a fecha de hoy no hay una versión oficial sobre lo sucedido, todo parece indicar que los asesinatos y desapariciones son obra del cartel Guerreros Unidos, a quienes fueron entregadas las víctimas por las propias autoridades municipales de la localidad de Iguala. Si, como parece más que probable, las cosas fueron así en realidad, esos atroces sucesos ponen sobre el tapete con claridad descarnada el principal reto a la seguridad de la América Latina de nuestros días.

²⁵ Rojas Aravena, F., *loc. cit.*, p. 27.

²⁶ Naim, M.: «The Five Wars of Globalization», en *Foreign Policy*, enero-febrero 2003, pp. 29-37; véase también su libro *Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Barcelona: Debate, 2006.

En lo que constituye un caso paradigmático, aunque de ningún modo único,²⁷ en Guerrero unas instituciones públicas tan débiles que no son capaces de asegurar la vida de sus ciudadanos se ven continuamente desbordadas por la acción violenta de las bandas criminales. Estos grupos criminales medran en un clima de impunidad generalizada y se han hecho fuertes levantándose sobre las muchas palancas que provee el tráfico de drogas ilícitas. El *modus operandi* de estos carteles está bien documentado: a diferencia de otros tipos de insurgencia, los carteles de la droga no tratan tanto de conquistar un territorio o de tomar el poder político como de conseguir resultados políticos coaccionando a los agentes del Estado.²⁸ Pero, significativamente, las fechorías de Iguala ponen de manifiesto no solo la capacidad del crimen organizado para monopolizar el tráfico de drogas y acopiar los cuantiosos beneficios que produce, sino también su cada vez mayor penetración en los Gobiernos locales. Al parecer, si los recursos que se obtienen del robo, la extorsión y el secuestro no bastan para afrontar la disputa con grupos rivales, algunos carteles proceden entonces a controlar las administraciones municipales con objeto de extraer de forma organizada la riqueza local implantando un sistema de tributación paralela o exacción forzada de los contribuyentes. Como parece que ha sido el caso en Guerrero, cuando sus intentos de establecer la hegemonía municipal tropiezan con la oposición de grupos comunitarios organizados y movilizados al efecto, las bandas criminales adoptan la estrategia de amedrentar a las poblaciones locales mediante acciones violentas (secuestro y asesinato) que tratan de anular su resistencia.²⁹

Para resumir: en unas condiciones en las que ya se ha perdido el monopolio efectivo de la violencia legítima por parte del Estado en determinadas zonas, la toma de los Gobiernos locales sugiere que también se está en el camino de perder el monopolio estatal de la capacidad fiscal. La debilidad institucional se multiplica así hasta un extremo incompatible con la gobernanza democrática y el mantenimiento del Estado de derecho. Cuando el imperio de la ley deja paso al poder del crimen organizado, se desata la violencia y los fundamentos de la seguridad terminan por disolverse. La inseguridad no es, en estos casos, sino el trágico balance de la incapacidad del Estado y sus instituciones públicas para contener la violencia civil organizada de los grupos criminales.

²⁷ Como se sabe, el problema no se limita a Guerrero. Otros estados mexicanos, como Tamaulipas y Michoacán, padecen el mismo déficit de seguridad por las mismas causas.

²⁸ Lessing, B.: «The Logic of Violence in Drug Wars: Cartel-State Conflict in Mexico, Brazil and Colombia», en *Center on Democracy, Development and the Rule of Law Working Papers*, Universidad de Stanford, n.º 149, abril de 2014.

²⁹ Trejo, G.: «La industria criminal en México», en *El País*, jueves 16 de octubre de 2014.

Este cuaderno

Si algo queda claro tras el análisis del panorama de la seguridad en la América Latina de hoy es que el tipo de inseguridad que domina en la región no se centra en los problemas clásicos de la defensa militar. Esta afirmación en absoluto pretende descartar la posibilidad de que surjan conflictos internacionales asociados a las eventuales tensiones bilaterales entre algunas naciones o a los persistentes problemas de la integración subregional. Y, por lo tanto, tampoco cabe obviar o minimizar el papel que desempeñan las Fuerzas Armadas de los distintos Estados —aunque solo sea por la función disuasoria que deben cumplir en la prevención de posibles conflictos internacionales—.

Pero los problemas de inseguridad que en la actualidad enfrenta la región se sitúan más bien en la órbita tradicional de la seguridad interior en la medida en que están en buena parte ligados al crimen y la delincuencia organizada a gran escala, incluyendo la violencia generada por las pandillas juveniles. O, dicho en otros términos, en la agenda de la seguridad de la región la prioridad se sitúa hoy en los ámbitos de la seguridad ciudadana o, si se prefiere, en los problemas relativos a la seguridad humana y societal. Como ha señalado un mandatario político, trasladando a la región las exigencias conceptuales de las nuevas ideas de seguridad, los objetivos de la nueva política de seguridad hemisférica deberían incluir —además de la seguridad energética, la autosuficiencia alimentaria y la sostenibilidad ambiental— la reducción del número de armas ligeras, el combate al tráfico de drogas y la respuesta solidaria a los estragos causados por los desastres naturales.³⁰ Este es el contexto que enmarca y principalmente da sentido a las contribuciones de este volumen.

Muy oportunamente este cuaderno comienza con un capítulo de Juan Rial dedicado al análisis de los problemas de seguridad y defensa en América Latina y a las incertidumbres que surgen en una época de transición como la que vivimos en la actualidad. Su contribución comienza planteando las necesidades relativas a la seguridad —así como las distintas soluciones funcionales e institucionales capaces de organizar los medios para satisfacerlas— que, en general, tienen los Estados como entidades políticas que pretenden garantizar su supervivencia como tales. Intuitivamente, la distinción entre el campo de la seguridad exterior y el de la seguridad interior parece un buen mapa para describir de forma heurística aquellas necesidades e instituciones. Sin embargo, una enumeración detallada que preste atención a las zonas limítrofes y a la interdependencia entre ambas esferas es pertinente para avanzar en el análisis de la defensa en la región latinoamericana. Allí las probabilidades empíricas de confrontación

³⁰ Samper, E.: «Seguridad colectiva: nueva política de seguridad hemisférica para América Latina», en *Poliantea*, 5(8), pp. 115-134, 2009.

internacional han sido históricamente escasas, y se puede esperar que lo sigan siendo en el futuro previsible. En el caso de América Latina, esa contrastada realidad de una baja conflictividad internacional dificulta la justificación de mera existencia de las Fuerzas Armadas y, como mínimo, abre la posibilidad de que las llamadas «misiones subsidiarias» de los Ejércitos pasen al primer plano de la agenda política de la seguridad. Este énfasis en las misiones subsidiarias ha venido a coincidir, además, con la transformación conceptual que ha experimentado el concepto de seguridad y con la creciente difusión de las nociones de seguridad humana (con poca operatividad y relevancia en el campo de la defensa nacional) o de seguridad ciudadana (de más amplia proyección en tanto que se refiere a la protección a los ciudadanos frente a las amenazas ocasionadas por la violencia y el delito como garantía del disfrute de los derechos humanos).

En todo caso, la posibilidad de recurrir a las Fuerzas Armadas para misiones subsidiarias de seguridad interior o seguridad ciudadana ha producido en la práctica de la región diferentes modelos de organización política de la seguridad y de funcionamiento institucional de las corporaciones responsables. Estos modelos atribuyen distintas misiones, y distinto grado de compromiso con ellas, a los cuerpos encargados de cumplirlas y suponen diferentes alternativas a los dilemas de la organización política de la seguridad que son apremiantes para muchos países de la zona donde la inseguridad es un fenómeno cuasi endémico.

Al objeto de reflejar la diversidad de posibles soluciones a estos dilemas contemporáneos de la organización política de la seguridad, Rial presenta un muy completo análisis, sistemático y comparado, de los distintos casos que existen en la región. En primer lugar, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay representan, cada uno de ellos con peculiaridades que dependen de sus propias trayectorias históricas nacionales, un modelo de separación organizativa y funcional poco menos que tajante entre las tareas de la seguridad exterior (defensa) e interior (seguridad ciudadana). Por su parte, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Cuba³¹ representan un modelo diferente, de carácter mixto, en el que no se da una separación radical entre los conceptos de seguridad exterior y seguridad interior, sino que se suscribe una noción amplia de la seguridad y se apuesta por la interdependencia entre sus dos dimensiones principales. En tercer lugar, países como Costa Rica, Panamá y Haití se caracterizan por carecer de fuerzas militares: en ellos la seguridad interior se entiende en un sentido amplio como la noción dominante en detrimento de la idea de defensa como protección exterior. La custodia

³¹ El caso de Cuba es obviamente peculiar: dada la naturaleza de su régimen político, más que de interdependencia entre las dimensiones externa e interna de la seguridad cabría hablar de amalgama totalitaria de las funciones de defensa y seguridad en una sociedad no democrática.

de la seguridad interior se asigna en estos países a distintos cuerpos policiales.

El estudio de Rial termina revisando algunos papeles adicionales de las Fuerzas Armadas (participación en misiones internacionales de paz) e incide en posibles procesos de cambio como la «policialización» de las Fuerzas Armadas y la militarización de las policías, para concluir subrayando las incertidumbres que envuelven la segregación entre las funciones de defensa y seguridad en la región.

En su capítulo, Sonia Alda entra de lleno a examinar el problema de la adaptación de las fuerzas de seguridad al actual contexto latinoamericano caracterizado por la extrema difusión de la violencia asociada al crimen organizado. Esta situación ha generado un interesante debate, tanto en el ámbito político como en el mundo académico, en torno a qué políticas públicas de seguridad son más adecuadas para combatir la delincuencia organizada y, en particular, qué medios y qué tipo de fuerzas emplear para combatir los problemas de inseguridad y violencia de la región. Como se sabe, uno de los principales caballos de batalla de dicho debate, del que se ocupa extensamente esta contribución, es el posible uso de las Fuerzas Armadas en tareas policiales de protección de la seguridad interior.

La posición de Alda a este respecto es muy clara. Su argumento de partida son las limitaciones que presentan las policías y las Fuerzas Armadas para combatir las nuevas amenazas a la seguridad en la región, así como las capacidades que podrían tener en el desempeño de estas tareas las llamadas policías con estatuto militar. Y su tesis principal es que la actual tendencia a la «policialización» de las Fuerzas Armadas y a la militarización de los cuerpos de Policía tendrá efectos negativos en la medida en que (a) supone encomendar a los cuerpos policiales y los Ejércitos misiones para las que no están plenamente capacitados por su falta de preparación específica; y, al mismo tiempo, (b) implica la posibilidad de que las amenazas reales y potenciales para las que fueron creadas estas fuerzas no queden debidamente atendidas si se les asignan tareas que exceden las funciones que en su origen les fueron asignadas (por ejemplo, la contención de las amenazas tradicionales a la seguridad en el caso de las Fuerzas Armadas). En otras palabras, el objetivo de la polivalencia funcional bien puede entrar en contradicción con la carencia de competencias y capacidades reales específicas y comporta asimismo el riesgo potencial de ineficacia en el cumplimiento de las tareas originales.

Esta posición crítica con la utilización de las Fuerzas Armadas en misiones policiales en absoluto significa ignorar la complejidad de la actual realidad latinoamericana y el patente déficit de seguridad interior que están causando las industrias del crimen. Es indudable que esa complejidad —que se conceptualiza como la propia de una situación de transición,

más bien fluida— requiere un esfuerzo de adaptación de las políticas públicas de seguridad y una reubicación de los recursos y medios para desarrollarlas. Ante la complejidad de los retos actuales a la seguridad, la propuesta que Alda defiende consiste en el empleo de terceras fuerzas o fuerzas intermedias para combatir las nuevas amenazas en lugar de, simplemente, encomendar misiones policiales a las Fuerzas Armadas. Es decir, dar continuidad a las funciones específicas de las policías y las Fuerzas Armadas, a la vez que se potencian o crean otras fuerzas intermedias que, por su configuración y sus características, son más adecuadas para enfrentar las nuevas amenazas.

Por varias razones estratégicas y operativas, las fuerzas de gendarmería o policías con estatuto militar parecen, a juicio de Alda, especialmente adecuadas para enfrentarse a las nuevas amenazas a la seguridad en la región. Este tipo de instituciones presentan además las ventajas adicionales de que permiten a las Fuerzas Armadas concentrarse en sus tareas propias, evitan la militarización de la seguridad interior —un problema que está dándose ya en América Latina de manera particularmente acusada— y son policías democráticas cuyo desempeño redundaría en la protección de los ciudadanos y sus derechos. La experiencia de los casos conocidos muestra que, en la práctica, no tiene por qué haber contradicción entre la existencia de policías con estatuto militar y un marco democrático de gobernanza.

El análisis de Sonia Alda incluye, en todo caso, algunas notas de caución. En primer lugar, la propuesta de mantener nítidamente separadas en ámbitos institucionales disjuntos las funciones convencionales de las fuerzas militares y policiales se acompaña de otra relativa al profundo proceso de modernización y cambio al que ambas deben someterse con el objetivo de lograr que realicen las misiones para las que han sido diseñadas de la manera más efectiva. En segundo lugar, la autora admite, con un más que oportuno realismo, que ni siquiera el mejor diseño organizativo posible de una fuerza de gendarmería será capaz de resolver los problemas de seguridad en la región si no se inserta en un sistema de seguridad y justicia sólido, eficaz e independiente. Para ser efectivo en el cumplimiento de sus objetivos, un sistema de seguridad integrado debe incluir, además, políticas de prevención de la violencia que erradiquen las bases estructurales que han convertido la inseguridad asociada al crimen organizado en uno de los más graves problemas que hoy en día tiene la región.

Siguiendo el hilo de las contribuciones anteriores, Gustavo González aborda en su capítulo el estudio de un caso específico de participación de las Fuerzas Armadas en tareas relativas a la seguridad interior o seguridad ciudadana. Concretamente, su objeto de análisis es el papel del ejército mexicano en la lucha contra el tráfico a gran escala de drogas ilegales y sus muchas y muy perniciosas consecuencias. El caso de México es doblemente interesante: por un lado, porque la respuesta mexicana a

los problemas de inseguridad y violencia que provocan las redes criminales organizadas para manejar el tráfico de narcóticos es un ejemplo muy significativo de atribución de funciones tradicionales de policía a las Fuerzas Armadas; y, por otro, porque el narcotráfico es allí la matriz de una amplísima actividad delictiva con una base económica muy poderosa y una capacidad más que demostrada para poner en cuestión la seguridad de los mexicanos.

El estudio de González comienza contextualizando el narcotráfico en su actual realidad social, política y económica. Dos *drivers* principales han hecho del narcotráfico en el subcontinente norteamericano uno de los mercados de drogas más pujantes del mundo y, paralelamente, una de las esferas delincuenciales en las que actúan grupos y redes con más medios económicos y más sólida organización del planeta. En primer lugar, subraya González la magnitud económica del sector: según estimaciones de la RAND Corporation, el mercado de drogas ilícitas mueve en Estados Unidos, el principal consumidor de estas sustancias, alrededor de 100 millardos de dólares al año. Al parecer, el 70% de la oferta total de drogas que se consumen en los EE. UU. procede de México. En segundo lugar, la realidad del cartel resume las principales características organizativas y funcionales de las bandas criminales: se trata de grupos que dan empleo a un número muy elevado de personas, practican la violencia sistemática y masiva para imponer sus fines (entre los que está el amedrentamiento metódico de la población, fenómeno al que a veces se denomina narcoterrorismo), controlan el tráfico de armas y poseen un enorme poder de fuego, e inducen la corrupción de las autoridades públicas mediante el soborno, la coacción o la intimidación directa. La descripción del contexto se completa con la identificación de los siete grandes carteles que operan en México y la presentación de sus principales rasgos.

Este es el contexto en el que se produce la actual participación de las Fuerzas Armadas mexicanas contra las amenazas a la seguridad que genera el narcotráfico, un fenómeno que se remonta a 1948 con la llamada Gran Campaña del presidente Alemán Velasco en la que el Ejército colaboró en la erradicación de las plantaciones de adormidera y cannabis. Las operaciones Cóndor (1973) y las actuaciones de los años ochenta abren la puerta a la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, en especial desde que el presidente Miguel de la Madrid definiera explícitamente el tráfico de drogas como un problema de seguridad nacional. Ya en los años noventa el Ejército mexicano se incorpora al Consejo Nacional de Seguridad y la constitución se reforma al efecto de otorgar al presidente la capacidad legal para disponer de la Fuerza Armada en la acción de preservar la seguridad interior. Esos antecedentes dan paso a la *Guerra Total* contra el narco a comienzos del siglo presente y a una creciente atribución de potestades y funciones a las Fuerzas Armadas en materia de combate al narco.

El capítulo de Gustavo González evalúa a renglón seguido los resultados de la experiencia mexicana en materia de participación de las Fuerzas Armadas en la lucha del Estado contra el crimen organizado que se dedica al tráfico de drogas. Entre esos resultados se revisan los costes presupuestarios de la participación, la evolución de la opinión pública sobre las Fuerzas Armadas, las violaciones de los derechos humanos que se pueden producir como consecuencia de la militarización de las políticas de seguridad ciudadana, el número de bajas en la lucha contra los carteles, la transparencia y rendición de cuentas, el impacto en la corrupción de los propios mandos militares y las deserciones. El autor termina concluyendo que el Estado mexicano no ha dispuesto de muchas alternativas a la intervención del Ejército en la lucha contra los carteles del narco, al tiempo que expresa la indeterminación que rodea lo que pueda suceder en el futuro.

Finalmente, este cuaderno concluye con la contribución de Jorge Bolaños sobre los nuevos papeles y funciones que pueden eventualmente asumir las Fuerzas Armadas cuando la conflictividad internacional es baja, las labores tradicionales de la defensa parecen menos urgentes y la noción de seguridad amplía significativamente sus dimensiones y alcance. En su capítulo Bolaños analiza, concretamente, la creciente participación de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en labores de ayuda y rescate a la población civil en situaciones de emergencia, esto es, con ocasión de catástrofes naturales que tienen consecuencias dramáticas sobre las vidas de los ciudadanos de la región.

En el caso de América Latina, no solo el contexto geoestratégico y los cambios doctrinales promueven estos nuevos papeles. La propia realidad geofísica y meteorológica también empuja en la misma dirección. En numerosas regiones de América Latina sus habitantes han debido asumir con más frecuencia de lo deseable la eventualidad de un desastre natural como un elemento más de sus vidas cotidianas, puesto que son muchos los núcleos de población que se ubican en puntos neurálgicos de actividad sísmica y volcánica, o bien en zonas muy a menudo afectadas de huracanes, ciclones o tormentas tropicales. La letalidad de ambos tipos de desastres está ampliamente contrastada.

El autor hace en su estudio un sucinto repaso a la reciente incorporación de las catástrofes naturales y sus consecuencias a las nuevas estrategias de seguridad. La inclusión de las grandes calamidades colectivas en el ámbito conceptual de la seguridad se hace situándolas dentro del epígrafe de riesgos y amenazas no convencionales y es plenamente congruente con la idea expandida de seguridad humana.

Ahora bien, la participación de las Fuerzas Armadas en la asistencia a la población civil en casos de catástrofes y calamidades plantea problemas específicos en la región y, con toda probabilidad, también retos que se

pueden convertir en oportunidades para estas sociedades. Como señala el autor, en América Latina, y habida cuenta de la reciente historia de pronunciamientos militares en muchos de sus países, resulta de vital importancia facilitar la interacción con los cuerpos de seguridad y protección civil. En este sentido, es claro que la intervención en situaciones catastróficas ofrece a las Fuerzas Armadas una oportunidad muy singular de lograr una mayor imbricación con las sociedades civiles a las que sirven.

Se abordan asimismo en este último capítulo las políticas adoptadas en el marco de las organizaciones regionales para responder de forma conjunta a los fenómenos adversos de la naturaleza.

Para ilustrar debidamente el papel de las Fuerzas Armadas en este tipo de situaciones, el capítulo de Bolaños describe algunos de los acontecimientos más recientes —como el desgraciado terremoto que sacudió Haití en enero de 2010—. Asimismo, estudia también las principales características de los cuerpos y unidades a los que se ha encomendado realizar labores de ayuda a la población civil en estas desgraciadas circunstancias catastróficas.