

# La UE y el círculo vicioso entre pobreza y seguridad en América Latina



Susanne Gratius

98

Working Paper / Documento de trabajo  
Mayo 2010

Working Paper / Documento de trabajo

## Acerca de FRIDE

---

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

## Documentos de trabajo

---

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

# La UE y el círculo vicioso entre pobreza y seguridad en América Latina<sup>1</sup>

Susanne Gratius

Mayo 2010

Susanne Gratius, Investigadora senior, FRIDE

Foto de cubierta: Alexandre\_vieira /flickr

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2010.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web: [www.fride.org](http://www.fride.org)

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)

---

# Contents

El perfil de la violencia latinoamericana	2
La ausencia de la seguridad en la agenda europeo-latinoamericana	4
El fracaso de la política de post-conflicto en Centroamérica	5
Suma cero de la política anti-droga de la UE en la zona andina	7
El “eslabón perdido”: Conectando desarrollo y seguridad	11



**H**oy, América Latina es algo menos pobre y desigual, pero más violenta e inestable que en décadas anteriores. La buena noticia es que los países latinoamericanos no tienen conflictos armados entre sí. La mala es que la región es la segunda menos segura del planeta: tiene una tasa de homicidios de 25 por cada 100.000 habitantes, cuatro veces más alta que el promedio mundial.<sup>2</sup> En la mayoría de los países, la violencia ha aumentado en democracia.<sup>3</sup> La región afronta amenazas no tradicionales de seguridad como el narcotráfico, la violencia urbana o la polarización política que requieren respuestas internacionales diferentes a la perspectiva de desarrollo que domina en la Unión Europea (UE) o la vía militar-legal que persigue Estados Unidos.

América Latina ha vuelto a ser una región convulsionada. El caos en el Estado fallido Haití, el golpe de Estado en Honduras, la polarización entre indígenas y no indígenas en Bolivia, el conflicto armado en Colombia, la inseguridad en Centroamérica y Venezuela, el autoritarismo en Cuba y Venezuela y la “guerra del narco” en México –que en 2009 costó la vida de 8.000 personas– comprueban el alto grado de conflictividad que vive gran parte de la región. Ante la ausencia de conflictos inter-estatales, América Latina está sobrearmada: entre 2000 y 2008 incrementó en un tercio su presupuesto militar. Aunque en términos del PIB sigue gastando un porcentaje similar al de España en defensa, es una tendencia alarmante que despierta los fantasmas del pasado.

En este mismo período en el que aumentaron la inseguridad y los gastos militares, América Latina redujo los niveles de pobreza en diez puntos: del 44 por ciento al 34 por ciento.<sup>4</sup> Al mismo tiempo, a excepción de

Cuba, en todos los países se han consolidado gobiernos democráticamente electos. Sin embargo, estos avances hacia la democracia y el desarrollo no han frenado el progresivo camino hacia una mayor inseguridad ciudadana. El caso de América Latina sugiere que, a diferencia de la visión de la UE<sup>5</sup>, no parece existir una relación lineal entre desarrollo y seguridad ni tampoco entre democracia y seguridad. Además, la simultánea reducción de la pobreza y el auge de la violencia indican un claro déficit en las políticas de la UE hacia América Latina.

Por otra parte, es cierto que América Latina no tiene armas de destrucción masiva, apenas está afectada por el terrorismo, carece de conflictos estatales y Haití es el único Estado fallido. ¿Por qué, entonces, debería preocuparse Europa? En primer lugar, por el enorme despliegue de recursos. La UE es el principal donante de América Latina, y desde el año 2008 España se ha situado en la primera posición precediendo a EE UU. En segundo lugar, al contrario que con sus orientaciones políticas<sup>6</sup> y las relaciones con África la UE no ha establecido ningún vínculo estratégico entre desarrollo y seguridad con América Latina. En tercer lugar, por el compromiso histórico que asumió la UE, a partir del proceso de paz centroamericano, en América Latina y que representa un cierto contrapeso a EE UU.

El mejor ejemplo para ilustrar el fracaso de la política de la UE es el Istmo centroamericano que concentra la AOD europea y donde sí se ha producido un círculo vicioso entre inseguridad y subdesarrollo: la tasa de homicidios en El Salvador, Honduras y Guatemala duplica el promedio regional y la pobreza apenas se ha reducido. Otra subregión convulsionada que recibe algo menos de la mitad de los recursos comunitarios la conforman los países andinos y, sobre todo Colombia y Bolivia que han sido los mayores beneficiarios de la política de desarrollo alternativo que ofrece la UE para combatir el narcotráfico.

<sup>1</sup> Agradezco la sustancial aportación de datos y la elaboración de información de Lucas van der Velde, Licenciado en relaciones internacionales por la Universidad Empresarial Siglo 21, Córdoba, Argentina y becario en FRIDE.

<sup>2</sup> Daniel Zovatto, *Building a Constructive Inter-American Partnership*, en: Abraham Lowenthal et al. (Eds.), *The Obama Administration and The Americas: Agenda for Change*, The Brookings Institution, Washington DC 2009, pp. 22-46, p. 30.

<sup>3</sup> Francisco Rojas Aravena, *Globalización y violencia en América Latina: debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano*, en: *Pensamiento Iberoamericano* 2, Madrid 2008, pp. 3-36, p. 10.

<sup>4</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, 2009.

<sup>5</sup> *European Security Strategy*, 2003; *European Consensus on Development*, Brussels 2006.

<sup>6</sup> Council of the EU, *Conclusions on Security and Development*, Brussels, 19 November 2007.

En el marco del debate sobre desarrollo, democracia y seguridad<sup>7</sup>, este trabajo se basa en el argumento de que ni la democracia ni la reducción de la pobreza han traído más seguridad a la región sino menos, y analiza en qué medida la UE/España como principal donante de la región, por omisión o políticas erróneas, ha contribuido a este proceso. Sin ánimo de seguir profundizando en los abundantes estudios sobre la violencia en América Latina, este documento se limita a discutir la responsabilidad de la UE y proponer una reorientación de su política. Entrar en los detalles y evaluaciones de los proyectos en cada país superaría el alcance de esta reflexión centrada en el papel de la UE ante el círculo vicioso entre desarrollo y seguridad en América Latina y, particularmente, en Centroamérica y la región andina.

## El perfil de la violencia latinoamericana

En el futuro inmediato, no es la pobreza sino la inseguridad la que se perfila como el principal problema de la región. Más de un tercio de la población ha sido víctima de algún delito, y la mitad de los secuestros globales ocurren en América Latina. Un 21 por ciento de los latinoamericanos y un 55 por ciento de los venezolanos identifican la violencia como principal problema de su país.<sup>8</sup> A diferencia de las dictaduras de los años sesenta y setenta, las amenazas surgen de actores no estatales, como los narcotraficantes, los carteles de la droga, la narco-guerrilla, los paramilitares, las pandillas juveniles o las maras.

El auge de la violencia es, en gran parte, el resultado de la libre circulación de armas: en México, 15 de cada cien ciudadanos poseen un arma de fuego, en Guatemala, 13, en Argentina, Chile y Venezuela, 11, y

en Brasil, 8. Estados Unidos, los Estados miembros de la UE y Rusia son los principales vendedores de armas, aunque también existe un importante mercado interno: México es el séptimo exportador mundial de armas pequeñas y ligeras y Brasil el octavo.<sup>9</sup>

La violencia en América Latina tiene un perfil preeminentemente urbano.<sup>10</sup> Los carteles del narco se han trasladado de Colombia a la frontera norte de México (la principal ruta de tránsito a EE UU.), las favelas en Río de Janeiro son zonas no estatales, las maras dominan en algunas capitales centroamericanas y nuevos grupos armados atemorizan a los venezolanos. En 2009, Ciudad Juárez y Caracas eran las ciudades más peligrosas del mundo, y la situación en otras metrópolis latinoamericanas no es mucho más alentadora.

Por otra parte, también persiste la violencia rural: el conflicto étnico, social y político en Bolivia tiene su raíz en la desigual distribución de las tierras y riquezas del país. En Brasil ha surgido el influyente Movimiento dos Sem Terra (MST) que ocupa y reclama tierras para los pequeños campesinos. Y también en otros países como Colombia o Guatemala hay elevados niveles de conflictividad en zonas rurales donde la presencia del Estado es mínima y los poderes criminales locales actúan sin ningún tipo de control.

- La persistencia y complejidad del fenómeno indica que la violencia no es sólo el resultado del déficit social, sino que se debe a un conjunto de factores interrelacionados:
- Socioeconómicos: altos niveles de pobreza e indigencia a pesar de la mejoría de los últimos años, desigual distribución de ingresos y oportunidades, desempleo (socioeconómico), discriminación étnica-racial y bajos niveles de educación y formación.
- Político-institucionales: Estados débiles que no pueden garantizar la seguridad, instituciones democráticas secuestradas por intereses particulares, corrup-

<sup>7</sup> Richard Youngs, *Fusing Security and Development: Just another Euro-platitude?* FRIDE Working Paper 43, Madrid 2007.

<sup>8</sup> Informe Latinobarómetro, Santiago de Chile, ediciones 2007 y 2009, respectivamente.

<sup>9</sup> Fuente: *Small Arms Survey 2007: Guns and the city*, Cambridge University Press. Disponible on line en: <http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/yearb2007.html>

<sup>10</sup> Laura Tedesco, *Violencia urbana: soluciones locales y regionales*. FRIDE Policy Brief 4, Madrid 2009.

ción, clientelismo, legados autoritarios y sistemas judiciales, policiales y penitenciarios deficientes.

Estas debilidades estructurales han provocado diversos y complejos tipos de conflictos, la mayoría de ellos no tradicionales:

- *Polarización política*: Un alto grado de violencia y división política, particularmente en Centroamérica y la región andina (Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela) que también tiene repercusiones en la relación entre determinados países (p.e. el conflicto Colombia-Ecuador).
- *Autoritarismo*: aunque el legado del pasado militar afecta a muchos países, salvando las diferencias, Cuba y Venezuela son los únicos casos en la región, con un gobierno autoritario en el caso del Castrismo, o semi-autoritario en lo que concierne el Chavismo.
- *Conflictos étnicos* están presentes en casi todos los países de la región, pero particularmente en aquellos (Bolivia, Guatemala, Ecuador, México y Perú) con importantes poblaciones indígenas.
- *Conflictos rurales*: Conflictos sobre la pertenencia de tierras y recursos naturales existen en la mayoría de los países, y particularmente en Bolivia y Brasil donde el MST o los indígenas son un actor político clave.
- *Fragilidad del Estado*: Haití como Estado fallido y otros Estados disfuncionales como Colombia, Guatemala, Honduras o Venezuela.
- *Conflicto armado*: la lucha entre gobierno, paramilitares y grupos guerrilleros en Colombia y, en menor grado, en Guatemala, México y Perú.
- *Conflictos fronterizos*: sobre las Malvinas/Falkland entre Argentina y el Reino Unido; entre Bolivia y Chile sobre el acceso al mar, y muchos otros conflictos territoriales de menor alcance entre países vecinos.
- *Narcotráfico*: las secuelas de la producción, el consumo y la distribución de drogas en toda la región, pero particularmente en Bolivia, Brasil, Colombia, Perú, México y Venezuela.
- *Pandillas juveniles* como las maras y otras redes criminales que socavan el monopolio estatal de la violencia en sociedades de post-conflicto como El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

En muchos países y/o ciudades, sobre todo en Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y México, la “política de mano dura” ha sido la respuesta habitual a la violencia.<sup>11</sup> Tan sólo en México, 45.000 soldados intentan controlar la situación en las zonas dominadas por los narco-barones.<sup>12</sup> La lucha contra la violencia consume cada vez más recursos. Según cálculos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los costes de la violencia son enormes y varían entre el 3 y el 15 por ciento según el país. Aunque no hay conflictos interestatales, desde 2000, la región ha aumentado en más de un tercio sus gastos militares.

### Gasto militar en América Latina (en mio. de dólares)

<i>Países</i>	<i>2000</i>	<i>2008 y % del PIB (2007)</i>
1. Brasil	12.910	15.477 (1,5%)
2. Colombia	3.431	6.568 (4%)
3. Chile	3.050	4.778 (3,4%)
4. México	3.344	3.938 (0,4%)
5. Argentina	2.082	2.077 (0,8%)
6. Venezuela	1.484	1.987 (1,3%)
<b>Total región</b>	<b>28.800</b>	<b>38.609</b>

Fuente: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), SIPRI Yearbooks.

Aparte del ascenso global de Brasil<sup>13</sup> y la modernización de equipo, la subida del gasto de defensa refleja la respuesta militar a los desafíos internos de seguridad como la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado o, en el caso de Honduras y Venezuela, el coste de la participación de las Fuerzas Armadas en la política. Recurrir al ejército es casi siempre el último recurso de los gobiernos centrales o locales que revela, al mismo tiempo, la incapacidad de las fuerzas de seguridad pública de frenar la violencia. Pese a la existencia de órganos colectivos como el Consejo de Defensa Sudamericano en el marco de UNASUR, la región no ha sido capaz de definir una estrategia común hacia el desafío transnacional del narcotráfico y sigue priorizando “soluciones” nacionales.

<sup>11</sup> Véase el número 2 de la revista Pensamiento Iberoamericano, dedicado al tema de la inseguridad y violencia en América Latina, Madrid 2008.

<sup>12</sup> Günther Maihold, Krisenfall Lateinamerika, SWP-Aktuell 69, Berlín, diciembre de 2009.

<sup>13</sup> En 2008, Brasil tuvo el 12º presupuesto militar del mundo.

La vía militar alimenta la espiral de la violencia y despierta los fantasmas del pasado autoritario al recurrir a las fuerzas armadas para restablecer el orden interno. Además, los sistemas policiales, judiciales y penitenciarios de América Latina no están preparados para asumir las consecuencias de la militarización de los conflictos internos. Incluso si funciona el sistema policial, falla la justicia (muchos crímenes quedan impunes) o los sistemas penitenciarios reproducen la violencia. Aparte de su poca eficacia, los enormes recursos asignados a la “guerra contra la violencia” también neutralizan los gastos sociales y con ello el impacto de la AOD que la UE destina a América Latina.

## La ausencia de la seguridad en la agenda europeo-latinoamericana

Contraria a la práctica internacional<sup>14</sup>, así como su propia política y presencia en África, en América Latina, la UE no ha creado ningún nexo entre desarrollo y seguridad. Diferente al enfoque militar y legal (*law enforcement*) de EE UU, la única respuesta de la UE a la violencia en la región es la cooperación al desarrollo. En 2008, la Unión aportó un 46 por ciento de los flujos de AOD destinados a la región. Con el 21 por ciento de los recursos totales en 2008, España<sup>15</sup> fue el principal socio de América Latina<sup>16</sup> y la Comisión Europea el tercero tras EE.UU.

La seguridad no es ningún pilar de las relaciones europeo-latinoamericanas ni tampoco un asunto impor-

tante en los proyectos de cooperación o el diálogo político:

- En el sexenio 2007-2013, la Comisión Europea comprometió sólo un 14 por ciento del total de sus fondos destinados a América Latina a proyectos vinculados con el tema de la seguridad.
- El único instrumento de la UE en esta materia es el Mecanismo de Coordinación y Cooperación ALC-UE sobre drogas que nació a raíz del diálogo político UE-CAN de 1995 y sigue concentrándose en los países andinos.
- En su programa horizontal de cooperación Euro-Social para reducir la pobreza y la desigual distribución de ingresos, la Comisión apenas destinó 30 millones de euros y —aparte del pilar justicia<sup>17</sup>— no se incluye la seguridad.
- En los proyectos que se realizaron entre 2007 y 2009 el marco del Instrumento Europeo para la democracia y los derechos humanos (EIDHR), América Latina apenas figura, pese a haber sido hasta 2006 la segunda región más beneficiada del programa, ante todo por la actuación de la UE en el conflicto colombiano.
- Aunque las empresas europeas/españolas presentes en América Latina contratan servicios privados de seguridad y se quejan de la inseguridad, estas preocupaciones no han sido canalizados políticamente. La seguridad es un tema prácticamente ausente en los 12 foros de diálogo entre ambas regiones.
- No se ha concretado la idea lanzada hace años por el Parlamento Europeo, de firmar una Carta de Paz o de crear un centro de prevención de conflictos. A diferencia de la OEA<sup>18</sup>, el sistema europeo-latinoamericano no prevé ningún foro oficial que convoque a los responsables de seguridad o los Ministros de Defensa.
- La UE destina muy pocos recursos a fortalecer los sistemas penitenciarios, judiciales y las reformas de los sectores de seguridad pública en América Latina. Aparte de las actividades de la Comisión Europea, Francia, España, Países Bajos y Reino Unido finan-

<sup>14</sup> Para el actual debate sobre el nexo seguridad-desarrollo, ver Christian Buerger/Pascal Vennesson, *Security, Development and the EU's Development Policy*, April 2009.

<sup>15</sup> Comparado con un 10 por ciento que destina EE UU a la AOD latinoamericana, España todavía concentra más de un tercio de su AOD en la región.

<sup>16</sup> DAC Development Report 2009: Development aid at a Glance: Statistics by Region, 2010 edition.

<sup>17</sup> Sus cinco pilares temáticos son educación, salud, justicia, fiscalidad y empleo.

<sup>18</sup> La OEA se celebran conferencias hemisféricas de Defensa y de ministros de Seguridad Pública.

cion proyectos para apoyar la modernización de las Fuerzas Armadas y o de las fuerzas de seguridad en Bolivia, Colombia y Venezuela.

Comparado con el peso desmesurado de EE UU, la UE está prácticamente ausente en el debate de seguridad en América Latina y mantiene su tradicional identidad exterior como actor de desarrollo.<sup>19</sup> Asimismo, es llamativo que los dos socios estratégicos de la UE, Brasil y México, apenas figuran en la cooperación al desarrollo de la UE ni tampoco se benefician de otro tipo de medidas. Mientras que Brasil es el principal país consumidor de drogas en la región, México es la principal puerta de entrada hacia EE UU: Al haberse instalado nuevos carteles de la droga, un 90 por ciento de la droga a Estados Unidos (hace cinco años fue la mitad) pasa por su frontera norte. No se trata de un problema menor, sino que los narco-carteles mexicanos ocupan la quinta posición en el *ranking* de los grupos criminales, lograron una mayor penetración en los círculos políticos y policiales del país, profesionalizaron los sicarios y controlan aproximadamente un 40 por ciento del territorio nacional. En los últimos cinco años, más de 20.000 personas murieron por la delincuencia organizada. EE UU asigna 500 millones de dólares anuales a la lucha contra el narco en México, la UE prácticamente cero.

En el sexenio 2007-2013, Centroamérica y los países andinos concentran el 80 por ciento de los proyectos de cooperación financiados por la Comisión Europea. A nivel individual, —por su posición en la AOD europea y los problemas de seguridad que presentan— Bolivia, Colombia, Guatemala y Honduras son los cuatro países prioritarios a considerar. El panorama en la subregión andina y centroamericana no es nada alentador. A primera vista, los países centroamericanos y andinos son hoy los más afectados por la violencia, el narcotráfico o altos grados de polarización y conflictividad. ¿Permite esto concluir que la política europea ha fracasado? Y si es así, ¿sólo se trata de aumentar la eficacia de la ayuda o sería recomendable reasignar estos recursos? Y, finalmente ¿puede la UE hacer algo para reducir los niveles de conflicto o debería retirarse?

<sup>19</sup> Richard Youngs, 2007, p. 12.

## El fracaso de la política de post-conflicto en Centroamérica

La actual política latinoamericana de la UE es el resultado de su mediación en las guerras civiles de América Central, una región que hoy es considerada la más violenta del mundo.<sup>20</sup> Al apoyar la iniciativa regional de paz, el grupo de “Contadora” (en aquel entonces Colombia, México, Panamá y Venezuela), a partir de 1983, la UE se convirtió en un importante mediador en la crisis centroamericana y, particularmente, en el conflicto entre los sandinistas en Nicaragua y la Contra apoyada por EE UU. El Proceso de San José, las conferencias entre los ministros de Asuntos Exteriores, marcó el inicio del diálogo político de la UE con América Latina. Sin disponer de los actuales instrumentos de la PESD y antes del ingreso de España, la actuación de la UE en Centroamérica fue ejemplar y contribuyó a poner fin a los conflictos armados.<sup>21</sup>

Una vez firmados los acuerdos de paz, los conflictos políticos del Istmo se transformaron en una violencia criminal generalizada. Siendo sociedades post-bélicas, por diversas razones, las centroamericanas no han logrado salir de la espiral de violencia que ya no tiene un cariz político, sino que está protagonizada por redes criminales que infiltran las de por sí débiles estructuras de los Estados. Como legado de la guerra centroamericana de los años ochenta surgieron nuevos actores como las maras (60.000-70.000 personas) que aterrorizan la población en El Salvador, Honduras, Guatemala y, en menor grado, Nicaragua.

El número de víctimas de la violencia en El Salvador ya supera los muertos durante la guerra civil.<sup>22</sup> El

<sup>20</sup> Con una tasa de homicidios de 29,1 personas por 100.000.

<sup>21</sup> Albert Galinsoga, Balance del Proceso de San José: logros y carencias, en: *Affers Internacionals* 31, CIDOB, Barcelona 1995, pp. 35-45.

<sup>22</sup> Dirk Krujt, *América Latina. Democracia, Pobreza y Violencia: Viejos y nuevos actores*. WP 4, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Madrid 2006, p. 15.

Salvador y Honduras tienen unas de las tasas más altas de homicidios del mundo que, en ambos casos, se atribuyen a las pandillas juveniles importadas de EE UU, y a la debilidad endémica de un Estado secuestrado por intereses particulares e incapaz de responder a los nuevos y múltiples desafíos de seguridad. Guatemala, infiltrado "por poderosos grupos de crimen organizado"<sup>23</sup>, está en vías de convertirse en un Estado criminal<sup>24</sup>, y Nicaragua sigue inmerso en una permanente crisis política e institucional.

Casi veinte años después de los conflictos armados, el Istmo sigue siendo una subregión afligida por reiteradas crisis políticas, golpes de Estado (2009 en Honduras), populistas y caudillos, desigualdad social y un nivel de pobreza y subdesarrollo muy superior al resto de América Latina.<sup>25</sup> Estos datos indican que la estrategia post-conflicto de la UE ha fracasado. No es un problema de recursos, sino lo contrario: la UE siguió su histórico compromiso y mantuvo desde los años ochenta altos niveles de cooperación con Centroamérica que durante muchos años recibió, en términos per capita, la AOD más alta del mundo. Honduras (2), Nicaragua (3), Guatemala (7) y El Salvador (9) que figuran entre los países más frágiles de la región, son también los mayores beneficiarios latinoamericanos de la cooperación europea. En algunos países, la AOD llega a representar el 10 por ciento de su PIB (caso de Honduras) y es, por tanto, un importante factor económico y político.

Honduras es la segunda nación más violenta de América Latina y el segundo país prioritario de la cooperación de la Comisión Europea. Entre 2007 y 2013 recibirá 223 millones de euros (11,7 por ciento del total para la región) destinados a contribuir a una mayor cohesión social en un contexto de integración regional.<sup>26</sup> Sólo un proyecto, que aún no se ha iniciado,

se dedica a la seguridad pública que, en términos numéricos, está en clara desventaja: en Honduras, 9.000 policías se enfrentan a 36.000 pandilleros; una relación de uno a cuatro. La situación antes y después del golpe de Estado en Honduras ilustra que los recursos millonarios que la UE ha desplegado en las últimas tres décadas no han traído ni desarrollo, ni estabilidad política ni tampoco más seguridad. Y si la violencia es el principal problema del país, ¿por qué la UE no concentra sus proyectos en este tema o crea un nexo entre desarrollo y seguridad?

Tampoco la AOD de España en la región, concentrada en América Central, ha contribuido a mejorar la situación de seguridad. Ante el constante auge de la violencia y la incapacidad del Estado de controlar la situación, la asistencia técnica que ha ofrecido España en los últimos diez años a fortalecer las nuevas policías en El Salvador y Guatemala, creada a raíz de los acuerdos de paz en 1992 y 1996, no ha tenido un impacto positivo. Particularmente negativa fue la experiencia en Guatemala. La "nueva" Policía Nacional Civil no sólo es corrupta e ineficaz, sino que su participación en el asesinato de tres diputados salvadoreños y otros crímenes demuestra que constituye una amenaza de seguridad.<sup>27</sup> El fracaso de la reforma policial se debe, entre otras razones, a la aplicación del propio modelo jerárquico de la Guardia Civil española a países con largas tradiciones autoritarias<sup>28</sup> y a la falta de cohesión con otras medidas para crear un Estado democrático más inmune a la corrupción y los "poderes ocultos".<sup>29</sup>

La ausencia de progresos en los ámbitos de seguridad y desarrollo permite concluir que la política de la UE no ha funcionado. Cabe preguntarse ¿por qué no ha tenido resultados más favorables?, ¿qué se puede hacer para hacer la ayuda más eficaz? e incluso plantearse si no sería mejor dejar de dirigir más recursos a gobier-

<sup>23</sup> Human Rights Watch, Guatemala, Washington DC, enero de 2009.

<sup>24</sup> Ivan Briscoe, *A criminal bargain: the state and security in Guatemala*, FRIDE Working Paper 88, Madrid 2009.

<sup>25</sup> La pobreza afecta al 69% de los hondureños, el 62% de los "nicanos" y al 54% de los guatemaltecos.

<sup>26</sup> European Commission, *Honduras: Country Strategy Paper 2007-2013*, Bruselas, 29 de marzo de 2007.

<sup>27</sup> Enrique Álvarez D., *La seguridad en Guatemala I y II*, Ciudad de Guatemala, 5 de marzo ([http://www.deguate.com/historia/articulo\\_1377.shtml](http://www.deguate.com/historia/articulo_1377.shtml)).

<sup>28</sup> Manuela Mesa, *Un balance de la violencia en América Latina: los costes y las acciones para la prevención*, en: *Pensamiento Iberoamericano* 2, Madrid 2008, p. 108.

<sup>29</sup> Raúl Benítez, *La crisis de seguridad en México*, en: *Nueva Sociedad* 220, marzo-abril de 2009.

nos que por falta de voluntad política y capacidad no han mejorado sino en muchos casos empeoraron la situación. En su estrategia para América Central 2007-2013, la Comisión Europea reconoce la necesidad de convertir la seguridad pública en una prioridad de cooperación, pero es más que dudoso que seguir apostando por el apoyo de una integración centroamericana cuyos resultados son decepcionantes y seguir apoyando gobiernos que no han sido capaces de afrontar los problemas reales del país, sea el camino más idóneo.

La escasa presencia de la UE en los debates actuales sobre la violencia latinoamericana sugiere que la percibe como un problema ajeno a sus propios intereses de seguridad que sí vio amenazados durante la crisis centroamericana en el período de la Guerra Fria. Pero si es así, cabe preguntarse por qué sigue asignando tantos recursos de cooperación (y firma un acuerdo de asociación) a una subregión que en su momento sirvió para que la UE articulara una política común, pero que hoy es prácticamente irrelevante. Y si no fuese así, es incomprensible que los proyectos no se dirigen hacia la solución de los verdaderos problemas de post-conflicto: estructuras políticas y estatales socavadas por la corrupción, una oligarquía irresponsable y secuestrada por redes criminales que encuentran una tierra fértil en sociedades post-conflicto.

## Suma cero de la política anti-droga de la UE en la zona andina

No mucho más alentador es el panorama en la zona andina, la principal productora de coca y cocaína del mundo. Colombia es el único país latinoamericano con un conflicto armado, violaciones sistemáticas de los derechos humanos y redes de narcotráfico que socavan los fundamentos de un Estado que ha sido históricamente frágil o ausente en algunas zonas del país. Bolivia, Ecuador y Venezuela están gobernados por

populistas de diversos orígenes y trayectorias que fomentan la polarización política y aumentan los niveles ya existentes de conflictividad en sus sociedades. En Bolivia, Ecuador y Perú, los indígenas han ascendido al poder por la vía electoral y la movilización popular permanente. En todos estos países, los niveles de pobreza se han reducido, pero siguen superando al promedio regional. Sin duda, el flagelo del narcotráfico representa el principal desafío de seguridad para la región andina. Bolivia, Colombia y Perú producen cada año hasta 1.000 toneladas de cocaína.

En este caso, el balance de la actuación de la UE es mixto, aunque positivo comparado con la de Washington. El principal problema no es la ausencia de la dimensión seguridad política, sino la escasa visibilidad de la UE frente al peso de EE UU. Nuevamente, la principal respuesta de la UE al problema del narcotráfico, la polarización política y los conflictos intra-estatales es la cooperación al desarrollo. A diferencia de América Central, al ser la región andina la principal ruta de entrada de cocaína a Europa, el narcotráfico tiene efectos (aunque menores) de seguridad para Europa. Es por ello que la UE ha dado lugar a una política que vincula el desarrollo con la lucha contra la droga. De hecho, el narcotráfico ha sido el ámbito prioritario de la cooperación de la UE con América Latina en materia de seguridad. La principal función de la política de la UE es ofrecer una alternativa al enfoque militar y al "paradigma prohibicionista" de EE UU.<sup>30</sup>

Mientras que Estados Unidos responde a este desafío por la vía militar y las sanciones (el proceso de certificación que condiciona la AOD), la UE lo hace mediante una política basada en dos principios: (1) la responsabilidad compartida entre los que producen y los que consumen drogas, (2) el desarrollo alternativo mediante la sustitución del cultivos ilícitos por otros productos agrícolas. En este marco, se aplican varios instrumentos:

<sup>30</sup> Juan Gabriel Tokatlíán, *La guerra anti-drogas y el Comando Sur*, en: *Foreign Affairs Latinoamérica* 10:1, México D.F. 2010, pp. 34-43.

- **Diplomacia.** El Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas UE-ALC basado en la responsabilidad compartida. En 2009, ambas partes reconocieron los límites de este instrumento creado en 1998, porque aparentemente sus 11 reuniones sirvieron de poco más que reconocer que el Mecanismo, “requiere ser fortalecido como marco para un diálogo birregional más eficiente”.<sup>31</sup>
- **Cooperación**<sup>32</sup>. Reducir la oferta a través de incentivos adicionales para sustituir los cultivos de coca, el denominado “desarrollo alternativo”, es el principal instrumento de la UE para luchar contra la droga en los países andinos.
- **Comercio.** En este marco general, la UE aprobó en 1991 el SGP drogas<sup>33</sup> (luego exportado a América Central y otros países) para que los productos agrícolas entraran en condiciones preferenciales a la UE. Sin embargo, el impacto de estas preferencias está limitado por el proteccionismo consagrado en la Política Agrícola Común (PAC) y, en el futuro, por la firma de acuerdos de libre comercio con Colombia y Perú.
- **Diversos.** Otros componentes menores en este ámbito son la reducción del consumo a través de programas de salud, particularmente en el Caribe y Venezuela, así como la cooperación judicial, policial y marítima de algunos Estados miembro (Alemania, España, Italia y el Reino Unido) para controlar el narcotráfico y el lavado de dinero.

Los resultados señalan que ninguna de las respuestas ha funcionado. Ambos no sólo fallaron en conseguir su principal objetivo, la reducción de la producción y el tráfico de drogas, sino que alimentaron la espiral de violencia, corrupción y delincuencia en los países destinatarios de la “ayuda”. El problema no se resuelve,

<sup>31</sup> Declaración de Quito, XI Reunión del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas ALC-UE, Comunidad Andina, Quito, 27 de mayo de 2009.

<sup>32</sup> Del presupuesto total para el combate del narcotráfico y las drogas de la UE (526.651.911 Euros en 2004) un 35% se encuentra destinado a los países de la región andina, más específicamente Colombia, Perú y Bolivia, siendo en conjunto los segundos beneficiarios, únicamente detrás de Afganistán.

<sup>33</sup> El acuerdo original fue modificado y se incluyó dentro de los estados beneficiarios a algunos países de tránsito como Paquistán. Ello motivó las quejas de India en la OMC, con lo cual el instrumento SGP Drogas fue eliminado y sustituido por el SGP plus.

sino que se desvía: En Bolivia, el cultivo de la hoja de coca aumentó en 2008 en un 8 por ciento y la producción de cocaína en un 50 por ciento. Ambos también aumentaron en Perú. En este mismo año, la coca y cocaína en Colombia<sup>34</sup> disminuyeron casi en el mismo porcentaje. Lo mismo ocurre con los carteles de la droga que se han trasladado de Colombia a la frontera sur de Estados Unidos.

La actuación de EE UU y la UE en la región andina se concentra en Bolivia y Colombia:

- Bolivia, el principal cultivador de coca, es el país prioritario en la cooperación de la UE con América Latina. Aunque la situación ha mejorado durante el Gobierno de Evo Morales, más de la mitad de los ciudadanos siguen viviendo en condiciones de pobreza, los índices de desigualdad están entre los más altos de la región y la coca es ahora una “planta sagrada”.
- Colombia, el mayor productor de cocaína del mundo, es el segundo país prioritario de la cooperación de la UE en la zona andina. El índice de pobreza (45 por ciento) supera en un tercio la del promedio regional. Aunque la percepción de seguridad ha mejorado, este avance no se debe a la política de la UE sino al apoyo militar y policial de EE UU que contribuyó a recuperar el monopolio estatal de la violencia en parte del territorio.

Estados Unidos dedicó en las últimas décadas recursos millonarios (canalizados principalmente a través de la *Drug Enforcement Agency* -DEA, el Plan Mérida y el Plan Colombia) a la erradicación de las plantas de coca y a combatir el narcotráfico que no impidieron el surgimiento de nuevos Carteles de la droga en México y Centroamérica, no redujeron ni la producción ni el tráfico de cocaína y otros estupefacientes, sino que criminalizaron el consumo y el comercio de cocaína sin ganar la proclamada “guerra al narco”.<sup>35</sup> Aunque no se percibe un giro político

<sup>34</sup> United States Department of State, International Narcotics Control Strategy Report. Volume I: Drug and Chemical Control, Washington DC 2010.

<sup>35</sup> *Ibid*, pp.38. Según algunos autores, “el Plan Colombia no funcionó”, Rafael Pardo y Juan Gabriel Tokatlán, The war on drugs needs a time-out, en: *Christian Science Monitor*, 11 Agosto de 2009.

sustancial durante el Gobierno de Obama, en línea con la política de la UE, la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, reconoció la "co-responsabilidad" de EE UU en cuanto al consumo de drogas y la venta de armas.

Con ello, Estados Unidos se acerca más a la posición de la UE, cuya política ha sido algo menos desastrosa. Al ser el único país con una guerrilla activa vinculada al narcotráfico –casi la mitad de los 15.000 homicidios cometidos en 2009 se atribuyen a sicarios– Colombia fue en 2008 el mayor beneficiario de la AOD total de la UE dirigida a América Latina. Aunque un 60 por ciento de los ciudadanos dicen sentirse más seguros, con un 46,8 por ciento, los niveles de pobreza superan en 13 puntos el promedio regional y apenas han bajado en los últimos veinte años.

La iniciativa más visible de la Comisión Europea han sido los "laboratorios de paz" que funcionan desde 2002<sup>36</sup> en zonas de producción de cocaína y con presencia de guerrilleros y/o paramilitares. Los "laboratorios" representan una vía local de resolución de conflicto al reunir a autoridades municipales con representantes de la sociedad civil en un diálogo de paz que incluye el tema del narcotráfico y los grupos armados. El balance es mixto. Aunque el diseño del proyecto es evaluado positivamente, se critican los modestos recursos de 92 millones de euros (por cinco años), su limitación a determinadas zonas del país y el rechazo de las partes en conflicto".<sup>37</sup>

En Bolivia, la UE financia proyectos de "desarrollo alternativo" en varias zonas del país. Similar al caso de Colombia, los proyectos europeos no tienen "un impacto relevante ni en la desaparición de los cultivos ni en

el desarrollo de las zonas afectadas".<sup>38</sup> De hecho, la producción de coca y cocaína aumentó. No obstante, la política de desarrollo alternativo ofrecen una opción distinta (y más cercana a la política de Evo Morales) a la política de erradicación de EE UU que, al radicalizar las posiciones, contribuyó a aumentar la producción de la hoja de coca y de cocaína. De hecho, la erradicación de cultivos contribuyó a crear un movimiento de protesta de los cocales protagonizado por el hoy Presidente Evo Morales, claramente opuesto a la política anti-narcótica de Washington que expulsó en 2008 los agentes de DEA.

### Proyectos actuales de la CE en materia de drogas

Beneficiario	Millones de euros	Descripción del proyecto
América Latina	6	COPOLAD: definir estrategias de cooperación contra las drogas
Comunidad Andina	3,25	PRADICAN: apoyo al Plan andino contra las drogas
	2,55	DROSICAN: drogas sintéticas a nivel regional (expira)
Bolivia	7	APEMIN II: desarrollo sostenible en áreas de coca (expira)
	13	FONADAL: infraestructura social y autoridades locales en áreas de coca (expira)
	26	Apoyo al Plan Nacional de Desarrollo Integral con coca
	10	Apoyo al Control Social de la Producción de Coca
	9	PISCO: fortalecimiento institucional para luchar contra el narcotráfico
Colombia	92	Laboratorio de paz de Magdalena Medio (I y II): desarrollo alternativo, paz y estabilidad (expira)
	26	Desarrollo regional para la paz y la estabilidad: seguimiento de los laboratorios de paz
	8,4	Desarrollo regional para paz y estabilidad
Perú	10	Desarrollo alternativo y modernización del estado
Venezuela	3,3	Droga stop: apoyo del plan nacional anti-drogas
Total países andinos	216,5	

Elaboración propia en base a datos de la Comisión Europea.

<sup>36</sup> De los tres Laboratorios de Paz desarrollados por la UE solamente el tercero sigue vigente y a la espera de su segunda fase de implementación.

<sup>37</sup> Moreno León, Carlos Enrique (2009) Laboratorios de Paz: una Política de Creación, Análisis Político, Volumen 22: 65, Bogotá. Disponible online en [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-47052009000100005&script=sci\\_arttext#\(1\)](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-47052009000100005&script=sci_arttext#(1)) y también: Castañeda, Dorly (2009), "¿Qué significan los Laboratorios de Paz para la Unión Europea?", Colombia Internacional 69 Bogotá, Enero/Junio. Disponible online en [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-56122009000100010&lng=es&nrm=iso#%203](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122009000100010&lng=es&nrm=iso#%203)

<sup>38</sup> Para un análisis más detallado ver Montserrat Pi, La acción de la Unión Europea en la lucha contra la droga en la zona andina, en Anna Ayuso y Susana Beltrán (eds.), Hacia una zona andina de paz, Fundación CIDOB, Barcelona 2007, pp. 167-193.

Sin embargo, contraria a la retórica de reducir simultáneamente la oferta y la demanda, en la práctica, la política de la UE no es tan diferente a la de EE UU: “Más allá de los discursos que invocan la co-responsabilidad de las partes (...), las prácticas efectivas en Estados Unidos, Europa, América Latina y las Naciones Unidas muestran que el modelo prohibicionista estadounidense se ha impuesto”.<sup>39</sup> De hecho, la mayor cantidad de proyectos en este ámbito están destinados a la reducción de la oferta: 102 de un total de 135<sup>40</sup>, mientras que sólo 22 proyectos se dirigen a reducir la demanda.<sup>41</sup> No menos contradictoria es la estrategia del desarrollo alternativo para sustituir el cultivo de la coca que no está acompañada por instrumentos de incentivo económicos.

Mientras que EE UU aplica medidas demasiado drásticas, la UE responde al cáncer del “narco” con una tirita que no hace daño, pero tampoco cura. El discurso de la corresponsabilidad, el SPG droga y el desarrollo alternativo que ha caracterizado la política de la UE no ofrece una respuesta eficaz. En primer lugar, ya no se puede separar entre demanda y oferta, porque Brasil, México y Venezuela son al mismo tiempo países productores, de tránsito y de consumo de drogas. En segundo lugar, el desarrollo de productos alternativos que sustituyan las plantas de coca no puede ser eficaz sin que se paguen precios más altos para el café y el banano que por la hoja de coca o la cocaína. Mientras que la UE siga protegiendo su agricultura y en la medida en que firme acuerdos de libre comercio con Colombia y Perú pero no con Bolivia, el impacto de su política seguirá siendo limitado.<sup>42</sup> Por tanto, la evaluación de sus proyectos de desarrollo alternativo tampoco es demasiado favorable y los más críticos consideran que “la UE ha dejado el liderazgo de la lucha contra la droga en este país en Estados Unidos”.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> Juan Gabriel Tokatlán, *Políticas públicas y drogas ilícitas: el caso de América Latina*, 2008, p. 30.

<sup>40</sup> Esos 102 proyectos se encuentran divididos entre 30 de desarrollo alternativo (rubro que absorbe más recursos, todos proyectos se encuentran en Perú, Colombia y Bolivia), 4 de desvío de precursores y 68 de “Otras medidas de reducción de la oferta”.

<sup>41</sup> Council of the EU, *Notes from horizontal working party on drugs to COREPER/council: the level of funding and the geographic distribution of EU drug projects*, Bruselas, 2006

<sup>42</sup> Montserrat Pi, *op. cit.* 2007, p. 180.

<sup>43</sup> *Ibid.* p. 180.

La propia experiencia de la UE en la lucha contra la droga ha demostrado que su política podría ser más audaz y proactiva. Muchos Estados miembro de la UE – incluyendo España, Países Bajos y Portugal– han despenalizado la tenencia y el consumo de drogas blandas en vez de criminalizarlos. La UE también ha creado varios instrumentos –estrategias plurianuales, planes de acción y un Observatorio Drogas en Lisboa– encaminados a desarrollar una política común. Sin embargo, fuera de su territorio, la UE no ha incentivado un debate más abierto y sin tabúes sobre la paulatina legalización de drogas no letales como la marihuana, el hachís o la cocaína. Sin embargo, esta podría ser una vía mucho más eficaz que la vía militar para cortar las redes del narcotráfico y con ella la principal fuente de violencia en América Latina.

Una política de despenalización de determinadas drogas se conectaría al debate intra-latinoamericano a partir del documento “Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma” creado en 2009 por tres ex Presidentes y otras personalidades. El traslado de la guerra del narco de Colombia a la frontera sur de EE UU ha abierto una nueva ventana de oportunidad para repensar las políticas anti-drogas. Poco a poco, Estados Unidos se inclina a adoptar la visión de la UE: incorporó el principio de co-responsabilidad en su estrategia anti-narcótica y destinará en 2011 (en el marco de la “Iniciativa Mérida”) más recursos para proyectos de buen gobierno y el fortalecimiento de la justicia. En principio, también la política de desarrollo alternativo constituye una respuesta más idónea que la erradicación de cultivos. Pero esta política está condenada al fracaso si EE UU. y la UE siguen aplicando subsidios agrícolas que impiden la entrada a condiciones más favorables de productos agrícolas latinoamericanos.

Controlar el problema transfronterizo del narcotráfico y reducir, con ello, la violencia, requiere soluciones multilaterales, porque “la falta de una visión compartida entre Estados Unidos y Europa sobre el narcotráfico ha llevado a una mayor expansión de sus redes”.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> International Crisis Group, *Latin American Drugs II, Latin American Report 25*, Bogotá 2008.

Retirar la base financiera y legalizar al negocio de la droga podría ser una solución, pero este paso requiere valentía y voluntad política para enfrentarse no sólo a los narcotraficantes, sino también a aquellos que argumentan que la despenalización crearía nuevos adictos y más problemas de salud. Un estudio reciente<sup>45</sup> calcula que los costes de una legalización serían menores que la política de prohibición que sigue alimentando el vínculo entre guerrilla, narcotráfico y violencia en Colombia. Un efecto similar tendría para las maras en Centroamérica, los narcotraficantes en Caracas y Río de Janeiro o los carteles de la droga que operan en México.

## El “eslabón perdido”: Conectando desarrollo y seguridad

Sin duda, la UE es un actor secundario a la hora de afrontar las amenazas de seguridad en América Latina. Comparado con EE UU, que es parte del problema y de la solución, la UE tiene una escasa presencia en materia de lucha contra la droga, las pandillas juveniles, los secuestros, la delincuencia común y los conflictos políticos. Aún así, su política tiene un impacto simbólico importante. A través de sus proyectos de cooperación ofrece un cierto contrapeso político a la respuesta militar y legal (*law enforcement*) por parte de EE.UU. y muchos gobiernos de la región.

Aún así, por diversas razones, el balance de la actuación de la UE en materia de seguridad no es demasiado favorable. En primer lugar, cuenta con recursos financieros limitados y proyectos puntuales y/o locales sin trascendencia nacional o regional. En segundo lugar, revela el trato desigual de los países y llama la atención que la UE esté ausente en los problemas de seguridad pública en Brasil y México, los principales

socios políticos que concentran su comercio e inversiones. En tercer lugar, la actuación de la UE se basa en un enfoque basado en una única causa: ligar violencia con pobreza y exclusión social, que no se ajustan a la realidad de la región.

En la región andina, la UE tiene la política correcta (aunque no audaz), pero la aplica de forma errónea. Como comprueban el auge del cultivo de coca y la producción de cocaína en Bolivia, los proyectos de desarrollo alternativo no tienen visibilidad. Tampoco se percibe una sustancial disminución de la pobreza y de la desigualdad. La situación particular de Colombia sugiere lo contrario: los ciudadanos se sienten más seguros, pero la pobreza apenas ha disminuido. Es difícil comprobar la contribución de la UE a esta mejoría, pero en este caso, el balance es mejor: sobre todo los “laboratorios de paz” de la Comisión Europea tienen visibilidad, prestigio y siguen un enfoque integral y local para la resolución pacífica de los conflictos.

Las peores notas las obtiene su política hacia América Central. Desde los años ochenta, el Istmo ha sido un área prioritaria de cooperación de UE, sin que hayan bajado los niveles de pobreza. La violencia incluso ha aumentado. Todo indica que, por diversas razones, la política de post-conflicto ha sido un rotundo fracaso. La AOD no ha contribuido a reducir la pobreza identificada como principal causa de la violencia, ni los niveles de cohesión social ni la capacidad del Estado ni de los gobiernos para combatir la inseguridad.

México (y Brasil) brillan por su ausencia. Los dos socios estratégicos de la UE apenas están presentes en su política de cooperación ni tampoco son prioritarios en su política de lucha contra el narcotráfico que se concentra en los países andinos. México, con el que firmó un acuerdo de libre comercio, no es importante en la política anti-droga de la UE. Al igual que a Brasil, la UE considera a México como potencia regional e ignora el debilitamiento de un Estado infiltrado por el crimen organizado. Contrario al discurso oficial de la importancia de México en la región y en la política europea, por omisión, la UE percibe el narcotráfico como un problema bilateral México-EE UU. Otra

<sup>45</sup> Transform, Drugs Policy Foundation, A Comparison of the Cost/effectiveness of the Prohibition and Regulation of Drugs, Bristol 2009.

razón es la inclusión del tema de seguridad en sus programas de cooperación, puesto que al ser países de renta media, Brasil y México apenas reciben fondos. La política de la Comisión Europea contrasta con recientes iniciativas de Estados miembros, como un acuerdo entre Brasil y Francia o el programa regional de seguridad hemisférica que financió la Fundación Friedrich-Ebert desde Colombia. No obstante, son la excepción a la regla general de hacer caso omiso a los problemas de seguridad.

Sin negar que se trata, ante todo, de un problema interno latinoamericano, al ser el principal donante de la región la UE tiene una co-responsabilidad en el auge de la violencia. En primer lugar, la trayectoria de América Latina cuestiona una relación directa entre desarrollo y seguridad, tal y como lo sugieren los documentos<sup>46</sup> y la política de la UE que considera la cohesión social como principal estrategia de prevención de conflictos en América Latina. Llama la atención que los máximos beneficiarios latinoamericanos de la ayuda de la UE en los últimos veinte años siguen siendo los más inestables en términos políticos y de seguridad. Al ser el principal donante, la Unión probablemente haya contribuido a que la región sea hoy menos pobre, pero su AOD no ha impedido que sea también mucho más insegura que años atrás.

El caso de América Latina permite sacar varias lecciones: 1) aparentemente, atacar las causas de la inseguridad al reducir la pobreza y la desigualdad no conduce a la reducción la violencia y habría que revisar la política de cohesión social de la UE en América Latina; 2) los elevados costes de las amenazas no tradicionales a la seguridad y la "política de mano dura" tienden a neutralizar la eficacia de los proyectos de cooperación; 3) por los limitados recursos, la política anti-drogas de la UE no ofrece un contrapeso a Estados Unidos pero sus fundamentos (co-responsabilidad, políticas locales, desarrollo alternativo) representan una alternativa viable a la militarización; 4) no hay mecanismos de coordinación y intercambio de

información en materia de seguridad entre la Comisión y los Estados miembro de la UE; 7) reducir la violencia en América Latina requiere una mayor coordinación y políticas comunes entre Estados Unidos y la UE.

Los próximos años enseñarán si en América Latina existe o no una correlación entre desarrollo y seguridad. Mirando la trayectoria de la región podría haber un orden lógico: de la transformación democrática de los años ochenta, se pasó a la transformación macroeconómica y hoy está inmersa en la tercera gran transformación social. Si hubiera una secuencia, la cuarta gran transformación debería ser una mayor seguridad pública. El camino hacia una región más segura requiere Estados e instituciones más fuertes y democráticos, mayores niveles de educación y formación, más producción y empleo, mejores sistemas judiciales, policiales y penitenciarios y gobiernos dispuestos a afrontar el desafío de seguridad. El ejemplo de Honduras y Guatemala señala que mientras que no existen las condiciones político-institucionales para ello, los proyectos de cooperación europeos, aunque estén bien diseñados, seguirán siendo ineficaces. Por tanto, cabe preguntarse si tiene sentido mantener los altos niveles de AOD con gobiernos que aparentemente reproducen el círculo vicioso de violencia y pobreza.

Por otra parte, la UE y América Latina no mantienen ningún diálogo en materia de seguridad y no existe nada parecido al apoyo que ofrece la Comisión al *African Peace Facility* coordinado por la Unión Africana. Aunque es cierto que no hay una Unión Latinoamericana, el Consejo de Defensa Sudamericano en el marco de la UNASUR o la próxima creación de una Comunidad de América Latina y el Caribe (CALC) ofrecen nuevas plataformas para apoyar soluciones regionales. Sin embargo, contrario a su compromiso de crear una mayor coherencia entre seguridad y desarrollo, en América Latina, la UE no trabaja con UNASUR, apenas participa en las reformas del sector de seguridad ni tampoco (excepto en Haití) vincula ayuda humanitaria y seguridad pública.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member states Meeting within the Council on Security and Development, Annex, Bruselas, 2007, DOC 15118/07.

<sup>47</sup> Ver A secure Europe in a better world: European Security Strategy, Brussels, 12 de diciembre de 2003, p.2.

Obviamente, su actuación está limitada por la presencia de Estados Unidos y la ausencia de una estrategia común latinoamericana, pero también hay otras razones que explican su escasa visibilidad, entre ellas la inexistencia de conflictos interestatales y de una amenaza a los propios intereses o la paz global. En el marco del actual debate sobre seguridad y desarrollo en el seno de la UE, llama la atención que, a diferencia de su actuación en muchas otras zonas del mundo, su política en América Latina sigue el camino inverso: prioriza la cooperación y descuida la seguridad.

Aún así, incluir esta dimensión en sus proyectos de cooperación en América Central y la región andina es la única fórmula para elevar su eficacia. ¿Por qué América Latina no está incluida en la estrategia de la UE para responder a situaciones de fragilidad? Fuera de sus fronteras, África es la región donde la UE aplica su doctrina de "seguridad y desarrollo". Sería fácil trasladar este modelo, si no al conjunto de América Latina a aquellas zonas con altos índices de conflictividad. La definición de "fragilidad" se ajusta a la situación de países como Colombia o Guatemala y Venezuela con "un Estado incapaz o no dispuesto a asumir sus funciones básicas, obligaciones y responsabilidades con respecto al suministro de servicios, manejo de recursos, Estado de derecho, acceso equitativo al poder, seguridad de la población y protección y promoción de los derechos y libertades de los ciudadanos".<sup>48</sup>

Por negligencia o desinterés, una vez superados los conflictos interestatales en la región, la UE descuidó el aspecto de seguridad en su relación con América Latina que, pese a ser una región de renta media, se centra en la cooperación al desarrollo. Ante el auge de la violencia que reduce el impacto de sus proyectos de desarrollo, la UE debería modificar esta visión e introducir el concepto de seguridad en su cooperación al desarrollo. En primer lugar, la Comisión Europea y los Estados miembros deberían coordinar sus actividades y desarrollar una estrategia conjunta con una visión de

medio y largo plazo. Siguiendo el ejemplo de la Unión Africana, la UE también debería apoyar iniciativas regionales (dependiendo de su eficacia). A fin de desarrollar una política más coherente, podría considerar la creación de una Misión de Prevención de Conflictos en América Latina que, aparte de identificar estrategias y proyectos concretos, explorara la viabilidad de la propuesta del Parlamento Europeo de crear un Centro de Prevención de Conflictos UE-AL.

El auge de la violencia en una región libre de conflictos interestatales, con gobiernos democráticos y niveles relativos de pobreza como América Latina socava la política de cooperación de la UE. Además, el problema de violencia intra-estatal no se limita a esta región de escasa importancia para la UE, sino que también se reproduce en otros países y zonas del mundo. Es por ello que la UE tiene el doble reto de incorporar la seguridad pública como tema horizontal en sus proyectos de cooperación y de integrar a América Latina en una política de seguridad global más amplia. Ello implica ante todo reorientar sus proyectos hacia la reforma o reconstrucción de las instituciones del Estado desde la democracia, el desarrollo y la seguridad ciudadana. Previo a ello sería importante realizar una evaluación crítica de los proyectos que la UE ha llevado a cabo en materia de seguridad y narcotráfico en América Latina.

Los extremos opuestos del Estado exitoso de Chile y el Estado fracasado de Guatemala señalan que las instituciones públicas y la (poca) separación de poderes siguen siendo el principal problema de una región donde los militares siguen siendo utilizados como último recurso para resolver los problemas. En este camino hacia una necesaria reforma de la justicia, la seguridad pública y los sistemas penitenciarios así como en materia de lucha anti-drogas, la UE podría ofrecer una ayuda mucho más eficaz, cohesionada e inspirada en su propia experiencia y políticas exitosas.

Por los límites mencionados, la UE no quiere ni puede equipararse con Estados Unidos, pero sí puede contribuir a desarrollar un nuevo paradigma local e integral para disminuir los niveles de violencia. Ello no requie-

<sup>48</sup> Commission of the European Communities, *Towards an EU response to situations of fragility – engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace –*, COM (2007), Bruselas, 25 de octubre de 2007.

re más recursos sino más visibilidad, presencia y perfil propio en los debates y políticas sobre seguridad en las Américas. Finalmente, al existir una estrecha interrelación con la migración, la seguridad latinoamericana no un problema tan lejano de Europa. Por un lado, la

migración es, en parte, la consecuencia de la creciente inseguridad latinoamericana. Y por el otro, existe el riesgo de exportar el crimen organizado hacia Europa, sobre todo a España como principal receptor de inmigrantes latinoamericanos.

# DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 98 La UE y el círculo vicioso entre pobreza y seguridad en América Latina, Susanne Gratius, Mayo 2010
- 97 The Gulf takes charge in the MENA region, Edward Burke and Sara Bazoobandi, April 2010
- 96 Is there a new autocracy promotion?, Peter Burnell, March 2010
- 95 ¿Cambio o Continuidad? La política estadounidense hacia Oriente Medio y sus implicaciones para la Unión Europea, Ana Echagüe, Marzo 2010
- 94 Las políticas europeas de resolución de conflictos: una construcción de la paz truncada, Fernanda Faria y Richard Youngs, Marzo 2010
- 93 Por qué la Unión Europea necesita una política más amplia hacia Oriente Medio, Edward Burke, Ana Echagüe y Richard Youngs, Febrero 2010
- 92 A New Agenda for US-EU. Security Cooperation, Daniel Korski, Daniel Serwer and Megan Chabalowski, November 2009
- 91 El dilema de la construcción del Estado en Kosovo: La fragilidad en un Estado cuestionado, Lucia Montanaro, Octubre de 2009
- 90 El "soldado-diplomático" en Afganistán e Irak, Edward Burke, Septiembre de 2009
- 89 La empresa como actor de la reconstrucción post bélica, Carlos Fernández y Aitor Pérez, Agosto de 2009
- 88 A criminal bargain: the state and security in Guatemala, Ivan Briscoe, September 2009
- 87 Informe de Estudio de Caso: La respuesta humanitaria española a la temporada de huracanes de 2008 en Haití, Velina Stoianova y Soledad Posada, Julio de 2009
- 86 Evaluaciones de gobernanza y rendición de cuentas interna: Contribuir al debate nacional y cambiar las prácticas de ayuda, Stefan Meyer, Junio de 2009
- 85 Tunisia: The Life of Others. Freedom of Association and Civil Society in the Middle East and North Africa, Kristina Kausch, June 2009
- 84 'Strong Foundations?': The Imperative for Reform in Saudi Arabia, Ana Echagüe and Edward Burke, June 2009
- 83 Women's political participation and influence in Sierra Leone, Clare Castillejo, June 2009
- 82 Defenders in Retreat. Freedom of Association and Civil Society in Egypt, Kristina Kausch, April 2009
- 81 Angola: 'Failed' yet 'Successful', David Sogge, April 2009
- 80 Impasse in Euro-Gulf Relations, Richard Youngs, April 2009
- 79 La división del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación. Marco analítico y metodología para los estudios de país, Nils-Sjard Schulz, Febrero 2009
- 78 Violencia urbana: Un desafío al fortalecimiento institucional. El caso de América Latina, Laura Tedesco, Febrero 2009
- 77 Desafíos económicos y Fuerzas Armadas en América del Sur, Augusto Varas, Febrero 2009
- 76 Building Accountable Justice in Sierra Leone, Clare Castillejo, January 2009
- 75 *Plus ça change*: Europe's engagement with moderate Islamists, Kristina Kausch, January 2009
- 74 The Case for a New European Engagement in Iraq, Edward Burke, January 2009
- 73 Proyecto de investigación sobre ciudadanía inclusiva: Metodología, Clare Castillejo, Enero 2009





# FRIDE

---

Hoy, América Latina es algo menos pobre y desigual, pero más violenta e inestable que en décadas anteriores. La región afronta amenazas no tradicionales de seguridad como el narcotráfico, la violencia urbana o la polarización política que requieren respuestas internacionales diferentes a la perspectiva de desarrollo que domina en la Unión Europea (UE) o la vía militar-legal que persigue Estados Unidos. Al ser el principal donante, la Unión probablemente haya contribuido a que la región sea menos pobre, pero no ha impedido que sea también mucho más insegura. Por omisión y políticas erróneas, la UE tiene una cierta co-responsabilidad. En primer lugar, el simultáneo auge de la violencia y reducción de la pobreza en América Latina cuestiona una relación directa entre desarrollo y seguridad, tal y como lo sugiere la política de la UE. En segundo lugar, los máximos beneficiarios latinoamericanos de la ayuda de la UE, los países centroamericanos y andinos, siguen siendo los más inestables en términos políticos y de seguridad. Aparentemente, atacar las causas de la inseguridad al reducir la pobreza y la desigualdad no conduce a la reducción la violencia. Por tanto, habría que revisar las prioridades de la política de la UE hacia América Latina. Aunque la UE no quiere ni puede equipararse con Estados Unidos, puede contribuir a desarrollar un nuevo paradigma para disminuir los niveles de violencia y tener más presencia y perfil propio en los debates y políticas sobre seguridad en las Américas.

# www.fride.org