



## Las amenazas a la seguridad en América Latina

ÁREA: 4  
TIPO: Caso

51

*Threats to safety in Latin America*  
*As ameaças à segurança na América Latina*

AUTOR

**Juan Emilio Cheyre<sup>1</sup>**

Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile.  
jcheyre@uc.cl

*América Latina ha salido de la crónica inestabilidad política y económica que la caracterizó por décadas. Sin embargo, la región se ha convulsionado en términos de seguridad especialmente en Centroamérica y el Caribe. Han surgido nuevas amenazas a la seguridad que no eran consideradas por las visiones tradicionales en esta materia. Tienen un origen multicausal configurándose una situación que afecta internamente a los Estados. Ello ha producido desconfianzas de la población hacia las instituciones policiales, judiciales y políticas. Este nuevo escenario constituye uno de los mayores desafíos para los gobiernos de la región que deben buscar soluciones a este flagelo.*

*Latin America has left behind the chronic political and economic instability that characterised it for decades. However, the region has been wracked in terms of safety especially in Central America and the Caribbean. New threats to safety have emerged which were not considered by traditional views on this matter. They have a multi-causal origin configuring a situation that affects States internally. This has caused mistrust in the population towards the police, the judiciary and political institutions. This new scenario is one of the biggest challenges for governments in the region which must look for solutions to this scourge.*

*A América Latina saiu da instabilidade política e económica crónica que a caracterizou durante décadas. No entanto, a região convulsionou-se em termos de segurança, especialmente na América Central e no Caribe. Surgiram novas ameaças à segurança que não eram consideradas pelas visões tradicionais nesta matéria. Têm uma origem multicausal, configurando-se uma situação que, internamente, afeta os Estados. Isto produziu desconfiança por parte da população para com as instituições policiais, judiciais e políticas. Este novo cenário constitui um dos maiores desafios para os governos da região que devem procurar soluções para este flagelo.*

DOI  
10.3232/GCG.2015.V9.N1.03

RECIBIDO  
18.12.2014

ACEPTADO  
16.01.2015

## 1. Introducción

La crónica inestabilidad política que por décadas marcó a América Latina ha cambiado radicalmente y hoy, la democracia formal mediante la cual los representantes de los poderes ejecutivos y legislativos llegan a conformarse, caracterizan a todos los gobiernos de la región con la sola excepción de Cuba. Atrás quedaron las asonadas militares y las décadas de gobiernos autoritarios o dictatoriales. En tal dimensión, persisten en pocos países, regímenes de corte populista los que, para llevar adelante sus agendas de gobierno, afectan en mayor o menor medida libertades como la de expresión o generan cambios ad hoc mediante procedimientos que transgreden los procesos de las democracias en forma.

Por otra parte, a pesar de la crisis económica que ha vivido el mundo en los últimos años la cual afectó tan seriamente a Europa y Estados Unidos, los países de América Latina no sufrieron situaciones tales como las que se presentaron por ejemplo en Grecia, Gran Bretaña, España, Italia y otras economías desarrolladas del mundo. De hecho, mientras el crecimiento de los países desarrollados para el 2013 se situó cerca del 2%, en América Latina Perú marcó un crecimiento de 5,02%, mientras que Chile un 4,1% y Colombia un 4,3%. Es evidente que una nueva forma de enfrentar los asuntos económicos en el hemisferio, ha logrado sortear la desaceleración de la economía global producto de la crisis mundial que afectó a todas las regiones del mundo<sup>1</sup>. En este clima de estabilidad y manejo responsable de la economía, en muchos países de la región como Chile, Brasil, Perú, Colombia, México, Uruguay y otros, las agendas de gobiernos de signos políticos diferentes han enfatizado políticas públicas exitosas orientadas a combatir la pobreza, enfrentar la desigualdad y buscar una solución efectiva a los problemas que surgen a raíz de las necesidades de los sectores que más lo requieren.

En síntesis, tanto en lo político cuanto en lo económico, América Latina ha salido de esa etapa oscura y peligrosa de inestabilidad crónica que se caracterizó, en lo político, por la precariedad y por la sucesión de gobiernos sin legitimidad democrática, y en lo económico, por las *décadas pérdidas* que hoy constituyen un mal recuerdo del ayer<sup>2</sup>.

Sin embargo, ha surgido con fuerza y persistiendo ya por un tiempo prolongado, un nuevo problema. América Latina, pacífica y con índices bajos o dentro de parámetros normales de violencia, criminalidad y ausencia de grandes conflictos, se ha convulsionado, especialmente en Centroamérica y el Caribe. Dicha zona geopolítica es tipificada por diferentes estudios como la subregión más violenta dentro de Latinoamérica y el mundo, reportando 29,3 homicidios por 100.000 habitantes mientras que a nivel mundial se observan 9, en Europa 8 y 25 en América Latina en general<sup>3</sup>.

1. BBVA Research (2012) *Desaceleración Global y Recesión en Europa. Situación Global – Primer Trimestre de 2012*. Madrid, 9 de Febrero de 2012. [https://www.bbva.com/KETD/fbin/mult/120209\\_Desaceleracionglobalyrecesioneneuropa\\_tcm346-286438.pdf?ts=2862012](https://www.bbva.com/KETD/fbin/mult/120209_Desaceleracionglobalyrecesioneneuropa_tcm346-286438.pdf?ts=2862012)

2. En América Latina, luego de una expansión del PIB cercana al 6% en los años setenta, en los años ochenta (la "década perdida") el crecimiento económico se redujo a un 2%, y en la década de 1990 se situó en un 3%. La "década perdida" estuvo signada por bajas tasas de crecimiento e inversión, vinculadas al enorme esfuerzo de pago de la deuda contraída en los años setenta. A ello se sumó una aguda inestabilidad macroeconómica, en la que se destacaban niveles muy elevados de inflación, que en algunos países llegaron a generar episodios de hiperinflación, desestructurando fuertemente la economía y agravando los problemas de pobreza e inequidad (CEPAL 2010).

3. Córdova, Ricardo. "Crimen e Inseguridad en Centroamérica: una lectura desde las encuestas de opinión. En *Violencia y Cohesión Social en América Latina*, CIEPLAN, 2012, pp. 105.

### PALABRAS CLAVE

Seguridad,  
Defensa, Latino  
América,  
Inestabilidad  
política

### KEY WORDS

Security, Defence,  
Latin America,  
Political instability

### PALAVRAS-CHAVE

Segurança, Defesa,  
América Latina,  
Instabilidade  
política

### CÓDIGOS JEL:

F60; F52

Es por lo expuesto, que en este trabajo planteamos como hipótesis que en América Latina han surgido diversas formas de amenazas a la seguridad que no eran consideradas por las visiones o conceptos tradicionales con respecto a estos asuntos. Estas *nuevas amenazas* tienen un origen multicausal y han provocado efectos nocivos que han ido configurando una situación de inseguridad que afecta la convivencia armónica interna de los Estados, generando entre la población desconfianzas hacia las instituciones policiales, judiciales y políticas.

Este nuevo flagelo que afecta a América Latina constituye uno de los mayores desafíos para los gobiernos en la región y por ende una de las demandas principales de la sociedad. No obstante, pese a diferentes iniciativas y esfuerzos, no se visualizan avances que reflejen un mejoramiento sustantivo de este problema a nivel de países y región.

## 2. Seguridad y Defensa: desde el concepto tradicional hacia los nuevos conceptos de seguridad

A priori, podemos afirmar que la forma de entender los conceptos de seguridad y defensa en América Latina ha ido variando de forma muy marcada según los tipos de amenazas que los Estados enfrentan. De allí la importancia de revisar la evolución de estos aspectos.

Las teorías y conceptos de seguridad y defensa, han estado muy vinculados a los paradigmas tradicionales de las relaciones internacionales, influenciados fundamentalmente por el desarrollo de la II Guerra Mundial y el desenlace posterior de la Guerra Fría. Fue así que la visión tradicional situó a la defensa en el marco estrictamente orientado a los asuntos militares y al empleo de las Fuerzas Armadas (FF AA) en situación de conflicto, mientras que la seguridad constituyó un concepto más amplio que por cierto contuvo, además de lo militar, asuntos vinculados a la disputa ideológica y militar de los dos superpoderes y a todo el fenómeno propio del tema atómico<sup>4</sup>.

No obstante, en la década de los 70's se iniciaría lo que podemos caracterizar como *ampliación gradual de los conceptos tradicionales de seguridad y defensa* que surge al identificarse, en el mundo y también en Latinoamérica, amenazas a la seguridad de carácter más amplio que aquellas que hasta el momento habían sido enfrentadas. Si bien algunas provienen y se vinculan a lo militar, en ese entonces se reconocía una gama cada vez más amplia de temas y problemáticas vinculadas a asuntos políticos, sociales, ambientales y económicos a los que posteriormente se sumaron fenómenos relacionados con la droga, la criminalidad y, ahora más recientemente, asuntos vinculados a minorías que reflotan aspectos de carácter identitario y nacionalista, junto a una nutrida agenda de temáticas variadas donde caben temas de energía, clima, recursos, ecología, demografía, movimientos transnacionales, fenómenos migratorios y otros.

De ahí que los conceptos tradicionales evolucionan y se presentan en la actualidad dos grandes aproximaciones teóricas hacia el tema de la seguridad. Desde un punto de vista crítico, quienes adhieren

4, Para conocer la evolución de estos conceptos ver: Griffiths S., John (2011). *Teoría de la Seguridad y Defensa en el Continente Americano. Análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile*. Santiago RIL Editores, 2011.

a una *corriente estrecha o restringida* vinculándola a los asuntos netamente militares y de defensa, sostienen que la visión *aperturista* de la misma conduce a que sus términos de análisis se abran de manera tal que, en la sustancia, quedan vacías de significado al asumir responsabilidades que incluyen desde fenómenos como la pobreza, la inseguridad y otras, hasta la guerra.

Por otra parte, los adeptos a la *visión aperturista* de la seguridad –Ullman, Nye, Buzan y otros- sostienen la necesidad de contemplar los aspectos económicos, sociales y medioambientales como componentes básicos de la seguridad total. Dentro de los aperturistas, Buzan marca una diferencia puesto que sostiene el imperativo de mantener lo militar como un campo propio y distinto en los estudios estratégicos.

En la *figura 1* se busca sintetizar la antes resumida evolución del concepto de seguridad resaltando la tendencia a la ampliación del mismo.

**Figura 1. Síntesis de los supuestos de las visiones clásica (tradicional) y aperturista de la seguridad**

		SEGURIDAD			
		TRADICIONAL (HASTA OCTUBRE 1989)	APERTURISTA (DESPUÉS OCTUBRE 1989)		
<b>GUERRA FRÍA / MUNDOS CERRADOS</b>	<b>Campos:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Militar</li> <li>• Político</li> <li>• Territorial</li> </ul>	<b>Campos:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Militar</li> <li>• Político-Social</li> <li>• Territorial-Geográfico</li> <li>• Económico</li> <li>• Comunicacional</li> <li>• Salud (Medioambiental/ Pandemias/Narcotráfico)</li> <li>• Étnico-Nacionalismos</li> <li>• Jurídico</li> <li>• Criminalidad/Droga</li> </ul>	<b>GLOBALIZACIÓN</b>	

Fuente: Elaboración propia.

América Latina en general recoge las tendencias antes descritas e implementa, de acuerdo a su problemática, ciertos conceptos que se transforman en acciones concretas para enfrentar los temas de seguridad, de las cuales citaremos las más relevantes. Estas acciones concretas contienen los lineamientos que han adoptado los gobiernos de la región para enfrentar, en diferentes momentos, las amenazas de seguridad que cada uno visualiza a nivel interno y externo.

Una de las más conocidas es la denominada *Doctrina de Seguridad Nacional*, que marca la década de los años 60's y 70's. En una primera etapa, este enfoque se define cuando la región busca la contención del comunismo debido al advenimiento del gobierno de Fidel Castro en Cuba en el año 1959. A partir de la década del 60, la *seguridad nacional*<sup>5</sup>, antes orientada a que las Fuerzas Armadas de la región se encargaran de las amenazas externas de naturaleza militar, se amplía incorporando tareas y actividades de carácter político. Esto ha sido vinculado por muchos a la aparición de regímenes militares que

5. De acuerdo a Griffiths S., John (2011), la seguridad nacional es un concepto que nace en el período de la Guerra Fría, post-Segunda Guerra Mundial y que se refiere en su aparición –principalmente- a la defensa de los intereses y objetivos nacionales en su dimensión interna. Cuando se utiliza en su dimensión externa, su significado se confunde con el de defensa nacional en el uso y empleo de la fuerza militar.

fundamentan su advenimiento al poder a fin de preservar a los Estados de caer a un nivel de inseguridad provocado por las guerrillas y revoluciones provenientes de organizaciones que se inscriben en el marco ideológico del comunismo internacional. Con el tiempo, la Doctrina se convirtió en una especie de “razón social” o rótulo usado por variados sectores sociales para identificar, generalmente con connotaciones ideológicas y fines políticos, a una amplia gama de acciones llevadas a cabo por los militares de la región. Este rótulo ha servido para hacer denuncias públicas y privadas de acciones claramente criminales y de excesos dudosamente compatibles con las leyes o con las normas castrenses, pero también para descalificar prácticamente cualquier tarea militar<sup>6</sup>.

Esta teoría de la seguridad nacional, en los años ‘80 va cayendo en el descrédito y en la región se desarrolla una agenda democratizadora donde las Fuerzas Armadas, gradual y paulatinamente, se subordinan al poder político para asumir las tareas propias de la institución en el ámbito de la democracia. Cabe mencionar que la subordinación de las Fuerzas Armadas se desarrolló de diversas maneras, en distintos momentos y según las circunstancias de cada país. En Uruguay, el gobierno militar tras siete años en el poder, pierde un referéndum constitucional en 1980. Este hecho abriría paso a la realización de otros procesos democráticos en el continente. Brasil, tras 21 años, eligió su gobierno en 1985, pero la definitiva institucionalización de la democracia no se conseguiría hasta la aprobación de la Constitución de 1988. En octubre de ese mismo año, el General Augusto Pinochet perdería un referéndum para prolongar su mandato y en 1989 se realizaría una elección presidencial siendo nombrado Presidente el Senador Patricio Aylwin en marzo de 1990. En Argentina el gobierno militar fue puesto en jaque por una creciente tensión social y presión internacional, así como el desprestigio de la institución por la derrota en la Guerra de las Malvinas, por lo que la Junta Militar entrega el poder en 1983, tras la realización de elecciones<sup>7</sup>.

Es en este contexto donde, junto con el desarrollo de los procesos democráticos y el avance de la globalización y las comunicaciones, se comienzan a reconocer y conceptualizar *nuevas amenazas* en la región y con ello a desarrollar nociones más modernas de seguridad y los ámbitos relativos a ellas en cuanto a quienes afecta, en la definición de ámbitos de acción de las distintas instituciones dentro de un Estado y, en el contexto de la globalización y apertura al mundo, los desafíos en cuanto a la configuración de acciones conjuntas de cooperación entre los Estados para hacer frente a estas nuevas problemáticas.

Para estos efectos, el desarrollo de la Conferencia Especial de Seguridad realizada en México en 2003 la cual dio como resultado la Declaración sobre Seguridad en las Américas<sup>8</sup>, ha sido un hito fundamental en el avance en materia de seguridad en el hemisferio. En ella se definen valores compartidos y enfoques comunes entre los Estados para enfrentar a las amenazas de seguridad, tanto *tradicionales* como aquellas que han sido identificadas en los últimos años como nuevas, las cuales son principalmente: terrorismo, pobreza extrema y exclusión social, desastres naturales y de origen humano, trata de personas, ataques a la seguridad cibernética, posibilidad de daño en el transporte marítimo de material peligroso y el acceso y uso de armas de destrucción masiva por terroristas.

6. Leal B., Francisco (2001). Capítulo 1: La Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina, en *La Seguridad Nacional a la Deriva: del frente nacional a la posguerra fría*, Serie Coediciones Universidad de los Andes – FLACSO, Ecuador.

7. Para más información ver: Cheyre, Juan Emilio (2013). Chapter 2: *Characteristics of and Influences on the Armed Forces during Democratic Transition in Latin America*, en *Military Engagement, Influencing Armed Forces Worldwide to Support Democratic Transitions*, Volume II: Regional and Country Studies, Brookings Institution Press, Washington D.C.

8. OEA (2003). Conferencia Especial sobre Seguridad. Ciudad de México, México 27-28 de octubre, 2003. Disponible en: [www.oas.org/csh/ces/documentos/ce00339s02.doc](http://www.oas.org/csh/ces/documentos/ce00339s02.doc)

Figura 2. Las nuevas amenazas a la seguridad

<p>Las <b>NUEVAS AMENAZAS</b> a la seguridad afectan a la población civil y la integridad de las instituciones dentro de un Estado y se dan de forma hostil y deliberada. Se han transnacionalizado y entrelazado constituyéndose en organizaciones que rebasan la capacidad de los Estados para neutralizarlas.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El <b>terrorismo</b>, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos.</li> <li>• La <b>pobreza extrema y la exclusión social</b> de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados.</li> <li>• Los <b>desastres naturales y los de origen humano</b>, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La <b>trata de personas</b>.</li> <li>• Los <b>ataques a la seguridad cibernética</b>.</li> <li>• La <b>posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos</b>, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos.</li> <li>• La <b>posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa</b> y sus medios vectores por terroristas.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia<sup>9</sup>.

A partir del reconocimiento de estas amenazas, se plantea la preocupación por la seguridad del individuo, entregando una mirada distinta a la tradicional noción de seguridad nacional o defensa del Estado, de naturaleza o ámbito directo de las FF AA. Esta noción hace presente que las amenazas de naturaleza no militar afectan a los seres humanos a nivel individual. Esto se ha definido en primera instancia por la ONU como *seguridad humana*, como un complemento de la noción de seguridad estatal, al centrar su foco de atención en las personas, haciendo frente a inseguridades que no han sido consideradas como amenazas para la seguridad estatal y ampliando el foco de desarrollo humano más allá del concepto de *crecimiento con equidad*. El respeto a los derechos humanos constituye el núcleo de la protección de la seguridad humana<sup>10</sup>.

Posteriormente la OEA buscó extender el concepto de seguridad incluyendo tanto la noción de *seguridad humana* como el reconocimiento de las *nuevas amenazas* a la seguridad, acuñando el término de *seguridad multidimensional* que llega a complementar y entregar una visión integral de la seguridad, estableciendo la coexistencia de estas nuevas amenazas con las amenazas tradicionales e identificando además su condición *multicausal*. Reconocen que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio, son de naturaleza diversa y de alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales<sup>11</sup>. 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.

En síntesis, podemos establecer que en América Latina y el Caribe los países han abandonado paulatinamente, desde fines de los '80 pero crecientemente con el nuevo siglo, la visión restringida de seguridad incorporando en su actuar en estos temas la visión amplia surgida de la necesidad de enfrentar las *nuevas amenazas* tanto a nivel interno como regional fomentando y desarrollando instancias la cooperación en la materia. Desde los

9. Cuadro elaborado por el autor en base a información obtenida en: Griffiths S., John (2007). Seguridad Hemisférica en América Latina. Alcances y Proposiciones. *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*. Georgetown University – Universia, vol. 1 num. 1, pp. 94.

10. International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS).

11. "Declaración de Nuevo León" de la Cumbre Extraordinaria de las Américas de Monterrey, 2004.

años 90 se han desarrollado diversas formas de cooperación en la región que han tratado como uno de sus temas principales la seguridad y defensa las cuales han tenido como resultado acuerdos como: Compromiso de Santiago dentro de la primera Asamblea General de la OEA y la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica (1991), Reunión de Ministros de Defensa de las Américas (primera en 1995), Cumbres de las Américas, Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas (México, 2003). En América Latina, si bien en un nivel estratégico aún no existe una mirada regional consolidada para abordar dichas problemáticas, sí existe una tendencia a establecer convenios subregionales en materia de seguridad y defensa<sup>12</sup>.

En esa dimensión, el criterio que rige el actuar regional se sustenta en los contenidos de la *seguridad multidimensional* y en el marco general de ella, donde los Estados y las organizaciones internacionales encuentran la manera de combatir la creciente inseguridad de la cual daremos cuenta en las próximas páginas.

### 3. Evolución de expresiones de violencia en América Latina y el Caribe. Características, causalidades, efectos y principales formas de enfrentarlas

Las *nuevas amenazas* constituyen una creciente realidad en América Latina y el Caribe. Los estudios en general coinciden que el crimen organizado ha crecido en forma importante en la región, estando muy relacionado con el tráfico de drogas, armas y personas. Sin embargo, los tipos de causalidades y formas de actuar de la violencia son diferentes en cada una de las subregiones, como asimismo la peligrosidad y grado de desarrollo que estas amenazas han adquirido. En tal sentido, en la *figura 3* se detalla un estudio del investigador Francisco Rojas, en que tipifica los diferentes tipos de amenazas que enfrenta la seguridad pública en el hemisferio, pudiendo detectarse allí cada una de las subregiones con los problemas más crónicos que enfrentan.

**Figura 3. La seguridad pública como preocupación del hemisferio**

MERCOSUR	PAÍSES ANDINOS	CENTROAMÉRICA	CARIBE
Narcotráfico.	Narcotráfico.	Narcotráfico.	Narcotráfico.
Terrorismo.	Terrorismo.	Terrorismo.	Terrorismo.
Tráfico de Armas.	Pobreza y carencias sociales.	Medio ambiente y desastres naturales.	Pobreza y carencias sociales.
Crimen organizado.	Guerrillas y Grupos subversivos.	Crimen organizado.	Medio ambiente y desastres naturales.
Medio ambiente y desastres naturales.	Tráfico de armas.	Pobreza y carencias sociales.	Tráfico de armas.
Pobreza y carencias sociales.	Crimen organizado.	Tráfico de armas.	Crimen organizado.
Guerrillas y grupos subversivos.	Medio ambiente y desastres naturales.	Guerrillas y grupos subversivos.	

Fuente: Francisco Rojas Aravena (2007), *Crimen y Violencia en las Américas*<sup>13</sup>.

Es en Centroamérica donde se concentra la mayor cantidad de problemas vinculados a estas temáticas, normalmente relacionadas con el desarrollo de grupos violentos o pandillas, entre las que se destaca principalmente la presencia de las llamadas “maras”, cuyas actividades ilícitas han sobrepasado a las fuerzas de seguridad.

12. Briones R., Daniela (2013), América Latina: desafíos para la integración en seguridad y defensa. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

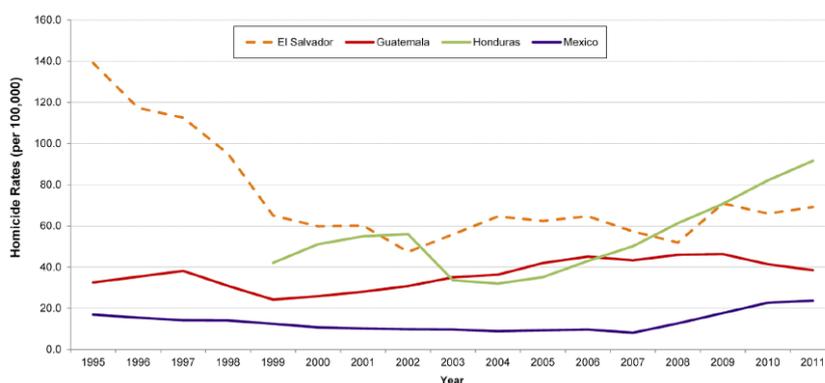
13. Disponible en: [www.thedialogue.org/PublicationFiles/Crime%20and%20Violence%20-%20Rojas.pdf](http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Crime%20and%20Violence%20-%20Rojas.pdf)

Las estimaciones sobre el número total de miembros de pandillas en Centroamérica varían ampliamente. Estudios recientes han considerado que existen aproximadamente 85.000 integrantes pertenecientes a las pandillas MS-13 y M-18<sup>14</sup> en los países del *triángulo norte* (El Salvador, Guatemala y Honduras). La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), recientemente estimó que el total de miembros de MS-13 y M-18 en Guatemala, El Salvador y Honduras, son al menos 54.000. Según la ONUDD, en 2012 hubo aproximadamente 20.000 miembros de pandillas en El Salvador, 12.000 en Honduras, y 22.000 en Guatemala. El Salvador tiene la mayor concentración de miembros de pandillas, con algo así como 323 *mareros* por cada 100.000 habitantes, el doble que en Guatemala y Honduras. En contraste, en 2007 la ONUDD señalaba que los integrantes de pandillas totales por país eran 10.500 en El Salvador, 36.000 en Honduras y 14.000 en Guatemala.

Nicaragua también tiene un número significativo de miembros de pandillas, pero no tiene una gran cantidad pertenecientes a MS-13 o M-18, quizás debido al hecho que Nicaragua ha tenido una tasa de deportación mucho menor desde los Estados Unidos que los países del *triángulo norte*. Costa Rica, Panamá y Belice también tienen pandillas locales; hay algunos miembros de MS-13 presentes en las regiones fronterizas de Costa Rica, así como también un número creciente de miembros de MS-13 en Belice<sup>15</sup>.

Las acciones desarrolladas por estas organizaciones se vinculan con diferentes formas de crimen cometidos por jóvenes que atacan objetivos que les brindan visibilidad y provocan temor a la población. En ese contexto, los integrantes de estas pandillas y su forma de obtener recursos, como también la manera de actuar, tiene directa relación con el tráfico de drogas que constituye "el principal factor individual que explica el aumento de los niveles de violencia en la región"<sup>16</sup>. Desde esa perspectiva, la zona con el mayor índice de tasa de homicidios la conforman El Salvador, Guatemala, Honduras y México, que muestran poca variación salvo en El Salvador donde decreció el flagelo entre 1995 y 2002. Estos fenómenos, pese a tener muchas similitudes, no permiten afirmar que los casos del triángulo norte se relacionen directamente con México ya que son problemáticas que tienen su propia lógica y no necesariamente son vinculantes. En la [figura 4](#) se detalla el estudio entre 1995 y 2011 con respecto a las tasas de homicidios que reflejan, por una parte, la violencia en esos países, y por otra, la imposibilidad de lograr una fórmula eficiente de erradicarla.

**Figura 4. Tasas de Homicidio en El Salvador, Guatemala, Honduras y México, 1995-2011**



Fuente: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), *Global Study on Homicide, 2011* (Viena: ONUDD); ONUDD, "Estadísticas de Homicidio 2012".

14. M-18 (o "Pandilla de la Calle 18" o "Barrio 18") y MS-13 (o "Mara Salvatrucha") son las pandillas más grandes de Centroamérica y, además de ser rivales entre sí, operan individualmente en diversas actividades ilícitas, desde Centroamérica hasta Canadá, y poseen miles de miembros en toda región. M-18 es una de las amenazas criminales emergentes más importante de la región.

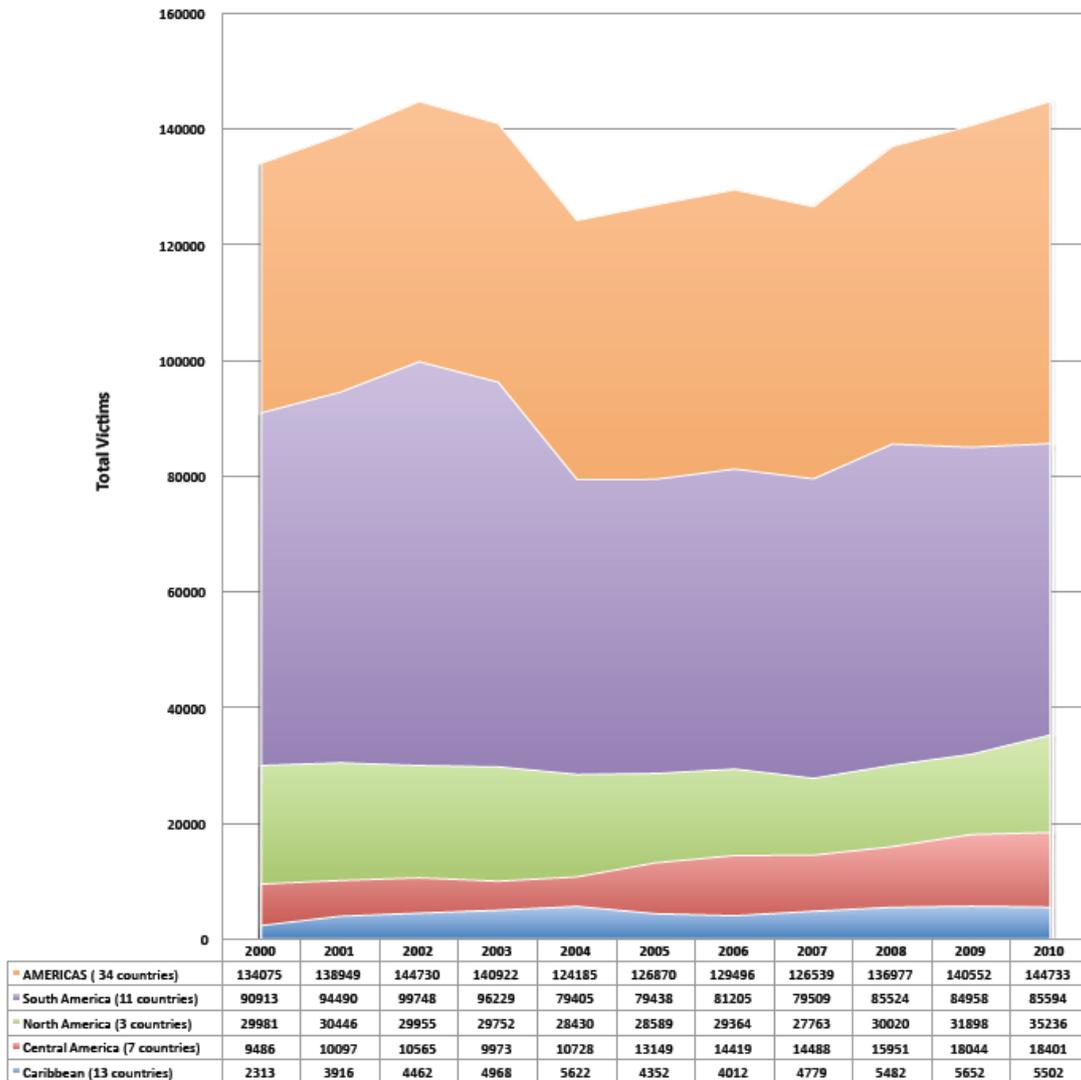
15. Ribando S., Clare (2013). *Gangs in Central America*. Congressional Research Service, pp. 3.

16. World Bank (2011). *Crime and Violence in Central America: A Development Challenge*.

El incremento de los homicidios en esta zona durante el período 2000-2011, ha sido muy significativo y da cuenta de una problemática que une la violencia, especialmente juvenil reclutada en las maras, el tráfico de drogas e importantes arsenales de armas de fuego. Asimismo, esto no logra ser controlado por policías y un sistema judicial que, por el contrario, dan cuenta de la debilidad y precariedad de las instituciones existente en la actualidad.

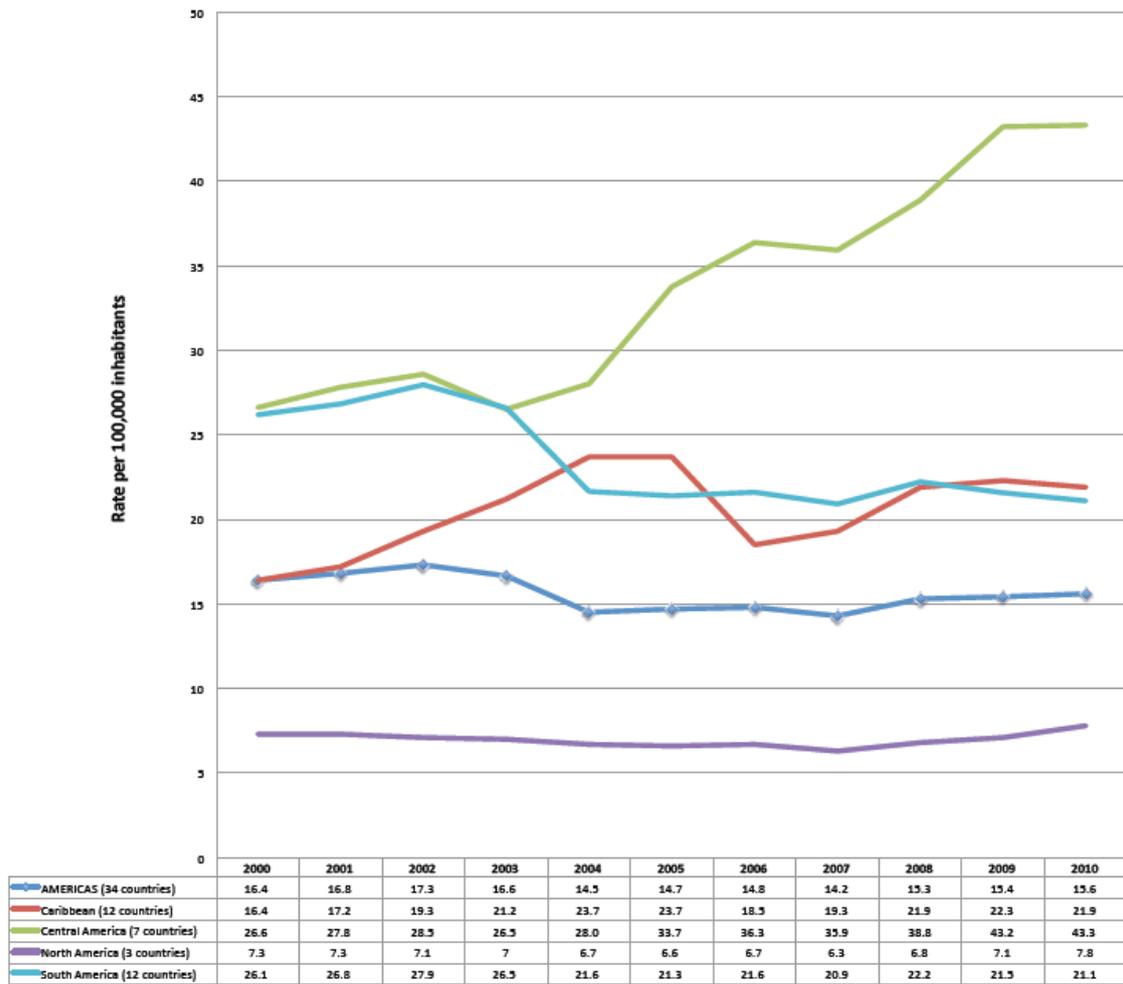
La situación que presentamos, donde existe una permanente y alta tasa de homicidios, lo que a su vez devela el fracaso de las instituciones sobre el control de la inseguridad, se observa en las siguientes figuras (5, 6 y 7):

**Figura 5. Totales de homicidio intencional 2000-2010 en las Américas**



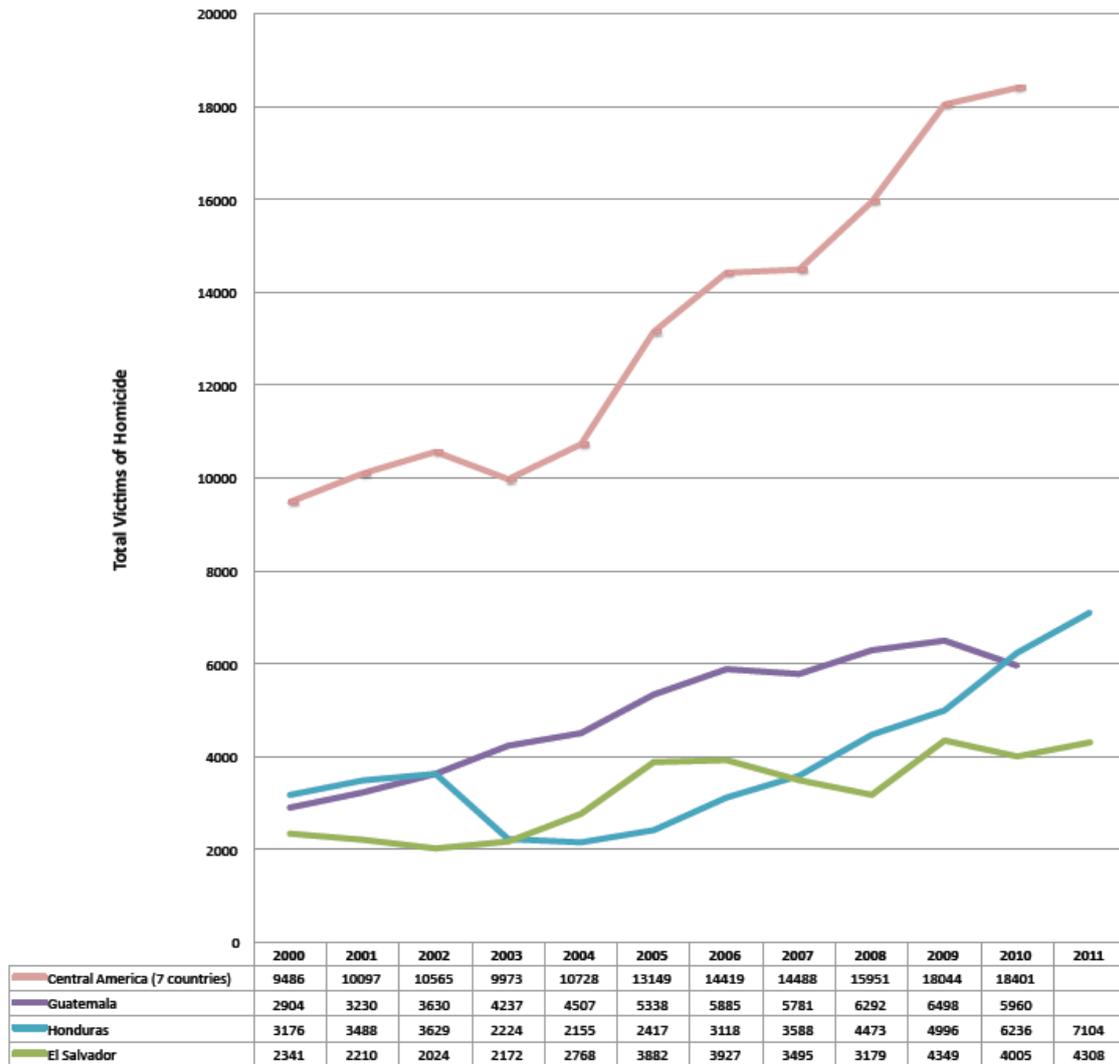
Fuente: OEA (2012). Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2012.

Figura 6. Tasas de homicidio intencional por 100.000 habitantes, 2000-2010



Fuente: OEA (2012). Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2012.

Figura 7. Centroamérica y países del triángulo norte: totales de homicidio intencional 2000-2011



Fuente: OEA (2012). Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2012.

Además de los esfuerzos fallidos que se efectúan en cada país, en Centroamérica los miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), han buscado desarrollar la “Estrategia de Seguridad de Centroamérica” cuyos contenidos apuntan a la prevención, al combate del delito, a la rehabilitación y al fortalecimiento institucional. Involucra un número importante de proyectos que significan una alta inversión de recursos, lo que se refleja en los costos económicos de la violencia en Centroamérica factor que, a no dudar, incide en las dificultades de esos países para avanzar en la solución de problemas con foco en la obtención de mejores niveles de desarrollo. Esta importante variable del efecto recursos se expone en la Figura 8.

Figura 8. Costos económicos de la violencia en Centroamérica

TIPO DE COSTO	GUATEMALA	EL SALVADOR	HONDURAS	NICARAGUA	COSTA RICA	CENTROAMÉRICA
Millones de US\$						
<u>Pérdidas en salud</u>	1281.30	1143.60	359.90	241.10	325.30	3351.20
Atención médica	69.30	81.90	23.80	43.80	10.10	228.90
Producción perdida	521.30	429.80	114.00	35.20	113.10	1213.30
Daño emocional	690.70	632.00	222.20	162.10	202.10	1909.00
<u>Costos institucionales</u>	305.10	284.90	239.30	86.50	221.30	1137.00
Seguridad pública	212.20	160.00	144.70	51.10	84.70	652.80
Justicia	92.90	124.90	94.60	35.30	136.50	484.20
<u>Gasto privado en seguridad</u>	459.40	328.80	176.00	124.00	150.30	1238.50
Hogares	135.20	72.00	44.00	31.00	37.60	319.80
Empresas	324.20	256.80	132.00	93.00	112.70	918.70
<u>Pérdidas materiales (transferencias)</u>	245.10	252.70	110.00	77.50	93.90	779.20
<b>TOTAL</b>	<b>2291.00</b>	<b>2010.00</b>	<b>885.20</b>	<b>529.00</b>	<b>790.80</b>	<b>6505.90</b>
Porcentaje del PIB						
<u>Pérdidas en salud</u>	4.30	6.10	3.90	4.50	1.50	3.90
Atención médica	0.20	0.40	0.30	0.80	0.00	0.30
Producción perdida	1.80	2.30	1.20	0.70	0.50	1.40
Daño emocional	2.30	3.40	2.40	3.10	0.90	2.20
<u>Costos institucionales</u>	1.00	1.50	2.60	1.60	1.00	1.30
Seguridad pública	0.70	0.90	1.60	1.00	0.40	0.80

Fuente: CIEPLAN (2012). *Violencia y Cohesión Social en América Latina*.

Sin embargo, en la actualidad no sólo existen problemas de seguridad en Centroamérica ya que estos fenómenos son extensivos al resto de las subregiones. No obstante, es posible identificar que la problemática de inseguridad común tiene, en el sur de América, otros niveles de desarrollo en cuanto a las formas de violencia y el tipo de organizaciones que perpetran estas actividades criminales.

Al respecto, estimamos que el cuadro que refleja más claramente la situación descrita, es aquel que entrega una comparación entre los diferentes países de América Latina y el Caribe; mide el homicidio tanto en número de víctimas como en el promedio de homicidios por cada 100.000 habitantes. Allí es posible observar altas tasas en Brasil, México, Colombia, El Salvador, Honduras, Jamaica, Venezuela,

Belize y también en Estados Unidos. En cuanto a los más altos índices a nivel de subregión, nuevamente la primera posición la ocupa Centroamérica con un 43,3 homicidios por cada 100.000 habitantes, seguido por el Caribe con 21,9 por cada 100.000 habitantes, mientras que en los países andinos, aunque son fuente del 90% de la cocaína del mundo, las tasas son menores que en las regiones antes citadas y los crímenes se vinculan más a la delincuencia común, con un menor nivel de violencia. En las figuras 9 y 10 se da cuenta pormenorizada por países y por regiones de las tasas que demuestran el nivel de inseguridad reflejado por los homicidios en la región y en cada país.

Figura 9. Homicidio intencional 2000-2011 (TOTAL)

COUNTRY	YEAR											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Antigua and Barbuda	5	7	5	5	4	3	11	17	16	16	6	
Argentina	2,653	3,048	3,453	2,876	2,259	3,166	3,049	3,151	3,558	2,336	2,237	
Bahamas	74	43	52	50	44	52	62	78	72	85	94	
Barbados	20	25	25	33	22	29	35	27	25	19	31	
Belize	41	64	87	67	79	81	92	97	103	97	129	
Bolivia	3,078	2,957	2,610	2,565	3,748	876	2,724	1,013	1,216	1,130	1,084	
Brazil	46,082	47,899	49,640	50,980	38,995	40,975	39,420	38,716	43,635	42,023	40,974	
Canada	546	554	582	548	624	594	559	539	555	540	492	
Chile	878	929	732	592	272	570	593	616	588	594	634	636
Colombia	25,681	26,311	27,829	21,918	18,888	17,234	16,274	16,381	15,250	17,717	17,459	
Costa Rica	249	262	261	300	265	338	348	369	512	484	527	
Dominica	2	1	9	8	8	8	5	7	7	13	15	
Dominican Republic	1,144	1,110	1,310	1,656	2,390	2,121	2,107	2,092	2,607	2,625	2,638	2,513
Ecuador	1,833	1,658	1,906	1,609	2,390	2,121	2,385	2,273	1,916	1,883	2,638	
El Salvador	2,341	2,210	2,024	2,172	2,768	3,882	3,927	3,495	3,179	4,349	4,005	4,308
Grenada	15	6	14	9	6	11	12	11	14	7	12	
Guatemala	2,904	3,230	3,630	4,237	4,507	5,338	5,885	5,781	6,292	6,498	5,960	
Guyana	76	80	143	209	131	142	163	115	158	117	139	
Haiti (*5)		1,382	1,764	1,939	1,342			496	494	612	703	
Honduras	3,176	3,488	3,629	2,224	2,155	2,417	3,118	3,588	4,473	4,996	6,236	7,104
Jamaica	887	1,139	1,045	975	1,471	1,674	1,340	1,583	1,611	1,683	1,442	1,133
Mexico	13,849	13,855	13,144	12,676	11,658	11,255	11,775	10,295	13,193	16,117	20,585	
Nicaragua	476	537	554	635	646	729	686	714	738	802	785	738
Panama	299	306	380	338	308	364	363	444	654	818	759	
Paraguay	995	1,314	1,372	1,285	1,209	1,076	934	906	942	848	741	
Peru	1,302	1,294	1,136	1,316	1,526	3,057	3,141	2,943	3,413	4,074	5,473	7,086
Saint Kitts and Nevis	3	6	5	10	11	8	17	16	23	27	20	
Saint Lucia	23	34	42	36	36	34	39	25	39	39	44	
Saint Vincent and the Grenadines	20	12	20	18	28	26	13	36	27	20	25	
Suriname	68	79	57	60	71	69	62	45	43	24		
Trinidad and Tobago	120	151	171	229	260	386	371	391	547	506	472	
United States	15,586	16,037	16,229	16,528	16,148	16,740	17,030	16,929	16,272	15,241	14,159	
Uruguay	214	218	231	197	200	188	203	194	221	226	205	199
Venezuela	8,053	8,703	10,639	12,622	9,716	9,964	12,257	13,156	14,584	13,986		
<b>AMERICAS ( 34 countries)</b>	<b>134,075</b>	<b>138,949</b>	<b>144,730</b>	<b>140,922</b>	<b>124,185</b>	<b>126,870</b>	<b>129,496</b>	<b>126,539</b>	<b>136,977</b>	<b>140,552</b>	<b>144,733</b>	
<b>Sub-regional data:</b>												
Caribbean (13 countries) (*1)	2,313	3,916	4,462	4,968	5,622	4,352	4,012	4,779	5,482	5,652	5,502	
Central America (7 countries) (*2)	9,486	10,097	10,565	9,973	10,728	13,149	14,419	14,488	15,951	18,044	18,401	
North America (3 countries) (*3)	29,981	30,446	29,955	29,752	28,430	28,589	29,364	27,763	30,020	31,898	35,236	
South America (11 countries) (*4)	90,913	94,490	99,748	96,229	79,405	79,438	81,205	79,509	85,524	84,958	85,594	

Fuente: OEA (2012). Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2012.

Figura 10. Tasa de homicidio intencional por 100.000 habitantes 2000-2011

COUNTRY	YEAR											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Antigua and Barbuda	6.5	8.9	6.3	6.2	4.9	3.6	12.9	19.8	18.4	18.2	6.7	
Argentina	7.2	8.2	9.2	7.6	5.9	8.2	7.8	8.0	8.9	5.8	5.5	
Bahamas	24.3	13.9	16.6	15.8	13.7	16.0	18.8	23.4	21.3	24.9	27.2	
Barbados	7.9	10.0	10.0	13.1	8.7	11.5	13.8	10.6	9.8	7.4	12.1	
Belize	16.3	24.8	33.0	24.8	28.6	28.7	31.9	32.9	34.2	31.6	41.2	
Bolivia	37.0	34.8	30.1	29.0	41.6	9.5	29.1	10.6	12.5	11.5	10.8	
Brazil	26.5	27.1	27.7	28.1	21.2	22.0	21.0	20.4	22.7	21.7	21.0	
Canada	1.8	1.8	1.9	1.7	2.0	1.8	1.7	1.6	1.7	1.6	1.5	
Chile	5.7	6.0	4.6	3.7	1.7	3.5	3.6	3.7	3.5	3.5	3.7	3.7
Colombia	64.6	65.1	67.7	52.5	44.6	40.0	37.2	36.9	33.9	38.8	37.7	
Costa Rica	6.3	6.5	6.4	7.2	6.2	7.8	7.9	8.3	11.3	10.6	11.4	
Dominica	2.8	1.4	12.7	11.3	11.3	11.1	6.9	9.6	9.6	17.6	19.5	
Dominican Republic	13.0	12.4	14.4	17.9	25.4	22.2	21.8	21.3	26.2	26.0	25.8	
Ecuador	14.9	13.3	15.1	12.6	18.5	16.2	18.1	17.0	14.2	13.8	19.2	
El Salvador	39.4	37.0	33.8	36.1	45.9	64.1	64.6	57.2	51.8	70.6	64.7	69.2
Grenada	14.9	5.9	13.7	8.8	5.9	10.8	11.7	10.7	13.5	6.7	11.5	
Guatemala	25.9	28.1	30.8	35.0	36.4	42.0	45.2	43.3	46.0	46.3	41.5	
Guyana	9.8	10.4	18.7	27.1	17.2	18.6	21.3	15.1	20.7	15.4	18.3	
Haiti		15.7	19.7	21.3	14.5			5.1	5.0	6.1	6.9	
Honduras	51.0	54.9	55.9	33.6	31.9	35.1	44.3	50.0	61.1	66.9	81.9	91.6
Jamaica	34.5	44.0	40.0	37.1	55.5	62.7	49.9	58.7	59.5	61.8	52.8	41.2
Mexico	14.1	14.0	13.1	12.5	11.4	10.9	11.3	9.8	12.4	15.0	18.6	
Nicaragua	9.3	10.4	10.6	11.9	12.0	13.4	12.4	12.8	13.0	14.0	13.5	12.6
Panama	10.1	10.2	12.4	10.8	9.7	11.3	11.0	13.3	19.2	23.7	21.6	
Paraguay	18.6	24.1	24.6	22.6	20.9	18.2	15.5	14.8	15.1	13.4	11.5	
Peru	5.0	4.9	4.3	4.9	5.6	11.0	11.1	10.3	11.8	14.0	18.6	24.1
Saint Kitts and Nevis	6.8	13.0	10.6	21.3	23.4	16.7	35.4	32.7	46.9	54.0	38.5	
Saint Lucia	14.7	21.5	26.4	22.4	22.2	20.6	23.4	14.9	22.9	22.7	25.3	
Saint Vincent and the Grenadines	18.5	11.1	18.5	16.7	25.7	23.9	11.9	33.0	24.8	18.3	22.9	
Suriname	14.6	16.7	11.9	12.3	14.4	13.8	12.3	8.8	8.3	4.6		
Trinidad and Tobago	9.3	11.6	13.1	17.5	19.8	29.3	28.0	29.4	41.0	37.8	35.2	
United States	5.5	5.6	5.6	5.7	5.5	5.7	5.7	5.6	5.3	5.0	4.6	
Uruguay	6.5	6.6	7.0	6.0	6.1	5.7	6.1	5.8	6.6	6.8	6.1	5.9
Venezuela	33.1	35.1	42.2	49.2	37.2	37.5	45.3	47.9	52.2	49.3		
AMERICAS ( 34 countries) (*1)	16.4	16.8	17.3	16.7	14.5	14.7	14.8	14.3	15.3	15.4	15.6	
Sub-regional data: (*1)												
Caribbean (13 countries) (*2)	16.4	17.2	19.3	21.2	23.7	23.7	18.5	19.3	21.9	22.3	21.9	
Central America (7 countries) (*3)	26.6	27.8	28.6	26.5	28.0	33.8	36.4	35.9	38.9	43.2	43.3	
North America (3 countries) (*4)	7.3	7.3	7.1	7.0	6.7	6.6	6.7	6.3	6.8	7.1	7.8	
South America (4 countries) (*5)	26.2	26.8	28.0	26.6	21.7	21.4	21.6	20.9	22.2	21.6	21.1	

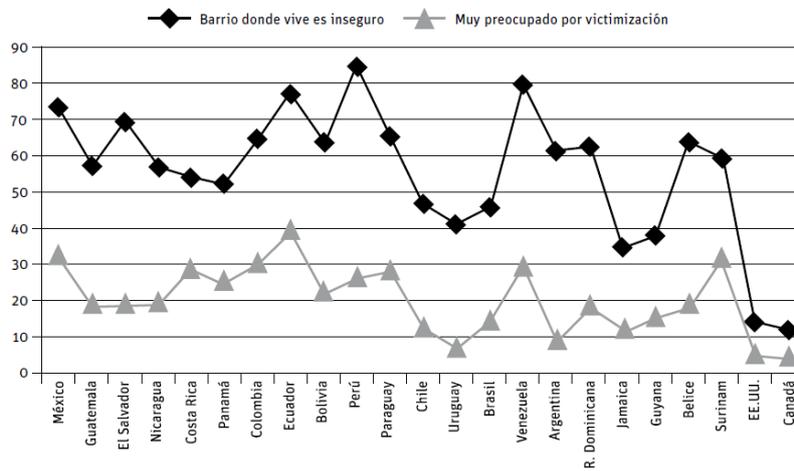
Fuente: OEA (2012). Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2012.

Sin duda, la persistencia de estas nuevas amenazas a la seguridad en los diferentes países es provocada por una *multicausalidad* donde se inscriben hechos que van desde la acción de las maras ya resaltada, el crimen organizado vinculado a la droga que se presenta en países como México y Centroamérica, y la acción guerrillera propia de Colombia. También alcanza a los países del sur de América, donde los ataques a la propiedad, los robos de vehículos y casas son frecuentes, sin que existan necesariamente grupos criminales organizados como sucede en Brasil. En síntesis, características de la problemática en la región como la *multicausalidad*, los diferentes modos de operar de las distintas organizaciones criminales, el tipo de organizaciones y sus propósitos, entre otros, no permiten delinear un objetivo único atribuible a los actores que propician y llevan adelante la violencia.

Sin embargo, hay tres efectos que constituyen factores comunes en la medición de las consecuencias de la violencia que se lleva a cabo en los países, independiente del grado de desarrollo y tipología de la criminalidad que cada uno experimenta.

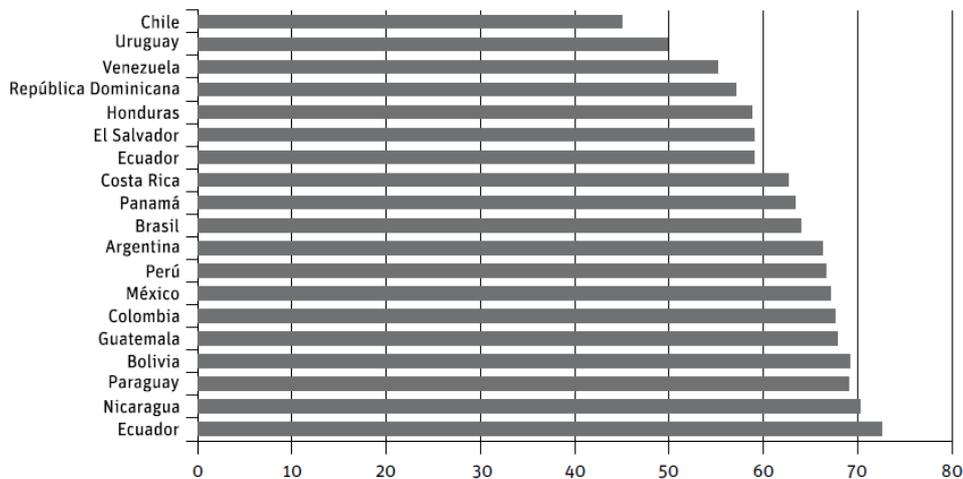
Desde esa perspectiva de efectos colaterales, en todos los países hay un importante nivel de temor vinculado a una preocupación por la victimización; adicionalmente, existe en toda la región un incremento en los niveles de desconfianza, por una parte en el gobierno y por otra parte en la justicia. Los siguientes gráficos (Figuras 11, 12 y 13) demuestran lo anteriormente expuesto. Cabe señalar que no siempre los países con mayores niveles de violencia tienen un más alto índice de desconfianza o temor, apreciación que obedece a factores de distinto tipo.

**Figura 11. Temor en sus múltiples aristas**



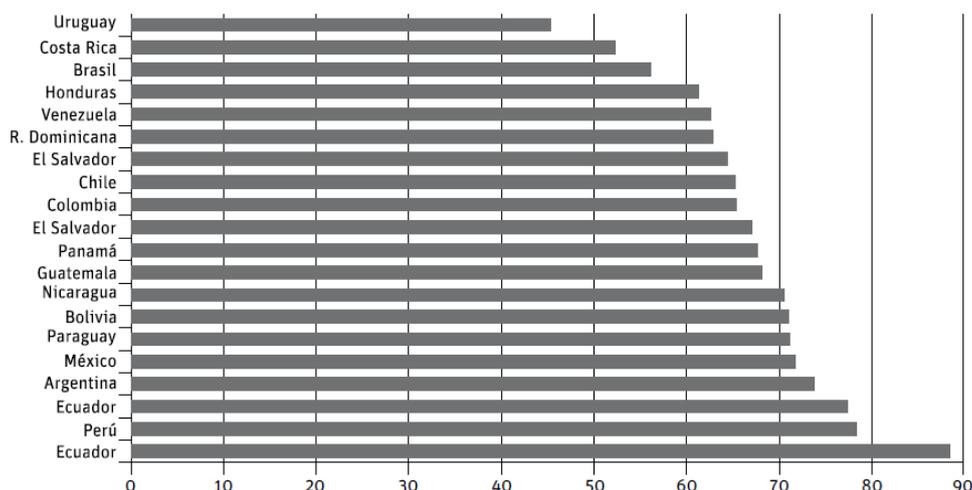
Fuente: LAPOP (2010). Barómetro de las Américas 2010.

**Figura 12. Desconfianza en el gobierno**



Fuente: Latinobarómetro (2010).

Figura 13. Desconfianza en la justicia



Fuente: Latinobarómetro (2010).

A las causales y expresiones de violencia hasta el momento desarrolladas, en América Latina se han producido en los últimos años crisis y violencia interna producto de la acción de algunos gobiernos que han buscado cambios que no siempre cuentan con el apoyo de la oposición, a gobiernos electos con proyectos de carácter refundacional, polarizando a la sociedad. Los casos más representativos estarían configurados por Venezuela y Bolivia.

En este último país, después del triunfo del Movimiento al Socialismo (MAS) que el año 2005 llevó al poder al Presidente Evo Morales, no se logró éxito en una Asamblea Constituyente en la cual se buscaba imponer la idea de un Estado Plurinacional y, por el contrario, en algunos departamentos se manifestaron expresiones de oposición, situación que generó antagonismos que devinieron en violencia activa. Esto dio como resultado, conflictos que escalaron a un nivel tal que exigieron la intervención de UNASUR y de la OEA lo que dio como resultado que en 2009 se aprobó una nueva Constitución votada por el 60% de la población, que dio una nueva estructura a la misma, una nueva organización del Estado, con énfasis en la representación de las minorías y autonomía indígenas<sup>17</sup>.

En Bolivia persiste el cultivo de la coca y todo lo que conlleva el mismo, en términos de lavado de dinero, tráfico de armas, robo de vehículos, y contrabando. En dicha perspectiva, se ve afectado Chile al ser buscado como país de tránsito, Argentina y Brasil, donde carteles de droga de ese país, según diferentes estudios, tienen vínculos de diverso carácter con Bolivia. Al respecto, puede establecerse que este factor marcará la agenda de seguridad entre Bolivia y sus vecinos en los próximos años.

17. Cabe mencionar que, a pesar de los conflictos sociales que han impactado fuertemente a Bolivia en los últimos años, el país ha logrado mantener su estabilidad política tras la reforma impulsada por el presidente Evo Morales desde 2006. Esta reforma ha incluido una profunda modificación de la Constitución, el fortalecimiento del rol del Estado en la economía y la aplicación de diversos programas sociales. El amplio apoyo popular resultante permitió que el presidente Morales fuese reelecto en 2009 con cerca de un 63% de los votos y nuevamente en las elecciones de 2014 donde obtuvo el 61% de los votos. Como consecuencia de los elevados precios de los productos básicos que exporta el país y una política macroeconómica prudente, la tasa de crecimiento promedió un 4,8% en los últimos diez años. Se han alcanzado importantes superávits en cuenta corriente desde 2003 y el balance fiscal pasó a ser positivo desde 2006. (Banco Mundial. *Bolivia: Panorama General*. Disponible en <http://www.bancomundial.org/es/country/bolivia/overview>).

Por su parte, tras un año y medio de la administración de Nicolás Maduro, Venezuela presenta la inflación más alta de Latinoamérica junto con una economía en recesión donde se han agudizado los problemas de suministro de productos básicos al mismo tiempo que la delincuencia recrudece y el precio del petróleo es uno de los más bajos en cuatro años. Esto ha traído fuertes consecuencias, tanto al gobernante como a su administración, que se evidencian en el 67,5% de rechazo a Maduro junto con las sucesivas protestas ciudadanas llevadas a cabo en los últimos meses. Esta tensión política y social, los altos niveles de inseguridad y la percepción del 81,6% que afirma que la situación del país es negativa, se ha visto aumentada tras la detención y encarcelamiento de Leopoldo López desde febrero de 2014, líder opositor que ostenta una popularidad del 45,6%, acusado de instigar las protestas de comienzos de año.

Junto a lo anterior, en cuanto a la delincuencia, según los autores Mathieu y Niño, se estima que la tasa actual de homicidios en Venezuela es de alrededor de 60 por cada 100.000 habitantes, siendo uno de los países más violentos del continente. A esto se añade el problema de la impunidad expresado en cifras que muestran que, de los casos de delitos comunes investigados en 2010, sólo en un 9,2% de ellos se contó con pruebas para llevar acusaciones y, en violaciones a los derechos humanos, sólo en un 2,9% de los casos. Al mismo tiempo, organismos no gubernamentales señalan que la impunidad es, en general, aún mayor que la declarada según datos oficiales, llegando al 97% de los casos<sup>18</sup>.

La situación de México ya ha sido analizada, sin embargo cabe resaltar que desde que asumió el Presidente Felipe Calderón en diciembre del año 2006 y hasta el término de su mandato, buscó una estrategia que prácticamente fue una declaración de guerra a los carteles de la droga debido a las nuevas medidas de empleo de las FF AA<sup>19</sup> para fines anteriormente tratados por las policías. Este procedimiento ha generado dudas razonadas en relación a su pertinencia en el marco de gobiernos democráticos y, por otra parte, de su efectividad. Muchos medios, expertos y analistas e incluso la misma sociedad civil criticaron la estrategia de ataque frontal al crimen organizado de Calderón que consistía en arrestar o abatir a los líderes de los cárteles. Estas críticas han sido adoptadas también por el actual Presidente de México, Enrique Peña Nieto, argumentando que este enfrentamiento no hace más que fomentar la violencia. Por el contrario, la política de seguridad de Peña Nieto se enfoca en reducir la violencia, el número de homicidios, secuestros, y extorsiones. No obstante, este enfoque en la política de seguridad ha tenido un fuerte revés y descrédito tras la desaparición de 43 estudiantes desde septiembre de 2014 en el marco de una protesta en la ciudad de Iguala (hechos que están siendo investigados) lo que ha provocado diversas manifestaciones en otras localidades del país. En las últimas semanas, este hecho ha agudizado la situación de inseguridad en México, así como también ha puesto nuevamente en boga, a nivel nacional e internacional, los profundos problemas de corrupción y los vínculos de instituciones gubernamentales con el narcotráfico, un hecho que parece crónico y que está altamente arraigado con una evidente debilidad institucional que afecta la eficiencia con la cual el Estado enfrenta estas situaciones.

Más allá de estas consideraciones, también cabe destacar el vínculo de Estados Unidos con México a través de la iniciativa *Mérida* que consideró 1.400 USD para los años 2008, 2009 y 2010; proyecto que ha tenido diversos obstáculos y cuyos resultados no han sido todo lo exitosos que se hubiese esperado<sup>20</sup>.

18. Mathieu, Hans y Niño G., Catalina (2011). "Venezuela, 2010: Entre los desafíos de la seguridad nacional y la seguridad ciudadana". En *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol), Bogotá, pp. 184.

19. Ver Alda M., Sonia (2012). Capítulo quinto: *La Participación Militar en el Combate contra la Violencia Criminal*. En *Los Desafíos de la Seguridad en Iberoamérica*, Cuadernos de Estrategia, Instituto Español de Estudios Extratégicos. Ministerio de Defensa.

20. Mathieu, Hans y Niño G., Catalina (2011). "México: Perspectivas de la estrategia del combate al crimen organizado, opinión pública y sociedad civil". En *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol), Bogotá, pp. 135.

La situación de Colombia y su evolución positiva, estuvo muy marcada por la administración del Presidente Álvaro Uribe, al término de cuyo mandato resulta indudable que la lucha contra la subversión había dado resultados positivos. Asumiendo el Presidente Juan Manuel Santos, la tarea de consolidar los logros obtenidos y buscando una solución que hiciese desistir a las FARC de mantener la lucha armada, se ha dado origen a un proceso de paz de difícil desarrollo que al menos ha avanzado, pero donde aún no es posible visualizar un éxito seguro<sup>21</sup>.

En Argentina, Perú, Uruguay y Chile, sin duda la situación de seguridad es de un nivel menor conforme a las estadísticas e informes detallados en este trabajo, constituyendo problemas la criminalidad, vinculada a los delitos comunes, la creciente influencia de los fenómenos migratorios, conflictos internos provocados por movimientos sociales y temas recurrentes de seguridad producidos por desastres naturales, lo que se vio expresado en gran magnitud tras el terremoto que sacudió a Haití el 12 de enero de 2010 y que ocasionó pérdidas humanas y materiales sin precedentes en el hemisferio. Los efectos del terremoto agravaron los ya graves problemas sociales, económicos y políticos del país, sumando, a un panorama de por sí muy complejo, epidemias, elecciones fraudulentas y dificultades en la reconstrucción y democratización<sup>22</sup>.

#### 4. Análisis crítico de la situación existente y los procedimientos adoptados

El estado de la situación de seguridad en América Latina y el Caribe que hemos reseñado, sin duda no es motivo para estar optimistas. La amplia gama de *nuevas amenazas* de las que hemos dado cuenta; la *multicausalidad* a la que se ha hecho referencia; los perniciosos efectos políticos, sociales, económicos, como asimismo el deterioro a la confianza en las instituciones y los altos niveles de percepción de inseguridad de la ciudadanía, constituyen peligrosas variables que afectan a amplios sectores incidiendo en la gobernabilidad y en el respeto a los DD HH. Factor aparte, para dejar constancia de la peligrosidad que reviste una situación como la descrita, lo constituye el hecho que la mayoría de los gobiernos y las iniciativas regionales no han logrado los éxitos esperados, lo que se ve reflejado en que la situación adquiere en general un carácter estacionario que impide vencer los flagelos, especialmente en la sub región de Centroamérica y el Caribe.

Las recetas con las cuales los gobiernos de la región han operado presentan diversas características. Basados en esa premisa, los distintos Estados han tomado diferentes medidas para hacer frente al inventario de nuevas amenazas. Hasta antes que ellas existieran, se asumía que las FF AA enfrentaban las situaciones de conflicto que pudieran devenir en crisis con componentes bélicos con potencial de

21. Tras casi medio siglo de conflicto armado entre el gobierno de Colombia y las FARC, el que ha ocasionado cerca de 300.000 muertes, en octubre de 2012 se da un paso importante para la seguridad en el país. Ambas instituciones inician conversaciones formales de paz mediante jornadas de diálogo y negociación con el fin de buscar una solución al conflicto, instancia que fue inaugurada en Oslo y posteriormente derivada a la Habana, con intervenciones de Chile y Venezuela en el proceso de mediación. Estas conversaciones sugieren que, a pesar de que persisten serios desafíos, es probable que la iniciativa pueda poner fin al conflicto armado entre las partes. No obstante, en la actualidad las negociaciones están detenidas ya que las FARC rechazan el Marco Jurídico para la Paz, instrumento de justicia transicional que ha sido aprobado por el Congreso y la Corte Constitucional, así como también el referéndum sobre el acuerdo de paz, propuesto por el Presidente Santos.

22. Mathieu, Hans y Niño G., Catalina (2011). "Amenazas a la Seguridad en el Caribe: redes criminales y desastres". En *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol), Bogotá, pp. 61.

guerra o uso de la fuerza, mientras que los temas de seguridad interna los asumían las Policías, y los flagelos de la pobreza, las catástrofes, la inequidad y otros de esa naturaleza, eran un asunto político. Sin embargo, al escalar la conflictividad por problemas como la droga, la criminalidad, la permeabilidad, sumado a los asuntos relativos a migrantes, como la trata de personas o el contrabando donde las policías se han visto sobrepasadas, se produjo un cambio en los Estados en que la situación era más apremiante.

Fue así como en Guatemala, Honduras, El Salvador, México, Colombia e incluso Brasil, entre otros, al combate de la inseguridad se sumaron por mandato de gobiernos democráticos, las FF AA en una revitalización de un concepto de *seguridad nacional* que ya no se orientaba al actuar político de esas instituciones sino a un empleo decidido contra aquellas fuerzas que las policías no habían podido controlar y en que la justicia estaba impedida de aplicar la ley a quienes cometían delitos que caían en la impunidad.

Al estudiar los textos constitucionales, otras leyes y la forma como los gobiernos de la región han definido si las FF AA participan en la definición que hacen de sus competencias, es posible establecer, en los principales casos que hemos analizado, lo siguiente:

- En 5 países, las FF AA son garantes constitucionales (Bolivia, Brasil, Colombia, Honduras y Nicaragua). Es decir, cumplen un rol de tutelaje político de la institucionalidad vigente.
- En 4 países de la región, las FF AA tienen responsabilidades frente a la inestabilidad política (Bolivia, Paraguay, Nicaragua y México). Se puede convenir que son un instrumento para enfrentar amenazas internas que pueden ser de muy diferente connotación y formar de actuar.
- En 12 países, las FF AA participan en al menos una de las formas propias de asuntos policiales (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela, Guatemala, Honduras, Nicaragua y México).
- En 6 países, las FF AA participan en el control o vigilancia de la frontera (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú).
- Los únicos países en los cuales las FF AA tienen por misión el apoyo al orden público, sin que medie un estado de excepción constitucional, son: Colombia, Ecuador, Venezuela y Guatemala.

Existen diversas interpretaciones a formas tan amplias de buscar la seguridad. A la ya mencionada duda de haber obtenido los resultados esperados, se une un tema conceptual de la máxima importancia. Lo plantea John Griffiths S. señalando que, pretender que todo fenómeno afecta la seguridad es monopolizar una función del Estado que pasa a ser omnipresente.

A la noción anterior que une la inconveniencia que la seguridad se mezcle en temas de desarrollo habría que agregar, desde nuestra perspectiva, que también es poco doctrinal<sup>23</sup> que la seguridad, la defensa y las FF AA asuman tareas de carácter policial.

23. La referencia a poco doctrinal se basa en el hecho que la visión clásica de la función y roles de las FF AA en un contexto democrático se circunscribe a tareas propias de lo militar vinculadas al resguardo de la soberanía, mantención de la paz, disuasión y actividades del ámbito defensa como asimismo operaciones mantenimiento o imposición de la paz con mandato de la ONU. Ello está consignado en los documentos que rigen en cada país la misión de las FF AA. Sin embargo en la actualidad hay Estados que a través de sus gobiernos deciden ir más allá de ese tipo de misiones y le entregan a las FF AA responsabilidades de carácter policial e incluso políticas o sociales a pesar que esas funciones normalmente no cuentan con una expresa mención en las leyes como tareas que correspondan a las instituciones de la defensa.

Pese a lo anteriormente expuesto, debemos dejar constancia que los gobiernos que han definido el empleo de las FF AA en funciones policiales, en general lo han hecho ya que lo visualizaron como el último recurso a fin de detener una amenaza que, de persistir, habría provocado un estado fallido comprometiendo gravemente el desarrollo y la gobernabilidad.

De allí que resulta de vital importancia encontrar fórmulas para enfrentar las situaciones de alta inseguridad de las cuales hemos dado cuenta pero, al mismo tiempo, encontrar una forma de hacerlo que evite la militarización de la política y de la seguridad lo que de persistir, deteriorará la democracia, desperfilará a las FF AA de sus tradicionales funciones y roles, e impedirá acometer un proceso de potenciamiento y mejoramiento del actuar político y judicial, como asimismo una revitalización de las policías.

---

## 5. Hacia un actuar coherente en América Latina orientado a enfrentar la crisis de inseguridad

La estrategia dominante ha sido asumir el concepto de *seguridad ampliada* donde caben desde la guerra hasta fenómenos como la pobreza, la subversión, el narcotráfico, los desastres naturales y otros. De hecho, todos los países han afirmado y aprobado el concepto de seguridad *multidimensional* y a nivel regional se acepta ese marco conceptual. Al respecto concordamos con ello, sin embargo debemos hacer algunas precisiones.

Es valioso que se hayan sistematizado las diferentes amenazas a la seguridad a fin de ponerlas en el radar, ya que todas ellas deben ser enfrentadas, y así poder visualizar que muchas se encuentran vinculadas o son causas provocadoras de otras, como por ejemplo la pobreza y la falta de educación, factores que inciden en la drogadicción y en la criminalidad. Con esto, lo que se requiere, lejos de ver como un fenómeno único el inventario de nuevas amenazas, pensamos que los gobiernos deben enfrentar y estudiar cada cual para entender su propia lógica y sus propios y diferentes contenidos con el fin de encontrar formas, instituciones, leyes y medidas de control que conduzcan y deriven a políticas específicas para prevenir y combatir cada cual. En el fondo, bajo un mismo sombrero se esconden muchas realidades y cada una debe tener un tratamiento propio en el marco de una estrategia global y esa es una tarea pendiente necesaria de asumir.

Al no haberlo hecho se ha tendido a sobre simplificar la solución traspasando a las FF AA y a la acción policial, cada vez más militarizada, el control de la inseguridad lo que además de alejarse de la recta doctrina nos ha llevado a resultados que, aunque son algo mejores, todavía son escasos y efímeros. A nuestro juicio, las FF AA temporalmente pueden coadyuvar a enfrentar el problema en el menor tiempo posible y sólo para dar el espacio a fin que la decisión política encuentre la forma de potenciar la política, la justicia y a las fuerzas policiales para que, en un actuar coherente y conjunto, reasuman su tarea con alto grado de legitimidad política y medios para hacerlo, dotados de apoyo en acciones judiciales que hagan factible el actuar exitoso contra aquellos que transgreden el orden y la ley en cualquiera de sus formas.

Desde esa perspectiva, nos parece que hay tres niveles muy claros para brindar seguridad. En primera instancia identificamos el nivel político, responsable de la estrategia global y del diseño de políticas públicas de amplio espectro que deben ser capaces de enfrentar cada una de las amenazas con dedicación indelegable sobre los factores de inseguridad que constituyen causalidades para otras formas de inseguridad tales como la pobreza, la inequidad, la falta de educación, la precariedad en las normas judiciales, las debilidades en el apoyo a salud y en fin, toda amenaza de carácter social, las que de no ser resueltas serán gatillantes de expresiones de violencia.

Un segundo nivel corresponde a la Justicia y a las Policías encargadas, de acuerdo a la estrategia global, de enfrentar todas las amenazas que impliquen transgresión al orden establecido y a la ley. Ellos son los encargados de la criminalidad, de la violencia callejera, de las manifestaciones que no respetan el orden público, del control del narcotráfico y la droga, como asimismo, de todo ese tipo de amenazas donde movimientos separatistas, migratorios, expresiones de minorías que usan la fuerza para obtener sus resultados o manifestaciones de violencia política, deben ser asumidas por los organismos policiales y llevados ante la justicia de acuerdo a una legislación acorde a los tiempos que se viven.

Como tercer actor, sin duda se encuentran las FF AA cuyas tareas deben inscribirse en la esencia de la razón de su existencia. Es así que, en un Estado en forma, a ellas les compete la Defensa que resguarde la soberanía, logre la disuasión, apoye operaciones de paz, se emplee en situaciones de catástrofes y se constituya como un actor que coopere al desarrollo nacional y a la cohesión social en áreas donde se requiera, por parte del gobierno democrático, reforzar estos aspectos. Adicionalmente, en la lucha contra el narcotráfico y ese tipo de flagelos, sin duda podrán contribuir con inteligencia residual cuidando no entrar a escenarios que no les son propios y menos utilizar medios que atenten contra la legislación que les debería impedir vulnerar las libertades de sus conciudadanos.

Un actuar de las características definidas exige a nivel estatal Estados emprender procesos educativos profundos orientados a una nueva cultura que brinde una base valórica y conductual a la sociedad en todas sus edades, que revierta las peligrosas tendencias que hoy se observan y que llevan a las personas a actuar delictivamente. Si ello no sucede, sólo se reaccionará punitivamente en circunstancia que lo que se requiere es dar vida a una cultura de respeto a los seres humanos, a la propiedad, a los derechos humanos, a las formas de vida y al pleno cumplimiento de los deberes que todo ciudadano debe asumir con respecto a su país y a sus habitantes.

En el marco de una estrategia global, una legislación propia de la situación de seguridad que afecta y marca el siglo XXI es del todo necesaria. Hoy, leyes, instituciones, normas, sistemas penitenciarios, procedimientos policiales, control de personas, sistemas aduaneros, espacios y formas que hacen sus trabajos los medios de comunicación y tantas otras materias, abren espacios para que quienes atentan contra la seguridad puedan hacerlo impunemente aprovechando vacíos que les permiten fomentar, difundir y actuar de las maneras que generan inseguridad en muchas de las formas descritas. Sólo a modo de ejemplo, una mala legislación tributaria sin duda abre espacios para la inequidad y, en el otro extremo, la falta de normas que definan una política vinculada a la droga y sus efectos, propicia el aumento de la producción, consumo y tráfico de droga. Es decir, toda la legislación debe ser revisada globalmente a fin de cerrar los espacios que abren las posibilidades de generar elementos que redundarán en generar inseguridad en cualquiera de sus formas.

---

Finalmente creemos que sin duda lograr seguridad es un problema nacional de cada Estado. Sin embargo, el actuar de personas y organizaciones que provocan inseguridad no tiene fronteras. De allí la necesidad de complementar el actuar de cada Estado en el ámbito de lo multilateral. En este sentido hay graves déficits en América Latina donde además debería resolverse la visión antagónica de algunos países con EE UU y de esta potencia con esos países ya que nadie debería quedar excluido de un actuar coordinado, respetuoso de la soberanía de cada cual pero orientado a combatir unitariamente un flagelo que a todos afecta.

Sin duda la tarea no es fácil, sin embargo, es posible de asumir. La comprensión de la realidad existente es un primer paso y esperamos que este documento aporte a cuantificar el problema existente. Cuando ello se ha hecho, si existe voluntad política para acometer la tarea, es posible hacerla.

---

## Bibliografía

Alda M., Sonia (2012). *Capítulo quinto: La Participación Militar en el Combate contra la Violencia Criminal. En Los Desafíos de la Seguridad en Iberoamérica, Cuadernos de Estrategia, Instituto Español de Estudios Extratégicos. Ministerio de Defensa.*

Banco Mundial. *Bolivia: Panorama General. Disponible en <http://www.bancomundial.org/es/country/bolivia/overview>*

BBVA Research (2012) *Desaceleración Global y Recesión en Europa. Situación Global – Primer Trimestre de 2012. Madrid, 9 de Febrero de 2012. [https://www.bbva.com/KETD/fbin/mult/120209\\_Desaceleracionglobalyrecesioneneuropa\\_tcm346-286438.pdf?ts=2862012](https://www.bbva.com/KETD/fbin/mult/120209_Desaceleracionglobalyrecesioneneuropa_tcm346-286438.pdf?ts=2862012)*

Briones R., Daniela (2013), *América Latina: desafíos para la integración en seguridad y defensa. Instituto Español de Estudios Estratégicos.*

Cheyre, Juan Emilio (2013). *Chapter 2: Characteristics of and Influences on the Armed Forces during Democratic Transition in Latin America, en Military Engagement, Influencing Armed Forces Worldwide to Support Democratic Transitions, Volume II: Regional and Country Studies, Brookings Institution Press, Washington D.C.*

Córdova, Ricardo. "Crimen e Inseguridad en Centroamérica: una lectura desde las encuestas de opinión. En *Violencia y Cohesión Social en América Latina*, CIEPLAN, 2012, pp. 105.

"Declaración de Nuevo León" de la Cumbre Extraordinaria de las Américas de Monterrey, 2004.

Disponible en: [www.tbdialogue.org/PublicationFiles/Crime%20and%20Violence%20-%20Rojas.pdf](http://www.tbdialogue.org/PublicationFiles/Crime%20and%20Violence%20-%20Rojas.pdf)

Griffiths S., John (2007). *Seguridad Hemisférica en América Latina. Alcances y Proposiciones. Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad. Georgetown University – Universia, vol. 1 num. 1, pp. 94.*

Griffiths S., John (2011). *Teoría de la Seguridad y Defensa en el Continente Americano. Análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile. Santiago RIL Editores, 2011.*

*International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS).*

Leal B., Francisco (2001). *Capítulo 1: La Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina, en La Seguridad Nacional a la Deriva: del frente nacional a la posguerra fría, Serie Coediciones Universidad de los Andes – FLACSO, Ecuador.*

Mathieu, Hans y Niño G., Catalina (2011). "Venezuela, 2010: Entre los desafíos de la seguridad nacional y la seguridad ciudadana". En *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol), Bogotá, pp. 184.*

Mathieu, Hans y Niño G., Catalina (2011). "México: Perspectivas de la estrategia del combate al crimen organizado, opinión pública y sociedad civil". En *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol), Bogotá, pp. 135.*

Mathieu, Hans y Niño G., Catalina (2011). "Amenazas a la Seguridad en el Caribe: redes criminales y desastres". En *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol), Bogotá, pp. 61.*

OEA (2003). *Conferencia Especial sobre Seguridad. Ciudad de México, México 27-28 de octubre, 2003. Disponible en: [www.oas.org/csb/ces/documentos/ce00339s02.doc](http://www.oas.org/csb/ces/documentos/ce00339s02.doc)*

Ribando S., Clare (2013). *Gangs in Central America. Congressional Research Service, pp. 3.*

World Bank (2011). *Crime and Violence in Central America: A Development Challenge.*