

Globalización y violencia transnacional: dinámicas, costes y propuestas

Manuela Mesa Peinado

Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)



La violencia transnacional, que está ligada a otras formas de violencia social y las actividades y redes ilícitas que actúan más allá de las fronteras, es un fenómeno cuya incidencia es cada vez mayor. Este hecho es a la vez causa y consecuencia de la globalización, un proceso que al reducir o eliminar las barreras económicas, y debilitar a los Estados, hace más fácil la interconexión entre diferentes grupos armados que realizan actividades ilícitas ligadas al narcotráfico, al tráfico de armas y de personas, y otras formas de violencia social. Los cuantiosos beneficios que obtienen, y el aumento del poder de estas redes, plantean un serio desafío para la gobernabilidad, que afecta tanto a los gobiernos como a las organizaciones internacionales. En este artículo se analizan los nexos entre la globalización y la violencia transnacional, y se examinan posibles estrategias para afrontar esa realidad desde una perspectiva de gobernanza democrática cosmopolita del sistema internacional. A modo de caso de estudio se analiza América Latina, una de las regiones cuya estabilidad democrática está amenazada por la vinculación, cada vez más fuerte, entre la violencia social y la violencia transnacional. Para terminar, se examinan las diferentes respuestas que se han dado a este fenómeno desde la comunidad internacional.

Globalización y violencia transnacional

La creciente importancia de las actividades ilícitas y de la violencia transnacional se explica, en gran medida, por la aceleración del proceso de globalización y por cambios económicos, políticos y sociales que son causa y/o consecuencia de dicho proceso. Como explica Moisés Naim, las fuerzas que impulsa el auge económico y político de las redes mundiales del crimen organizado y otras actividades ilícitas, son las mismas que las que impulsa la globalización¹. Las políticas de liberalización económica y la transnacionalización de la producción y las finanzas ha creado condiciones más favorables para la actuación de las redes delictivas organizadas internacionalmente, cuya actividad se ha incrementado y, con ella, su poder económico. La globalización también ha supuesto una erosión de la soberanía nacional, al situar a los Estados en redes de interdependencia que restringen su autonomía, tanto en el ámbito interno como en el internacional. En ocasiones, esas interdependencias han debilitado a los Estados y sus capacidades para ejercer sus competencias al interior de las fronteras, y para desarrollar una cooperación internacional eficaz, en especial en los llamados “Estados frágiles”. Finalmente, la globalización también ha agravado la desigual distribución de la riqueza que caracteriza al sistema internacional, y ha acentuado la polarización socioeconómica al interior de muchos países. Se puede argumentar que ninguno de estos factores explicaría, por sí solo, el crecimiento de las actividades ilícitas transnacionales, ni de la violencia que ello comporta. Pero lo que sí lo explica es la funesta combinación de crisis social, debilidad del Estado y crisis de gobernabilidad, liberalización y menor control en las transacciones y flujos transfronterizos, y la creciente interconexión y poder de las organizaciones delictivas.

La globalización también ha supuesto una erosión de la soberanía nacional y ha agravado la desigual distribución de la riqueza que caracteriza al sistema internacional

La intensificación del proceso de globalización en todos sus ámbitos, sea el cultural, el económico, el social o el político, es probablemente el factor de cambio más importante en la sociedad internacional contemporánea. La globalización es un concepto de contornos muy amplios y de difícil definición. Según David Held, se refiere a un conjunto de procesos que crean un mundo caracterizado por relaciones y redes humanas cada vez más extensas, más veloces, y con mayor propensión a tener impacto en múltiples facetas de la vida social². El más visible de estos procesos es el económico y financiero, que ha llevado a la aparición de una economía planetaria dominada por un mercado financiero transnacional que opera las 24 horas del día, y con empresas transnacionales cuyo volumen de facturación a menudo supera el producto interior bruto de muchos países de renta media. Ahora bien, hay distintas maneras de vincularse a ese proce-

¹ Moisés Naim. *Ilícito*. Debate, Barcelona 2006

² David Held, “La globalización tras el 11 de septiembre”, *El País*, 8 de julio de 2002.

so según países, regiones, sectores productivos, y grupos sociales, y en esa economía planetaria también hay un “lado oscuro”. Este se caracteriza por la aparición de redes económicas ilícitas que surgen cuando existe oferta y demanda de un producto, cuya prohibición genera rentas extraordinarias y hay grupos que pugnan por el control de la producción, tránsito y comercialización del mismo. Estos grupos tratan de sortear el control del Estado y, si son lo suficientemente fuertes, trataran de debilitarlo para que no pueda imponer la ley, creando de manera deliberada “vacíos de poder” en los que el Estado no puede actuar, y esas actividades pueden desarrollarse sin impedimentos.

Las políticas de liberalización han tenido un papel importante en este proceso. De hecho, en su dimensión económica la globalización se asienta sobre la eliminación de barreras a la circulación de bienes, servicios y capitales, y en muchos países ello se ha llevado a cabo a través de la aplicación de las políticas del llamado “Consenso de Washington”. En cualquier caso, cuando la liberalización y el incremento de los intercambios no se ha producido de forma lícita, *de iure*, ha ocurrido *de facto*, a menudo a través de mecanismos ilegales, como ocurre con las drogas, las armas, o los emigrantes.

La globalización también supone una reestructuración global de la producción y del trabajo, en la que hay ganadores y perdedores. Se han generado extraordinarios beneficios para ciertos países, regiones, sectores productivos, y grupos sociales, al mismo tiempo que otros se han empobrecido y se han visto empujados a la exclusión. Como afirma Castells la globalización divide el mundo y las naciones, entre ellas y al interior de cada una de ellas, en zonas polarizadas de opulencia y pobreza, de inclusión y exclusión, de poder y vulnerabilidad, generando una fragmentación cada vez más profunda del orden social, sea nacional, o internacional³. No se trata sólo de un problema de distribución desigual de los recursos, pues supone negar todo un conjunto de derechos, en especial los derechos económicos y sociales⁴. En la actualidad, según cálculos del Banco Mundial, casi la mitad de la población del planeta tiene que malvivir con unos ingresos per cápita inferiores a dos dólares diarios, y las diferencias entre ricos y pobres no dejan de aumentar. La pobreza y la desigualdad impiden la consolidación de la democracia y la plena realización de la ciudadanía. La participación política supone la autonomía del individuo, y ésta no existe allí donde no se dan unas condiciones mínimas de vida sin las que no es factible el disfrute real de los derechos políticos.

³ Manuel Castells. *La era de la información. Vol.3 Fin de milenio*, Alianza editorial, Madrid, 1998.

⁴ David Held. *La Democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 1997.

Estas dinámicas de exclusión se encuentran entre las causas de la frustración y la desesperanza de amplios segmentos de la población, especialmente de los jóvenes

En algunos contextos, estas dinámicas de exclusión se encuentran entre las causas de la frustración y la desesperanza de amplios segmentos de la población, especialmente de los jóvenes, a los que ni el sistema educativo, ni el mercado de trabajo les ofrece opciones para integrarse en la economía y en la sociedad. Al mismo tiempo que se les incita al consumo, en un contexto en el que ciertas actividades delictivas suponen dinero rápido y una particular forma de afirmación y prestigio social. Además hay pocos riesgos de que se termine en la cárcel a causa de la ineficacia o la corrupción de la policía y la debilidad del sistema de justicia penal. Estas son algunas de las razones que explican la aparición de fenómenos como las maras, el feminicidio o el crecimiento de crimen organizado ligado a la violencia social⁵.

La expansión de las interdependencias, flujos y redes transnacionales tiene como consecuencia un debilitamiento de la soberanía por parte del Estado. Estas redes rebasan los límites territoriales y ponen en cuestión el orden mundial “westfaliano” clásico⁶, basado en el Estado-nación y el principio de soberanía absoluta sobre el territorio y la población. Parte de los esfuerzos y de los procesos básicos que determinan la vida de la comunidad están cada vez más fuera del alcance de los Estados nacionales y de sus autoridades políticas, pese a que éstas puedan gozar de plena legitimidad política, y en especial, de legitimidad democrática⁷. El poder político efectivo depende cada vez menos de las capacidades y la jurisdicción de los gobiernos nacionales, y en determinadas cuestiones, para que éste sea eficaz es preciso (re)negociar la autoridad y el poder entre las diversas fuerzas y organismos, públicos y privados, que actúan en los planos nacional, regional e internacional. Hay que señalar que ese debilitamiento del Estado también es el resultado de políticas que han tenido ese objetivo, y que se han inspirado en la concepción neoliberal, que busca reducir al máximo el papel del Estado, subordinándolo al libre juego de las fuerzas del mercado.

El debilitamiento del Estado no se limita a su jurisdicción doméstica, ya que también afecta a su capacidad para promover una cooperación internacional efectiva, al erosionar sus estructuras y su capacidad para abordar problemas transnacionales como las migraciones o la pobreza.

Todo esto es particularmente visible en los llamados “Estados frágiles” o “institucionalmente débiles”, en el que el Estado ha perdido el control sobre parte o la totalidad de territorio, no puede proteger la seguridad de sus ciudadanos, ni ofrecer bienes públicos, ni mante-

5 Dirk Kruijt y Kees Koonings, *Societies of fear: the legacy of civil war, violence and terror in Latin America*, Zed Books, Londres, 1999

6 Véase el artículo de José Manuel Pureza, “Soberanía y fragmentación del poder estatal”, *Papeles de cuestiones internacionales* nº 76, invierno de 2001-2002.

7 Mark B. Taylor, et al. *Estados frágiles: soberanía, desarrollo y conflicto*, CIP-FUHEM, Madrid 2005, p.18.

ner su monopolio en el uso legítimo de la fuerza, ni son socios fiables en la cooperación internacional. Es en estos Estados donde las redes ilícitas operan sin impedimentos, y la delincuencia internacional puede llegar a constituir una actividad central en la economía de estos países. Este es el caso de Haití, una país con una fuerte debilidad institucional, en una transición democrática muy difícil y con un sistema judicial muy disfuncional, que no es capaz de resolver la creciente violencia empleada por los actores políticos y por el crimen internacional. El Estado no es capaz de proveer seguridad a sus ciudadanos, porque su sistema judicial es corrupto y carece de una infraestructura adecuada para juzgar a las personas detenidas que han cometido un delito. Haití tiene la peor puntuación en el “Índice sobre la Percepción de la corrupción” que ha elaborado la organización Transparencia Internacional. Además, una parte importante de la cocaína procedente de Colombia que entra en Estados Unidos, lo hace a través de este país. Un alto porcentaje de los haitianos que son deportados de los Estados Unidos acaban implicándose en actividades ilícitas, según el informe elaborado por International Crisis Group⁸. En Haití, las motivaciones políticas y criminales, de los grupos armados, que se estima según la Minustah entre 4.000 y 6.000 miembros, en muchas ocasiones se entrecruzan.

Aunque sus instituciones sean más sólidas, otros países se enfrentan al reto de combatir redes delictivas que se han infiltrado en el propio aparato del Estado. La complicidad activa de los gobiernos, junto con una sólida cobertura de empresas legales, han sido determinantes para explicar el incremento de las economías ilícitas. Quienes ejercen esas actividades utilizan las rentas extraordinarias generadas por la prohibición o por la evasión de las obligaciones fiscales para comprar la complicidad de otros sectores, y ello conduce a que esas actividades estén profundamente imbricadas en las actividades económicas legales, la política, y los gobiernos⁹.

El caso de Colombia es sintomático. El paramilitarismo ha estado muy ligado al narcotráfico y esto le ha permitido acumular poder político y grandes fortunas. La penetración del paramilitarismo en las estructuras del Estado ha sido denunciada en muchas ocasiones por las organizaciones sociales. Salvatore Mancuso, dirigente de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) una coalición armada de extrema derecha llegó a afirmar en 2004 que un 35% del Congreso tenía vínculos o proximidad con el paramilitarismo. Con el proceso de descentralización político-administrativo de la década de los noventa, las redes de traficantes se infiltraron en los poderes locales y lograron nombrar alcaldes, gobernadores y jueces. En 2007 el propio gobierno colombiano ha reconocido este hecho, cuando la minis-

8 International Crisis Group, *Haiti: Justice reform and Security Crisis*. Policy Briefing, Latin America/Caribbean briefing, nº 19. Port au Prince, Bruselas, 31 de Enero 2007.

9 Naim, *Op. cit.*, 2006.

Las organizaciones criminales operan internacionalmente de igual modo que las empresas transnacionales

tra de Asuntos Exteriores tuvo que dimitir por su vinculación con los paramilitares y otros 14 altos cargos estaban siendo investigados, en lo que se ha llamado la “parapolítica”¹⁰.

Como se ha afirmado, la desigualdad y la pobreza, las migraciones, o el narcotráfico son cuestiones que, por su carácter crecientemente transnacional, sólo pueden ser afrontadas eficazmente con respuestas globales y coordinadas. Sin embargo, esta coordinación resulta sumamente compleja porque las organizaciones internacionales y los marcos de cooperación intergubernamental vigentes —conferencias intergubernamentales, tratados internacionales, regímenes...—, tienen carácter subsidiario respecto a los Estados miembros y permanecen subordinados a una concepción clásica de la soberanía estatal. Esto hace cada vez más visible la ausencia de entidades supranacionales que puedan ofrecer respuestas a estos problemas de carácter global. Al mismo tiempo el Estado no es capaz de resolver por sí sólo estas cuestiones y es, en muchos aspectos, “una categoría zombi”, según la denominación de Ulrich Beck :“a la vista de las amenazas de carácter global, la única vía que lleva a la seguridad nacional es la de la cooperación transnacional (...).el interés nacional de los Estados los fuerza a desnacionalizarse y transnacionalizarse. Es decir, a renunciar a parte de su soberanía para resolver sus problemas nacionales en un mundo globalizado”¹¹.

Rasgos generales de la violencia transnacional y de las actividades ilícitas

La violencia social ligada a actividades delictivas ha aumentado debido a su diversificación y mayor alcance. Las organizaciones criminales operan internacionalmente de igual modo que las empresas transnacionales, pueden vincularse a éstas, e incluso competir con ellas en áreas específicas del mercado¹². En estas redes globales de actividades ilícitas se encuentran organizaciones con arraigo nacional, regional y étnico, la mayoría con una larga historia, entrelazada con la cultura de países y regiones específicas, su ideología, sus códigos de honor y sus mecanismos de vinculación¹³. Durante largo tiempo, su estrategia fundamental fue penetrar en las instituciones nacionales y locales del Estado en su país de origen, estableciendo una profunda conexión con las redes locales. Sin embargo, la globalización ha modificado la estrategia institucional del crimen organizado y de las actividades ilícitas. La interconexión global entre las organizaciones, su alta flexibilidad y movilidad les ha permitido

¹⁰ *El País* 19 de febrero de 2007.

¹¹ Ulrich Beck, “El mundo después del 11 de septiembre”, *El País*, 19 de octubre de 2001.

¹² Francisco Rojas Aravena. *El crimen organizado internacional. II Informe del Secretario General de FLACSO*, FLACSO, Costa Rica, 2006, pp.10-11.

¹³ Castells, op. cit, p. 231.

sobrevivir y prosperar en el ámbito internacional, eludiendo las regulaciones nacionales y actuando allí donde las condiciones resultan más favorables.

La *Cosa Nostra* siciliana, la mafia estadounidense, los cárteles de Colombia y México, las redes criminales nigerianas, las mafias rusas, los traficantes de heroína turcos, las cuadrillas armadas de Jamaica y una variedad de agrupaciones criminales regionales y locales de distintos países se han articulado e interconectado en una red global diversificada, que trasciende las fronteras y vincula negocios de toda clase, en particular el tráfico de drogas. En cada país, y en cada región, las bandas y las redes de bandas buscan las posibilidades de vincularse con unas cadenas más amplias de actividades en este submundo, que tiene una presencia dominante en muchos barrios y regiones, y que ha sido capaz de adquirir y legalizar importantes activos en algunos pequeños países a través del blanqueo¹⁴.

Estas redes ilícitas están profundamente imbricadas en el sector privado, en la política y en los gobiernos a través del blanqueo y la corrupción. La influencia política es muy importante y la violencia transnacional debilita la soberanía estatal y transforma profundamente los procesos de gobierno, llegando a determinar procesos electorales, viciar la actuación de los tribunales, o paralizar el funcionamiento del Estado. La corrupción penetra en el entorno institucional en todos los niveles: desde las autoridades locales y nacionales como la policía, las aduanas, la judicatura, la clase política, la banca, o la prensa, entre otros. En ausencia de un poder estatal firme, las redes del narcotráfico se hacen con el control de tantas personas y organizaciones como les sean necesarias. “Para la mayoría de estas personas, la alternativa entre obtener sumas de dinero considerables o ver a sus familias aterrorizadas es demasiado fuerte para resistirse¹⁵.

En algunos casos, los intereses de un país pueden estar completamente en sintonía con el fomento y la protección de actividades comerciales ilícitas a escala internacional. Este es el caso de Suriname, un país de tránsito en las redes del narcotráfico, en el que el capital procedente de esta actividad ilegal se ha adueñado de la economía nacional. En otros, como en Bolivia, Colombia, Perú, el blanqueo alcanza tales dimensiones que llega a condicionar los procesos macroeconómicos, volviéndose decisivo en regiones o sectores específicos. El impacto económico y los efectos distorsionadores de esta economía criminal invisible sobre las políticas monetarias y la política económica son muy grandes, pero la dificultad para estimar su impacto con precisión radica, obviamente, en su opacidad¹⁶.

14 *Ibidem*

15 *Ibidem*

16 *Ibidem*

Se estima que alrededor de 8% de la economía mundial corresponde a dinero vinculado al tráfico de drogas, a la fuga de capitales o a la evasión de impuestos

El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que alrededor de 8% de la economía mundial corresponde a dinero vinculado al tráfico de drogas, a la fuga de capitales o a la evasión de impuestos. El narcotráfico es el sector más importante y que mueve más dinero, seguido del tráfico de armas. Junto a esto habría que añadir el tráfico de personas, de órganos, la trata de blancas y la prostitución, el secuestro, el contrabando y otras formas de fraude y extorsión. Esta variedad de operaciones, crea una industria global cada vez más diversificada e interconectada entre si.

Aunque los cálculos de los beneficios y de los flujos financieros originados por estas redes no son fiables, nadie pone en cuestión que estos son cuantiosos y van en aumento. El blanqueo y la acumulación de ganancias, en cifras que no tienen precedentes en el mundo contemporáneo, se ha visto favorecida por la liberalización financiera y por los numerosos instrumentos disponibles para ocultarlas y blanquearlas, sean paraísos fiscales, fondos de inversión, o “sociedades pantalla”, que permiten a las redes del crimen organizado invertir sus beneficios con gran facilidad, y realizar transacciones financieras desde cualquier parte del mundo en cuestión de segundos. La libre circulación de capitales permite que estas redes ilícitas combinen espacios legales e ilegales en las distintas fases del proceso, lo que hace aún más difícil su control¹⁷.

El blanqueo de dinero requiere de la colocación de fondos en efectivo en el sistema financiero, a través de depósitos en bancos o en otras instituciones. Posteriormente se han de desvincular los fondos de sus fuentes reales para evitar su detección ante eventuales auditorías u otros sistemas de control. La velocidad y la diversidad de las transacciones hacen extremadamente difíciles detectar el origen de estos fondos, que pasan constantemente de una institución financiera a otra, de una divisa a otra, de un valor a otro. Por último, se introduce el capital blanqueado en la economía legal, y por lo general utiliza los puntos de entrada más débiles de la economía legal, en países o en actividades con menos controles, como el sector inmobiliario.

Debido a su volatilidad y a su disposición a aceptar un mayor riesgo, el capital de origen ilegal sigue y amplifica las turbulencias especulativas de los mercados financieros. Se ha convertido así, en una fuente importante de desestabilización de los mercados financieros y del capital internacional¹⁸.

17 Moisés Naim, *Op. cit.*

18 Castells, *Op. cit.* p. 238

La globalización también ha contribuido a crear novedosos patrones de comunicación e información y una densa red de relaciones que vinculan a los grupos y las culturas particulares entre sí, transformando la dinámica de las relaciones políticas por encima y por debajo del Estado. Esto hace que en algunos contextos en el que las actividades ilícitas tienen una fuerte implantación, criminales de éxito se hayan convertido en modelos de referencia a seguir por una generación de jóvenes fascinados por la violencia, que asocia el crimen con la virilidad y con estilos de vida de riesgo, así como con la obtención fácil de dinero y recursos que, de manera legal les son negados de forma sistemática. “En un mundo de exclusión, y en plena crisis de legitimidad política, los límites entre la protesta, los modelos de gratificación inmediata, la aventura y el crimen se vuelven cada vez más borrosos”¹⁹.

No existen normas internacionales eficaces que establezcan controles efectivos a las actividades económicas delictivas, puesto que se basan en los instrumentos nacionales y estos no son capaces de afrontar un fenómeno que trasciende las fronteras. En la mayoría de los Estados, la legislación nacional se basa en concepciones tradicionales de la soberanía, por lo que no pueden ser eficaces para combatir este fenómeno, dada su naturaleza transnacional. Además, las medidas que se han adoptado para perseguir estos delitos, centradas en la represión de sus manifestaciones últimas, y no en el conjunto de sus causas, cada vez resultan menos efectivas.

Violencia transnacional en América Latina: causas, procesos, y costes

En América Latina la violencia político-militar ha disminuido notablemente con los procesos de paz de Centroamérica, y el fin de la violencia en Perú, pero han aparecido y se han agravado otros tipos de violencia social ligadas al crimen organizado y las redes transnacionales. Los homicidios dolosos se elevan a 25,1 por cada cien mil habitantes, lo que es tres veces mayor que la media mundial, y el nivel más alto del mundo²⁰. La región sufre una crisis que afecta a la gobernabilidad y se observa una creciente debilidad estatal en diversos países con la pérdida del monopolio en el uso legítimo de la fuerza como atributo esencial del Estado²¹. El poder e influencia de los grupos ilegales no ha dejado de aumentar, hasta el punto de que han llegado a impedir el pleno control del Estado en amplias áreas del territorio, como ha ocurrido con los paramilitares en Colombia, o

¹⁹ Castells, *Op .cit.*p.242

²⁰ PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, 2004

²¹ Francisco Rojas Aravena. “Mayor presencia del crimen organizado” en *Foreign Affairs en español*, vol 7. nº 2, 2007, pp. 22-35

*El poder
e influencia
de los grupos
ilegales
no ha dejado
de aumentar,
hasta el punto
de que han
llegado a impedir
el pleno control
del Estado*

imponerse como fuentes de autoridad en los barrios marginales, como ilustra el desafío a la autoridad del “Primer Comando de la Capital” de Sao Paulo, en Brasil, o las operaciones casi militares que se han desarrollado en algunas favelas de ese país para afrontarlo. En México el crimen organizado ligado al narcotráfico ha ido ganando terreno, en lo que se ha denominado “narcoviencia”. La utilización de unidades militares para hacer frente a las bandas de narcotraficantes en México por parte del Gobierno de Felipe Calderón, ante la corrupción e ineficacia de la policía, pretenden ser una muestra de determinación de las autoridades, pero a menudo revela su debilidad frente a este fenómeno²².

Centroamérica, y en particular El Salvador y Guatemala, registran también índices muy elevados de delitos violentos. Han aparecido nuevas formas de violencia causada por las bandas juveniles, antiguos miembros de las fuerzas paramilitares y desmovilizados, que han buscado en la criminalidad y el tráfico de drogas una nueva forma de vida. La tasa de homicidios en El Salvador era en 2004 de 40 por cada 100.000 habitantes, una cifra superior a la tasa de mortalidad durante el conflicto armado de los años ochenta y comienzos de los noventa. En El Salvador, y en menor medida en Guatemala el crecimiento de las pandillas juveniles o “maras” ha hecho que el uso de armas ligeras se haya incrementado, no solo por su utilización de estos grupos, sino por la proliferación de grupos privados de seguridad que protegen a los sectores pudientes de la acción de estas bandas, y que con frecuencia se ven envueltos en enfrentamientos donde se utilizan estas armas de forma indiscriminada. El elevado número de linchamientos que se han producido en Guatemala –una dramática expresión de violencia social– revela la desconfianza existente en la policía y los jueces, pero también cuán arraigada está la cultura de la violencia y el riesgo de que la población se tome la justicia por su mano.

¿Cuáles son los factores causales de esta realidad? Dada la heterogeneidad de la región y las distintas dimensiones de la violencia transnacional en América Latina, esta sección prestará atención tanto a esas dimensiones, como a algunas particularidades nacionales.

El papel del narcotráfico

En primer lugar, para algunos países de la región, la violencia está relacionada con el incremento del narcotráfico, tanto en lo referido al control de la producción como de las rutas y canales de tránsito.

²² Fernando Carrión. “la inseguridad ciudadana en América Latina”, *Quórum. Revista de Pensamiento Iberoamericano* nº 12, pp. 29-42

Según el informe de la Oficina de Washington para Latinoamérica (WOLA)²³, gran parte de la alta tasa de homicidios de la región se relaciona de una manera u otra con la producción y tráfico de drogas ilegales.

Las redes de narcotráfico utilizan la violencia como práctica habitual para conseguir sus objetivos, que van desde asegurar el cumplimiento en las transacciones, proteger el mercado propio, prevenir infracciones o violaciones del “código de silencio” que impide que se filtre información a las autoridades legales, proteger las rutas de paso, y las propiedades obtenidas por el blanqueo de capitales²⁴.

Los cárteles y grupos similares surgidos del tráfico de drogas en diversos países de América Latina cuentan con una red de producción, gestión y distribución que enlaza las zonas agrícolas de producción, los laboratorios químicos, las instalaciones de almacenamiento y los sistemas de transporte para la exportación a los mercados de los países demandantes. Estos cárteles se han centrado originalmente en la producción y tráfico de cocaína, pero después han ampliado su actuación a la marihuana, la heroína y otras drogas de síntesis²⁵. Por la naturaleza internacional de la demanda de drogas, estos cárteles están compuestos por una red descentralizada, aunque coordinada, compuesta por pequeños productores bajo el control de los jefes de los cárteles, que mediante la violencia, la financiación y la capacidad de distribución estuvieron internacionalizados desde sus orígenes. Se vincularon con organizaciones criminales nacionales y locales de los Estados Unidos y Europa para distribuir su mercancía, y establecieron un vasto imperio financiero y comercial de operaciones de blanqueo de dinero que, más que ninguna otra organización criminal, penetró profundamente en el sistema financiero global²⁶. Cualquier estimación que se realice respecto a estas operaciones debe partir del hecho de que su valor monetario depende más de la prohibición, que es el factor decisivo en el precio de estas sustancias, que de sus costes de producción y procesamiento. Partiendo de este hecho, se estima que el volumen mundial del tráfico de drogas en 2003 alcanzó 13.000 millones de dólares como precio al productor; 94.000 millones en los distribuidores mayoristas, y 322.000 millones teniendo en cuenta el precio minorista y los decomisos realizados por las autoridades. La cocaína es, después del cánnabis, la segunda droga en importancia en cuanto al mercado global de drogas, con un total de 71.000 millones de dólares conforme al precio del minorista en los mercados de destino. A título comparativo, esa cifra representa casi el doble de las exportaciones mundiales de carne, y más del doble de las exportaciones mundia-

23 Laurie Freeman, *Estado bajo asalto: la narcoviencia y corrupción en México. Las consecuencias inde-seadas de la guerra contra las drogas*. WOLA, Washington, 2006.

24 Naciones Unidas, *World Drugs Report 2005*, Nueva York, pp. 16-17

25 Castells, *Op. cit.*, p.206

26 Castells, *Op. cit.*, p.206

*Existe una relación
entre
el surgimiento
de los actores
armados
en América Latina
y la debilidad de
las instituciones,
que se traduce
en vacíos locales
de gobierno*

les de todos los cereales. Como es sabido, la mayor parte de la cocaína se produce en el área andina, y según las estimaciones de Naciones Unidas, Colombia es origen del 50% de la producción de cocaína mundial; Perú del 32%, y Bolivia del 13%²⁷.

En Colombia, el narcotráfico ha sido uno de los factores claves para perpetuar el conflicto desde la década de los ochenta hasta la actualidad. Los narcotraficantes realizaron alianzas con determinadas organizaciones guerrilleras, apoyaron la formación de grupos paramilitares y financiaron acciones terroristas²⁸. Las estrategias de soborno y extorsión que siguieron los carteles de la droga lograron penetrar e influir en las instituciones nacionales, produciendo un alto grado de corrupción. Los vínculos entre los paramilitares y el gobierno, ya mencionados, se inscribe en este marco²⁹.

En México, los homicidios relacionados con el narcotráfico hacia los Estados Unidos se incrementaron de forma alarmante. La llamada "narcoviolenca" se ha extendido al interior de las prisiones de máxima seguridad, desde las que se ordenan asesinatos y se dirige el negocio de la droga. La existencia de corrupción en los niveles más altos dentro de las instituciones de aplicación de la ley hace más difícil afrontar este fenómeno. Debido a su capacidad para corromper y amenazar a los funcionarios públicos, los narcotraficantes se han convertido en la "ley de facto" en algunas ciudades fronterizas³⁰. Además, la población desconfía de toda fuerza de seguridad pública por su alto grado de corrupción. El narcotráfico ha aprovechado los problemas institucionales existentes en México, como la corrupción y la ineficacia de las procuradurías y de un sistema judicial débil, para fortalecerse y crecer. Se estima que la narcoviolenca en México se cobró 2.000 muertos durante 2005, y la mayoría de estos crímenes no se esclarecen. Centroamérica se ha convertido en un importante lugar de tránsito de drogas ilegales, de tráfico de personas, de explotación sexual, falsificación de mercancías y lavado de dinero procedente del narcotráfico. Éste proporciona los medios para corromper a funcionarios, policía y ejército. En Guatemala se estima que alrededor de 3.000 millones de dólares pasan por canales informales y sin control. Se temen que parte de este dinero sea utilizado para financiar campañas electorales de algunos partidos para las elecciones que se celebrarán a finales de 2007. En 2005 se produjeron en ese país 5.338 asesinatos, un 23% más que en 2004, según las estadísticas de la policía. Las cifras correspondientes a 2005 son las más elevadas desde el final del conflicto armado interno de Guatemala (1960-1996). Este hecho sitúa a Guatemala entre los paí-

27 Menno Vellinga, "Violence as market Strategy in Drug Trafficking: The Andean Experience, en Dirk Kruijt y Kess Kooning, *Armed Actors: Organised Violence and State Failure in Latin America*. Zed Books, Londres, 2005, pp.73-86

28 Francisco Leal Buitrago, *La inseguridad de la seguridad. Colombia 1958-2005*, Bogotá, Planeta Editores, 2006

29 Ver *El País* 19-2-2007

30 Freeman, *Op. cit.*, p.2

ses latinoamericanos con un porcentaje más alto de asesinatos, con aproximadamente 44 por 100.000 habitantes, y hasta 103 por cada 100.000 en la capital. Es muy visible el coste que ello supone para la legitimidad de las autoridades y del Estado de derecho, ante su incapacidad para controlar el aumento vertiginoso de la violencia y de proporcionar seguridad pública a la población. Lo que sucede en Guatemala es un ejemplo de las dificultades que enfrenta un país para abordar una situación de violencia que tiene un fuerte impacto local, pero cuyas raíces se encuentran a miles de kilómetros.

Debilidad de las instituciones y problemas de gobernabilidad

En segundo lugar, existe una relación entre el surgimiento de los actores armados en América Latina y la debilidad de las instituciones, que se traduce en vacíos locales de gobierno. Estos vacíos se forman a raíz de una prolongada ausencia de las autoridades y representantes legales de la ley en las barriadas y favelas de las grandes ciudades latinoamericanas. Estos actores armados privados e informales ocupan el lugar de la policía y la justicia³¹. La ausencia de la autoridad se explica por la debilidad de las instituciones públicas, pero las bandas armadas la imponen por la fuerza, pues es un requisito para poder desarrollar su actividad delictiva, generalmente asociada al narcotráfico. El poder de las mafias y cárteles de la droga busca a menudo “legitimarse” imponiendo una forma de “orden” local, y a través de la distribución de ayudas y patrocinios a grupos deportivos u otras agrupaciones locales; también recaudan impuestos, establecen toques de queda, realizan reclutamientos forzosos, y ajusticiamientos, entre otras prácticas. Esta actuación no sería posible sin las extraordinarias ganancias que proporciona el tráfico de drogas a escala transnacional. De hecho, los nuevos actores armados son la autoridad local de facto, en las favelas, o barriadas de Rio de Janeiro, Sao Paulo, Buenos Aires, Bogotá, Medellín, y México DF. Son los nuevos representantes de una “ley paralela”, que coexiste con el resto de la sociedad.

En este contexto, hay que mencionar la ineficacia y la corrupción que minan a las fuerzas policiales y al poder judicial. Para muchos latinoamericanos, la policía no sólo no puede resolver el problema de la violencia urbana, sino que es parte del problema, porque con frecuencia es abusiva, incompetente, corrupta o está implicada en los secuestros o en el narcotráfico. Esta percepción tan negativa de las fuerzas del orden público se explica porque las fuerzas policiales durante las dictaduras que asolaron América Latina fueron a menudo militarizadas y su principal papel fue mantener el orden interno.

31 Koonings y Kruijt, *Op.cit.*

La proliferación de armas ligeras se encuentra entre los factores que explican el alto grado de violencia social y la vinculación transnacional de dicha violencia

No ha sido fácil su adaptación a las funciones de salvaguarda de la seguridad pública que les resultan propias, y con frecuencia utilizan métodos cuasimilitares. Amnistía Internacional ha afirmado que no puede haber justificación para los ataques violentos contra la población ni contra objetivos relacionados con el cumplimiento de la ley, y que estos ataques son actos delictivos que sólo pueden socavar la provisión efectiva de seguridad pública basada en los derechos humanos³². Algunas fuerzas de seguridad están distorsionadas por la presión externa. Es el caso de Perú o de Colombia. Éste último país cuenta con modernos medios para combatir el narcotráfico, suministrados por Estados Unidos, pero que se muestra ineficaz para enfrentar la delincuencia común en los barrios.

La falta de una política de seguridad pública eficaz no sólo ha decepcionado a las comunidades pobres, sino también a la propia policía. La policía no es una profesión valorada, los salarios son bajos y los abusos de los superiores son comunes. Muchos agentes de policía consideran que el envío a una favela es un castigo. Los policías que trabajan en los barrios marginales de Brasil suelen tener una formación deficiente y pocos recursos, y las operaciones de tipo militar les hacen correr un elevado riesgo de sufrir ataques de bandas de delinquentes y de las facciones del narcotráfico. Sólo en 2004 murieron 52 policías en acto de servicio en Río de Janeiro

La debilidad de las instituciones también se traduce en la impunidad con la que actúa el crimen organizado. Cuando existe impunidad, el incremento de la violencia crea una sensación aun más aguda de inseguridad entre una ciudadanía que sabe que los responsables de los asesinatos siguen libres, con disposición y capacidad para volver a matar. La impunidad es consecuencia de la debilidad y la ineficacia del poder judicial. Un estudio realizado por CIDAC, mostró que en México el 96% de los delitos violentos perpetrados entre 1996 y 2003 no han sido llevados a la justicia. En Brasil, de los 50.000 asesinatos perpetrados cada año, sólo el 8% han sido llevados a juicio, y se estima que el 75% de los delitos no son denunciados. En Guatemala, sólo el 4% de los crímenes termina en una condena³³. Es muy significativo al respecto el elevado índice de presos en situación preventiva, que a menudo esperan juicio durante años en prisiones atestadas y en pésimas condiciones. En 2002, alrededor del 55% de la población carcelaria de América Latina se encontraba en esta situación. La impunidad generalizada actúa como un poderoso incentivo para las actividades delictivas, que suelen producir grandes beneficios con muy poco riesgo para quienes las realizan.

32 Amnistía Internacional. Brasil: "Entran disparando". *La actuación policial en las comunidades socialmente excluidas*, Brasil, diciembre de 2005

33 The Economist. "The battle for safer streets", 30 de septiembre de 2004

Proliferación de armas ligeras

En tercer lugar, la proliferación de armas ligeras se encuentra entre los factores que explican el alto grado de violencia social y la vinculación transnacional de dicha violencia en el caso latinoamericano. En términos de muertes violentas, las armas ligeras son probablemente una de las mayores “armas de destrucción masiva”, debido a su proliferación y a los grandes costes humanos y económicos que conllevan y por su asociación con múltiples formas de criminalidad y violencia³⁴. Con el fin de la guerra fría, muchos de los conflictos que asolaban el continente cesaron y se llevaron a cabo procesos de democratización, y con ello, la desmovilización de los actores armados. Esto sin embargo, dejó un amplio arsenal de armas disponibles que sirvió para alimentar el creciente tráfico ilegal de armas ligeras presente en la región, con el que se han rearmado los grupos ilegales. América Latina es la región donde mueren más personas por armas de fuego sin estar asociadas a conflictos armados. En determinados contextos, en los que predomina una cultura de la violencia que lleva a resolver los conflictos a través del uso de la fuerza, la disponibilidad de armas provoca una peligrosa escalada de la violencia con un elevado coste en vidas humanas. En Centroamérica se estima que hay alrededor de dos millones de armas de fuego en circulación, en manos de civiles, pues esta cifra no incluye las armas pertenecientes a las fuerzas militares y la policía. En México el 80% de los delitos cometidos se realizan con armas adquiridas legalmente en Estados Unidos e introducidas ilegalmente al país mexicano. La frontera con Estados Unidos hacen que México sea el escenario de actividades criminales relacionadas con el narcotráfico o el tráfico de personas.

Brasil es el país latinoamericano donde más muertes se han producido como consecuencia de las armas ligeras. Se estima que un 84% de la víctimas de armas ligeras en Latinoamérica proceden de este país. La debilidad de los controles en las fronteras y las condiciones de pobreza hace que las medidas orientadas al desarme que han promovido diversas ONG no hayan tenido los resultados esperados. El referéndum para la aprobación de un Estatuto de Desarme fue rechazado por la población, y esto supuso un serio freno para avanzar en el control y desarme de las armas ligeras³⁵.

En Haití se estima que están en circulación alrededor de 200.000 armas ligeras, de las cuales 170.000 están en manos de civiles y unas 13.000 están en posesión de los grupos armados³⁶. Desde el 2004 se está implementado con el apoyo de la OEA y del CARICOM

³⁴ Véase los análisis de la facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y su Proyecto “Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la Seguridad Hemisférica”, en <http://www.flacso.org> y en <http://www.hemisferio.org/armas/>

³⁵ Una de las organizaciones líderes en este proceso fue Soudapaz, <http://www.soudapaz.org/>

³⁶ Robert Muggah, *Securing Haiti's Transition. Small Arms Survey*, 2004 en www.smallarmssurvey.org

una Ley sobre Armas, Municiones y Explosivos, para la reducción de armas ligeras y para adecuarse a los estándares internacionales. Sin embargo, el gobierno haitiano no ratificó la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional. Y todas estas medidas siguen siendo insuficientes.

Desigualdad y exclusión en las “ciudades divididas”

En cuarto lugar, incide la extrema desigualdad que afecta a América Latina, que es la mayor del planeta. Aunque son fenómenos distintos, la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la informalidad presente en los mercados de trabajo están muy relacionadas. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) casi uno de cada dos trabajadores urbanos latinoamericanos se encuentran en el sector informal. Este amplio número de personas que trabajan en el sector informal y que están al margen de la ley constituyen un terreno fértil para las actividades ilícitas. Además, la combinación de desigualdad social, con la presencia de armas en manos de la población civil ha hecho que crezca de forma desproporcionada la tasa de mortalidad por armas de fuego en países como Brasil, Colombia y El Salvador. Muchos actores armados de esta nueva violencia son reclutados entre las filas de los informales y los excluidos, que se incorporan a las empresas privadas de seguridad o pasan a formar parte de las pandillas juveniles. Este fenómeno de exclusión con violencia compartida por los pobres urbanos contribuye a la destrucción de los fundamentos políticos del orden democrático³⁷. De igual manera, la concentración socio-espacial de la pobreza y la informalidad –el fenómeno de las “ciudades divididas”– genera una fuerte correlación entre violencia y marginalidad urbana³⁸.

En quinto lugar hay que destacar la ausencia de actores legítimos de la ley y del orden en los barrios pobres y marginados de algunas ciudades de América Latina, lo que ha favorecido la aparición de los actores armados privados e informales que ocupan el lugar de la policía y de la justicia, transformando estas zonas, en ámbitos de desintegración, miedo y dominación por parte de criminales³⁹. De hecho, los nuevos actores armados son la autoridad local de facto, en las favelas, o barriadas de Rio de Janeiro, Sao Paulo, Buenos Aires, Bogotá, Medellín, San Salvador, Guatemala o México DF. Son los nuevos representantes de una “ley paralela”, que coexiste con el resto de la sociedad.

³⁷ *Ibidem*

³⁸ Dirk Kruijt. *América Latina: Democracia, pobreza y violencia. Viejos y nuevos actores*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), documento de trabajo 04/06, Madrid, 2006

³⁹ Dirk Kruijt y Kees Kooning. “Actores armados y ciudades fragmentadas” en *Foreign Affairs en español*, vol 7. nº 2, 2007 p.20

*La extrema
desigualdad
que afecta
a América
Latina
es la mayor
del planeta*

Los costes de la violencia social

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha impulsado una metodología para medir los costes de la violencia en colaboración con la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Esta metodología considera tanto los costes directos de la violencia, en la salud y la provisión de seguridad, como los indirectos, en términos de actividad económica, inversiones y empleo que no se genera a causa de la violencia y la inseguridad, al disuadir a las empresas extranjeras, y por la demanda adicional de servicios de protección. Conforme a las estimaciones del BID, el coste de la violencia armada en América Latina se situaría entre los 140.000 y los 170.000 millones de dólares anuales, lo que vendría a suponer entre el 12% y el 14% del PIB anual regional⁴⁰. Buena parte de esos costes es atribuible a la contratación de seguridad privada, sólo accesible a los más ricos, lo que supone un factor añadido de desigualdad en la región. Estos estudios permiten evaluar la violencia en términos de coste de oportunidad y estimar así qué recursos se liberarían para ser invertidos en políticas de salud, educación y de reducción de la pobreza, tan necesarias en toda la región. En particular, esas estimaciones se han realizado en seis países de América Latina: Brasil, Colombia, El Salvador, México, Perú y Venezuela. Según el BID, la criminalidad hace que el producto bruto regional sea un 25% más bajo que si esta no existiese. Según otro estudio elaborado por el PNUD en El Salvador, el coste estimado de la violencia armada para este país durante el año 2003 es de 1.717 millones de dólares, lo que equivale al total de la recaudación tributaria, al doble de los presupuestos para ese año en educación y salud juntos, y al 11'5% del PIB⁴¹.

Las respuestas: propuestas para la acción

La reducción de las distintas formas de violencia requiere combinar medidas a nivel local, nacional e internacional. La actuación para combatir la exclusión social, fortalecer el tejido social local, equilibrar bien las tareas represivas y preventivas de la policía nacional y local, fortalecer los gobiernos municipales y locales y, sobre todo, ganar y mantener la confianza de las organizaciones populares locales son elementos necesarios en los planos local y nacional, en un marco de “buen gobierno” en asuntos de seguridad cívica⁴². Pero en

40 Banco Interamericano de Desarrollo. *Análisis de la Magnitud y Costos de la violencia en ciudad de México*, Washington D.C. 1998. M. Buvinic y A. Morrison. *Violence as an Obstacle to Development*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1999. Juan Luis Londoño, et al.: *Asalto al Desarrollo: violencia en América Latina*, BID, Washington, 2000. El Banco Mundial también ha participado en la medición de las tendencias y costes de la violencia. En el reciente informe publicado por la propia institución y la Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen. Véase Banco Mundial, *Crime, Violence, and Development: Trends, Cost, and Policy Options in the Caribbean*, Washington, Banco Mundial, 2007. p. ii.

41 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?*, El Salvador, PNUD, Programa sociedad sin violencia, 2005

42 Kruijt y Kooning 2007, *Op. cit.*, p.20

*La reducción
de las distintas
formas de
violencia requiere
combinar medidas
a nivel local,
nacional
e internacional*

el actual contexto de la globalización, las respuestas al crimen organizado y la violencia transnacional también deben enmarcarse en una acción concertada internacional, que es más difícil y compleja debido a la ausencia de marcos de gobernación global y la debilidad de las actuales organizaciones internacionales para afrontar estos problemas. Las organizaciones internacionales, como se ha dicho anteriormente, tienen un carácter subsidiario respecto a los Estados miembros y permanecen subordinadas a la concepción clásica de soberanía estatal. Hay un cierto consenso sobre la necesidad de profundizar y ampliar la cooperación internacional para reducir la violencia transnacional.

Existe una dependencia excesiva de un enfoque de justicia criminal, en detrimento de otros enfoques complementarios que podrían ser efectivos en reducir ciertos tipos de violencia⁴³. Sin embargo, como reseña el Banco Mundial en relación al Caribe, en los últimos años países como Jamaica y República Dominicana han desarrollado otros enfoques que han resultado muy exitosos y cuyas líneas generales son⁴⁴:

- La prevención del crimen a partir de análisis del entorno para prevenir las conductas violentas y antisociales ha generado un descenso de los delitos sobre la propiedad y ciertas formas de violencia interpersonal.
- Los enfoques de seguridad ciudadana, que combinan el uso de ciertos métodos policiales con acciones llevadas a cabo por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.
- Los enfoques de salud pública, que ponen la atención en modificar los factores de riesgo de las conductas violentas, especialmente en la violencia contra las mujeres y en las distintas formas de violencia juvenil.

Para abordar de forma directa la violencia ligada al crimen organizado y al narcotráfico, se plantea que los enfoques preventivos no resultan eficaces. Por el contrario se propone impulsar un enfoque de justicia criminal, que priorice de forma urgente el desarrollo de sistemas de gestión de la información y la definición de indicadores para contar con mejores diagnósticos, con sistemas de medición de resultados, el seguimiento de la reforma de los programas y un sistema de rendición de cuentas a los ciudadanos.

43 Fernando Carrillo-Flórez. "Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso", Pensamiento Iberoamericano nº 0, 2ª época, 2007, pp. 179-196

44 Banco Mundial. *Op cit.* passim.

Existen múltiples formas de abordar la violencia y de prevenir el delito, aunque no existen enfoques ideales. Uno de los enfoques más prometedores, que presenta este informe, es el que se ha realizado en los barrios de las grandes ciudades latinoamericanas; otro, el que se deriva de los programas que se realizan en el contexto de reforma de la salud y en el de reforma de sistema de justicia criminal.

Los distintos enfoques comparten que una intervención exitosa se basa en un diagnóstico adecuado sobre el tipo de violencia y los factores de riesgo, y finalizan con una cuidadosa evaluación del impacto de la intervención que ofrezca información para futuras acciones.

Por su parte, Naciones Unidas ha llevado a cabo diversas iniciativas para prevenir la violencia a través de la Organización Mundial de la Salud (OMS), de la Oficina para las Drogas y el Delito (UNODC) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El Programa de Acción de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el comercio ilícito de las armas ligeras celebrado en julio de 2001 definió el papel de la salud en la reducción de la violencia que procede de las armas ligeras y subrayó la necesidad de abordar el fenómeno desde el suministro hasta la demanda. La OMS edita un informe periódico con recomendaciones para reducir la violencia. El último informe planteaba nueve recomendaciones orientadas a la acción, a nivel nacional y local, que iban dirigidas a políticos, educadores, y organizaciones sociales en general. Entre las recomendaciones que se planteaban se encontraban las siguientes⁴⁵:

- Establecer un Plan Nacional para la Prevención de la violencia y llevarlo a cabo.
- Impulsar la recogida de datos sobre la violencia, así como sobre sus causas y consecuencias, que permitan tener un conocimiento más preciso de los hechos y definir prioridades.
- Favorecer el intercambio de datos en los programas sobre prevención de la violencia.
- Definir respuestas a la violencia basadas en el apoyo a las víctimas.
- Integrar la prevención de la violencia en las políticas sociales y educativa teniendo en cuenta la dimensión de género
- Promover la adhesión a las leyes y tratados internacionales para la prevención de la violencia y el respeto de los derechos humanos.

45 Consultar la página web: www.who.int

- Promover respuestas y acuerdos internacionales sobre el narcotráfico y el tráfico de armas.

El PNUD, otra de las agencias de Naciones Unidas, tiene como misión promover el desarrollo sostenible, con especial atención a la consecución de los Objetivos del Milenio (ODM). La violencia es un obstáculo para el desarrollo y afecta directamente a los ODM. El PNUD ha impulsado programas de formación y de asistencia técnica dirigidos a prevenir la violencia desde enfoques múltiples dentro del marco del desarrollo y la seguridad. Esto se lleva a cabo tanto en el plano nacional como en el internacional.

Uno de los programas que desarrolla el PNUD junto con la OMS es el Programa para la Prevención de la Violencia Armada (*Armed Violence Prevention Project*), (AVPP), que comenzó en 2002⁴⁶. Esta iniciativa promueve planes de acción de carácter nacional en el que se realiza análisis e investigación orientada a la recogida de datos, la formación y la asistencia técnica. Se inició en Brasil y El Salvador, dos países en los que los niveles de violencia son muy altos. Los objetivos fueron concienciar sobre el problema de la violencia armada, analizando sus causas, naturaleza e impacto sobre la sociedad y el papel que puede jugar la salud en este fenómeno. Se instaba a la acción en todos los niveles de la sociedad, analizando las mejores prácticas que han logrado reducir y prevenir la violencia.

La Oficina de Naciones Unidas sobre las Drogas y el Delito (UNODC) se centra en analizar el control de drogas, la prevención del delito y el terrorismo. Por ejemplo, UNODC⁴⁷ ha alertado recientemente sobre el incremento de la demanda de cocaína en Europa durante el 2006, mientras que en otros lugares del mundo decrece. Para alimentar esta demanda, los traficantes buscan por rutas alternativas, por ejemplo a través de Caribe y África Occidental. Son regiones, que además de sufrir pobreza y desempleo, tienen que enfrentarse a una carga adicional como el crimen organizado y la corrupción.

UNODC presta especial atención al tráfico de personas. En 2006, la oficina realizó un informe mostrando los patrones globales que se utilizan para el tráfico de personas. Se trata sobre todo de un esfuerzo por introducir esta cuestión en la agenda internacional. Una de sus prioridades es el análisis de las tendencias y de las políticas a partir de la recogida de datos, la investigación y el análisis sobre la reforma de la justicia, el tráfico de personas, contraterrorismo, abuso de drogas, la lucha contra la corrupción y el blanqueo de dinero.

⁴⁶ Véase <http://www.undp.org/bcpr/smallarms> y http://www.who.int/violence_injury_prevention/

⁴⁷ UNODC. *Annual Report 2007*, p. 4

La prevención de la violencia es un prerrequisito en la región para fortalecer la democracia y promover el desarrollo

También se ocupa de obtener la ratificación de las cinco convenciones sobre delitos adoptados por la Asamblea General: la Convención contra el Crimen Transnacional organizado adoptado en Palermo, y los tres Protocolos sobre Tráfico de Personas, Migración y Manufactura y Tráfico de Armas de Fuego. También la Convención contra la Corrupción adoptada en Mérida.

Además de las organizaciones de Naciones Unidas, existen otro tipo de iniciativas de carácter internacional y local. La Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia (IACPV, por sus siglas en inglés)⁴⁸ fundada en junio de 2000, es una alianza de agencias internacionales interamericana creada para desarrollar estrategias y buscar soluciones al elevado nivel de violencia y delito que existe en las Américas. Tratar de actuar como catalizador aumentando el conocimiento sobre la prevención de la violencia y facilitando el desarrollo de contrapartes para llevar los conocimientos a la práctica.

En la cumbre de las Américas celebrada en abril de 2001 se identificó la prevención de la violencia como un prerrequisito en la región para fortalecer la democracia y promover el desarrollo. La Coalición anima a las instituciones nacionales a trabajar de forma conjunta y a coordinarse con las organizaciones multilaterales para desarrollar iniciativas de prevención de la violencia. Forman parte de esta coalición la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de desarrollo (BID), la Organización Panamericana de Salud, UNESCO, la Centros estadounidenses para el control de la enfermedad (CDC), el Banco Mundial y la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID).

Por otra parte, también hay que considerar las iniciativas nacionales que son necesarias para abordar la violencia transnacional y el crimen organizado pero no suficientes por sí solas, dado las ramificaciones existentes a nivel regional e internacional. Como afirma Lucía Dammert y John Bailey es preciso el fortalecimiento de las instituciones nacionales que permitan impulsar políticas coordinadas en la lucha contra la violencia transnacional y las actividades ilícitas en el ámbito internacional. También las políticas de seguridad ciudadana deben insertarse dentro de una estrategia de desarrollo económico y social, en las que las medidas de prevención y de rehabilitación sean prioritarias. Por esto, los avances realizados en algunos países deben convertirse en referencia obligada para otros contextos y, por ende, servir en un proceso de aprendizaje que todavía se está iniciando⁴⁹.

48 Consultar en: <http://www.iacpv.org/>

49 Lucía Dammert y John Bailey. "¿Militarización de la seguridad pública en América Latina?" en *Foreign Affairs en español*, vol 7. n° 2, 2007, p.70

Se ha de pasar de un enfoque gubernamental basado en la represión a políticas que pongan un mayor énfasis en la prevención

Para los países de tránsito de la droga y no productores de cocaína, las medidas relacionadas con la prohibición deberían ser complementadas con otras estrategias fuera de la región, principalmente la reducción de la demanda en los países consumidores y la erradicación o el desarrollo de alternativas para los países productores.

Dentro de la región se deberían desarrollar políticas orientadas a la reducción de la tenencia de armas y ofrecer alternativas a los jóvenes. Algunos países de Centroamérica y del Caribe disponen de recursos limitados para luchar contra el narcotráfico, y por lo tanto la cooperación internacional debería aportar asistencia financiera para apoyar estos programas.

También existen algunos programas en América Latina que son globales y multisectoriales⁵⁰. El más conocido y respetado es “Viva Río” en Brasil, que se orienta hacia la prevención de la delincuencia juvenil urbana. Gestiona más de 500 proyectos en distintas favelas del área urbana de Río de Janeiro. Su trabajo incluye el desarme, la capacitación policial sobre los derechos humanos y mediación de conflictos, labores policiales de la comunidad, desarrollo comunitarios capacitación laboral y asesoramiento, entre otros. Ha publicado una guía de recursos sobre como desarrollar, implementar y evaluar programas de prevención de la violencia juvenil. Las recomendaciones y el plan de trabajo es un excelente recurso tanto para gobiernos como para líderes comunitario que intentan adoptar enfoques globales sobre las pandillas.

Un programa muy reciente es el que ha llevado a cabo FLACSO –Secretaría General– sobre “Las Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica”⁵¹, en el que se realiza un inventario de las diferentes iniciativas regionales y subregionales de control de armas pequeñas y livianas, tanto gubernamentales como no gubernamentales; así como de la legislación promulgada para regularla. Y favorece el intercambio de información sobre las mejores prácticas adoptadas para controlar la producción, comercialización, tráfico ilegal, transparencia, uso, venta e intercambio de armas livianas. Algunas de las propuestas sobre el control de las armas ligeras se orientan a avanzar en una mayor aplicación y cumplimiento de los tratados internacionales suscritos; el desarrollo de una perspectiva transnacional que permita coordinar políticas globales y locales; promover el multilateralismo, unificando las legislaciones nacionales y definiendo indicadores y metodologías que ofrezcan datos sobre la violencia.

50 Este apartado se basa en el informe elaborado por Geoff Thale y Elsa Falkenburger. Pandillas juveniles en Centroamérica. WOLA, Washington, octubre de 2006

51 www.hemisferio.org

Hasta la fecha no se ha realizado ninguna evaluación exhaustiva de los programas de prevención existentes ni de las mejores prácticas para combatir la violencia. Sin embargo la experiencia parece aconsejar que en el ámbito de las políticas se ha de pasar de un enfoque gubernamental basado en la represión, a políticas que pongan un mayor énfasis en la prevención. Por ejemplo, en Centroamérica, los gobiernos han pasado a complementar las políticas de “mano dura” con otros programas como los de “mano amiga” y “mano extendida”. Sin embargo el financiamiento para estas políticas menos represivas ha sido limitado.

En el ámbito internacional es necesario situar en la agenda, la violencia con vínculos transnacionales como una amenaza al desarrollo y a la estabilidad democrática. Esto requiere una acción coordinada a nivel local, nacional e internacional. Sin embargo, ello resulta ser muy complejo porque los análisis de la violencia se hacen con un enfoque sectorial, centrándose en los jóvenes, mujeres, niños, o bien en fenómenos concretos, como el narcotráfico, o el blanqueo de capitales. Faltan enfoques globales que analicen la interconexión entre las diferentes formas de violencia, y que a partir de ello promuevan respuestas integrales. Ello pone sobre la mesa la necesidad de crear nuevos marcos de gobernanación global, fortaleciendo las instituciones y regímenes internacionales existentes o creando otros nuevos. Además, es esencial dar a estas instituciones y regímenes carácter y contenido democrático, permitiendo la participación de los ciudadanos en los asuntos de seguridad, que, como se ha señalado en este capítulo, son tanto internacionales como domésticos debido a sus crecientes conexiones transnacionales.