

Capítulo segundo

Los cambios en América Latina, implicaciones para la seguridad

Sonia Alda Mejías

Resumen

En este momento en que la región ha iniciado un nuevo ciclo económico y son previsible posibles cambios de carácter político, conviene estar particularmente atentos a los mismos, con el fin de analizar hasta qué punto esta nueva coyuntura afectaría a la seguridad, una cuestión trascendental si consideramos que América Latina es la región más violenta del mundo.

Sin embargo, todo indica que la ralentización o crisis económica que ya se está experimentando en la región o los posibles cambios de liderazgo político no sean tan determinantes, aunque influyan en la evolución de los índices de violencia. Hay elementos estructurales relacionados con la gobernabilidad y la debilidad institucional que son más importantes para explicar y entender los niveles de criminalidad existentes. De no resolverse este problema, los índices se mantendrán o podrán ascender en una coyuntura económica, social y política desfavorable.

Palabras clave

Violencia, criminalidad, cambios económicos y políticos, gobernabilidad, debilidad institucional.

Abstract

At this time the region has initiated a change in the economic cycle are predictable and possible changes of a political nature, it should be particularly attentive to them in order to analyze to what extent this new situation would affect safety. An important question considering that Latin America is the most violent region in the world.

However, it appears that the slowdown or economic crisis already experiencing the region or possible changes in political leadership are not decisive, but influence the evolution of the rates of violence. There are structural elements related to governance and institutional weaknesses that are most important to explain and understand the levels of crime. If not resolved this issue, the indices will remain or may amount to an economic situation, social and unfavorable political.

Key words

Violence, crime, economic and political changes, governance, institutional weakness.

Introducción

Desde hace unos meses se ha abierto una reflexión en torno a los cambios que se están dando en América Latina. Se plantea incluso si contemplados, en conjunto, podrían significar el inicio de un nuevo ciclo. Mientras que para algunos analistas lo es, otros consideran que, si bien no hay duda respecto al ámbito económico, en el político es una afirmación un tanto precipitada y que la mejor actitud posible es «*seat and wait*»¹. Ciertamente es preciso ser cauto; de acuerdo a la diversidad –característica de la región– no es posible hacer generalizaciones, ya que desde el punto de vista político, económico y social las situaciones, por países, son muy diversas.

Planteadas estas salvedades, lo cierto es que ya hay suficientes indicadores y otros inminentes que, desde diferentes ámbitos, ponen de manifiesto un cambio que nos permite formular determinados interrogantes. En este capítulo el principal objetivo es analizar hasta qué punto las transformaciones de diferente naturaleza que están teniendo lugar, tanto económicas como políticas, van a tener algún tipo de repercusión en el escenario de seguridad tanto interestatal o intraestatal, en los niveles de violencia y criminalidad y/o si podrían suponer un cambio en las políticas de seguridad aplicadas hasta el momento. Esta cuestión es trascendental si consideramos, que América Latina es la región más violenta del mundo.

Ciertamente hasta hace muy poco, durante la década de 2003-2013, la región ha sido calificada como región emergente. Todos los indicadores eran positivos y las cotas de crecimiento y prosperidad inéditas, consolidación democrática, estabilidad política, bonanza económica, reducción de la pobreza, de la desigualdad y crecimiento y fortalecimiento de las clases medias.

En este contexto, también se llevaron a cabo diferentes proyectos de integración, bajo el liderazgo de Brasil y de Venezuela, y con el apoyo de gobiernos con coincidencias ideológicas, se logró impulsar un nuevo regionalismo que afirmó la autonomía de la región, como la UNASUR, el ALBA o la CELAC².

¹ NÚÑEZ: Rogelio «América Latina Elecciones: señales de un cambio político», *Infolatam*, 16/12/2014, <<http://www.infolatam.com/2014/12/16/america-latina-lanza-senales-de-cambio-de-ciclo-politico/>>; «América Latina: ¿giro político y fin del populismo?», *Wharton*, University of Pennsylvania, 21/02/16; MALAMUD, Carlos: «América Latina 2016: ¿Cambio de ciclo o agotamiento del modelo?», *Infolatam*, 17/01/2016, <<http://www.infolatam.com/2016/01/17/america-latina-2016-cambio-de-ciclo-o-agotamiento-del-modelo/>>.

² Sobre las características comunes de este regionalismo, SANAHUJA, José Antonio «Regionalismo posliberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR», en Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Jr.: «El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos», Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires, 2012, págs. 19-73. CIEN-FUEGOS, Manuel y SANAHUJA José Antonio (coords.): *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, CIDOB, Barcelona, 2010; Sobre el ALBA, J. Altmann (ed.):

En este contexto descrito, de liderazgo y consensos regionales, estabilidad política y prosperidad económica, el único indicador negativo ha sido la violencia intraestatal, de acuerdo a una tendencia que no ha dejado de ser ascendente y que ningún gobierno ha sido capaz de invertir. El PNUD pone de manifiesto de manera muy expresiva ambas dinámicas, ya que «en la última década, América Latina ha sido el escenario de dos grandes expansiones: la económica y la delictiva»³.

Después de esta década hay cambios que, desde 2013, empezaron a alertar a los organismos internacionales quienes comenzaron a advertir del inicio de un proceso de ralentización e incluso crisis económica, según qué países. Al mismo tiempo empezó a hacerse visible la progresiva deslegitimación de gobernantes, partidos políticos, así como el descontento de las clases medias emergentes. No solo eso ha tenido lugar, también modificaciones en el equilibrio regional. El decaimiento del liderazgo brasileño, inmerso en una importante crisis política y económica, el colapso político y económico de Venezuela o las dificultades de Argentina.

Por este motivo, el principal objetivo de este artículo es contemplar hasta qué punto esta nueva situación, si no cambio de ciclo, puede afectar a los niveles de criminalidad. El objetivo se justifica ya que, si en la mejor coyuntura posible, la región ha experimentado un incremento en relación a la criminalidad, en general, y muy particularmente en relación al crimen organizado, ¿en qué medida la nueva coyuntura puede empeorar estos problemas de seguridad?, ¿conducirá el empeoramiento de los indicadores políticos, económicos y sociales necesariamente a un empeoramiento de la situación de inseguridad?

Bajo el concepto de seguridad humana la realidad política, económica y social, la gobernanza y la gobernabilidad afectan directamente a la seguridad y esta a su vez a todos los ámbitos de la sociedad. Debido a ello, conviene contemplar en qué medida la seguridad se verá afectada tanto por los cambios que tengan lugar a nivel tanto interestatal como intraestatal.

América Latina, la región más violenta del mundo

Los datos sobre violencia y criminalidad y el nivel de implantación del crimen organizado son una permanente preocupación para ciudadanos y gobiernos. De hecho, durante la década 2003-2013 ha sido una preocupación prioritaria para la mayoría de los habitantes de los países de la región. Ante una situación como esta, conviene tener presente hasta qué punto el advenimiento de un periodo con dificultades económicas –previsibles– el malestar

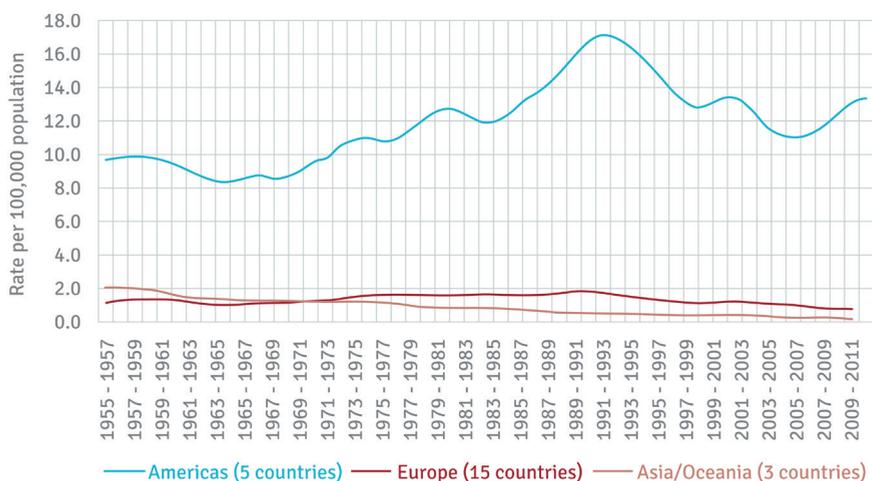
América Latina y el Caribe. ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional? Teseo/FLACSO, Buenos Aires, 2011.

³ PNUD: «Seguridad ciudadana con rostro humano, Informe regional de desarrollo humano, 2013-2014», <<http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>>.

de las nuevas clases medias afectadas por la nueva situación económica, los altos índices de criminalidad y la alta implantación del crimen organizado podrían incidir y en qué sentido.

Según manifiesta el coordinador de Seguridad Ciudadana para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, Rodrigo Serrano-Berthet, la región concentra casi el 9% de la población mundial, pero padece más del 30% de los homicidios. Siete de los diez países con las tasas más altas de homicidio en el mundo están en la región y si tomamos las 50 ciudades con mayores tasas de homicidios en el mundo, 42 son latinoamericanas, incluyendo las primeras 16⁴.

Pese a todo, la distinción estadística, por subregiones y por países, permite poner de manifiesto que las tasas de violencia no son iguales. Centroamérica es la región más violenta, le sigue Sudamérica y por último el Caribe, así lo muestran los datos de 2013, aunque estas diferencias vengán dándose desde hace más de una década.

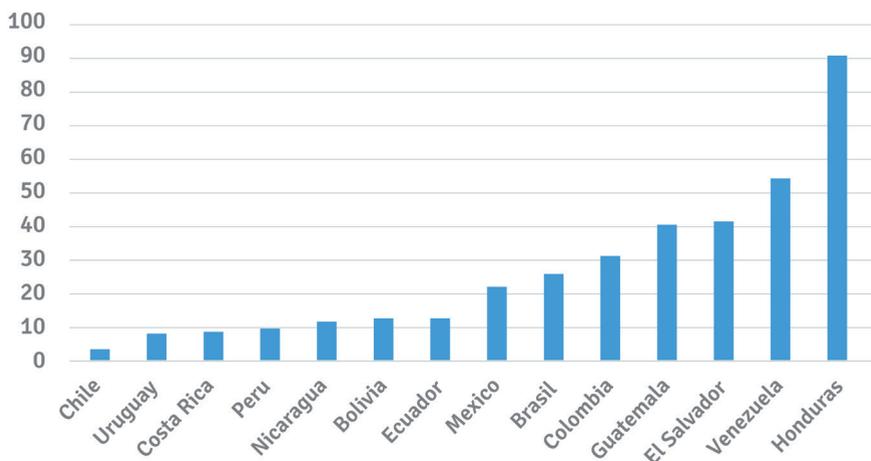


Source: UNODC Homicide Statistics (2013) and WHO Mortality Database.

Índice de homicidios, por cada 100.000 habitantes, por subregiones.

Estas diferencias son aún mayores si contemplamos los datos por países. También en este ámbito es preciso señalar cifras muy dispares, como en la subregión sudamericana. Una tasa se considera preocupante y grave cuando se alcanzan los 20 homicidios por cada 100.000 habitantes y como puede observarse en el gráfico de barras siguiente hay varios países que superan ese límite.

⁴ «Entrevista a Rodrigo Serrano», *El País*, 11/02/2014, <http://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/11/actualidad/1392136525_718506.html>.



Homicidios por cada 100.000 habitantes por países en América Latina.
Fuente: «Global Study on Homicide». 2013. Elaboración propia.

Honduras es el más país más violento del mundo, con una tasa de 90,4 homicidios por cada 100.000 habitantes sobre la base de datos de 2013. Le siguen Venezuela, con 53,7, El Salvador, con 41,2 y Guatemala. Hay otros países que, aunque no alcanzan tan alto número de homicidios, se mantienen por encima de los 20 homicidios. Colombia, con 30,8; Brasil, con 25,2, o México, con 21,5, superan este umbral.

La comparación en este caso es de gran utilidad, pues nos permite tener más referencias para medir la gravedad de la inseguridad y de la violencia en cada país. Además de los casos citados, se encuentran aquellos, que, en sentido contrario, tienen las menores tasas de homicidios. Entre estos cabría destacar Chile, Uruguay y Costa Rica, países que se encuentran por debajo de los 10 homicidios por cada 100.000, ya que tienen 3,1, 7,9 y 8,5, respectivamente⁵.

Entre los países más violentos, con más de 20 homicidios, y los menos, por debajo de 10, se encontraría un grupo intermedio, que alcanzan o superan los 10 homicidios. Este es el caso de Nicaragua, Bolivia y Ecuador. Todos ellos están lejos de la cifra de 20, considerada como muy preocupante, aunque no dejan de ser altas. El caso peruano no alcanza, por unas décimas, los 10 homicidios, ya que tiene 9,6, y sin embargo posee la percepción de inseguridad por barrio más alta de toda la región. No obstante, todos los latinoamericanos tienen una alta percepción de inseguridad, tanto que es en el subcontinente donde los ciudadanos se encuentran más inseguros, en comparación con el resto del planeta. Lo cierto es que, de los tres grupos diferenciados, el que padece mayor número de homicidios es el más numeroso.

⁵ «Global Study on Homicide», 2013.

Incertidumbres, retos y posibles crisis

En esta situación y adoptando la seguridad como objeto de análisis, conviene seguir con atención las actuales novedades que se están dando o pudieran darse. Como ya se ha mencionado, tanto en el ámbito interestatal como intraestatal se aprecian cambios de mayor o menor profundidad que podrían contribuir a modificar los diferentes escenarios de seguridad en la región.

En el ámbito político, cabe destacar el final del kirchnerismo en Argentina, con la elección de Mauricio Macri, la crisis del régimen chavista en Venezuela, bajo la presidencia de Nicolás Maduro, la retirada de Rafael Correa, en Ecuador, como candidato a las próximas elecciones, el fracaso del referéndum boliviano mediante el cual Evo Morales aspiraba a ser reelegido por cuarta vez consecutiva o el ensimismamiento de Brasil, ante su profunda crisis política y económica interna. Estos cambios iniciales pueden tener ya efectos en las relaciones interestatales⁶ y en los posibles acuerdos o desacuerdos subregionales o regionales para impulsar el proceso de integración, tan necesario en este momento.

Es difícil por tanto afirmar la existencia de una tendencia mayoritaria de gobiernos de izquierda o de derecha, pero ciertamente, en la década pasada han coincidido, particularmente en Sudamérica, gobiernos de izquierda y populismo también de izquierda. Sin embargo, de acuerdo a los cambios señalados y a los síntomas de cansancio mostrados por la ciudadanía ante la reelección de presidentes, todo parece indicar que al menos la influencia de estos gobiernos iría en descenso, cuando no, que a corto y medio plazo acabarían siendo finalmente derrotados en las urnas.

En el ámbito económico, el cambio de ciclo se encuentra en marcha. La caída de la demanda de crisis de materias primas ha incidido de manera directa e inmediata en el descenso de los índices de crecimiento, debido a la estructura agroexportadora de las economías latinoamericanas. De la situación económica y de la manera de enfrentar la crisis dependerán no solo los datos macroeconómicos, sino también el mantenimiento de los logros sociales alcanzados durante la década de expansión. El gran reto es conservar la reciente clase media surgida en este periodo y evitar el aumento de la pobreza y de la desigualdad. Por el momento está en duda si las políticas públicas implantadas podrán sostenerse, ante la reducción de los ingresos de los Estados latinoamericanos.

Un problema antiguo, pero visualizado en los últimos meses y motivo de protesta para la ciudadanía es la corrupción. En muchos países es un pro-

⁶ Por el momento han tenido lugar dos gestos que hasta el momento eran impensables como las críticas vertidas por el presidente Macri y el presidente Temer a la existencia de presos políticos y la violación de derechos humanos en Venezuela, bajo la presidencia de Nicolás Maduro.

blema sistémico y de manera indirecta y directa afecta igualmente a la seguridad. La corrupción hace posible que los Estados acaben protegiendo y no combatiendo el crimen organizado, una de las principales amenazas de la región.

En definitiva, aunque es difícil afirmar si se abre un nuevo ciclo en todos los ámbitos, lo cierto es que sí se detectan suficientes cambios como para replantearse si estos pueden afectar a la seguridad interestatal y/o extraestatal. En este momento son muchas las amenazas que enfrentan los países de la región relacionadas con todo tipo de tráficos ilegales y que son en buena parte responsables de los niveles de violencia existentes. Son muchos los desafíos, pero lo cierto es que la región posee mayor madurez democrática que en el pasado, sus gobiernos controlan las variables macroeconómicas con responsabilidad y la sociedad es muy diferente. Hay una clase media con ambiciosos proyectos y muchas personas que han logrado salir de la pobreza. También es preciso contemplar todos estos factores no solo para analizar cómo estos cambios señalados afectan a la seguridad, sino también cómo deberán enfrentarse.

El cambio de ciclo económico. De la prosperidad económica a la ralentización y a la crisis económica

Como ya se ha señalado, entre los cambios más destacables cabe considerar el de ciclo económico que está teniendo lugar en la región. Mientras que en el ámbito político hay una discusión entre los analistas sobre si los cambios que están teniendo lugar pueden ser así calificados, en el ámbito económico no hay dudas.

En muy poco tiempo el tinte de los análisis sobre la situación económica latinoamericana ha cambiado radicalmente. El panorama, en este momento, se valora de manera completamente opuesta a la que, hasta hace muy poco, se consideraba como la década «dorada» o «prodigiosa». Frente al periodo 2003-2013 de crecimiento y prosperidad inédito en la región, en la actualidad todos los organismos internacionales coinciden en calificarla situación de «muy preocupante».

La bonanza continuada de esta década se reflejó, de inmediato, en los índices de crecimiento latinoamericano, por países. En este sentido, si por sí sola la media regional ya era significativa, pues el ritmo en este periodo fue del 5,4%, es aún más llamativa si la comparamos con el promedio en la OCDE, el cual no superó el 2,3%.

Frente a esta situación, las economías regionales experimentaron, en los últimos años, tasas de crecimiento relativamente bajas, de entre 2% y 2,5% del PIB y la tendencia se manifiesta a la baja ya que no puede dejar de señalarse que 2015 es el tercer año consecutivo de descenso y 2016 ofrece todos los visos de presentar los mismos malos resultados o peores, como así

afirma el FMI. Este organismo ha rectificado a la baja y por segunda vez en este año, su previsión para América Latina de manera considerable. Según dicho organismo, el PIB agregado de la región, en su conjunto, se contraerá un 0,5% en 2016⁷.

Este contraste de datos es sorprendente, pero era previsible. Los motivos son «un entorno internacional desfavorable en los últimos cinco años, por los bajos precios de las materias primas, la desaceleración económica de China, el encarecimiento de la financiación externa y las limitadas entradas de capitales por políticas monetarias en Estados Unidos»⁸. La peor situación posible para economías que dependen de los precios del mercado internacional, concretamente de los precios de las materias primas, ya que su modelo productivo es agroexportador, basado en uno o dos productos y volcado en uno o dos mercados a lo sumo. La vulnerabilidad de las economías latinoamericanas, debido a esta ultradependencia, hacía previsible y nada sorprendente que, ante los vaivenes de la coyuntura del mercado internacional, esta demanda descendiera abruptamente y tuviera una grave e inmediata repercusión en dichas economías. La situación podría empeorar atendiendo a la evolución del mercado internacional, del cual depende buena parte de las economías latinoamericanas, ya que «el crecimiento económico de América Latina podría ser aún más bajo ante una desaceleración más profunda del crecimiento de China y, en menor medida, por un endurecimiento más rápido de las condiciones financieras de Estados Unidos»⁹.

El principal problema es que, en estos años de bonanza, no se han realizado las reformas estructurales que fueran modificando progresivamente el modelo productivo latinoamericano. Lejos de ello, ha tenido lugar una reprimarización de dichas economías¹⁰.

El reto no es recuperar el crecimiento de la década pasada, sino lograr el desarrollo¹¹. Se precisa un cambio estructural, basado en la competitividad que se lograría mediante la educación cualificada, infraestructuras o inversión en altas tecnologías con el fin de llegar a diversificar el aparato productivo, agregando mayor valor a las materias primas.

⁷ Previsión crecimiento FMI, 16/04/2016,

<<http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/survey/so/2016/NEW041216AS.htm>>.

⁸ CEPAL: *Perspectivas de América Latina en 2015, educación, competencias e innovación*, <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37445/S1420759_es.pdf?sequence=1>.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ GUDYNAS, Eduardo «Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano», *Nueva Sociedad*, n.º. 237, enero-febrero, 2012.

¹¹ PNUD: *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*, 2016, <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regional-sobre-desarrollo-humano-para-america-latina-y-e/>.

Las diferentes situaciones dentro de la región

Ciertamente han saltado todas las voces de alarma sobre el advenimiento de tiempos difíciles. Sin excepción, en toda la región, los indicadores de crecimiento han descendido, pero la situación no es igual en todos los países; mientras unos se encuentran inmersos en una crisis, hay otros que, pese al descenso en sus índices de PIB, continúan creciendo.

En términos generales, las áreas más dependientes del comercio con China son las más afectadas económicamente. Por este motivo, Sudamérica es quien padece los peores datos, pues la «chinodependencia» ha sido mayor, a diferencia de México o Centroamérica que, más concentradas en el mercado estadounidense, que en este momento presenta síntomas de recuperación y de la que se están beneficiando. Los mayores responsables de las pesimistas previsiones que se están llevando a cabo son Venezuela y Brasil, ya que son dos países que se encuentran en recesión y esta situación influye en el dato de la media regional.

En el caso venezolano, la drástica caída del valor de los precios del petróleo ha generado una situación catastrófica en su economía, ya que todos los ingresos del país dependen en exclusiva de esta fuente de energía. La fuerte caída de ingresos de estos precios ha puesto en evidencia las contradicciones y errores de gestión llevados a cabo por el actual gobierno, que, por otra parte, se encuentra fuertemente cuestionado tanto a nivel internacional como nacional. Estos factores están generando una situación económica que algunos ya califican como desastre humanitario.

Por lo que respecta a Brasil, el factor político es también trascendental para entender la grave situación a la que se enfrenta su gobierno. El escándalo de corrupción en Petrobras ha generado un efecto dominó que ha alcanzado a la misma presidenta de la República, Dilma Rousseff, y al expresidente, Lula Da Silva. La incertidumbre política generada por esta crisis afecta muy directamente a la situación económica, como así señala el mismo informe citado, donde se calcula que la economía brasileña caerá un 3,5%, en 2016, y se recuperará hasta el 0,0%, en 2017. Los nuevos datos suponen una corrección a la baja de las proyecciones de octubre de 2,5% y 2,3%, respectivamente.

En conclusión, ciertamente América Latina y el Caribe se enfrentan, en su totalidad, a la crisis de las materias primas, puesto que este modelo económico es dominante, pero su incidencia en las economías del área no es la misma. Los países con mayor diversificación económica, como Brasil, afrontarán mejor la coyuntura, superada su crisis política, que aquellos países que posean prácticamente un único producto de exportación y apenas cuenten con otros productos exportadores o carezcan de tejido industrial, como en el caso de Venezuela.

En este momento de crisis es cuando las clases más desfavorecidas son más vulnerables. De manera que el reto es doble no solo se trata de abordar re-

formas estructurales de enormes costes, sino además proteger a las clases más vulnerables. Ambas tareas, sin embargo, al no haber sido emprendidas con anterioridad, en época de bonanza, han de hacerse en este momento cuando los recursos de los Estados son mucho menores. En palabras de Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL: «la recuperación de la crisis financiera internacional no parece haber sido aprovechada suficientemente para el fortalecimiento de políticas de protección social que disminuyan la vulnerabilidad frente a los ciclos económicos. Ahora, en un escenario de posible reducción de los recursos fiscales disponibles, se requieren mayores esfuerzos para apuntalar dichas políticas, generando bases sólidas con el fin de cumplir los compromisos de la agenda de desarrollo pos-2015»¹².

En efecto hay una coincidencia en señalar que, en la medida en que no se realizaron «los deberes», en el momento de la bonanza económica, las dificultades ahora son mucho mayores y pueden amenazar los logros sociales conseguidos en esta década. Por un lado, con el descenso de ingresos por la crisis del mercado de las *commodities*, no existe margen fiscal para aumentar el gasto público y las políticas procíclicas (sobre todo de recorte del gasto público) han de aplicarse justamente cuando sus economías están en recesión o desaceleración, situación que dificulta la posibilidad de llevar a cabo la matriz productiva necesaria, ya que exige de importantes inversiones en infraestructuras, tecnologías, educación...¹³.

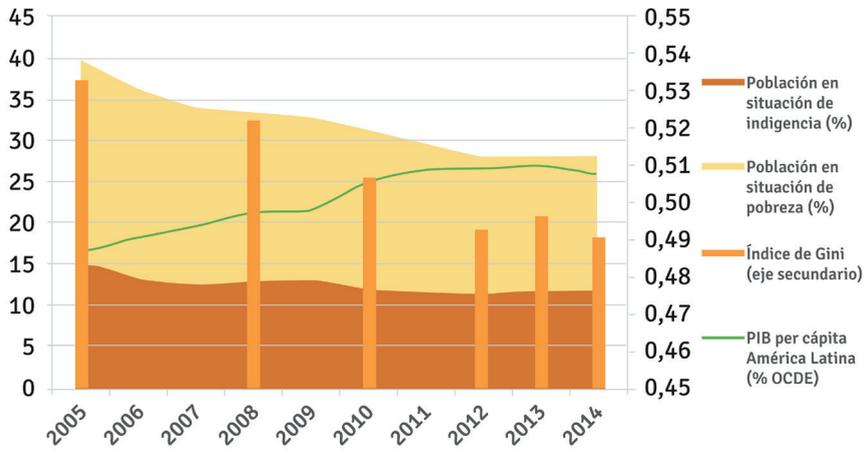
La disminución de la pobreza y la desigualdad, durante la década de prosperidad

La década de crecimiento se ha traducido también en una reducción importante de la pobreza, no solo por la situación de bonanza generalizada, sino también por la aplicación de políticas sociales aplicadas en la mayoría de los países de la región. Entre 1990 y 2010 la tasa de pobreza en América Latina se redujo 17 puntos porcentuales (de 48,4 % a 31,4 % de la población), mientras que la de indigencia bajó 10,3 puntos (de 22,6 % a 12,3 % de la población), por lo que ambos indicadores se sitúan en su nivel más bajo de los últimos 20 años, según la CEPAL¹⁴.

¹² CEPAL: «Se estanca la reducción de la pobreza y la indigencia en la mayoría de los países de América Latina», <<http://www.cepal.org/es/comunicados/se-estanca-la-reduccion-de-la-pobreza-y-la-indigencia-en-la-mayoria-de-los-paises-de>>. Véase también CEPAL: «Panorama Social América Latina, 2014», <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/6/S1420729_es.pdf>.

¹³ STEINBERG, Federico. «La difícil coyuntura económica en América Latina», *ARI*, 32/2016, 25/04/2016. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari32-2016-steinberg-martinez-la-dificil-coyuntura-economica-en-america-latina>.

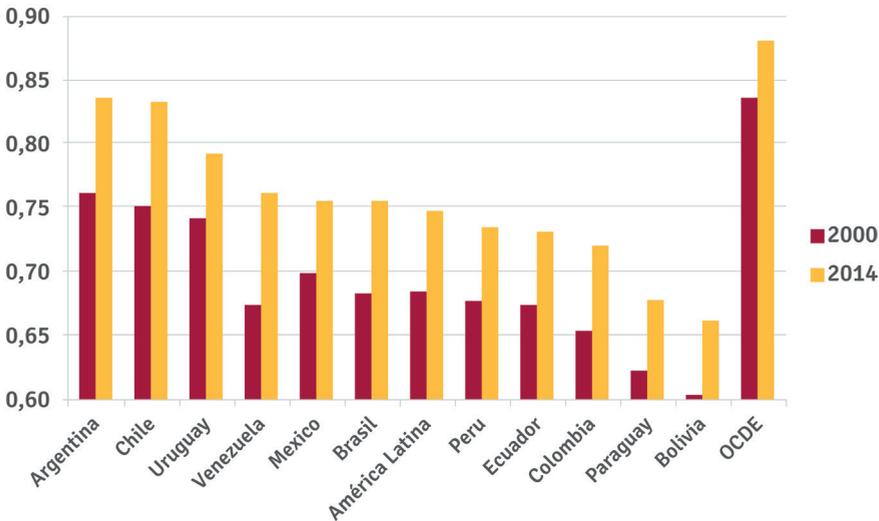
¹⁴ CEPAL: «Panorama social de América Latina, 2011», <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-de-america-latina-2011>>.



Nota: el porcentaje de PIB per cápita de América Latina en relación al de la OCDE está calculado a partir de cifras en dólares corrientes. El índice de Gini no está disponible para todos los años del periodo analizado.

Evolución de la pobreza y de la igualdad, 2005-2014.

Cuadro elaborado por Federico Steinberg: «La difícil coyuntura económica en América Latina», ARI 23/2016, 25/04/2016 con datos de la CEPAL y el FMI.



Índice de desarrollo humano en América Latina, sudeste asiático y la OCDE, 2000-2014. Fuente Human Development Report.

Cuadro elaborado por Federico Steinberg: «La difícil coyuntura económica en América Latina», ARI 23/2016, 25/04/2016 con datos de Human Development Report 2015.

Se han dado importantes avances no solo en la disminución de la pobreza sino también de la desigualdad¹⁵. Uno de los síntomas de este descenso de la desigualdad es el sustancial incremento de la clase media. Según el Banco Mundial este grupo ha aumentado en la región un 50%, de 103 millones de personas en 2003 a 152 millones (o un 30% de la población del continente) en 2009. Durante este periodo, a medida que los ingresos de los hogares crecían y la desigualdad tendía a disminuir en la mayoría de los países, el porcentaje de la población pobre disminuyó notablemente, del 44% al 30%. En consecuencia, actualmente los porcentajes de la población de clase media y de pobres en América Latina están igualados. Esta situación contrasta con la que históricamente ha sido dominante en la región, cuando el porcentaje de pobres equivalía aproximadamente a 2,5 veces el de la clase media¹⁶.

Cambio de tendencia y riesgos de retroceso en los índices de pobreza y desigualdad

Sin embargo, esta tendencia en relación a la pobreza y la desigualdad comienza a cambiar en 2012 y 2013, pues se estanca, afectando a un 28,1% de la población y en 2014 definitivamente se invierte. Esta nueva evolución se aprecia con absoluta claridad en 2015, la tasa regional de pobreza habría aumentado a 29,2% de los habitantes de la región (175 millones de personas) y la tasa de indigencia a 12,4% (75 millones de personas). En términos absolutos, el número de personas en situación de pobreza creció en alrededor de dos millones en 2014, en comparación con 2013, alcanzando los 168 millones de personas, de los cuales 70 millones estaban en la indigencia¹⁷.

Junto al aumento de la pobreza, la disminución de la desigualdad es otro de los cambios históricos que sin duda han experimentado las sociedades latinoamericanas, durante la década contemplada, como ya ha sido observado. Sin embargo, no puede dejar de mencionarse que, en el seno de esta clase media, el subgrupo mayoritario son los sectores llamados vulnerables. Este grupo constituye el 70% de las clases medias, cuya principal característica es la precariedad. Su situación está marcada por la inseguridad económica¹⁸, una

¹⁵ CEPAL: «Estudio Económico 2010-2011», 2011.
<<http://www.eclac.org/cgiin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/43991/P43991.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>>.

¹⁶ VV. AA.: «La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina», Banco Mundial, 2013,
<http://siteresources.worldbank.org/LACINSPANISH/EXT/Resources/Informe_ClaseMedia.pdf>.

¹⁷ CEPAL: «Panorama Social de América Latina, 2015»,
<http://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/220321_ps_2015_ppt.pdf>.

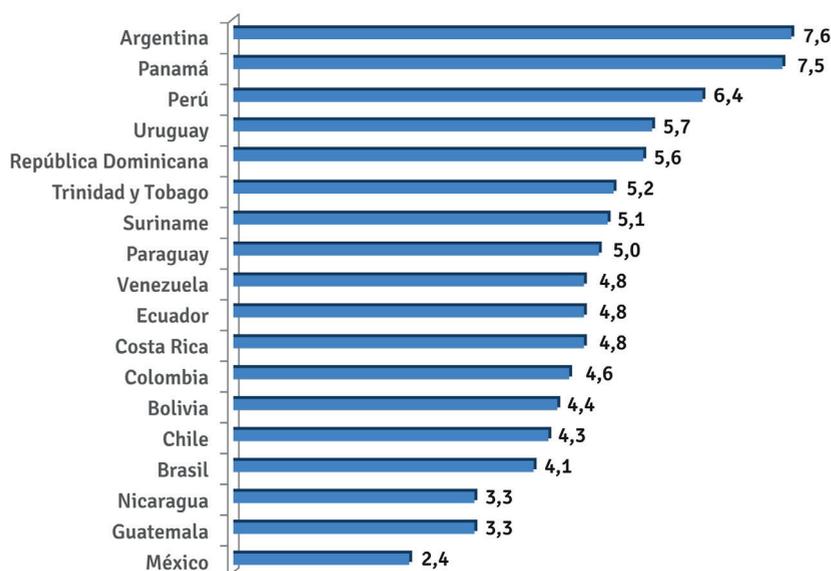
¹⁸ HARDY, Clarisa. Estratificación social en América Latina. Retos de cohesión social», Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2014.

población que podría verse particularmente afectada por la nueva situación económica¹⁹.

Ante este cambio de ciclo, parece que podría ser posible una regresión social que aumentara la pobreza y la desigualdad. Para muchos analistas este problema incidiría directamente en la criminalidad, ya que de manera generalizada se considera que la pobreza y desigualdad son una causa fundamental para explicar la criminalidad. Sin embargo esta asociación parece cuando menos matizable.

La relación entre pobreza, desigualdad e inseguridad

Los datos de crecimiento económico son una referencia para relativizar la asociación entre riqueza o pobreza con seguridad e inseguridad, respectivamente²⁰.



Tasa del crecimiento promedio para el período 2003-2011.

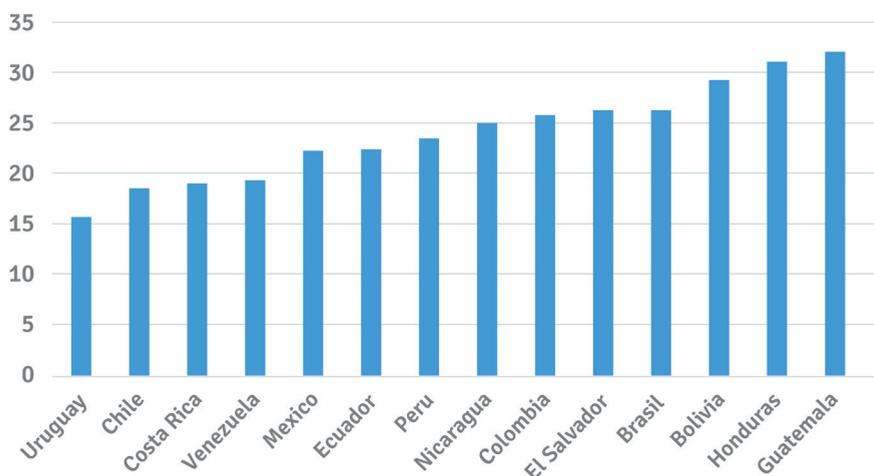
¹⁹ Banco de Desarrollo de América Latina: «La creciente pero vulnerable clase media en América Latina», *Series Políticas Públicas y Transformación Productiva*, n.º. 17, 2014, <http://publicaciones.caf.com/media/42077/caf_creciente_vulnerable_clase_media_america_latina_politicas_publicas.pdf>.

²⁰ ALDA, Sonia. «Combatir la corrupción, para combatir el crimen organizado», DT, 6/2016, 9/05/2016, Real Instituto Elcano, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt6-2016-aldamejias-combate-corrupcion-crimen-organizado>.

Así lo pone de manifiesto la comparación entre el caso chileno y el venezolano. Atendiendo a los datos de homicidios y crecimiento económico, Venezuela ha crecido más que Chile, y sin embargo, aquel país es de los más violentos del mundo y Chile registra la tasa más baja de homicidios de toda la región²¹.

La comparación con Perú, que es el país que más ha crecido de toda la región durante esta década, vuelve a romper la supuesta relación entre crecimiento y seguridad. Perú, pese a las espectaculares cotas de crecimiento logradas, triplica en número de homicidios a Chile.

Respecto a la desigualdad, los datos también revelan que tampoco es posible establecer una relación mecánica entre este factor y la seguridad. Ciertamente el crecimiento económico ha logrado disminuirla, aunque sigue siendo un reto particularmente importante en la región. No obstante, y a pesar de su presencia, no siempre este factor explica la violencia criminal.



Coeficiente de desarrollo humano. Fuente: Índice de desarrollo, ajustado por desigualdad (IDHD). Elaboración propia.

Considerando que cuanto mayor es el índice mayor es el nivel de desigualdad, se observa que en los países menos violentos hay menos desigualdad, tal es el caso de Chile, Uruguay y Costa Rica. Sin embargo, esta relación no es válida para todos los países, ya que a pesar de que hay algunos con altos niveles de desigualdad, como Nicaragua y aún más Bolivia, no son los que padecen más violencia, pues están en torno de 10 homicidios por cada 100.000 habitantes²². Dicho en otras palabras, estos dos países soportan ni-

²¹ Datos del Fondo Monetario Internacional.

²² Índice de desarrollo, ajustado por desigualdad (IDHD), <<http://hdr.undp.org/en/content/inequality-adjusted-human-development-index-ihdi>>.

veles de violencia bastante menores a otros que disfrutaban de mayores niveles de igualdad.

Si nos detenemos en los países que soportan mayores índices de criminalidad, como Venezuela, Guatemala y Honduras, ciertamente estos dos últimos tienen altos niveles de desigualdad. Sin embargo, este factor no puede explicar el nivel de criminalidad que existe en Honduras, pues la desigualdad es muy similar a la que padece Guatemala y sin embargo la tasa de homicidios hondureña es muy superior a la de Guatemala (90,4 y 30,9 homicidios por cada 100.000 habitantes, respectivamente). Por tanto, si la violencia estuviera en relación con la desigualdad, esta debería ser mucho más alta en Honduras que en Guatemala.

El caso de Venezuela es particularmente significativo ya que, de 14 países ordenados de menor a mayor desigualdad, expuestos en el gráfico, ocupa el 4º lugar, si bien, con Honduras, es el país más violento de la región.

Cabe por tanto concluir que no es posible establecer una relación directa entre niveles de pobreza, de desigualdad e inseguridad. Sin duda, son factores que, inciden directamente en la formación de situaciones de marginalidad y estas a su vez pueden ser un caldo de cultivo propicio para delinquir. Sin embargo, aunque dicha marginalidad propicia la delincuencia, explicaría una parte, pero no parece que pueda explicar los particulares niveles de violencia existentes en la región. No se trata por tanto de negar la importancia de este tipo de causas, pero sí de relativizarlas, además de valorar otros aspectos y de establecer una jerarquía y orden con respecto a los motivos que inciden de manera decisiva en la inseguridad.

De acuerdo a ello cabe concluir, por tanto, que el aumento de la pobreza y la desigualdad, si bien incide en la inseguridad, no necesariamente son elementos decisivos o determinantes para el aumento de la inseguridad en los años venideros, dentro del contexto de la ralentización y, según qué países, de la crisis económica.

Nuevos gobiernos y el final de largos liderazgos

Como ya se ha adelantado, otro espacio donde podrían darse cambios es en el ámbito político. En este sentido podría atisbarse el cansancio de la ciudadanía hacia los gobiernos largos, renovados de manera sucesiva mediante la reelección, como en la década anterior. Estas reelecciones han asegurado a partidos y particularmente a líderes con gran popularidad hasta ahora, pero que en este momento parece desmoronarse o cuando menos cuestionarse. Buena parte de estos gobiernos han sido de izquierda o populismo de izquierda, aunque no han sido los únicos reelegidos.

Para Manuel Alcántara, 2014 cierra una década caracterizada por la permanencia en el poder de presidentes, mediante la reelección. Si bien en este

año todavía en Bolivia, Brasil y Colombia se reeligieron sus presidentes y en El Salvador y Uruguay se revalidó el mandato de los partidos en el gobierno, en Chile se produjo una suerte de «continuismo interrumpido»²³.

Los factores que han contribuido a dicho continuismo han sido varios; sin duda la prosperidad económica de la región es un motivo, ya que esta cuestión favoreció el apoyo a estos presidentes. La configuración de un marco legal adecuado para que estas reelecciones tuvieran lugar sin duda contribuyeron al proceso. La consecuencia, en cualquier caso, ha sido la afirmación del personalismo de la política, ya característico en la región, un personalismo que, conforme se fortalece, se debilitan los partidos políticos que se encuentran en un absoluto descrédito.

Después de la popularidad que han tenido estos líderes durante una década, cuesta creer que, sin embargo, muchos de ellos se encuentran en la posición absolutamente contraria. Hoy no queda nada del liderazgo ejercido por Ignacio Lula Da Silva, sometido a una investigación por corrupción, aunque fue considerado como uno de los «líderes más populares del planeta» durante su presidencia de 2003 a 2011. En cuanto a Dilma Rousseff, quien sucedió a Lula, en buena parte, por contar con su apoyo para la elección, también fue reelegida en 2014, sin embargo, hoy se encuentra suspendida de su cargo temporalmente para ser sometida al juicio político del legislativo, por acusaciones sobre actuaciones irregulares.

La situación en Venezuela es diferente, pero de nuevo pone de manifiesto el agotamiento del liderazgo chavista. Tras la presidencia de Hugo Chavez, de 1999 a 2013, Nicolás Maduro, sucesor designado por Hugo Chávez, ganó la Presidencia en ese año. Sin embargo, el nuevo líder no ha dejado de perder credibilidad, en una situación muy complicada, tanto económica, como política. Algunos observadores consideran que, desde el punto de vista económico, el país atraviesa ya una situación de crisis humanitaria y desde el punto de vista político hay una situación de extrema polarización entre el oficialismo y la oposición, que tiene mayoría en el Congreso. Por el momento no se atisban posibilidades de diálogo y el futuro del país es realmente incierto.

En Bolivia, Evo Morales después de permanecer en el poder desde 2006, mediante la reelección, con altas cotas de popularidad sostenida durante todo este tiempo, no ha logrado su aspiración de la reelección indefinida, ya que perdió el referéndum que así lo planteaba. Por su parte Rafael Correa, en la Presidencia del Ecuador desde 2007, ha decidido no presentarse a la presidenciales de 2017, pero se ha asegurado la reelección indefinida. Esta podría ser una decisión estratégica ya que también Ecuador se ve sometido a una importante crisis económica, lo que le restaría apoyos para las siguientes

²³ ALCANTARA, Manuel «¿Fin de ciclo político en América Latina?», *El País*, 30/01/2014, <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/01/30/actualidad/1422633530_391338.html>.

elecciones. Con ello podría deducirse que, sin duda; tampoco el liderazgo de Rafael Correa pasa por su mejor momento.

Ciertamente ninguno de los casos mencionados ha significado un cambio de gobierno, a excepción de Cristina de Kichner, quien después de suceder a su marido y ser reelecta permaneció en el poder, desde 2007 hasta finales de 2015. La elección del nuevo presidente de Argentina, Mauricio Macri, ha significado el final del peronismo, después de años de predominio político kirchnerista.

Pese a estos cambios y síntomas, es pronto para suponer que vaya a darse un «efecto contagio» o «efecto dominó» en la región, siguiendo el ejemplo argentino. Esto no significaría el final del populismo, un fenómeno histórico regional que ha afectado a todas las tendencias políticas e ideológicas, ni tampoco el de los gobiernos populistas bolivarianos, aunque definitivamente la crisis económica que afecta a esos países les acabará perjudicando, máxime después del desgaste de años continuados en el poder. Habrá que observar qué ocurre en las elecciones presidenciales de Nicaragua. Daniel Ortega, elegido presidente en 2007 y reelegido en 2011, aspirará a ser reelecto por tercera vez. El desprestigio de presidentes que han permanecido en el poder con altas cotas de apoyo ciudadano no solo se da en el caso de los gobiernos dentro de la órbita bolivariana y en el de Brasil, sino en otros como Chile, donde la presidenta Bachelet, después de un primer mandato con un apoyo popular sostenido, en este momento está siendo «penalizada» con muy bajas cotas de popularidad y sometida a un permanente desgaste.

Sea como fuere no parece tampoco que incluso el final del eje bolivariano vaya a significar el final del populismo.

Contemplando los cambios que ya han tenido lugar y los que podrían darse se analizarán, a continuación, las posibles repercusiones que puedan tener en la seguridad. La falta de liderazgo regional, como ya está ocurriendo, o la mayor o menor sintonía ideológica entre presidentes electos, ante posibles cambios de gobierno, podría afectar a las relaciones interestatales, así como a las amenazas intraestatales pues muchas de ellas son transnacionales y para combatirlas de manera eficiente, es imprescindible la cooperación entre países. No solo eso también cabría evaluar, si la elección de nuevos gobiernos, en estos años y en los próximos años, incidirá en el cambio de las políticas públicas aplicadas hasta el momento.

Contexto regional y relaciones interestatales: una región de paz

Uno de los efectos de esta coyuntura política es la inexistencia de un líder regional, como lo fue en la década pasada Brasil, o de aspirantes, como Venezuela, en el mismo periodo, una cuestión que podría incidir en las relaciones interestatales y en los equilibrios regionales y que sin duda influirá de

una manera u otra, sin embargo la región cuenta con ciertas ventajas que contribuirían a resolver potenciales tensiones²⁴.

Ciertamente en este espacio hay algunas disputas históricas sin resolver, de carácter fronterizo, que siempre son un caldo de cultivo para desviar la atención de problemas internos y algunos gobiernos enfrentan situaciones realmente difíciles. Sin embargo, esto no sería una novedad; atizar los nacionalismos es una práctica muy recurrente en la mayoría de los países de la región, puesto que hay muchos litigios fronterizos abiertos y en momentos de dificultades internas se ha recurrido con frecuencia a esta estrategia de distracción. No obstante, y pese a esta práctica, América Latina no deja de ser ejemplar, en relación a otras áreas. En el ámbito de las relaciones interestatales, históricamente ha sido una región de paz. Si hay algo que caracteriza particularmente a la región, en materia de seguridad es la pacífica, si bien no idílica, convivencia vecinal.

No cabe duda que ha habido importantes tensiones. En este sentido, el caso más paradigmático es el de Venezuela y Colombia, que durante el tiempo en que coincidieron como presidentes de Venezuela y de Colombia, Hugo Chávez y Álvaro Uribe, respectivamente, llegaron a darse numerosas crisis bilaterales, pero es también el más extremo y singular. Aunque algunos observadores, en diferentes momentos de la pasada década, llegaron a hacer cálculos sobre el posible enfrentamiento bélico regional, a partir del supuesto enfrentamiento de ambos países, lejos de ello se ha demostrado, la capacidad de la región para recomponer las relaciones entre países. Pese a las dificultades y las tensiones, incluso a nivel regional, que tuvieron lugar, finalmente fue posible superar las sucesivas crisis²⁵.

La región cuenta además con organismos y foros de diferente naturaleza que favorecen la resolución pacífica de conflictos y que han contribuido a la comunicación regional, incluso entre países tradicionalmente distanciados por cuestiones fronterizas. En este sentido, cabría destacar la Organización de Estados Americanos (OEA), como organismo hemisférico; la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), espacios latinoamericanos y sudamericanos, respectivamente que contribuyen sin duda a la convivencia vecinal. En el seno de la UNASUR, y bajo el nuevo regionalismo, se ha abierto un espacio para la seguridad y la defensa. Temas que hasta ahora no se habían contem-

²⁴ Sobre los nuevos equilibrios regionales en la zona y en la relación de esta con otros actores internacionales como China o Estados Unidos, véase PALOMARES, Gustavo. América Latina en transformación, en un sistema internacional en cambio», *Revista Sistema*, junio 2016, págs. 242-243.

²⁵ El ejemplo más significativo fue la crisis entre Colombia y Ecuador, en 2008, a raíz de la operación militar colombiana contra las FARC, en territorio ecuatoriano. Sin embargo, finalmente se resolvió en la Cumbre de Río, presidida por el presidente de República Dominicana, Leonel Fernández.

plado. Prueba de esta nueva perspectiva fue la creación del Consejo de Defensa Sudamericano²⁶. Por su parte, la CELAC también ha mostrado preocupación por las amenazas que atenazan a la región²⁷. Sin embargo, no puede hablarse de la existencia de agenda de seguridad y de defensa regional, ni subregional. La CELAC es un foro regional que hasta el momento no ha planteado ninguna propuesta en esta materia, ni parece que por el momento tenga intención de hacerlo. Menos aún desarrollar un proyecto de cooperación o de integración en este ámbito. La UNASUR, por su parte, ha logrado importantes avances en las áreas que son competencia del CDS²⁸, sin embargo, en este momento el proyecto en sí ha perdido fuerza y orientación. La trascendencia de los avances de este nuevo regionalismo es importante e histórico. En su esencia se encuentra la voluntad de que la región tenga un proyecto propio de integración y se manifieste su propia autonomía. Sin embargo, falta voluntad política para emplear estos nuevos espacios como plataformas para lograr una cooperación multilateral imprescindible ante amenazas que afectan a toda la región, tanto interestatales, como intraestatales.

Por lo que respecta a Estados Unidos, históricamente presente en la región, no puede dejar de mencionarse sus nuevas relaciones con Cuba, desde diciembre de 2014. Las implicaciones de este hecho no han sido únicamente bilaterales, sino que alcanzan a toda la región y en diferentes sentidos. Parte del éxito de este acercamiento es mérito latinoamericano. Por primera vez la región, bajo el liderazgo brasileño, presentó una sola voz para reivindicar el fin del aislamiento cubano, actuando, por primera vez, como un actor internacional. Sin ninguna fisura, ni divisiones internas. Ciertamente, Estados Unidos continúa sin tener gran interés por sus vecinos, pero su aproximación a Cuba le ha reconciliado con los latinoamericanos en su conjunto, que actuó al unísono, por primera vez, para contribuir a dicha aproximación. Tal y como

²⁶ CRISOSTOMO DEL PEDREGAL, Carlos «UNASUR y la proyección del Consejo de Seguridad Suramericano», *UNISCI Discussion Papers*, n.º. 21 (October 2009), <file:///C:/Users/Sonia/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/RKWX8J4T/UNISCI%20DP%2021%20-%20CRISOSTOMO.pdf>. TORREGROSA ROMÁN, Rosa María. «El consejo suramericano de defensa: aspectos destacados y retos de futuro», *Boletín de Información*, n.º. 326, <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nFDBHqPw-S0J:https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4199017.pdf+&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=es> y SAINT-PIERRE Héctor Luis y FABIÁN CASTRO, Gustavo. «El Consejo Sudamericano de Defensa», junio 2008, <http://www.resdal.org/csd/articulo-gustavo-hector.pdf>; UGARTE, José Manuel. «El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas», 2010, <http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf>.

²⁷ CELAC: «Cuarta Cumbre CELAC», Quito, enero de 2016, <http://www.cuartacumbrecelac.com/>.

²⁸ Las cuatro áreas que definen y delimitan las acciones tanto presentes como futuras del Consejo son:

1. Políticas de defensa.
2. Cooperación militar.
3. Industria y tecnología.
4. Formación y capacitación.

los hechos confirman no puede entenderse la normalización de las relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos sin la presión ejercida por América Latina de manera concertada. Sin duda no es el único factor, pero es imprescindible, ya que, mediante su actuación, Estados Unidos ha llegado a contemplar el riesgo de verse aislado en la región y en cierto modo en el resto del mundo²⁹.

Asimismo esta aproximación entre ambos países, a corto y medio plazo, resta cualquier justificación a la pervivencia de un furibundo antiimperialismo que han enarbolado los países ALBA y mediante el cual se han justificado importantes tensiones. Bajo el liderazgo del presidente Hugo Chávez, hasta su muerte, en 2013, los gobiernos miembros han defendido la causa revolucionaria cubana, frente al poder imperialista estadounidense, cuya dominación, según estos gobiernos, se extendía a lo largo de la región. Sin embargo, la nueva relación Cuba-Estados Unidos resta, de manera consecuente, toda posibilidad de seguir obteniendo réditos políticos a costa del antiimperialismo. Esta cuestión ha creado también importantes focos de tensión en la región, no solo entre los países ALBA y Estados Unidos sino entre estos y otros gobiernos latinoamericanos, ya que este antiimperialismo nacionalista se ha instrumentalizado para acusar a países vecinos de ser cómplices del vecino del norte. En este sentido, en la medida en que el antiimperialismo no pudiera seguir utilizándose como arma arrojada, se evitaría también el surgimiento de tensiones y potenciales conflictos dentro de la misma región.

La región tiene todo el potencial preciso para ser un actor global. En la medida en que se convierta en un actor con una sola voz tendrá no solo presencia sino también poder internacional. Su capacidad negociadora, ante otros actores internacionales, aumentaría exponencialmente, como ante Estados Unidos, la UE o China. Un auténtico reto, al que por el momento ha sido imposible. De hecho, ambas potencias, la norteamericana y la europea, han dejado de considerar a la región como un actor y han establecido las negociaciones de país a país o por subregiones. Un aspecto que debilita necesariamente la posición de América Latina, si bien es responsabilidad propia, ya que los países integrantes no han logrado alcanzar consensos internos para actuar conjuntamente³⁰. Este proceso de integración es trascendental para la seguridad, tanto en el ámbito interestatal como intraestatal. Todo proceso de integración, genera vínculos y compromisos que forzosamente obligan a

²⁹ ALDA, Sonia. «Cuba y el fin del aislamiento: un éxito de América Latina», Documento de opinión, IIEE, 6/01/2015, <<http://www.infolatam.com/2015/01/08/cuba-y-el-aislamiento-un-exito-de-america-latina/>>.

³⁰ Sobre los logros y limitaciones de América Latina como actor internacional véase ALDA, Sonia: «América Latina un territorio de paz, ¿con aspiraciones a llegar a ser un actor global?», en S. Alda y S. Ferreira (eds.), *La multidimensionalidad de la Seguridad Nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*, IUGM-SEDENA, Madrid, <http://iugm.es/uploads/tx_iugm/2015-325_Interiores_SIN_MARCAS.pdf>.

la buena convivencia entre países. En relación a las nuevas amenazas, aunque el espacio donde se mueven es intraestatal, su naturaleza transnacional hace imprescindible lograr un proceso de cooperación, que, de no lograrse, cualquier intento de combatir estas amenazas será estéril.

Espacio intraestatal

Todos los elementos señalados como la cultura de paz regional o la existencia de diferentes organismos y foros para resolver diferencias van a seguir siendo fundamentales para evitar que se den situaciones de tensión interestatales. Sin embargo, aunque estos factores han contribuido a mantener una buena convivencia entre estados, no han sido suficientes para combatir las nuevas amenazas que, con especial virulencia, enfrenta la región y que son de carácter transnacional.

Este no es un problema nuevo, pero puede empeorar ante la actual coyuntura, muy particularmente debido a la inexistencia de un liderazgo regional y a las situaciones de inestabilidad que pueden generar Colombia y Venezuela, aunque por muy diferentes motivos.

El caso venezolano y el colapso bajo el que se encuentra económica, política e institucionalmente puede acabar afectando al resto de Sudamérica, sin olvidar los niveles particularmente elevados de criminalidad que tiene el país. Por lo que respecta a Colombia, las incertidumbres que se abren, tras la firma de la paz y la posible ramificación del crimen organizado, también pueden complicar extraordinariamente la seguridad regional.

Sin duda, la región enfrenta numerosos retos de seguridad, pero el más importante es la escasa capacidad de respuesta de sus estados, ante las amenazas transnacionales, ya que no han diseñado, ni puesto en práctica las formas de cooperación necesarias para combatir dichos retos. La necesidad de esta colaboración tampoco es una novedad, desde hace años, es imprescindible ante la existencia de amenazas transnacionales. Sin embargo, hasta ahora ha tenido más peso el celo soberanista que la urgencia por el desarrollo de dicha colaboración. Este mismo celo es el que ha impedido que Brasil haya impulsado estas necesarias medidas de cooperación, pese a haber propugnado un nuevo tipo de regionalismo que aspira a la integración. Mediante este ejemplo se puede comprobar que la existencia de un liderazgo no garantiza siempre la realización de iniciativas que proporcionen seguridad. No obstante, siempre parece más beneficioso que lo haya a que exista un vacío, como el que se ha inaugurado recientemente.

La falta de liderazgo ante posibles conflictos interestatales o problemas de seguridad intraestatales

En esta última década ha tenido lugar la confluencia de numerosos factores que han hecho excepcional el periodo. Entre ellos, también ha sido la exis-

tencia de un liderazgo que, sin duda, ha tenido múltiples beneficios para la región. Brasil bajo la presidencia de Lula Da Silva, de 2003 a 2011, ejerció este papel.

Las ventajas de cualquier liderazgo se basan en lograr aglutinar consensos para llevar a cabo iniciativas conjuntas. Con ello no se pretende afirmar que Brasil lo haya logrado, ciertamente la diversidad y falta de posiciones comunes ha continuado siendo más la norma, que la excepción en América Latina. Pero, sin Brasil no hubiera sido posible constituir un nuevo modelo autónomo de integración, ni las iniciativas formuladas bajo este modelo como UNASUR o CELAC. Ciertamente también pueden ser planteadas las limitaciones de estos organismos o foros, pero no cabe duda que no dejan de ser proyectos positivos en cuanto han recreado una identidad autónoma latinoamericana y han contribuido a consolidar las relaciones intralatinoamericanas, además de lograr una proyección internacional que hasta ahora no se había logrado³¹.

De nuevo cabe insistir en que ciertamente América Latina, bajo el liderazgo brasileño, no ha logrado constituirse en un actor global y que los avances en integración han sido limitados. Pero no significa que deban negarse estos avances que, sin duda, han contribuido en cualquier caso a fomentar la convivencia y relación vecinal y a proporcionar estabilidad, certidumbre y, en consecuencia, seguridad. En relación a dicha estabilidad es preciso mencionar la importancia del liderazgo brasileño para moderar y neutralizar buena parte del radicalismo bolivariano característico de los gobiernos ALBA, con el Presidente Chávez a la cabeza, lo que permitió evitar importantes tensiones.

Desde un punto de vista crítico podrían ponerse de manifiesto limitaciones sobre este liderazgo por parte de Brasil, como las indecisiones para ejercerlo, la estrecha visión sobre el concepto de integración, dominado por una visión soberanista... sin embargo no parece que la actual coyuntura permita aspirar a metas más ambiciosas. En realidad, lo que existe es un vacío dejado por Brasil debido a la grave crisis que atraviesa en todos los niveles y además, ningún país tiene la pretensión de asumir ese puesto. Brasil, inmerso en una grave situación político-institucional y económica, no parece que esté en condiciones de asumir nuevamente ese papel. El país se encuentra concentrado en sus problemas internos. Un hecho que dificulta las posibilidades de retomar este liderazgo no viene dado solo por resolver una crisis económica y política. Hay una dificultad agregada relacionada con la naturaleza de esta crisis, ya que esta implica a sectores del Estado brasileño en amplias redes de corrupción que alcanzan la presidencia, un hecho que

³¹ ALDA, Sonia; «La propuesta brasileña para la integración latinoamericana. La autonomía regional», *Panorama estratégico*, 2008/2009. Instituto Español de Estudios Estratégicos y Real Instituto Elcano, Madrid, 2009, <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Estrategico_2008-2009.pdf>.

resta particular credibilidad a cualquier país que quiera aspirar a la posición de líder.

El único competidor por el liderazgo en la región, al menos en la década pasada, fue el gobierno de Venezuela. En aquel momento, el país disfrutaba de los desorbitados precios del petróleo y de la proyección internacional que le proporcionó al presidente la política del petrodólar para lograr aliados. En este momento, sin embargo, el país está en la ruina económica e inmerso en un profundo cuestionamiento de la presidencia de Nicolás Maduro, quien carece del carisma de su antecesor y cada vez de menos apoyos, tantos internos como externos.

El candidato más sólido para ejercer el liderazgo regional es México. Sin embargo, ni ahora que el puesto se encuentra «vacante» muestra interés por ejercerlo. Pese a que en esta década sus gobiernos se han implicado más en los asuntos latinoamericanos, lo cierto es que continúa mirando más hacia Estados Unidos, que hacia la región latinoamericana.

En este momento, por tanto, nadie parece dispuesto a retomar el liderazgo, ni el regional, ni tampoco el de los países ALBA. No se prevé por el momento, que vayan a crearse tensiones entre posibles aspirantes ya que nadie rivaliza por ocuparlo. Sin embargo, no parece conveniente que no exista tal liderazgo, ya que mediante el mismo es más fácil lograr consensos, coordinar acciones e impulsar iniciativas que contribuyan a resolver tensiones o conflictos que puedan surgir en la región.

El papel de ese líder podría ser importante en el intento de cuanto menos intentar controlar la posible difusión de redes de crimen organizado y criminalidad desde Colombia y Venezuela, a través de un proyecto de cooperación multilateral. En este momento, no se trata de aliviar posibles tensiones entre ambos países, sino de lograr iniciativas multilaterales que contribuyan a evitar las posibles complicaciones que, en materia de seguridad, puedan tener el desenlace de los procesos que está viviendo cada país y que puede tener implicaciones regionales.

Sin embargo, nada indica que se estén tomando este tipo de iniciativas para dar respuesta a los efectos que pueda tener la firma de la paz en Colombia. La posibilidad de desplazamientos de exguerrilleros o bandas criminales, las posibles nuevas actividades delictivas que puedan desarrollarse y las rutas de tráfico que puedan abrirse crean numerosas incertidumbres que afectan a los países del entorno.

La situación de Venezuela no es mucho más sencilla, aunque es muy diferente. Este es uno de los países más violentos de la región, con mayores índices de criminalidad; además se enfrenta a una profunda crisis económica y política que podría acabar en un estallido social violento, una situación que genera extraordinaria incertidumbre y cuyos efectos, sin duda, trascenderán el ámbito nacional. En este caso, además, tanto los intentos de mediación de la OEA como los de la UNASUR han sido infructuosos.

La falta de liderazgo se puede ver complicada con la renovación de los gobiernos electos. Todo indica que va a aumentar la diversidad en relación al tinte ideológico de estos nuevos gobiernos, frente a la mayor homogeneidad de la década pasada, otro aspecto que, aunque no necesariamente, podría también dificultar acuerdos e iniciativas de cooperación interestatales necesarios en materia de seguridad. Lo cierto es que el predominio de gobiernos de izquierda durante la década pasada contribuyó a facilitar la relación entre estos y entre estos con los gobiernos de los países ALBA. Ciertamente el populismo bolivariano tenía importantes diferencias con la izquierda moderada de los gobiernos de Chile, Argentina, Uruguay o Brasil, pero en última instancia la existencia de algunas sensibilidades comunes contribuyó a crear una mejor convivencia y mayores posibilidades de diálogo y realización de proyectos comunes.

Cambios políticos y políticas de seguridad

Ante la posibilidad de cambios de gobierno, hay que pensar también hasta qué punto incidirían en las políticas de seguridad. Es decir, no solo en cómo puede influir en la seguridad una posible renovación política, sino también hasta qué punto significaría una orientación diferente en relación a las políticas de seguridad. Este es un aspecto que cabe contemplar, ya que hay autores que entienden que la actual coyuntura apunta hacia un periodo en el que predominaría la derecha, frente al predominio de la izquierda, en la década pasada. No obstante, en relación a esto, cabe apuntar en este sentido ciertos matices. En primer lugar, las generalizaciones son siempre una simplificación y en segundo lugar la diversidad de gobiernos de la década pasada complica hablar de un predominio de la izquierda, aunque lo cierto es que los países que tuvieron cierta relevancia regional en aquel periodo podrían enmarcarse en la izquierda y en el populismo bolivariano que se habría calificado a sí mismo como «Socialismo del siglo XXI».

Considerando las matizaciones hechas, lo cierto es que si tomamos como referencia las políticas de seguridad adoptadas hasta el momento, el posible cambio de signo ideológico no significaría cambios trascendentales en este sentido.

La comparación entre las políticas de seguridad de gobiernos de izquierda o derecha llevadas a cabo hasta el momento no son muy distintas. Ni los gobiernos de derecha, ni los de izquierda, ni los populismos bolivarianos han planteado políticas de seguridad alternativas a las que vienen aplicándose, sin resultados, desde la década de los noventa. Las políticas aplicadas son de carácter fundamentalmente represivo y en mayor o menor medida, según los países, se ha recurrido a las fuerzas armadas para resolver problemas relacionados con la criminalidad organizada o incluso común. Hasta el momento ningún gobierno ha aplicado políticas públicas de seguridad, basadas en un planteamiento preventivo de carácter integral. Entre las razones

se encuentra la inexistencia, en muchos países, de una instancia gubernamental superior especializada, encargada de la formulación de políticas y estrategias de control del crimen organizado y del narcotráfico, así como en la implementación de dichas políticas. Una de las consecuencias ha sido el desgobierno en materia de seguridad, seguridad que se ha entendido de manera restrictiva al relacionarla fundamentalmente con la actuación de las fuerzas de seguridad.

De hecho, a excepción del Cono Sur, en Centroamérica, los Andes y Brasil todos los gobiernos han recurrido a las FAS, muy particularmente, para combatir el narcotráfico y proteger al ciudadano. En relación a estas políticas cabe destacar la influencia norteamericana para entender la militarización del combate al narcotráfico como estrategia de lucha principal frente a este problema. La manera fundamental de incorporar esta estrategia fue mediante sus programas de cooperación, desarrollados fundamentalmente en la región andina y posteriormente en Centroamérica. Como consecuencia de ello, algunos analistas responsabilizan directamente a Estados Unidos de la militarización de las políticas de seguridad en la región³², un hecho que pudo darse en un momento determinado, a partir de los setenta y en países concretos, pero es un planteamiento que no parece fácil de aceptar, al menos sin matizaciones. Máxime cuando lejos de limitar esta tendencia los propios gobiernos latinoamericanos han optado por desarrollarla, asignando aún más misiones de seguridad interior a los militares, además del combate del narcotráfico. De hecho, parece bastante significativo que incluso los gobiernos más críticos con Estados Unidos, como el grupo de países ALBA, pese a su marcado antiimperialismo, no hayan dudado en asumir plenamente esta tendencia y han empleado a fondo, abiertamente, a sus propias FAS en todas estas tareas de seguridad interior, tanto contra el narcotráfico como en la seguridad ciudadana, tal como han hecho el resto de sus vecinos latinoamericanos³³.

Sin embargo, más que la influencia norteamericana, o según los casos, además de esta, parece que la presión de las demandas ciudadanas por soluciones rápidas y visibles, la incapacidad de los cuerpos de policía y el colapso del sistema judicial y penitenciario, son los elementos más determinantes para entender porqué estos gobiernos han optado por políticas represivas con una importante participación militar. La frustración experimentada por la ciudadanía ante el aumento incontrolado de la violencia y la impunidad con la que actúan los criminales ha favorecido demandas populares de «mano dura».

³² YOUNGERS, Coletta y ROSIN, Eilen: «Drogas y democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos», Biblos, Buenos Aires, 2005.

³³ ALDA, Sonia: «La participación militar en el combate de la violencia criminal», en Enrique Iglesias (coord.), *Los desafíos de la Seguridad en Iberoamérica*, Instituto Español de Estudios Estratégicos- IUGM, 158, Madrid, 2012.

El análisis de factores contemplados como la falta de liderazgo o la posible sintonía ideológica entre los gobiernos vecinos, podría tener una incidencia en la seguridad tanto interestatal como intraestatal, aunque, como también ha sido mencionado, no parece que fuera del todo determinante. Lo prueba el hecho que, en la década pasada, ni el liderazgo brasileño, ni la sintonía de gobiernos, como en el cono sur, ha hecho posible, por ejemplo, la necesaria cooperación para combatir amenazas transnacionales que afectan a los entornos intraestatales.

La importancia de la gobernabilidad para la seguridad

Ningún factor es ajeno a la seguridad, sin embargo, conviene tener presente que no todos influyen igual. La situación económica o política son cuestiones importantes, sin duda, pero se debe de considerar una jerarquía de factores y es necesario tener muy presente la gobernabilidad y la solidez institucional.

Hay una relación entre seguridad y gobernabilidad a través de la cual una alimenta a la otra. De esta manera, un índice bajo de gobernabilidad, se corresponderá con altos niveles de inseguridad. Este problema de gobernabilidad se pone de manifiesto en algunos de los acontecimientos sociales y políticos que han tenido lugar recientemente.

Si entendemos por gobernabilidad la capacidad del Estado para asumir y resolver las demandas ciudadanas³⁴, hay diferentes aspectos que están poniendo de manifiesto problemas de gobernabilidad. Las exigencias ciudadanas han crecido en los últimos años y en la medida en que no han sido satisfechas han generado un considerable desgaste en la credibilidad de los gobiernos y de las instituciones. Esta situación incide directamente en la gobernabilidad, ante la pérdida de autoridad, de legitimidad y de confianza en el Estado. En este contexto, una de las peticiones principales de los ciudadanos ha sido la de la lucha contra la inseguridad.

Más allá de si va a tener lugar un nuevo ciclo político, lo cierto es que ya hay síntomas importantes de frustración ciudadana, como la baja popularidad de los presidentes, la descomposición de los sistemas de partidos y su debilidad extrema. Particularmente activos en las demostraciones de malestar o particularmente visibles a la hora de expresar este malestar han sido las clases medias emergentes. Por primera vez, la clase media ha denunciado en las calles la falta de respuestas gubernamentales ante demandas como educación, sanidad y otros servicios sociales, que reclaman que sean de calidad. Esta insatisfacción ciudadana se vería incrementada por la ralentiza-

³⁴ Para definición de gobernabilidad, CANALE-MAYET MARTIN, Antonio y OLIVARES, Alejandro «Gobernabilidad, ingobernabilidad y seguridad: Algunos acercamientos teóricos», en VV. AA. *Gobernabilidad y seguridad en América Latina: Desafíos del sector defensa*, Universidad Santiago de Chile, 2014, págs. 9-23.

ción, o como en algunos países, por la crisis y el retroceso económico. En México, Chile, Brasil las manifestaciones multitudinarias de estas clases medias han forzado crisis gubernamentales y han obligado a modificar decisiones o, incluso como en Guatemala, han contribuido de manera determinante al encarcelamiento del presidente de la República³⁵.

Gobernabilidad y seguridad

Hay una indudable relación entre gobernabilidad y seguridad. La grave situación de inseguridad que, en mayor o menor medida, afecta a todos los ciudadanos latinoamericanos y los escasos resultados proporcionados por las medidas adoptadas por sus respectivos gobiernos, repercute directamente en la gobernabilidad. El hecho de que las autoridades no hayan respondido con un grado mínimo de eficacia ante la demanda de seguridad, ha generado un forzoso desgaste en su autoridad que incide directamente en la seguridad.

Una evidencia de esta pérdida de reconocimiento sobre la eficacia de la seguridad proporcionada por el Estado es la percepción de inseguridad que tienen los ciudadanos, que es la más baja del mundo y ha empeorado en el lapso de cuatro años³⁶.

Means (0=lowest score, 100=highest score)

	2009	2013	Difference
Southeast Asia	82	80	-2
East Asia	79	80	+1
U.S. and Canada	80	79	-1
Europe	76	77	+1
South Asia	76	70	-6
Middle East and North Africa	70	65	-5
Former Soviet Union	56	62	+6
Sub-Saharan Africa	60	59	-1
Latin America and the Caribbean	54	56	+2

Percepción de seguridad por regiones en el mundo. Fuente: Law and Order Index, 2013, <http://www.gallup.com/poll/175082/latin-america-scores-lowest-security.aspx>.

³⁵ ALDA, Sonia «El buen destape de la corrupción en América Latina: el caso de Guatemala», *Infolatam*, 29/05/2015, <<http://www.infolatam.com/2015/05/29/la-persecucion-de-la-corrupcion-siempre-es-saludable-el-caso-guatemalteco/>>.

³⁶ SONNENSCHNEIN, Jan Sonnenschein: «Latin America Scores Lowest on Security», *Gallup*, 2014, <<http://www.gallup.com/poll/175082/latin-america-scores-lowest-security.aspx>>.

Este dato demuestra que los ciudadanos se sienten desprotegidos y no confían en absoluto en la protección que les proporcionan sus estados, lo que hace que la percepción de inseguridad sea generalmente mucho mayor que los datos reales existentes. De hecho, los índices de percepción de inseguridad no coinciden ni con los de victimización, ni con los de homicidios. La percepción ciudadana siempre es peor que la misma realidad³⁷. Así 3 de cada 10 ciudadanos latinoamericanos afirman sentirse inseguros en su barrio, y 5 de cada 10 perciben que la seguridad en el país se ha deteriorado. Chile ilustra de manera muy significativa la diferencia entre inseguridad percibida y real, seguido por Venezuela (43,7%), El Salvador (42,5%), Bolivia (39,8%), República Dominicana (38,6%) y Ecuador (38,1%). Los países con menos percepción de inseguridad en la región son Honduras (23,2%) y Panamá (19,3%).

Esta alta percepción de inseguridad ha afectado muy directamente a la seguridad, ya que ha incidido en la credibilidad de las autoridades relacionadas con la seguridad, en el valor del cumplimiento de la norma y en el mismo imperio de la ley. Esta pérdida del valor de la norma y su cumplimiento favorece el cumplimiento selectivo de la misma. No todo el mundo está sometido al imperio de la ley. Existe la posibilidad de quedar eximido de su cumplimiento a través de la corrupción y en consecuencia gozar de impunidad para cometer actos ilegales. Con ello se abre la posibilidad de que los criminales puedan contar con la complicidad de los funcionarios del Estado y asegurar entonces sus actividades ilegales. Siguiendo la secuencia que se inicia con la pérdida de gobernabilidad, se llega a la pérdida de seguridad, que a su vez retroalimenta la pérdida de gobernabilidad, alimentando la dinámica existente entre uno y otro elemento.

Esta lógica es la que explica la particular implantación de la criminalidad en la región. Los cambios políticos o las coyunturas económicas pueden influir en ciertos niveles de inseguridad, pero por sí mismos no pueden explicar que la región sea la más violenta del mundo. Sin embargo, la debilidad institucional, la debilidad del imperio de la ley y la corrupción, componentes imprescindibles de la gobernabilidad, sí permiten entender estos datos, ya que en última instancia pueden proporcionar protección a actividades ilegales.

Corrupción e impunidad y más inseguridad

Un indicador, según el Banco Mundial, para medir la gobernabilidad es la corrupción y este es un factor que afecta muy directamente a la inseguridad. En muchos países latinoamericanos el Estado no tiene la capacidad de imponer la legalidad en todo momento, ni a sus propios funcionarios, ni a los ciudadanos. La consecuencia de esta limitación es la existencia de espacios infor-

³⁷ DAMMERT, Lucia Dammert y LAGOS, Marta «La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina», Corporación Latinobarómetro, 2012, <http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf>.

males donde las relaciones y los vínculos personales priman por encima de las leyes. No siempre se cumple un requisito básico de la gobernabilidad y es el respeto a la norma. De ese modo, las relaciones no siempre se rigen mediante la norma y en estos espacios, la mediación personal, no la ley, son el criterio básico de relación, lo que hace posible que la corrupción se convierta en una herramienta fundamental para la negociación en torno al cumplimiento de la ley. En este caso, el mundo criminal y muy particularmente el crimen organizado emplea la corrupción para obtener la impunidad y la protección estatal necesaria para llevar a cabo sus actividades ilegales³⁸.

De acuerdo a la situación descrita, hay varios indicadores de gobernabilidad que se encuentran afectados, ya que la ineficacia de los gobiernos deteriora el cumplimiento de la ley y afloran espacios de informalidad donde predomina la corrupción³⁹, favoreciendo finalmente la impunidad que precisa muy particularmente el crimen organizado.

En efecto, con todos los factores planteados se proporciona el terreno propicio para el desarrollo muy particularmente del crimen organizado, ya que se puede cumplir con la existencia de vínculos de protección con la autoridad política⁴⁰. Esta es una condición *sine qua non* para el desarrollo del crimen organizado.

³⁸ ALDA, Sonia Alda: «La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º. 37, marzo 2015 y de la misma autora: «Estado y crimen organizado en América Latina. Posibles relaciones y complicidades», *Revista Política y Estrategia*, n.º. 124, julio-diciembre 2014.

³⁹ Véase los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial:

- **Voz y rendición de cuentas:** la medida en que los ciudadanos de un país pueden participar en la elección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de prensa.
- **Estabilidad política y ausencia de violencia:** la probabilidad de que el gobierno esté sujeto a actos de desestabilización a través de medios inconstitucionales o violentos, incluidos actos de terrorismo.
- **Eficacia del gobierno:** la calidad de los servicios públicos, la capacidad de la administración pública y su independencia de las presiones políticas, y la calidad de la formulación de políticas.
- **Calidad del marco regulatorio:** la capacidad del gobierno para establecer políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.
- **Estado de derecho:** el grado de confianza de los agentes en las reglas sociales y su nivel de acatamiento, incluidos la calidad del cumplimiento de los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como el riesgo de que se cometan delitos.
- **Control de la corrupción:** la medida en que se ejerce el poder público en beneficio privado, incluidas las modalidades de corrupción en pequeña y gran escala, y el control del Estado por minorías selectas.

<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANHISH/0,contentMDK:22232376~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>>.

⁴⁰ GEFFRAY, Christian: «Drug Trafficking and the State» en *Globalization, Drugs and criminalization*. Final Research Report on Brazil, China, India and Mexico, Management of Social Transformation, UNESCO, 2002 y LUPSHA, Peter: «Organized Crime: Rational Choice not

El objetivo de estas redes criminales es lograr un «socio exclusivo: el Estado»⁴¹. De ahí que para combatir el crimen organizado se proponga analizar las capacidades del Estado, un factor tan importante o más que las del crimen organizado para entender su implantación.

En la medida en que el crimen organizado se encuentra al margen de la ley y del orden, y por tanto, sus miembros no pueden recurrir a la legalidad para asegurar su existencia, es fundamental establecer estas relaciones con representantes del Estado, asegurando así su complicidad⁴². Dichas relaciones son de tipo clientelar y buena parte de estas están basadas en la corrupción. Así, se establecen relaciones de carácter personal en las que median favores que no suelen ser gratuitos. Bajo este tipo de relación se propicia la corrupción, que proporciona ganancias privadas mediante el uso indebido del poder público.

La existencia de corrupción política y la presencia del crimen organizado de hecho no deben observarse como fenómenos aislados, sino que hay una correlación entre ambos⁴³. Cuando se cumplen las condiciones propias para la corrupción, mediante la excepcionalidad en la aplicación del imperio de la ley, la impunidad está asegurada y sin duda, en estas circunstancias «el mejor protector es el Estado». Pese a su debilidad, el Estado, a través de sus redes corruptas, puede, como ocurre en México, «garantizar la represión de comportamientos inadecuados, tanto de subordinados como de clientes y proveedores del narcotraficante. Y además puede incumplir, previo pago, sus actividades represoras y expropiadoras; en suma, puede obviar el incumplimiento de la ley». De ahí que no debe suponerse que el crimen organizado vive al margen del Estado, sino que, lejos de ello, su poder es gracias a su complicidad con este.

Para estas redes criminales es particularmente importante capturar instituciones que les garanticen el mayor grado posible de impunidad, junto con la maximización de su ganancia ilícita. Por este motivo, la relación de protección con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, el sistema judicial y el penitenciario son fundamentales. «Nadie más que un criminal necesita protección y nadie tiene más posibilidades de otorgarla que un agente estatal»⁴⁴. Una de las herramientas más importantes para lograr dicha protección es la corrupción, instrumento que es más efectivo y está más presente

Ethnic Group Behavior: a Macro Perspective», en *Law Enforcement Intelligence Analysis Digest*, Winter 1988.

⁴¹ DEWEY, Matías: «Al servicio de la Comunidad... delictiva», *Le Monde Diplomatique*, el Dipló 142, abril, 2011.

⁴² *Ibid.*, págs. 89-90.

⁴³ BUSCAGLIA, Edgardo y VAN DIJK, Jan «Controlling organized crime and corruption in the public sector», *Forum on Crime and Society* (2003), vol. 3, nºs. 2 y 3, diciembre.

⁴⁴ DEWEY, Matías «Al servicio de la Comunidad... delictiva», *Le Monde Diplomatique*, el Dipló 142, abril 2001.

cuanto más débil sea el cumplimiento de la legalidad. En otras palabras, habría determinados ciudadanos que estarían por encima del ordenamiento legal, simplemente porque conocen o son «amigos» de la persona «adecuada», lo que hace posible la existencia de impunidad⁴⁵.

La corrupción terreno fértil para el crimen organizado

La existencia de corrupción y la presencia del crimen organizado no deben observarse como fenómenos aislados sino que hay una correlación entre ambos, como ya ha sido analizado. De ahí que puede observarse que a mayor debilidad del imperio de la ley, mayor corrupción y en consecuencia más criminalidad, ante la posibilidad de delinquir impunemente.

Según el informe de 2014 de Transparencia Internacional, en promedio, los países latinoamericanos se ubican cerca de la mitad de la lista que califica a los países, según una escala que va del cero –equivalente a una percepción elevada de los niveles de corrupción– al 100, que representa la transparencia. «La calificación promedio de 40 quiere decir que la corrupción es sistemática, está muy impregnada en el Estado», según Alejandro Salas, director regional para las Américas de Transparencia Internacional, y buena parte de la región está por debajo de esta medida⁴⁶. El informe de 2015⁴⁷ no muestra grandes cambios. Hay alguna variación, pero sin demasiada importancia. Lo más interesante son las manifestaciones populares que, en diferentes países, han girado en torno a la corrupción. En Guatemala, Honduras y Brasil, la ciudadanía, por primera vez, se ha movilizó para denunciar la existencia de una corrupción sistémica⁴⁸.

La encuesta de las Américas llega a conclusiones similares en relación a los altos índices de percepción de corrupción que posee la ciudadanía en América Latina. «En un país promedio del hemisferio»:

1. Aproximadamente uno de cada cinco encuestados, por el Barómetro de las Américas, pagó una coima⁴⁹ en el último año.
2. La victimización por corrupción presenta niveles especialmente altos entre los ciudadanos que se han vinculado con los gobiernos municipales, con los juzgados y con la policía.
3. El promedio regional de victimización, por corrupción, permanece constante desde 2012.

⁴⁵ ECHEVARRIA, L. F. Mack: «¿Modernización del Estado?», *Revista Digital INAP*, Revista Académica del Gobierno de Guatemala, Instituto Nacional de Administración Pública, n.º. 1, 2008.

⁴⁶ Corruption Perception Index, 2014, <<https://www.transparency.org/cpi2014>>.

⁴⁷ Corruption Perception Index, 2015, <<https://www.transparency.org/cpi2015>>.

⁴⁸ MALAMUD, Carlos: «La corrupción en América Latina», 2016, Elcano Blog, <<http://www.blog.rielcano.org/la-corrupcion-en-america-latina/>>.

⁴⁹ Dávila con la que se soborna (nota del editor).

4. Los niveles de victimización por corrupción varían según los países, Haití representa el caso extremo.
5. La mayoría de los encuestados piensan que la corrupción entre los funcionarios públicos es común; los niveles de percepción de corrupción se mantienen constantes respecto a años previos⁵⁰.

Estas posibilidades de complicidad del Estado con el crimen organizado pueden contemplarse en la misma percepción ciudadana, quienes consideran mayoritariamente que la policía está implicada en actividades delictivas:

Si atendemos a casos concretos de corrupción policial, los países que consideran que la policía cumple mejor con su papel de proteger son Panamá (63%), Chile (59%) y Nicaragua (54%). Por el contrario, aquellos que consideran más coludida a la policía con el crimen son Honduras (63%), Guatemala (61%) y Bolivia (60%). A nivel regional, solo un promedio del 36% de los encuestados considera que la policía protege de la delincuencia, mientras que un promedio del 43% cree que la policía está involucrada en actividades delictivas. Es decir, la percepción de que la policía está implicada en actos delictivos sigue siendo relativamente extendida y especialmente en los países con más alto nivel de criminalidad⁵¹.

En cualquier caso, la relación con la corrupción no es ninguna novedad. No es una característica específica de este nuevo periodo, es un problema sistémico en buena parte de la región y es el factor que explica los particulares niveles de criminalidad y muy especialmente de implantación del crimen organizado. Lo que fundamentalmente explicaría el incremento de estos problemas sería el aumento de la corrupción o la falta de políticas de control y transparencia que impidieran la complicidad de representantes estatales con el mundo criminal. De no aplicar políticas focalizadas en el fortalecimiento institucional y la eficacia estatal, la crisis de gobernabilidad se agudizaría, la autoridad estatal se desgastaría en mayor medida y con ello aumentaría la inseguridad, dentro de la dinámica ya descrita.

Conclusiones

Después de examinar los aspectos que a nivel político y económico se contemplan en la realidad latinoamericana como cambios, más o menos inminentes o más o menos posibles lo cierto es que no parece que dichos cambios pudieran tener una influencia determinante en las amenazas existentes, ni en los escenarios de seguridad. En consecuencia, tampoco incidirían en los

⁵⁰ «Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2014», pág. 49. <http://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2014_Peru_Country_Report_Final_W_042215.pdf>.

⁵¹ PNUD: *Seguridad ciudadana con rostro humano, Informe regional de desarrollo humano, 2013-2014*, 2014, <<http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>>.

niveles de violencia y criminalidad existentes, ni parece previsiblemente en las políticas de seguridad.

En otras palabras, en principio por sí mismos no generarían un cambio significativo en ningún sentido en materia de seguridad. Más determinantes que los cambios parecen las permanencias, el desgaste de la gobernabilidad, la debilidad institucional y la corrupción sistémica. En la medida en que permanezcan estos problemas, la seguridad continuará siendo una cuestión trascendental, más allá de la economía o de los cambios en las tendencias ideológicas, la continuidad, o no, del reeleccionismo o la alternancia de gobiernos. En todo caso podría afirmarse que los posibles cambios que puedan ocurrir, en relación por ejemplo a la economía, podría hacer empeorar la situación, pero no es el factor que determina los extraordinarios niveles de inseguridad existentes.

Esta conclusión en parte se basa en el análisis de la experiencia habida en la década anterior. Este fue un momento de expansión económica y sin embargo, es cuando se alcanzaron las cotas más altas de inseguridad. De ahí que no sea posible realizar una relación mecánica entre pobreza y desigualdad e inseguridad y suponer que ante un empeoramiento de la situación económica aumentarán por esta causa, aún más, los problemas de inseguridad. Sin duda podrán contribuir, pero no determinar la situación de inseguridad.

Por lo que respecta a los posibles cambios políticos que podrían tener lugar a través de los próximos procesos electorales hasta el punto de inaugurar un nuevo ciclo, parece precipitado afirmar tal suposición. No obstante, hay síntomas importantes que indican cuanto menos algunas novedades. Pueden ser indicadores de esta dinámica, el cambio de Presidencia en Argentina, la victoria de la oposición en las elecciones legislativas en Venezuela o el fracaso del referéndum en Bolivia para lograr la continuidad en el poder. Otros casos como el brasileño ejemplifican el desgaste de liderazgos que parecían inagotables como el de I. Lula Da Silva y, en menor medida Dilma Rouseff, o el desprestigio de la presidenta Michel Bachelet, en Chile, asediada por las protestas callejeras y bajo la presión de los índices de popularidad más bajos posibles.

Estas situaciones ya han tenido implicaciones que se traducen en la falta de liderazgo regional. En este sentido, se han examinado las ventajas que proporciona la existencia del mismo, pero también, como se ha analizado, ciertamente el liderazgo brasileño, de la década anterior no resolvió todas las tensiones interestatales, ni se avanzó lo necesario en la imprescindible cooperación interestatal para combatir el crimen organizado, como amenaza transnacional. Con ello se pretende poner de manifiesto que, considerando la reciente experiencia previa, los cambios señalados no necesariamente han de significar un dramático retroceso en materia de seguridad regional.

En cuanto a las políticas de seguridad que podrían adoptar nuevos gobiernos electos, tampoco necesariamente se ha podido comprobar que la existencia

de gobiernos de izquierdas o de derechas sea determinante para la elección de modelo particular de política de seguridad adoptado, ya que presentan características comunes en lo sustancial. En realidad, no hay gran diferencia ni en las políticas, ni en los resultados, ya que ningún gobierno ha podido cuanto menos controlar unos niveles de criminalidad crecientes durante una década.

Por tanto, cabe insistir en que los cambios contemplados no necesariamente influirían en la criminalidad y sus altos niveles. Sin duda una situación económica no favorable, la pérdida de gobernabilidad que pueda llevar consigo, con gobiernos incapaces de dar respuesta a las nuevas demandas ciudadanas no favorecen la gobernabilidad y en consecuencia tampoco la seguridad. Sin embargo, estos factores no son determinantes para resolver el particular problema de violencia que vive la región.

Está comprobado que la mejoría e incluso expansión económica y gobiernos reelectos, por su popularidad, como en la década pasada, no pudieron impedir que la región se convirtiera en la más violenta del mundo. Un factor fundamental para explicarlo es la debilidad institucional y la corrupción, problemas sistémicos que afectan, en mayor o menor medida, a la región y que, de no resolverse, la inseguridad solo podrá empeorar.

Bibliografía

- «América Latina: ¿giro político y fin del populismo?» *Wharton*, University of Pennsylvania, 21/02/16.
- «Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2014». <http://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2014_Peru_Country_Report_Final_W_042215.pdf>.
- «Entrevista a Rodrigo Serrano», *El País*, 11/02/14. <http://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/11/actualidad/1392136525_718506.html>.
- Previsión crecimiento FMI*, 16/04/2016. <<http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/survey/so/2016/NEW041216AS.htm>>.
- ALCÁNTARA, Manuel. «¿Fin de ciclo político en América Latina?». *El País*, 30/01/2014. <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/01/30/actualidad/1422633530_391338.html>.
- ALDA, Sonia. «Combatir la corrupción, para combatir el crimen organizado». *DT*, 6/2016, 9/05/2016, Real Instituto Elcano. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt6-2016-al-damejias-combate-corrupcion-crimen-organizado>.
- ALDA, Sonia. «El buen destape de la corrupción en América Latina: el caso de Guatemala». *Infolatam*, 29/05/2015. <<http://www.infolatam.com/2015/05/29/la-persecucion-de-la-corrupcion-siempre-es-saludable-el-caso-guatemalteco/>>.

- ALDA, Sonia. «La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado». *Revista Española de Ciencia Política*, nº. 37, marzo, 2015 y de la misma autora: «Estado y crimen organizado en América Latina. Posibles relaciones y complicidades». *Revista Política y Estrategia*, nº. 124, julio-diciembre 2014.
- ALDA, Sonia. «La participación militar en el combate de la violencia criminal», en Enrique Iglesias (coord.), *Los desafíos de la Seguridad en Iberoamérica*, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos-IUGM, 2012, pág. 158.
- ALDA, Sonia. «La propuesta brasileña para la integración latinoamericana. La autonomía regional». *Panorama estratégico, 2008/2009*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos y Real Instituto Elcano, 2009. <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Estrategico_2008-2009.pdf>.
- ALDA, Sonia. «Cuba y el fin del aislamiento: un éxito de América Latina». *Documento de opinión*, IEEE, 6/01/2015, <<http://www.infolatam.com/2015/01/08/cuba-y-el-aislamiento-un-exito-de-america-latina/>>.
- ALDA, Sonia. «América Latina un territorio de paz, ¿con aspiraciones a llegar a ser un actor global?», en S. Alda y S. Ferreira (eds.), *La multidimensionalidad de la Seguridad Nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*, Madrid: IUGM-SEDENA. <http://iugm.es/uploads/tx_iugm/2015-325_Interiores_SIN_MARCAS.pdf>.
- ALTMANN, J. (ed.). «América Latina y el caribe. ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?». Buenos Aires: Teseo/FLACSO, 2011.
- BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA. «La creciente pero vulnerable clase media en América Latina». *Series Políticas Públicas y Transformación Productiva*, nº. 17, 2014. <http://publicaciones.caf.com/media/42077/caf_creciente_vulnerable_clase_media_america_latina_politicas_publicas.pdf>.
- BUSCAGLIA, Edgardo y VAN DIJK, Jan. «Controlling organized crime and corruption in the public sector». *Forum on Crime and Society*, vol. 3, nº. 2 y 3, diciembre, 2003.
- CANALE-MAYET MARTIN, Antonio y OLIVARES, Alejandro. «Gobernabilidad, ingobernabilidad y seguridad: Algunos acercamientos teóricos». en VV.AA. *Gobernabilidad y seguridad en América Latina: Desafíos del sector defensa*, Universidad Santiago de Chile, 2014, págs. 9-23.
- CELAC. «Cuarta Cumbre CELAC». Quito, enero de 2016. <<http://www.cuartacumbrecelac.com/>>.
- CEPAL. «Panorama social de América Latina, 2011». <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-de-america-latina-2011>>.
- CEPAL. «Panorama Social de América Latina, 2015». <http://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/220321_ps_2015_ppt.pdf>.

- CEPAL. «Perspectivas de América Latina en 2015, educación, competencias e innovación». <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37445/S1420759_es.pdf?sequence=1>.
- CEPAL. «Se estanca la reducción de la pobreza y la indigencia en la mayoría de los países de América Latina». <<http://www.cepal.org/es/comunicados/se-estanca-la-reduccion-de-la-pobreza-y-la-indigencia-en-la-mayoria-de-los-paises-de>>. Véase también CEPAL: «Panorama Social América Latina, 2014». <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/6/S1420729_es.pdf>.
- CEPAL. «Estudio Económico 2010-2011». 2011. <<http://www.eclac.org/cgi-in/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/43991/P43991.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>>.
- CIENFUEGOS, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (coords.). «Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur». Barcelona: CI-DOB, 2010.
- CORRUPTION PERCEPTION INDEX, 2014. <<https://www.transparency.org/cpi2014>>.
- CORRUPTION PERCEPTION INDEX, 2015. <<https://www.transparency.org/cpi2015>>.
- CRISÓSTOMO DEL PEDREGAL, Carlos. «UNASUR y la proyección del Consejo de Seguridad Suramericano». *UNISCI Discussion Papers*, n.º. 21 (Octubre / October 2009). <<file:///C:/Users/Sonia/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/RKWX8J4T/UNISCI%20DP%2021%20-%20CRISOSTOMO.pdf>>.
- DAMMERT, Lucia y LAGOS, Marta. «La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina». Corporación Latinobarómetro, 2012. <http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf>.
- DEWEY, Matías. «Al servicio de la Comunidad... delictiva». *Le Monde Diplomatique*, el Dipló 142, abril 2011.
- ECHEVARRIA, L. F. Mack. «¿Modernización del Estado?». *Revista Digital INAP*, Revista Académica del Gobierno de Guatemala, Instituto Nacional de Administración Pública, n.º. 1, 2008.
- GEFFRAY, Christian. «Drug Trafficking and the State» en *Globalization, Drugs and criminalization*. Final Research Report on Brazil, China, India and Mexico, Management of Social Transformation, UNESCO, 2002 y LUPSHA, Peter: «Organized Crime: Rational Choice not Ethnic Group Behavior: a Macro Perspective», en *Law Enforcement Intelligence Analysis Digest*, Winter, 1988.
- GUDYNAS, Eduardo. «Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano». *Nueva Sociedad*, n.º. 237, enero-febrero, 2012.

- HARDY, Clarisa. «Estratificación social en América Latina. Retos de cohesión social». Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2014.
- MALAMUD, Carlos. «América Latina 2016: Cambio de ciclo o agotamiento del modelo?». *Infolatam*, 17/01/2016. <<http://www.infolatam.com/2016/01/17/america-latina-2016-cambio-de-ciclo-o-agotamiento-del-modelo/>>.
- MALAMUD, Carlos. «La corrupción en América Latina», 2016, Elcano Blog. <<http://www.blog.rielcano.org/la-corrupcion-en-america-latina/>>.
- NÚÑEZ, Rogelio. «América Latina Elecciones: señales de un cambio político». *Infolatam*, 16/12/2014. <<http://www.infolatam.com/2014/12/16/america-latina-lanza-senales-de-cambio-de-ciclo-politico/>>.
- PALOMARES, Gustavo. «América Latina en transformación, en un sistema internacional en cambio». *Revista Sistema*, junio 2016, págs. 242-243.
- PNUD. *Seguridad ciudadana con rostro humano. Informe regional de desarrollo humano, 2013-2014*, 2014. <<http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>>.
- PNUD. «Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso». *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe*, 2016. <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regional-sobre-desarrollo-humano-para-america-latina-y-e/>.
- RAMANZINI Jr. «El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos». Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012, págs. 19-73.
- SAINT-PIERRE Héctor Luis y FABIÁN CASTRO, Gustavo. «El Consejo Sudamericano de Defensa». Junio 2008. <<http://www.resdal.org/csd/articulo-gustavo-hector.pdf>>.
- SANAHUJA, José Antonio. «Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR», en Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo.
- SONNENSCHNEIN, Jan. «Latin America Scores Lowest on Security», *Gallup*, 2014. <<http://www.gallup.com/poll/175082/latin-america-scores-lowest-security.aspx>>.
- STEINBERG, Federico. «La difícil coyuntura económica en América Latina». *ARI*, 32/2016, 25/04/2016. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari32-2016-steinberg-martinez-la-dificil-coyuntura-economica-en-america-latina>.
- TORREGROSA ROMÁN, Rosa María. «El consejo suramericano de defensa: aspectos destacados y retos de futuro». *Boletín de Información* n°. 326. <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nFDBH-qPw-S0J:https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4199017.pdf+&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=es>>.

UGARTE, José Manuel. «El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas». 2010. <http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf>.

VV. AA. *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Banco Mundial, 2013. <http://siteresources.worldbank.org/LAC-INSpanishEXT/Resources/Informe_ClaseMedia.pdf>.

YOUNGERS, Coletta y ROSIN, Eileen. *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*. Buenos Aires, Biblos, 2005.

