



**Documentos de Trabajo**

**2015-1**

**Abril de 2015**

**Crimen y violencia en América Latina:**

**Retos de gobernanza de seguridad en áreas de presencia limitada del Estado**

**Dr. Günther Maihold**

**Fundación  
Dr. Guillermo Manuel Ungo**





**Documentos de Trabajo**  
**2015-1**  
**Abril de 2015**

**Crimen y violencia en América Latina:**  
**Retos de gobernanza de seguridad en áreas de presencia limitada del Estado**

Dr. Günther Maihold



© Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo).  
Todos los derechos reservados.

Las opiniones expresadas en esta obra son de la exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo), ni del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), ni de la Iniciativa Think Tank (ITT).

Esta publicación se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), bajo la Iniciativa Think Tank (ITT).

**DIAGRAMACIÓN:**

Alexis Henríquez y Metzi Rosales Martel.

ISBN: 978-99923-29-67-2

Primera edición, abril de 2015.

Impreso en los talleres de Grafika Imprenta y Diseño.

150 ejemplares.

San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

**FORMA RECOMENDADA DE CITAR:**

Maihold, G. (2015). Crimen y violencia en América Latina: Retos de gobernanza de seguridad en áreas de presencia limitada del Estado. Fundaungo. San Salvador, El Salvador.



# ÍNDICE

<b>Presentación</b> .....	<b>VII</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Del “Estado fallido” a las áreas de presencia limitada del estado – un cambio de perspectiva</b> .....	<b>3</b>
<b>2. La transformación de la violencia en América Latina</b> .....	<b>5</b>
Degeneración de la violencia política .....	6
Del espacio nacional de la violencia a redes transnacionales .....	7
Manifestaciones de la violencia y la codificación de la violencia en la sociedad .....	8
<b>3. Crimen organizado y seguridad en América Latina</b> .....	<b>11</b>
La sociedad y la convivencia con el crimen .....	12
Reto transnacional y control nacional .....	13
Acciones conjuntas contra el crimen organizado .....	14
<b>4. Los retos de la gobernanza de seguridad en áreas de presencia limitada del Estado</b> .....	<b>15</b>
<b>Notas</b> .....	<b>18</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>19</b>





## PRESENTACIÓN

**E**n este documento se recoge la conferencia: “Retos de gobernanza de seguridad en áreas de presencia limitada del Estado”, organizada por la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo), la cual se realizó en la ciudad de San Salvador, El Salvador, el 12 de octubre de 2012. La conferencia fue dictada por el Dr. Günther Maihold, Titular de la Cátedra Guillermo y Alejandro de Humboldt en el Colegio de México.

Este documento se estructura en cuatro partes: primero, se analiza el cambio de perspectiva al pasar

de hablar de “Estado fallido” a un enfoque de áreas de presencia limitada del Estado; en segundo lugar, se analiza la transformación de la violencia en América Latina; en tercer lugar se aborda el crimen organizado y seguridad en América Latina; y, por último, se presentan los retos de la gobernanza de seguridad en áreas de presencia limitada del Estado.

Agradecemos al Dr. Maihold por autorizar la publicación de su conferencia en esta colección de documentos de trabajo; así como el apoyo financiero de la Iniciativa Think Tank (ITT) para su impresión.







# CRIMEN Y VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA: RETOS DE GOBERNANZA DE SEGURIDAD EN ÁREAS DE PRESENCIA LIMITADA DEL ESTADO

GÜNTHER MAI HOLD

## INTRODUCCIÓN

“Los conflictos y la violencia del siglo XXI son un problema de desarrollo que no encaja en el molde del siglo XX”; con estas palabras inicia el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial titulado: “Conflicto, seguridad y desarrollo”, correspondiente al año 2011. Partiendo del hecho de que a nivel mundial una de cada cuatro personas del planeta, es decir, un total de más de 1,500 millones de personas, vive en estados frágiles o afectados por conflictos o en países con niveles muy elevados de violencia criminal, se detecta que el riesgo de conflicto y violencia en cualquier sociedad (nacional o regional) es la combinación de, por un lado, la exposición a factores de estrés internos y externos y, por el otro, la fortaleza del ‘sistema inmunitario’ o la capacidad social para hacer frente a la presión materializada en instituciones legítimas” (World Bank, 2011: 7).

Al final del informe, se extiende la recomendación de asumir acciones en cuatro áreas específicas: en primer lugar, está la necesidad de restablecer la confianza en la acción colectiva antes de emprender una transformación institucional más amplia. En segundo lugar, está la prioridad de transformar las instituciones

para que ofrezcan seguridad ciudadana, justicia y empleo. En tercer lugar, cabe señalar el papel de la intervención regional e internacional para contener los factores externos de estrés, como por ejemplo, el desbordamiento transfronterizo de los conflictos; en cuarto lugar, está el carácter especializado del apoyo externo necesario que se centra en la movilización de ayuda internacional o la formación de alianzas internacionales transfronterizas (World Bank, 2011: 11). Este enfoque, que señala explícitamente el peligro de un carácter cíclico de la violencia en el contexto de América Latina, ha encontrado posibilidades de aplicación debido a las características especiales de este subcontinente en cuanto a su historia de involucramiento con la violencia y el crimen.

Este documento está estructurado en cuatro apartados. El primero expone un cambio de perspectiva de un “Estado fallido” a las áreas de presencia limitada del Estado; el segundo describe la transformación de la violencia en América Latina; el tercero comenta el crimen organizado y la seguridad en América Latina; y el cuarto expone los retos de la gobernanza de seguridad en áreas de presencia limitada del Estado.



## 1. DEL “ESTADO FALLIDO” A LAS ÁREAS DE PRESENCIA LIMITADA DEL ESTADO - UN CAMBIO DE PERSPECTIVA

A raíz de las amenazas de violencia y del crimen organizado, ha comenzado a circular la expresión “Estado fallido” para describir las precarias condiciones de seguridad y las dificultades de las instituciones de numerosos países latinoamericanos<sup>1</sup>. Los gobiernos de la región rechazan el calificativo de “Estado fallido”, considerándolo una variante de las políticas de “certificación” de Estados Unidos practicadas en los años noventa. De esta manera, se repiten los debates que se dieron hace una década en el caso de Colombia y se reeditan en la actualidad al tomar en consideración a México o a los países centroamericanos.

En su globalidad, el atributo de “Estado fallido” no aporta mayores niveles analíticos, más bien se presta a (des)calificar ciertos países, dejándoles al mismo tiempo sin mucha perspectiva de futuro. En la mayoría de los casos así designados, se ha podido comprobar que la ausencia del Estado se limita a ciertas partes del

territorio nacional o a ciertas áreas habitacionales (como por ejemplo, las favelas); mientras que, en otras regiones las competencias del Estado siguen intactas. Una visión más pormenorizada descubre por lo tanto perspectivas más nítidas sobre la configuración concreta de la presencia del Estado y las causas de su acción fallida. Por eso, lo que se requiere es un análisis específico que trate de identificar aquellas áreas de presencia limitada del Estado donde los actores no-estatales (sociales y económicos, violentos y no-violentos, nacionales e internacionales) están participando en la prestación de servicios básicos como la seguridad y el bienestar.

La fórmula del “Estado fallido” no ofrece opciones válidas para combatir el crimen organizado, pues no permite detectar puntos de partida de los que puedan arrancar las agencias estatales, la sociedad civil o los actores externos. Es por eso que se propone un enfoque que tenga en cuenta las “capacidades limitadas” de las que dispone el Estado para poder ofrecer estrategias para

**Cuadro 1. Configuraciones de limitada presencia del Estado**

	Limitaciones en la capacidad regulativa	Limitación en el monopolio de la violencia
<b>Territorialmente</b>	Todo el territorio versus partes del territorio nacional	Todo el territorio versus partes del territorio nacional
<b>Sectorialmente (por área política)</b>	Todas las áreas políticas versus áreas políticas específicas	Todas las áreas políticas versus áreas políticas específicas
<b>Socialmente</b>	Toda la población versus partes de la población	Toda la población versus partes de la población
<b>Temporalmente</b>	Temporal versus continuadamente	Temporal versus continuadamente

Fuente: elaboración propia.

la recuperación de la presencia del mismo, un proceso que ni es veloz ni produce resultados a corto plazo. Por otra parte, los intereses políticos en juego no facilitan el desarrollo de planes de acción concretos. Hay que tener en cuenta que la lucha contra el crimen organizado tiene mucho que ver con la imagen internacional del país, de ahí que se utilice la denominación de “Estado fallido”. Basta con recordar la polémica sobre las cifras de homicidios y su comparación internacional para comprobar el peso de esos datos sobre la valoración del país en cuestión.

Al detectar áreas de presencia limitada del Estado en los países de América Latina en el contexto de los niveles de violencia en incremento y el impacto del crimen organizado, hay que tomar en consideración de que en este caso el término “área”, desde el punto de vista analítico, no solamente adquiere características para ciertos espacios geográficos, sino que se refiere también a las dimensiones arriba mencionadas; es decir, a segmentos de la población, ciertos períodos temporales y ciertos sectores políticos (Risse & Lehmkuhl 2006). La ventaja que ofrece esta perspectiva reside en primera instancia en la posibilidad de poder calibrar de manera más concreta la dimensión de la debilidad de la acción estatal, la cual puede variar en las dimensiones señaladas. Al mismo tiempo permite definir de manera más clara las posibilidades y las condiciones necesarias para que se pueda lograr gobernanza en estas áreas de presencia limitada.

Es evidente que ante la debilidad o en un caso extremo, ante la “captura del Estado” (state capture) (Rotberg, 2003) o la reconfiguración cooptada del Estado (Garay: s.f.) y con el afán de restituir gobernanza es necesario desarrollar condiciones que sean percibidas por parte de actores no-estatales como incentivos para cooperar en la restitución de la operatividad necesaria del Estado (statehood). El involucramiento de actores no-estatales en la formulación e implementación de políticas públicas

adquiere por lo tanto vital importancia cuando el formato tradicional de regulación jerárquica “desde arriba” ya no es posible o factible. Cuando el gobierno es débil o está ausente para prestar bienes públicos, hay que tomar en consideración aquellos formatos en los cuales se produce gobernanza sin gobierno, justamente aquellas áreas donde la seguridad es un bien crítico para la convivencia.

Esta necesidad de convivencia pacífica no solamente se refiere a los actores de la sociedad civil, la empresa privada, etc., sino adquiere hoy en día una dimensión transnacional por el simple hecho de la afectación de países vecinos, del involucramiento de mercados de producción y el consumo de drogas. Si además se pueden detectar casos en los cuales la falta de recursos es un déficit central de la acción estatal, siempre está presente el peligro de la corrupción de los agentes del Estado y las correspondientes instituciones. Siempre y cuando la amenaza de una intervención jerárquica del Estado está ausente, el monopolio de la violencia por parte del Estado se encuentra en entredicho; y su capacidad de imponer decisiones colectivas vinculantes, mermada, el diagnóstico del fallo de la acción estatal induce a buscar sustitutos o la acción complementaria para cumplir con un nivel básico de atención al ciudadano.

## 2. LA TRANSFORMACIÓN DE LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA

El subcontinente latinoamericano se considera un ámbito de violencia endémica; al menos ese es uno de los estereotipos favoritos de la parte europea (Rinke, 2005). La imagen que se tiene de los países al sur del Río Grande está determinada por golpes de Estado, guerrillas, terror paraestatal y la mafia de las drogas. El enorme tributo de sangre que actualmente se paga por la “guerra de las drogas” en México y por los persistentes conflictos con la guerrilla en Colombia, se ha expandido hacia Centroamérica (en especial, El Salvador, Guatemala y Honduras), donde existe un “centro blando” de Estados directamente afectados por la economía de las drogas, que difícilmente es capaz de oponer resistencia al avance del crimen organizado. Con un índice de 33 homicidios por cada 100,000 habitantes, la región centroamericana se encuentra en un nivel de criminalidad tres veces más alto que el promedio latinoamericano, en tanto Honduras, con 82 muertos por cada 100,000 habitantes, ocupa el primer lugar en América Latina (Unodc, 2011: 23). Sin embargo, son las persistentes estructuras de violencia y espacios donde prevalece la violencia (Krennerich, 2000), las que dominan la situación en el continente y se manifiestan de muy diversa forma: la violencia política de “arriba” o de “abajo”, la violencia social difusa o una violencia ya “cotidiana” que se prolonga hacia las relaciones familiares, caseras e íntimas (Tobler, 2007), pueden encontrarse a la par o sucederse una a otra.

A pesar de que estas expresiones de violencia siguen patrones coyunturales y dramaturgias variables, tienen como raíz común la debilidad crónica del Estado, que le impide establecer un monopolio del poder, aunado a cierta inestabilidad política, que vincula la propensión de emplear la violencia con un grado muy intenso de la misma.

Sin embargo, no en todos lados hay violencia y guerra, son los grados de agresión los que distinguen la convivencia en el continente. La creciente difusión y privatización de la violencia que parte de los rebeldes, del crimen organizado o cotidiano; pone de relieve un fenómeno que describe una parte central del proceso de transformación de la violencia. El monopolio estatal del poder, en la medida en que este exista en ciertos países, es retado de nuevo y de diferente manera por el crimen organizado; las condiciones de la población son cada vez más precarias, a consecuencia de la violencia social difusa que abarca cada vez más ámbitos de la vida; las amenazas que parten del crimen cotidiano fortifican las experiencias negativas de aquellas sociedades que, por haber vivido en carne propia una guerra civil, sienten mucho miedo (Koonings & Kruijt, 1999) o están sujetas a una cultura del miedo (Huhn, 2009). Hay estudios sobre espacios públicos y percepciones de violencia que prueban que la sensación de miedo es una construcción social difícilmente comprobable por medio de datos empíricos (Huhn, 2008; y Peetz, 2008). Sigue vigente la valoración perceptiva de sociedades de alta incidencia de criminalidad, aunque los actores de la violencia, las formas de agresión y sus secuelas en la sociedad se hayan modificado sustancialmente frente a las décadas de los años setenta y ochenta, caracterizadas por la guerrilla y la violencia de cuño político (Fischer & Krennerich, 2000). Hoy día parece que el desafío elemental no radica en la violencia estatal o contraestatal, sino en aquella violencia no estatal que compensa, complementa, socava o ignora al Estado (Zinecker, 2001).

Las (re)presentaciones simbólicas, así como también las definiciones, interpretaciones y clasificaciones discursivas y estéticas alrededor de las que se ha soltado una verdadera lucha por la soberanía interpretativa en el ámbito de la violencia, el crimen y la (in)seguridad, juegan

un papel central en relación con la percepción social de la violencia. Parecen existir estrechas vinculaciones de influencia, penetración y reforzamiento recíproco entre la escenificación medial y estética de la violencia, la actuación del Estado y la percepción social. Las formas por medio de las que una sociedad percibe la violencia y reacciona ante ella, dependen en alto grado de los procesos (discursivos) a través de los que “se tratan” la definición y el significado de la violencia (Huhn, Oettler y Peetz 2008). Es el campo literario en el más amplio de sus sentidos (que abarca desde el periodismo hasta la cultura popular y de masas, sin excluir las “bellas letras”), en el que con más énfasis se tratan las relaciones de la violencia. Si en las ciencias sociales se ha contemplado la violencia en sus diversas dimensiones sociales, políticas, económicas y culturales, como un elemento constitutivo de la historia latinoamericana, en los estudios culturales y la ciencia e historia de la literatura se ha hablado de una continuidad en las manifestaciones estéticas de la violencia y se han identificado diferentes fases en la historia de la cultura y de la literatura latinoamericanas, en las que se puede hablar de un predominio de la violencia como manifestación estética. Tradicionalmente se leían las presentaciones y representaciones literarias de la violencia en la América Latina del siglo XX, en especial desde la “novela de la violencia” colombiana de los años cuarenta, cincuenta y sesenta, bajo el rubro de la denuncia de la violencia política y una escritura comprometida tanto en lo social como en lo político.

### **Degeneración de la violencia política**

Para México, América Central y Colombia, esto es, para aquellos países que por el momento acaparan toda la atención del debate, con toda razón se puede sostener la tesis de un declive de la violencia política que al mismo tiempo se está despolitizando. Esta valoración se basa en un esquema de categorías que se extiende desde la autonomización de la violencia, pasando por su privatización, hasta su comercialización (Waldmann, 1995). Sin embargo,

este modelo categórico del proceso progresivo de la transformación de la violencia de “grievance” a “greed” (Collier, 2000), no es lineal e ineludible, ya que también pueden descubrirse experiencias de una re-politización de la violencia (Daase, 2005: 263).

A primera vista parece que en América Latina predomina una tendencia hacia la despolitización de la violencia, si se toman en consideración, por ejemplo, la metamorfosis de ex-grupos guerrilleros; sin embargo, también se han desarrollado patrones de actividades que viven de la simbiosis de diversas expresiones de la violencia. Todavía son países como El Salvador y Guatemala, junto con Colombia, los que muestran tener el índice más alto de homicidios en América Latina, porque de hecho en estos países muere más gente por actos de violencia que durante la guerra civil. Aquí ya no se trata de una violencia de cariz político, sino de una violencia criminal que se ha cotidianizado (Waldmann, 1997). Se puede poner en tela de juicio si este cambio de las expresiones de violencia es ya una descripción suficiente para explicar este desarrollo. Sin embargo, tiene su razón de ser por la autonomización de una violencia hasta ese momento encuadrada en el ámbito militar; las acciones y la criminalidad violenta por lo tanto se comprenden con frecuencia como un continuo. Así, en cuanto a la región centroamericana, se defiende la opinión de que la violencia de la guerra civil se transformó sin más en criminalidad violenta (Debiel, 2002: 49). Es precisamente en México, con su tradición de violencia anclada en la cultura política (Knight, 1999), y en Centroamérica, con sus múltiples experiencias de levantamientos violentos, donde, con la aparición de las bandas juveniles (maras), se ha dado una nueva forma de criminalidad que se vincula estrechamente con preguntas de identidad y con una criminalidad de supervivencia y de cotidianeidad. La creciente presencia de violencia urbana en las favelas de las metrópolis de Brasil, realza al mismo tiempo la expansión de fenómenos de violencia que requieren nuevas respuestas por parte del Estado, como por ejemplo, la Policía Pacificadora.

Las reacciones estatales a este fenómeno, que en una primera ola formulan sobre todo una política de “mano dura” por medio de una represión masiva, dan un ejemplo de las formas que puede tomar una re-politización de la violencia. En especial, el caso de Centroamérica pone de relieve que después de los tratados de paz no se logró la consolidación de las funciones del Estado y la consecuente desprivatización de la violencia, y por eso se instaló –tal y como sucediera en Colombia– una mayor difusión de las relaciones de violencia. Las dificultades con la integración de ex-combatientes, refugiados y desplazados a la sociedad, rebasaban en mucho las capacidades de estos pequeños Estados e incluso resultaron ser insuficientes las contribuciones externas para el desarrollo (Kurtenbach, 2002).

A ello se aúna la tesis de que bajo el signo de la globalización se instalan procesos de difusión de la violencia que han revelado que el control de una “globalización de sombra” como tarea de la política, resultan ser desafíos que rebasan el marco nacional (Kurtenbach & Lock, 2004). Por eso, la lucha del gobierno mexicano contra los cárteles en el propio país, pese a todas las diferencias con respecto al caso colombiano (Felbab-Brown, 2009), con los fenómenos de los secuestros, asesinatos y robos a mano armada, representan tal amenaza a la seguridad, que el Estado mexicano ha recurrido al ejército y, dejando de lado las reservas tradicionales, ha estado dispuesto a permitir una cooperación con los Estados Unidos en el marco del Plan Mérida. La creciente presión ejercida sobre los cárteles y las capturas de importantes actores no sólo ha tenido como consecuencia el aumento de la violencia entre los cárteles por la supremacía en sus esferas de dominio, sino también han desembocado en un desplazamiento de sus actividades hacia el sur, hacia el “centro blando de Centroamérica”, donde los pequeños Estados de la región casi no se pueden defender ante el socavamiento por la economía de las drogas (Maihold & Brombacher, 2009).

En Colombia ha habido una mejora de la situación de seguridad con la “política de la seguridad democrática” del presidente Álvaro Uribe y ha sido posible reducir la capacidad de acción de las guerrillas de las FARC y ELN (Maihold, 2004); sin embargo, no se ha logrado una pacificación de los conflictos en la sociedad a pesar de una desmovilización de los paramilitares organizados en las AUC. Las nuevas “bandas emergentes” (International Crisis Group, 2007) ponen en relieve, que en este país no solo se ha realizado una transformación de la forma de la violencia política hacia la criminalidad por la vinculación de los actores de la violencia con el comercio de las drogas, sino que también se están reorganizando las fuerzas paramilitares en una nueva criminalidad de bandas, después de haber sido formalmente desmovilizados.

### **Del espacio nacional de la violencia a redes transnacionales**

La desterritorialización de la violencia y su práctica en espacios que trascienden las delimitaciones del estado nacional, caracterizan la transformación de la violencia con la degeneración de la violencia política en América Latina. En sus proyectos revolucionarios, las organizaciones guerrilleras, como el EZLN mexicano, el FSLN, el FMLN y la URNG centroamericanos, y el FARC y el ELN colombianos, se referían a un espacio nacional. También las contraestrategias estatales de la regulación de la violencia en un principio se limitaban estrechamente a las respectivas fronteras estatales. A pesar de múltiples contactos y una logística común, los diversos grupos se desarrollaron de forma muy diferente; no se podía reconocer una dimensión transnacional, pese a que una fraseología ideológica sugiriera algo diferente.

Lo anterior ha cambiado con la transformación de las formas de violencia: si los espacios nacionales fungían en esencia como lugares de ejecución y proyección de la violencia política, esto se ha

modificado ostensiblemente desde que se han impuesto las formas criminales de la violencia; tanto el avance de la economía de las drogas y la formación de cárteles de la droga, como también ciertos segmentos de las bandas juveniles (Mara Salvatrucha, Mara 18), han adquirido una dimensión trasgresora de fronteras. A raíz de la deportación de jóvenes delincuentes de los Estados Unidos a sus patrias centroamericanas, se han difundido allí los patrones estadounidenses de la criminalidad de bandas y la red de criminalidad apenas surgió a causa de una política estatal. Aunque hay investigaciones recientes que afirman que el carácter transnacional de las maras fue sobreestimado, en el sentido de una criminalidad organizada (Fernández de Castro & Santamaría, 2007), se puede admitir que las bandas juveniles centroamericanas han cambiado considerablemente a consecuencia de la influencia de los jóvenes deportados.

Así se lograron conformar no solo en Centroamérica, sino también en Colombia y México, alianzas simbióticas entre diversas formas de la violencia, que –según la coyuntura política– o se dejan legitimar políticamente o son deslegitimados por tener motivos puramente económicos. Asimismo, las instancias estatales se ven claramente debilitadas en su esfuerzo por delimitar la violencia; las fronteras del estado ya no fungen como barreras protectoras de la violencia hacia adentro (Bonacker, 2005: 83), los órganos de seguridad logran cada vez menos responder con eficacia a los fenómenos transnacionales de la violencia y satisfacer las expectativas de la población. Las experiencias más recientes de violencia en la frontera de México con los Estados Unidos en el ámbito de radio de acción del tráfico de drogas y de los cárteles que lo realizan (Garzón, 2008), así como entre México y los países centroamericanos vecinos al sur, han demostrado la reedificación de los actores de la violencia y su capacidad de aprendizaje como respuesta a la presión del control que ejerce el Estado (Kenney, 2007). El desplazamiento de los actores de

la violencia hacia otros espacios, por ejemplo de los países vecinos, amplía de tal forma sus opciones de acción, que no bastan las medidas de delimitación de la violencia dictadas por un solo Estado.

### **Manifestaciones de la violencia y la codificación de la violencia en la sociedad**

Si ni la desigualdad (como causa) ni la violencia pueden considerarse fenómenos nuevos en América Latina, sino que más bien son las formas de organización (de la violencia colectiva a la individual) y su legitimación (de política pasa a ser socioeconómica) (Kurtenbach, 2005: 209) las que se transforman, entonces habría que buscar las formas concretas de la manifestación de la violencia y su codificación en los discursos públicos. Se reconoce allí, que las filiaciones codificadas territorialmente funcionan cada vez menos, aunque las autoridades estatales las sigan representando como centrales en los procedimientos penales. Son precisamente la debilidad del Estado y la desintegración de su accionar «soberano» (por ejemplo, a través de la militarización de los procedimientos penales, el apoyo externo Centre otros, el Plan Colombia y la extradición de delincuentes a los Estados Unidos), las que ponen de relieve que las fronteras nacionales ya no son el marco sobre el que se proyectan las metas de los actores de la violencia.

Tanto la visión sociológica como el análisis desde los estudios culturales hacen evidente que se está realizando una transformación de la violencia, acompañada por una penetración de esta en los muy diversos espacios de convivencia en América Latina. Justamente los estratos sociales han cambiado su actitud frente a la violencia: mientras que antes dominaba una postura de levantamiento y un discurso motivado por la justicia social, estamos asistiendo hoy en día a una reacción de pasividad y de narcosis traumatizada. La sociedad parece estar obligada a aceptar una violencia ante la ausencia de alternativas, llegando a situaciones en las cuales





no se dispone de capacidad de reacción frente a este fenómeno. Los discursos de, desde y sobre la violencia la han convertido en un fenómeno cotidiano y comercial del cual no hay evasión. Este desconcierto tiene dos salidas en la actualidad: la búsqueda de posibilidades de autoprotegerse ante la sensación de la impotencia de las instancias públicas frente a la violencia, a través de la contratación de empresas privadas de seguridad o tratando de limitar la exposición personal al fenómeno al reducir la presencia en espacios públicos y localidades que se consideran “peligrosas” para la vida propia. Ante esta alternativa la percepción de la violencia puede considerarse como un factor determinante para la vida social en la región, la convivencia en la sociedad y la expresión en las artes.



### 3. CRIMEN ORGANIZADO Y SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

En la década pasada han ido cambiando las percepciones de las amenazas en América Latina. Mientras hace 10 años existía la preocupación por un posible acto terrorista en o desde la región latinoamericana, hoy esa idea se ha desvanecido, y ha surgido el temor más palpable a que el crimen organizado se convierta en una amenaza real para los estados de la región. En muchos de ellos, las instituciones y el monopolio de la violencia por parte del Estado se encuentran minados por la corrupción de funcionarios y estructuras paralelas de poder, lo cual dificulta adicionalmente el combate a estos fenómenos delictivos. De allí cae de nuevo la mirada sobre la función estatal en cuanto a su capacidad (y voluntad) de enfrentarse con el crimen. Es también desde el ámbito internacional que se ha agudizado la evaluación de todos los esfuerzos a nivel nacional en cuanto a la perseverancia y a la seriedad de las políticas de seguridad.

El problema central de una violencia desbordada como consecuencia de la lucha entre diferentes cárteles por el control de las rutas de transporte y las plazas de comercialización de las drogas es ampliamente conocido (Longmire, 2011). La capacidad de desplazamiento de las organizaciones criminales implica que un país con los suficientes medios y fuerza coercitiva pueda hacer frente en cierta medida a estos actores; mientras que, un vecino con menos capacidades se ve afectado en mayor proporción. Se establece así una cadena continua de desplazamientos que solo podría interrumpirse con un esfuerzo internacional a la altura del reto transnacional del que se trata. Insistir en la soberanía nacional en lo relativo a la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado, la corrupción y la violencia limita las posibilidades de cooperación externa en áreas fundamentales como son los sistemas judiciales y penitenciarios (Maihold, 2011).

Asimismo, las medidas que los estados aplican en el combate al crimen organizado tienen graves consecuencias no intencionadas, como la violación de los derechos humanos, la sustitución de funciones de policía con la participación de los militares, la supresión de iniciativas de prevención y la expansión del crimen hacia áreas de convivencia ciudadana más amplias (Daase & Friesendorf, 2010).

Es necesario buscar nuevos elementos a la hora de responder a las dinámicas expansivas del narcotráfico. En América Latina es preciso prescindir de conceptos y generalizaciones que han demostrado no ser útiles en el diseño de opciones viables, especialmente buscar soluciones más allá del hub-and spoke-model de las políticas de drogas diseñadas en Washington (Hakim, 2011). Entre ellos, están las viejas fórmulas y la categorización de países de producción, tránsito y consumo de la droga, que hoy no sirven para un debate efectivo sobre el problema. En este sentido, debido al cada vez más frecuente “pago en especie” (es decir, la comisión de delitos a cambio de drogas o el intercambio de unas drogas por otras), y teniendo en cuenta la expansión de las clases medias latinoamericanas, los países de tránsito se están convirtiendo en países de consumo, como es el caso de Argentina y Brasil, con los correspondientes costes económicos, sociales y políticos, según los datos del World Drug Report 2011 del Unodc<sup>2</sup>.

Los costes del problema del narcotráfico varían además según el producto –marihuana, cocaína o metanfetaminas– por lo que las propuestas recurrentes de legalización del consumo tendrán que diferenciarse según el producto. Así, las sustancias sintéticas (de consumo creciente en países de América Latina, Estados Unidos y Europa) ya no dependen de condiciones

climáticas de cultivo como la cocaína, sino de las estructuras criminales para su circulación. A mediano plazo pueden darse dinámicas que –debido a las modas que caracterizan el consumo de drogas– redefinirán las rutas y los flujos que hoy determinan el combate a los narcotraficantes. De este modo, se observa una transformación de los mercados ilegales, según varían la demanda y las preferencias de consumo (Bushway & Reuter, 2011). A pesar de la atención mediática y la rentabilidad del negocio, no hay que perder de vista que las drogas no son la única fuente de ingresos de las organizaciones criminales. Teniendo en cuenta que su interés central es la ganancia en la acción empresarial ilegal, su modelo de producción varía de acuerdo a la garantía de los ingresos. La experiencia tanto del caso colombiano como del mexicano apunta hacia una modalidad productiva multidimensional, que reduce la dependencia de un único mercado ilegal, ampliando su actividad criminal hacia secuestros y extorsiones, tráfico de armas y productos de piratería, migración clandestina, así como trata de personas y tráfico de órganos. Esta diversificación va gestándose, dependiendo de la rentabilidad de la respectiva actividad y de la capacidad de control de los organismos de represión. El crimen organizado siempre tratará de reducir sus costes de transacción a través de la corrupción de funcionarios, aplicando la modalidad de “plata o plomo”, aunque buscará reducir la intervención externa en sus negocios.

Para las estrategias de combate al crimen organizado, la nueva multidimensionalidad de las organizaciones exige enfocar el modelo productivo de estos actores con una perspectiva integral, ya que las estrategias parciales destinadas a un producto o a un mercado no lograrán subvertir las estructuras criminales, capaces de desplazarse fácilmente entre los países y cambiar de actividad ilegal.

## La sociedad y la convivencia con el crimen

Fórmulas como la “guerra contra el narco”, aplicada por el gobierno de México, presentan paralelismos con las políticas de “mano dura” frente a las maras en Centroamérica. Aunque ambas sirvan como lemas de campaña política, al presuponer capacidades de combate que, en la mayoría de los casos, no están a disposición de los respectivos gobiernos, hay que tener en cuenta que el crimen organizado no se presta a ser considerado “enemigo del Estado”. Las investigaciones sobre el fenómeno reflejan la coexistencia entre Estado y crimen organizado en todos los países. Lo diferente en cada caso son los equilibrios relativos en esta relación.

El problema es que la capacidad expansiva demostrada por el narcotráfico y el volumen de ingresos generados, han distorsionado los equilibrios relativos, lo que ha llevado a una mayor represión estatal. Por otra parte, la proliferación de actores violentos ha implicado una reducción de los márgenes de autonomía del Estado, y hoy uno de los mayores retos es la recuperación de la presencia del Estado en amplias zonas de Colombia, Centroamérica y México, pero también en favelas de São Paulo y Río de Janeiro en Brasil. Sin embargo, las capacidades de la acción estatal se ven limitadas debido a que las organizaciones criminales sirven a un mercado con una demanda muy alta y creciente, y los instrumentos para el control de los mercados ilegales son insuficientes ante el tamaño y la diversificación de las rutas de tráfico y consumo de drogas.

Además, la violencia inherente a la lucha contra estas organizaciones y la escalada de inseguridad están minando el apoyo de la ciudadanía a estas acciones. Esto no debe entenderse como una claudicación, sino que obedece a que las sociedades reclaman seguridad, convivencia pacífica y el restablecimiento de los espacios públicos, sin verse expuestas al miedo y a la restricción de sus movimientos, tal como sucede en la actualidad

en México. De este modo, la meta a la que habría que aspirar es restablecer el equilibrio entre Estado, sociedad y crimen organizado en su justa relación, sin que los políticos caigan en la tentación de ofrecer una sociedad libre del crimen, declarando una victoria que en poco tiempo resulte un espejismo ante la capacidad transformadora de estas organizaciones.

### **Reto transnacional y control nacional**

El “efecto globo” y el “efecto cucaracha”<sup>3</sup>, característicos del narcotráfico y el crimen organizado, son una muestra clara de la capacidad de estos grupos para encontrar espacios de reproducción y traspasar las fronteras nacionales en aquellos lugares con una presencia limitada del Estado que maximice las ganancias. Ambos fenómenos restringen aún más los esfuerzos de los gobiernos nacionales en el combate al narcotráfico y, por el contrario, “empujan” al narco y a sus redes criminales hacia los países vecinos. Así, el “éxito” en el control de las rutas del narcotráfico por el Caribe dio lugar a su traslado a Centroamérica, donde en la actualidad se observa un paulatino desplazamiento hacia las vías marítimas del Pacífico, debido al creciente control de la vía terrestre. Por ello, aunque el desmantelamiento de determinados grupos criminales se venda como éxito para consumo nacional, no resuelve el verdadero problema.

La falta de congruencia entre una amenaza de carácter transnacional y las respuestas de alcance nacional garantiza la supervivencia de las estructuras criminales, que siempre encuentran otro lugar donde establecerse. Por ello, si no se desea promover la expansión del fenómeno, es urgente crear formatos de combate transnacionales efectivos. Los debates actuales sobre la legalización solamente pueden resolver en parte el problema del crimen organizado (Maihold, 2014). Pero el crimen organizado no solo encuentra oportunidades en este nuevo carácter transnacional; su capacidad de supervivencia se debe también a su presencia y

enquistamiento en las propias estructuras del Estado. Basta observar el hacinamiento en las prisiones, donde los grupos criminales desarrollan una actividad interna incontrolable para las autoridades, llegando a establecer sistemas de “autogobierno” difíciles de dismantelar.

Más allá de su presencia en las cárceles, la corrupción e impunidad asociadas a la actividad criminal se han expandido a diferentes niveles en las estructuras del Estado (Weyland, 1998). Así, por ejemplo, el sistema judicial de muchos países de América Latina no es capaz de tramitar de manera transparente las denuncias ni de aplicar la ley a innumerables casos pendientes asociados al narcotráfico. Por una parte, existe un alto número de personas en prisión sin acusaciones formales; por otra, las reformas penales en diversos países no han tenido el efecto deseado a la hora de acelerar los juicios y hacer más transparentes los procedimientos judiciales. Las organizaciones criminales sacan provecho de estas debilidades en el andamiaje institucional. Es por ello que desean mantener un Estado débil y/o establecer un equilibrio de mutuo respeto entre Estado y crimen organizado, desarrollar sus propias capacidades para mantener el orden, prestar servicios y convencer a los ciudadanos de su calidad como actores centrales e indispensables (y hasta confiables). Al mismo tiempo, redes de patronazgo vinculadas al crimen organizado distorsionan la política y el funcionamiento de la justicia.

Derivado de lo anterior está la impunidad, que sigue siendo un arma de supervivencia fundamental para las redes criminales (WOLA, 2007). La impunidad tiene además el efecto de deslegitimar la “guerra contra el narco”, ya que en muchos países se opta por la extradición de los capos ante la desconfianza en las propias instancias judiciales. Adecuar los sistemas de justicia y administrativos para contrarrestar la corrupción y el tráfico de influencias requerirá de un esfuerzo a largo plazo, ya que se trata de problemas enraizados; efectos a corto plazo son difíciles de alcanzar, ya que

estas reformas no pueden tener un carácter ad hoc sino implican la transformación de las instituciones con la necesaria supervisión y transparencia.

### **Acciones conjuntas contra el crimen organizado**

La vulnerabilidad de las estructuras institucionales es uno de los desafíos en las acciones de control y combate al crimen organizado. Esto hace necesario establecer un sistema lo suficientemente ágil para prevenir y adaptarse a las transformaciones de la actividad de estos grupos, teniendo en cuenta las nuevas rutas del narcotráfico, especialmente hacia Europa. Ante las nuevas rutas del Sur, que pasan por África occidental para abastecer la creciente demanda de cocaína en los mercados europeos, la propia Unión Europea ha solicitado mayor cooperación internacional. De este modo, la preocupación por la debilidad de las estructuras estatales ha llegado a Europa, que trata de encontrar herramientas de cooperación que sirvan para fortalecer a los estados y controlar los mercados de consumo, por ejemplo con el apoyo de la agencia de control fronterizo Frontex. No solamente España y Portugal —como mercados de entrada de la droga— están llamados a asumir una mayor responsabilidad; la Unión Europea en su conjunto y los vecinos de Europa oriental también se ven obligados a reforzar sus fronteras.

Penetrar en los negocios de las estructuras criminales pide importantes capacidades de investigación por parte de los estados, las cuales a veces se encuentran ausentes (Dean, Fahsing & Gottschalk, 2010). Así, la persecución del crimen queda limitada a las acciones más visibles de combate y no logra cubrir las estructuras criminales que alimentan el sistema delictivo. Entre la amplia gama de acciones para combatir el crimen organizado, la acción más urgente y provechosa a corto y medio plazo será la penetración de sus negocios. La diferencia entre el crimen organizado y la delincuencia común es el interés en la producción de valor añadido,

mediante la confusión de las actividades criminales con empresas legales. Sólo minando este nexo será posible limitar el traslado de actividades criminales y prevenir la multifuncionalidad que han adquirido estas organizaciones (Reuter & Truman, 2004).

Por tanto, no es suficiente capturar a los capos de algunos cárteles, sino que es clave desarticular sus redes de negocios, lo cual requiere un diseño de cooperación transnacional entre Estados Unidos, la Unión Europea y América Latina. Esto implica ir más allá de la implementación de los mandatos del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en cuanto al control del lavado de dinero, pues también es preciso llevar a cabo acciones conjuntas de inteligencia financiera y comercial. Este tipo de investigaciones son muy costosas y complejas para un estado individual, por lo que es indispensable crear facilidades financieras comunes que permitan a los países pequeños participar en los esfuerzos. Entre ellos, habría que situar la “inteligencia financiera” fuera de los ministerios de Hacienda, que hasta ahora han estado más interesados por la generación de impuestos que por penetrar y desarticular las estructuras financieras del crimen organizado.

El combate al crimen organizado a partir de su actuación empresarial, reduciendo sus recursos disponibles, tendría un efecto determinante en comparación con medidas puntuales y sectoriales que los estados individuales solo podrían llevar a cabo de manera limitada. Ningún Estado será capaz de combatir por sí solo esta amenaza en América Latina.

## 4. LOS RETOS DE LA GOBERNANZA DE SEGURIDAD EN ÁREAS DE PRESENCIA LIMITADA DEL ESTADO

La perspectiva de analizar los retos que plantean el crimen organizado y la violencia que acompaña a la función estatal, se puede visualizar de mejor manera al asumir un punto de vista de gobernanza, el cual permite tomar en consideración no solamente actores del ámbito estatal sino también aquellos agentes que desde el sector privado, de la sociedad civil, desde el ámbito internacional, etc. son capaces y necesarios para prestar los servicios básicos ante la merma que ha sufrido la gestión desde el Estado.

Gobernanza en este sentido puede definirse como “todas las modalidades institucionales de coordinación social de acciones que aspiran a la producción e implementación de reglas vinculantes respectivamente a disponer de bienes colectivos” (SFB 700, 2009: 4). Gobernanza, a su vez, consiste tanto en estructura como proceso, es decir se relaciona con instituciones y constelaciones de actores. Los esquemas más típicos que han sido identificados se refieren a tres modalidades básicas: jerarquía, mercado (sistemas de competición) y redes (sistemas de negociación). Lo que se ha hecho evidente en el transcurso de las investigaciones<sup>4</sup> es que existen formatos y modalidades muy variadas en las combinaciones de actores estatales y no estatales para prestar los servicios a los clientes y con lógicas de acción y regulación que pueden seguir a los siguientes modos de coordinación social:

- Coordinación jerárquica, es decir, siguiendo un formato de regulación de dominio, o
- Modalidades variadas de coordinación no jerárquica como lo son incentivos, sanciones, bargaining, arguing, prácticas discursivas, regulación por medio de símbolos, etc.

A pesar de la amplia gama de variantes de coordinación que pueden desarrollarse en el ámbito de la gobernanza de seguridad, queda evidente que es justamente en este sector de inmediata relevancia para la soberanía nacional que las sensibilidades para el involucramiento de actores no-estatales son los más grandes. Lo que ilustran, por ejemplo, iniciativas de participación de actores internacionales en materia de seguridad como lo son el Plan Colombia, la Iniciativa Mérida, etc., es la presencia de procesos de adaptación, asimilación y rechazo de las regulaciones emanadas de estas intervenciones por parte de actores nacionales. Es evidente que la participación internacional en programas de combate al narcotráfico y sus organizaciones asociados al crimen organizado, puede asumir características de equivalente funcional a la gestión estatal limitada y fungir como “sombra de jerarquía” (Héritier & Lehmkuhl, 2008). Bajo esta “sombra” pueden ser llevadas a cabo acciones que pueden cumplir con la prestación de seguridad a la ciudadanía, aunque el respectivo Estado tenga solamente una presencia limitada en este sector (Risse, 2011). Estas, sin embargo, dependen de la voluntad de los actores que entren en consultas, cooptación, delegación y coregulación/coproducción, hasta la autoregulación de los actores gubernamentales y estatales, es decir, afuera del control del gobierno (Börzel, 2010: 8). Aunque hay actores no-gubernamentales que sean capaces de movilizar recursos importantes para producir políticas públicas, siempre estarán sujetos a preguntas con respecto a su legitimidad, aunque esta esté en entredicho en las mismas acciones del Estado. Así, es posible arribar a la apreciación de que en las áreas de limitada presencia del Estado, actores no-gubernamentales a nivel nacional y actores externos asumen el papel de sustituir o complementar las deficientes capacidades del estado en la producción de seguridad y otros bienes públicos

(Brozus, 2011). Estos “regímenes de gobernanza” que se construyen en base a la fusión (a veces también la imposición) de capacidades para la implementación de políticas públicas por una amplia red de actores, tienen que ofrecer suficientes incentivos para lograr la cooperación de aquellos sectores que pueden propinar insumos críticos para el bien que se desea producir, tomando en cuenta que para los mismos actores se generan altos costos de transacción y un nivel más imperativo de cumplimiento.

Así, en la actualidad, los expertos coinciden en que las acciones sobre la demanda son más efectivas que el enfoque tradicional, especialmente apoyado por Estados Unidos, de reducción de la oferta (Rydell & Everingham, 1994). Cuando la administración de Barack Obama anunció al gobierno mexicano que consideraba el combate al narcotráfico y a sus organizaciones una “responsabilidad compartida”, parecía que el vecino del norte había modificado su visión sobre el problema. En 2007 se puso en marcha la Iniciativa Mérida (programa plurianual de cooperación en materia de seguridad en el que participan Estados Unidos, México y países de Centroamérica), que sirve de base a la cooperación regional para combatir el narcotráfico y las formas conexas de delincuencia organizada. Para 2008 y 2009, el gobierno estadounidense aportó a la iniciativa alrededor de 1 mil 300 millones de dólares, y se proponía asignar 450 millones a México y 100 millones a Centroamérica en 2010. En el marco de la Iniciativa que hoy se limita a la cooperación entre México y Estados Unidos se están aplicando las siguientes líneas de acción:

- **Desarticulación de la capacidad de las organizaciones delictivas** que actúan en ambos países, mediante el debilitamiento sistemático de sus redes, estructuras y capacidades logísticas, operativas y financieras.
- Apoyo mutuo para la adecuación continua del marco para la seguridad y justicia y el **fortalecimiento de las instituciones públicas** de ambos países responsables del combate a la delincuencia organizada, incluyendo la promoción de la plena observancia de los derechos humanos y de la participación activa de la sociedad civil.
- **Desarrollo de una frontera segura y competitiva para el siglo XXI**, basada en un enfoque bilateral e integral, que fortalezca nuestra competitividad global al facilitar el flujo legítimo de mercancías y personas, mientras procura la seguridad de los ciudadanos e interrumpe los flujos de drogas, armas, dinero en efectivo y otras mercancías ilegales.
- **Fortalecimiento de la cohesión social de las comunidades de los dos países**, favoreciendo el desarrollo integral de los individuos. Incluye el apoyo a los esfuerzos para atender las causas de raíz del crimen y la violencia, promover la cultura de la legalidad, reducir el uso de drogas ilícitas, promover una mayor percepción de los vínculos entre el uso de drogas y el crimen y la violencia, y cerrar el flujo de posibles asociados a los cárteles al promover alternativas legales y constructivas para la gente joven<sup>5</sup>.

Operativamente se han identificado por parte del gobierno de los Estados Unidos las siguientes áreas:

- “Mejora en los programas de las agencias de seguridad de nuestros socios en la vigilancia de su territorio.
- Equipamiento y activos para apoyar a las agencias de seguridad homólogas.
- Tecnología computarizada para fortalecer la coordinación de las fuerzas de



seguridad e información entre México y Estados Unidos.

- Tecnologías para aumentar la capacidad de México para recolectar inteligencia para propósitos de orden público.
- Producir un hemisferio más seguro y protegido, donde las organizaciones criminales ya no amenazarán a los gobiernos ni a la seguridad regional; e
- Impedir la entrada y la propagación de drogas ilícitas y amenazas transnacionales en toda la región y hacia Estados Unidos”<sup>6</sup>.

Especialmente en el segundo pilar de este programa de cooperación bilateral se pueden identificar acciones que corresponden a esfuerzos de gobernanza ante la ausencia o la debilidad del Estado mexicano en ciertas áreas de su territorio nacional. Con el apoyo para la institucionalización de Rule of Law en México, la reforma de la policía y del sistema judicial y penal se está atacando áreas en las cuales en México siempre ha reinado una gran sensibilidad de soberanía. Es evidente que con la confluencia de voluntades tanto de Estados Unidos como de México se tratan de solventar problemas de presencia de Estado conjuntamente con un mensaje claro a los grupos delincuentes que tendrán que enfrentar una acción conjunta de las dos naciones. Al mismo tiempo, los debates al interior de la sociedad mexicana ponen de manifiesto los procesos continuados de adaptación y rechazo a las propuestas de reforma inducidas en el marco de la Iniciativa Mérida (Benítez, 2010).

Por otra parte, con la puesta en marcha de la Central America Regional Security Initiative (Carsi)<sup>7</sup>, Washington reconoce la dramática situación de seguridad y violencia vinculada al narcotráfico que está asolando a El Salvador, Guatemala y Honduras, el llamado “triángulo norte”. En estos países, el aumento de la corrupción en las instancias del gobierno, los organismos de seguridad y el poder judicial han

debilitado aún más unas instituciones ya de por sí frágiles desde las guerras civiles de los años ochenta y noventa, y por el impacto de la violencia de las maras en la década de dos mil. Así se señalan como tareas de la Iniciativa Carsi las siguientes:

1. Crear calles seguras para los ciudadanos de la región;
2. Desbaratar el movimiento de criminales y contrabando dentro y entre las naciones de Centro América;
3. Apoyar el desarrollo de Gobiernos centroamericanos fuertes, capaces y responsables;
4. Reestablecer la presencia efectiva del Estado y seguridad en comunidades en riesgo; y
5. Fomentar niveles mejorados de seguridad y coordinación del estado de derecho y cooperación entre las naciones de la región.

Con la finalidad expuesta en el punto 4 de “reestablecer la presencia efectiva del Estado” se pone de manifiesto la necesidad de configurar nuevos esquemas de gobernanza que puedan ser instalados ante la deficitaria presencia de este, tanto en materia de control de violencia como de implementación de regulaciones que sean observados por la sociedad y los actores violentos.

La I Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, celebrada el 22 y 23 de junio de 2011 en Ciudad de Guatemala<sup>8</sup>, puso en evidencia la necesidad de una mayor financiación de programas conjuntos –más allá de la coordinación intergubernamental– y también la urgencia de recuperar la capacidad de acción del Estado mediante reformas institucionales tanto en la policía y en el sistema judicial, como en los sistemas de prevención social. Esfuerzos de tal envergadura –aunque se refieren a países pequeños– no serán posibles

sin la intervención de agencias externas en ámbitos de tradicional control soberano. Un ejemplo de la dificultad para vencer el “problema de la soberanía” y sus conflictos derivados lo ofrece la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig)<sup>9</sup>, que desde 2007 colabora en la reforma del sistema judicial de este país con el apoyo de las Naciones Unidas.

Estos ejemplos de “regímenes de gobernanza” que descansan en la fusión de capacidades y recursos nacionales e internacionales, ponen en evidencia que los formatos para “reconstruir el Estado” son muy variados; pero siempre incluyen injerencias en la soberanía nacional por parte de actores externos, sean estos países vecinos u organismos internacionales. Estas intervenciones en los “asuntos internos” de los respectivos países se han vuelto indispensables ante los efectos limitados de la coordinación de voluntades de los gobiernos nacionales, los cuales ya no pueden esconder su incapacidad de acción en las áreas de limitada presencia del Estado. Las necesidades de generar mayores niveles de aceptación de estos esfuerzos conjuntos que logren llevarse a cabo con un menor nivel de imposición de reglas, modelos y líneas de acción es uno de los retos pendientes de la gobernanza transnacional de seguridad.

## NOTAS

<sup>1</sup> Cfr. Para el caso colombiano: “Colombia ha pasado de ser un estado fallido a una nación atractiva ante el mundo: Santos” <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?x=62885>; para el caso mexicano: Patricia Espinosa: Secretaria de Exteriores mexicana: “México no es un estado fallido”, El País, 17 de enero de 2009. [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Mexico/estado/fallido/elpepiint/20090117elpepiint\\_6/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Mexico/estado/fallido/elpepiint/20090117elpepiint_6/Tes).

<sup>2</sup> Cfr. [http://www.unodc.org/documents/southerncone//Topics\\_drugs/WDR/2011/Argentina\\_References\\_WDR\\_2011\\_ESP\\_FINAL.pdf](http://www.unodc.org/documents/southerncone//Topics_drugs/WDR/2011/Argentina_References_WDR_2011_ESP_FINAL.pdf) (consultado 11 de octubre de 2011).

<sup>3</sup> Cfr. [http://www.seguridadpublicaenmexico.org.mx/reduccion/displacement\\_theory.htm](http://www.seguridadpublicaenmexico.org.mx/reduccion/displacement_theory.htm)

<sup>4</sup> Cfr. los trabajos emanados del Centro de Investigaciones “Governance of limited Statehood” en la Universidad Libre de Berlín, en el cual está participando el autor: <http://www.sfb-governance.de/en/index.html>

<sup>5</sup> <http://www.iniciativamerida.gob.mx/>

<sup>6</sup> <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfilespanish&y=2007&m=October&x=20071023095523PII0.2534754>

<sup>7</sup> <http://www.state.gov/documents/organization/145956.pdf>

<sup>8</sup> <http://www.sica.int/csc/>

<sup>9</sup> <http://cicig.org/>

## BIBLIOGRAFÍA

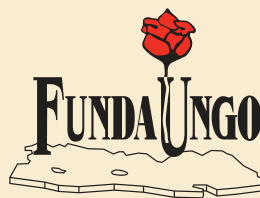
- Benítez Manaut, Raúl (ed.) (2010). *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*. México, D.F.: Casede.
- Bonacker, Thorsten (2005). “Die Entgrenzung von Gewalt. Theoretische und empirische Perspektiven”. Die Zukunft des Friedens. Eds. Jahn, Egbert, Fischer, Sabine & Sahn, Astrid. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. Tomo 2, 73-90.
- Börzel, Tanja (2010). *Governance with/out Government. False Promise or Flawed Premises?* Berlin: SFB-Governance Working Paper Series No. 23.
- Brozus, Lars (2011). “Applying the Governance Concept o Areas of Limited Statehood. Implications for International Foreign and Security Policy”. En: Risse, Thomas (ed.): *Governance without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, New York: Columbia University Press, pp. 262-280.
- Bushway, Shawn & Reuter, Peter (2011). “Deterrence, Economics and the Context of Drug Markets”. En: *Criminology and Public Policy* Vol. 10, Issue 1, pp.183-194.
- Collier, Paul (2000). *Economic causes of civil conflict and their implications for policy*. Washington: The World Bank.
- Daase, Christopher (2005). “*Si vis pacem, intellege bellum. Die Friedensforschung und das Wissen vom Krieg*”. En: Jahn, Egbert, Fischer, Sabine & Sahn, Astrid (eds.): *Die Zukunft des Friedens*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, Tomo 2, pp. 253-267.
- Daase, Christopher & Friesendorf, Cornelius (eds.) (2010). *Rethinking security governance: the problem of unintended consequences*. London: Routledge.
- Dean, Geoff, Fahsing, Ivar & Gottschalk, Petter (2010). *Organized Crime. Policing Illegal Business Entrepreneurialism*. New York: Oxford University Press.
- Debiel, Tobias (2002). “Haben Krisenregionen eine Chance auf tragfähigen Frieden? Zur schwierigen Transformation von Gewaltstrukturen”. En: *Der zerbrechliche Frieden. Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung*. Bonn: Dietz Verlag, pp. 20-65.
- Felbab-Brown, Vanda (2009). *The Violent Drug Market in Mexico and Lessons from Colombia*. Washington: Brookings (Public Policy Paper No. 12).
- Fernández de Castro, Rafael & Santamaría, Gema (2007). “Demystifying the Maras”, en: *Americas Quarterly*, pp. 79-85.
- Fischer, Thomas & Krennerich, Michael (eds.) (2000). *Politische Gewalt in Lateinamerika*. Frankfurt am Main: Vervuert-Verlag (Lateinamerika-Studien 41).
- Garay Salamanca, Luis Jorge (s.f.). *La reconfiguración cooptada del estado: Más allá de la concepción tradicional de captura económica del estado* <http://www.transparencia-colombia.org.co/Portals/0/reconfiguracion%20cooptada%20del%20estadoi.pdf>.
- Garzón, Juan Carlos (2008). *Mafia & co. La red criminal en México, Brasil y Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.

- Hakim, Peter (2011). "Replantear la política antidroga de EE. UU.". En: *Política Exterior*, Madrid, No. 143/2011, pp. 101-107.
- Héritier, Adrienne & Lehmkuhl, Dirk (2008). "The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance", en: *Journal of Public Policy* Vol. 28, pp. 1-17.
- Huhn, Sebastian (2008). *A History of Nonviolence: Insecurity and the Normative Power of the Imagined in Costa Rica*. Hamburg: GIGA Working Paper No. 84.
- Huhn, Sebastian, Oettler, Anika & Peetz, Peter (2008). "Dossier: Centroamérica: territorios de violencia. Presentación". En: *Iberoamericana. América Latina – España – Portugal VIII*. 32 (diciembre 2008), pp. 77-80.
- Huhn, Sebastian (2009). *The Culture of Fear and Control in Costa Rica (I): Crime Statistics and Law Enforcement*, Hamburg: GIGA Working Paper No. 104.
- International Crisis Group (2007). *Los nuevos grupos armados de Colombia*. London: Informe sobre América Latina No. 20.
- Kenney, Michael (2007). *From Pablo to Osama, Trafficking and Terrorist Networks, Government Bureaucracies, and Competitive Adaption*. Pennsylvania: Univ. of Pennsylvania Press.
- Knight, Alan (1999). "Political Violence in Post-revolutionary Mexico". En: Kees Koonings & Dirk Kruijt (eds.): *Societies of Fear. The Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America*. Eds. London: Zed Books, pp. 105-124.
- Knill, Christoph & Lehmkuhl, Dirk (2002). "Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance". En: *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 15, pp. 41-63.
- Koonings, Kees & Kruijt, Dirk (eds.) (1999). *Societies of Fear. The Legacy of Civil War, Violence and Terror in Latin America*. London: Zed Books.
- Krennerich, Michael (2000). "Politische Gewalt in Lateinamerika". En: Fischer, Thomas & Krennerich, Michael (Eds.): *Politische Gewalt in Lateinamerika*. Eds. Frankfurt/Main: Vervuert-Verlag (Lateinamerika-Studien 41), pp. 17-34.
- Kurtenbach, Sabine (2002). "Konfliktsystem Zentralamerika: Gewaltwandel und externe Akteure", en: Tobias Debiel (ed.): *Der zerbrechliche Frieden. Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung*, Bonn: Dietz Verlag, pp. 202-225.
- Kurtenbach, Sabine (2005). "Gewalt, Kriminalität und Krieg in Lateinamerika – zur symbiotischen Verbindung verschiedener Gewaltformen und den Problemen ihrer Einbegung". En: Mathias Basedau, Hanspeter Mattes & Anika Oettler (eds.): *Multiple Unsicherheit. Befunde aus Asien, Nahost, Afrika und Lateinamerika*. Hamburg: Deutsches Übersee-Institut, pp. 209-228.
- Kurtenbach, Sabine & Lock, Peter (2004). "Kriege als (Über) Lebenswelten. Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität". En: *Kriege als (Über) Lebenswelten: Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität*. Bonn: Dietz Verlag, pp. 306-320.
- Longmire, Sylvia (2011). *Cartel. The Coming Invasion of Mexico's Drug Wars*. New York: Palgrave MacMillan.

- Maihold, Günther (2004). *Kolumbien: Sicherheit als Weg zum Frieden? Die Rolle Europas und der internationalen Gemeinschaft im kolumbianischen Konflikt*. Berlin: SWP-Aktuell A 36.
- Maihold, Günther & Brombacher, Daniel (2009). *Zentralamerika zwischen den Fronten. Die Region wird zum Schauplatz der internationalen Drogenökonomie*. Berlin: SWP aktuell A44.
- Maihold, Günther (2011). "Crimen organizado y seguridad en América Latina". En: *Política Exterior*, Madrid No. 143/2011, pp. 92-100.
- Maihold, Günther (2014). "Del combate a las drogas a su regulación: retos y posibilidades de la acción estatal, la cooperación regional y la coordinación internacional". En: Günther Maihold & Stefan Jost (eds.): *El narcotráfico y su combate – sus efectos sobre las relaciones internacionales*, México, D.F.: SITESA 2014, pp. 275-296.
- Peetz, Peter (2008). *Discourses on Violence in Costa Rica, El Salvador, and Nicaragua: Youth, Crime, and the Responses of the State*. Hamburg: GIGA Working Paper No 80.
- PNUD (2009). "Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano". Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Reuter, Peter & Truman, Edwin M. (2004). *Chasing Dirty Money. The Fight against Money Laundering*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Rinke, Stefan (2005). "Rezension zu: Kaller". Dietrich, Martina, Potthast, Barbara & Tobler, Hans Werner (Hrsg.): *Lateinamerika*. "Geschichte und Gesellschaft im 19. und 20. Jahrhundert. Wien 2004", en: *H-Soz-u-Kult* 14 de marzo 2005. <<http://geschichte-transnational.clio-online.net/rezensionen/2005-1-186>>.
- Risse, Thomas & Lehmkuhl, Ursula (2006). *Governance in Areas of Limited Statehood. New Modes of Governance?* Research Program of the Research Center (SFB) 700 (SFB-Governance Working Paper Series, No. 1, Research Center 700), Berlín.
- Risse, Thomas (2011). "Governance in Areas of Limited Statehood". En: Thomas Risse (ed.): *Governance without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*. New York: Columbia University Press, pp. 1-35.
- Rotberg, Robert I. (2003). *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington, DC.
- Rydell, C. Peter & Everingham, Susan S. (1994). *Controlling Cocaine. Supply versus Demand Programs*, Santa Monica: Rand Corporation.
- SFB (Sonderforschungsbereich) 700 (2009). *Grundbegriffe der Governanceforschung*. Berlin: Working Paper No. 8.
- Tobler, Hans Werner (2007). "Politik und Gewalt. Bauernaufstände, Revolutionen und staatliche Gewalt von oben". En: Walther L. Bernecker, Martina Kaller-Dietrich, Barbara Potthast & Hans Werner Tobler (eds.): *Lateinamerika 1870-2000. Geschichte und Gesellschaft*. Wien: Promedia, pp. 35-44.
- Unodc (United Nations Office on Drugs and Crime) (2011). *2011 Global Study on Homicide. Trends, Contexts, Data*, Vienna.

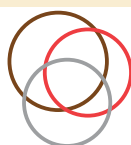
- Unodc (United Nations Office on Drugs and Crime) (2011). *World Drug Report 2011*. Vienna: United Nations. Publication, Sales No. E.11.XI.10.
- Waldmann, Peter (1995). “*Gesellschaften im Bürgerkrieg. Zur Eigendynamik entfesselter Gewalt*”. En: *Zeitschrift für Politik* Vol. 42.4, pp. 343-368.
- Weyland, Kurt (1998). “*The Politics of Corruption in Latin America*”. En: *Journal of Democracy* Vol. 9:2 (Abril), pp. 108–121.
- Waldmann, Peter (1997). “*Veralltäglicbung von Gewalt: Das Beispiel Kolumbien*”. En: Trutz von Trotha (ed.): *Soziologie der Gewalt (Sonderheft der KZfSS 37)*, Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, pp. 141-161.
- WOLA (Washington Office on Latin America) (2007). *The Captive State: Organized Crime and Human Rights in Latin America*. Washington, D.C.
- World Bank (2011). *Conflicto, Seguridad y Desarrollo. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011*, Washington, D.C.
- Zinecker, Heidrun (2001). “*Gewalt als Legat. Überlegungen zur Präfiguration unvollendeter Transitionen in Kolumbien und El Salvador*”. En: Wolfgang Höpken/Michael Riekenberg (eds.): *Politische und ethnische Gewalt in Südosteuropa und Lateinamerika*, Köln, Wien, Weimar: Böhlau, pp. 149-171.
- Zinecker, Heidrun (2009). “*Gewaltkriminelle Ordnungen als Bottom-up-Governance – das Beispiel Zentralamerika*”. En: Heribert Weiland, Ingrid Wehry Matthias Seifert (eds.): *Good Governance in der Sackgasse? Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik* 5, Baden-Baden: Nomos, pp. 91-106.





Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo  
Avenida La Revolución, Pasaje 6, Casa No. 147  
Colonia San Benito, San Salvador, El Salvador  
Teléfonos: (503) 2243-0406 y 2243-7816  
Fax: (503) 2243-8206  
Correo electrónico: [contacto@fundaungo.org.sv](mailto:contacto@fundaungo.org.sv)  
[www.fundaungo.org.sv](http://www.fundaungo.org.sv)

Esta publicación ha contado con el apoyo financiero de:



ThinkTank  
Initiative

Iniciativa  
ThinkTank