

Violencia transnacional en Centroamérica: retos y desafíos

Manuela Mesa.

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



Introducción

Centroamérica no es ajena a la lucha contra el narcotráfico que desde hace unos años tiene en jaque al Gobierno mexicano, particularmente desde que el presidente Calderón le declarase la “guerra” a los cárteles de drogas de su país. México se ha convertido en el epicentro de la actividad violenta de los grupos criminales del narcotráfico, reemplazando a los cárteles colombianos. El narcotráfico se incrementó en México y Centroamérica cuando los cárteles de Medellín y Cali, que controlaban la mayor parte de la cocaína que llegaba a Estados Unidos fueron desmantelados. Esto provocó la fragmentación de las redes de narcotráfico y su desplazamiento a México, transitando por Centroamérica. Estas organizaciones transnacionales han demostrado una capacidad extraordinaria de adaptación para sortear los controles establecidos, utilizando nuevos métodos y modalidades de actuar, explorando nuevas rutas y expandiendo su alcance (International Crisis Group, 2008: 5).

Según la Procuraduría general de México entre diciembre de 2006 y marzo 2009 se han producido 10.657 muertes violentas relacionadas con el tráfico de drogas. Y esta situación se ha ido extendiendo poco a poco desde México hacia Centroamérica. Según la consultora estadounidense Strategic Forecasting (Stratfor) en uno de sus últimos informes, *Centroamérica: su papel emergente en el tráfico de drogas*, en esa región son los cárteles mexicanos de Sinaloa y del Golfo los que controlan el contrabando de cocaína procedente de Colombia por las vías terrestres y marítimas. Se estima que alrededor del 90% del volumen total de cocaína que llega a Estados Unidos pasa a través de México por vía marítima (sobre todo por la ruta del Pacífico) o por tierra desde Guatemala. Los traficantes también utilizan a migrantes como correos humanos. Según la información disponible se han sustituido los grandes contenedores de drogas por cargas más pequeñas que se distribuyen en una red más compleja y difícil de combatir, que combina rutas terrestres y marítimas. El cártel de Sinaloa utiliza la ruta panamericana desde Panamá hasta El Salvador, y desde ahí, la droga es enviada a las estructuras guatemaltecas y a continuación a México, a través de una frontera muy porosa. En México, en las ciudades de la frontera con Estados Unidos, como Nuevo Laredo, Tijuana y Ciudad Juárez, se empaqueta la droga en cantidades pequeñas y se pasa a Estados Unidos. Ha sido en estas ciudades donde el índice de homicidios se ha disparado en los últimos años (International Crisis Group, 2008: 4). Esto ha permitido un incremento sin precedentes del volumen del tráfico. Según este informe, hasta 2007 sólo el 1% de la droga pasaba por Centroamérica. Sin embargo ahora ese porcentaje es mucho mayor. Esta realidad se ha hecho más compleja por el involucramiento de organizaciones de la región, como las pandillas —entre ellas la *mara* la Salvatrucha y la “18”— que han pasado a convertirse en peones de los cárteles mexicanos, tanto en la distribución local de la droga, como en labores de seguridad durante el tránsito. Además la estructura paramilitar del cártel del Golfo, los Zetas, está integrada por ex soldados *Kaybiles*, la unidad militar de élite del ejército guatemalteco, tristemente famosa por sus excesos en la guerra contrainsurgente a principios de los años ochenta. Para evitar los controles además, el crimen organizado también ha recurrido a métodos muy sofisticados, como el uso de mini submarinos, que bordean las costas del istmo. Estas actividades ilícitas ligadas al tráfico de drogas, de armas y personas ha tenido como consecuencia el incremento de la violencia en Centroamérica, que ha alcanzado una tasa de homicidios de las más altas del mundo y un sentimiento generalizado de inseguridad por parte de la población (El informe del Estado de la Región, 2008).

Durante 2008 se produjeron en Guatemala más de 28 asesinatos que son atribuidos a grupos como “los Zetas”, brazo armado del cártel del Golfo en México. En Honduras, diversas fuentes,

incluso los partidos tradicionales, han admitido que el narcotráfico podría haber financiado algunas campañas políticas. Por su parte, en El Salvador se han producido varias detenciones relacionadas con el cártel del Golfo, como el caso del ex diputado Roberto Carlos Silva Pereira, apresado en Estados Unidos por su implicación en el narcotráfico.

En este capítulo se van abordar las manifestaciones de la violencia asociada al narcotráfico, al tráfico de personas y el tráfico de armas en los países del llamado “Triángulo Norte” (Guatemala, El Salvador y Honduras), particularmente en Guatemala, en el que la situación durante 2008 ha sido especialmente grave. Esta situación supone un desafío para la región y una amenaza para la democracia.

Violencia y pobreza en una región de tránsito

La violencia e inseguridad ciudadana se añade a la problemática general de la región, que presenta escasos avances en su desarrollo humano y en la integración regional, lo que la hace más vulnerable para hacer frente a la violencia de forma eficaz. Según el informe del Estado de la Región (2008), la pobreza afecta a más del 40% de los centroamericanos y aunque entre 2002 y 2007 esa tasa disminuyó en cinco puntos, en términos absolutos el número de personas pobres creció. Además no se han producido cambios importantes en los niveles de desigualdad y las profundas brechas sociales y económicas se han agrandado entre los países y dentro de los países. Esta situación de pobreza, desigualdad y violencia plantea un enorme desafío al Estado y debilita su legitimidad, al no disponer ni de los recursos, ni de las capacidades necesarias para hacer frente a las diversas formas de violencia, particularmente aquella ligada a actividades ilícitas transnacionales.

La ubicación geográfica de Centroamérica ha sido uno de los factores que ha influido en el crecimiento de estas actividades ilícitas ligadas al tráfico de drogas, personas y armas. Centroamérica es un corredor que enlaza el Norte con el Sur, así como el Gran Caribe, y esto ha favorecido que se haya convertido en un puente estratégico del paso de la droga que se dirige a Estados Unidos. También las amplias zonas de selva en algunos países como Guatemala y sus fronteras porosas han permitido que algunas zonas del país pasen a manos de estas organizaciones delictivas que operan aprovechando las ventajas que les ofrece la globalización para crecer y expandirse. Han sido en los países del llamado “Triángulo Norte” (Guatemala, El Salvador y Honduras) en los que este fenómeno se ha dado con mayor intensidad.



Son los problemas sociales y de gobernabilidad los que explican el incremento del narcotráfico en América Central. Es la opinión de numerosos expertos y analistas, como los que se reunieron en el XII Congreso Hemisférico para la Prevención del Lavado de Dinero y el Combate del Financiamiento del Terrorismo durante el mes de agosto de 2008. En ese foro se planteó que el crimen organizado aprovecha las debilidades de la jurisdicción estatal, en combinación con la pobreza y desigualdad, para crecer y expandirse.

Debilidad institucional y poder de las redes ilícitas

La debilidad institucional ha permitido la infiltración de las redes ilícitas en las estructuras del Estado. Estos hechos no son nuevos sino que tienen su origen en los años del conflicto en Centroamérica en la década de los ochenta, cuando los grupos insurgentes y los aparatos del Estado utilizaron el narcotráfico como una fuente de financiación para conseguir armas para la guerra (WOLA, 2007; Peacock y Beltrán, 2006: 6). En algunos países como en Guatemala y El Salvador, los escuadrones de la muerte de ultraderecha desarrollaron nexos con los sistemas de inteligencia de los cuerpos de seguridad, así como con grupos empresariales que financiaron la llamada lucha antsubversiva o anticomunista. El Estado no sólo toleró estas prácticas, sino que participó de ellas (Informe de la Comisión de la Verdad de El Salvador, 1993). Estos grupos ejecutaban a las víctimas después de secuestrarlas y torturarlas, abandonando los cadáveres posteriormente mutilados en las cunetas de las carreteras como una estrategia de sembrar el miedo y aterrorizar a la población. Estas estructuras clandestinas e ilegales no fueron desmanteladas completamente con la firma de los Acuerdos de Paz y la llegada de la democracia. Se produjo un proceso de “mutación y atomización” de estas estructuras que se hicieron más descentralizadas y se extendieron por toda la región manteniendo intacta su capacidad de asesinar y de continuar con sus actividades ilegales. En los últimos años, con el aumento del flujo de drogas en la región y de las actividades ilícitas, estos grupos han adquirido de nuevo un gran poder, estableciendo alianzas con las redes del crimen organizado o siendo parte de ellas e introduciéndose en las estructuras del Estado, para corromperlo y debilitarlo y hacerlo afín a sus objetivos (Thale, 2007). En Honduras, las organizaciones de derechos humanos han denunciando desde hace más de diez años la infiltración del narcotráfico en la política hondureña. Este fue el caso de varios políticos como Armando Ávila Panchamé, ex diputado, o el diputado Cesar Díaz, miembro del Parlamento Centroamericano que fue detenido en Nicaragua por su implicación en un cargamento de heroína procedente de Colombia (*El País*, 20-6-2007).

El sistema judicial ha sido una de las instituciones más afectadas por estas dinámicas. No sólo es ineficaz sino que ha perdido legitimidad como una institución capaz de proveer de justicia a la población. Como afirmó una mujer en Ciudad de Guatemala entrevistada para este trabajo: “Cuando fui a la policía para denunciar el robo, el sargento de turno me dijo: “Mire, podemos buscar a ese hombre pero ya ha huido. Si lo detuviéramos, su familia lo liberaría bajo fianza al cabo de unas semanas. Así que lo que le aconsejo es que junten a un grupo de vecinos y que lo linchen. Una vez que lo hayan matado, vuelva y nosotros no encargaremos de tirar su cuerpo al río. Dígalos que el sargento X dijo que estaba bien”. En Guatemala un asesinato tiene tan sólo un 2% de posibilidades de ser llevado ante la justicia. La impunidad generalizada actúa como un poderoso incentivo para las actividades delictivas, que suelen producir grandes beneficios con muy poco riesgo para quienes las realizan. La ineficiencia, corrupción e incompetencia es una práctica generalizada en el ámbito judicial. Además, la falta de seguridad a la que se ven sometidos los jueces, las intimidaciones y persecuciones de todos aquellos no dispuestos a colaborar con el crimen organizado hacen que un país como Guatemala cuente con una de las tasas más bajas de jueces en la región.

Para dar salida a esta situación en 2007 se impulsó la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Se establece a partir de un acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala en 2007. Su objetivo es dismantelar estas estructuras clandestinas e ilegales que operan por todo el país. CICIG está investigando al menos 15 casos de “alto impacto en coordinación con los jueces y procuradores del país y está proponiendo reformas legales para combatir la impunidad. La tarea resulta compleja si tenemos en cuenta que ocho oficiales de la justicia y de otras instituciones que están colaborando en las investigaciones han sido asesinados. Carlos Castresana, que dirige la Comisión, ha afirmado en la presentación de su primer informe que es responsabilidad del Gobierno el dismantelamiento de las estructuras clandestinas criminales ligadas al narcotráfico, que siguen operando y son responsables de la mayor parte de la violencia y de la violación de los derechos humanos que se produce en el país” (WOLA, 2008).

A esta situación se suma el papel que juega la policía, que, como institución creada para proteger y preservar la seguridad pública, debiera ser parte de la solución, pero se ha convertido en parte del problema. Según datos de Transparencia Internacional, la policía es considerada uno de los sectores más corruptos en Guatemala. En diciembre de 2005, el Ministerio del Interior realizó una purga de 1.500 policías de los 21.000 que había en el cuerpo. El 40% de los expulsados eran jefes y estaban implicados en casos de corrupción ligados al narcotráfico y la extorsión. Unos 4.000



La impunidad generalizada actúa como un poderoso incentivo para las actividades delictivas, que suelen producir grandes beneficios con muy poco riesgo para quienes las realizan

oficiales de policía estaban implicados en actividades ilícitas. Posteriormente, parte de estos policías acusados fueron restituidos en sus cargos por cuestiones administrativas relacionadas con la lentitud con la que se realizó el proceso por parte de la Oficina sobre la Responsabilidad Profesional (ONUDD, 2007: 31). Además, las instituciones policiales no están preparadas para afrontar los nuevos delitos y formas de violencia asociados al crimen organizado, el narcotráfico o el lavado de dinero. Las malas condiciones laborales, los bajos salarios, la falta de medios o la ausencia de prestigio institucional son serios obstáculos para que puedan llevar su tarea de forma efectiva. Además, en algunos países utilizan métodos cuasi militares. Esto resulta especialmente complejo en El Salvador y en Guatemala, donde operan patrullas conjuntas de policías y militares para tareas de seguridad interna que son propias del cuerpo policial. Se trata de una violación flagrante de los Acuerdos de Paz, y una práctica ligada a las políticas “de mano dura” que se está haciendo más frecuente, no sólo para tareas asociadas a la erradicación de cultivos de droga. Se ha llegado al punto de que esas patrullas se envían a tareas como la protección de la cosecha de café, la vigilancia de transporte público o para mantener el orden en las cárceles (Dammert, 2007).

La incapacidad de los Gobiernos para hacer frente a la violencia erosiona la legitimidad y la institucionalidad democrática y amenaza la estabilidad política. Además constituye un factor de desarticulación social, pues afecta las relaciones de confianza y reciprocidad dentro de las comunidades (El Informe del Estado de la Región , 2008).

Los Gobiernos reaccionaron aplicando políticas de “tolerancia cero”, de carácter represivo. En El Salvador, en julio de 2003 se adoptó el “Plan Mano Dura” dirigido a las pandillas, que fue sustituido posteriormente por el “Plan Super Mano Dura”, que incluía la participación del Ejército en operativos conjuntos con la policía para la detención de las pandillas y *maras*. En Honduras se aplicó el “Plan Libertad Azul” y en Guatemala el “Plan Escoba”. Estos planes, que han supuesto un endurecimiento de la legislación penal (por ejemplo, rebajando la edad penal) y el aumento de las políticas de represión, no sólo no han funcionado, sino que han agravado el problema por sus fuertes implicaciones políticas y sociales. Ha aumentado la tolerancia social al uso de prácticas extrajudiciales como un “mal necesario” para erradicar la violencia. Según el informe del PNUD (2008: 489) entre el 43% y el 55% de la población apoyaba actuaciones policiales al margen de la ley. Y en el caso de Guatemala, como indica la encuesta de Barómetro de las Américas, el 31,7% llegaba a admitir un golpe de Estado si ello era necesario para restablecer la seguridad, el 36% acepta la justicia por mano propia y el 60% apoyaron la ejecuciones extrajudiciales y un 55 % la pena de muerte. En Honduras, un 55,5% de los entrevistados acepta que las autoridades puedan actuar al

margen de la ley (Azpuru, 2006: 162, citado por Aguilera, 2008: 132). Estos datos resultan preocupantes y revelan que la consecuencia de todo lo anterior es el reforzamiento de una cultura política autoritaria.

La falta de consenso en la lucha contra las drogas: un dilema para Centroamérica

El narcotráfico lleva consigo la violencia y la criminalidad, así como un aumento de la corrupción. La relación entre homicidios, armas de fuego y comercio de drogas es directa. Las drogas financian las compras de armas que sustentan la guerra entre pandillas por el control de territorios y del tráfico. La geografía del tráfico de drogas y de armas no respeta soberanías nacionales ni fronteras. Según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD, 2007) una de las zonas más conflictivas y violentas en El Salvador, donde el número de homicidios es mayor, es La Libertad y Sonsonate, que son dos provincias que tienen puerto y están bien comunicadas para que la droga pueda transitar en su camino hacia los Estados Unidos. En Guatemala se da la misma situación, y el incremento de la violencia se ha producido principalmente en Escuintla, en la costa del Pacífico, en el Petén (zona boscosa y relativamente inaccesible, fronteriza con México, en la que se pueden mantener ocultos los aeródromos en los que aterrizan los aviones de la droga), e Izábal, en la costa del Caribe. Estas son las tres zonas principales por las que transita la droga. En Honduras no se cuenta con datos fiables respecto a la pauta geográfica de la violencia, en un contexto en el que según datos de la Oficina Nacional de Estadística, entre 2000 y 2002 el asesinato fue la tercera causa principal de muerte (ONUDD, 2007: 61).

Como reconocen diversos estudios, la lucha contra el narcotráfico no parece avanzar, no sólo en Centroamérica sino tampoco a nivel global. En un informe realizado por la Comisión Europea (Reute y Trautman, 2009) se plantea que a escala mundial la lucha contra las drogas está más o menos en la misma situación que en 1998. Hay pocas pruebas de que los controles a la producción y el tráfico puedan reducir la producción global de drogas. Tan sólo han logrado la redistribución de las actividades y han generado un desplazamiento de los traficantes hacia lugares con poca presencia estatal. En términos económicos, la prohibición incrementa los costes de transacción y, con ello, la expectativa de beneficio, por lo que puede ser lógico en el plano político, no lo es en el plano económico: la prohibición misma genera incentivos para el tráfico. Por otro lado, un indicador tan preciso como el precio no deja lugar a dudas: si la interdicción



La lucha contra el narcotráfico es “una guerra perdida” que exige un cambio de paradigma en materia de políticas públicas

tiene éxito y ello se traduce en menor oferta, el precio mayorista y al por menor debería incrementarse, pero ha ocurrido lo contrario, tanto allí donde la demanda ha permanecido estable, como cuando ésta ha aumentado. Las drogas se volvieron entre un 10% y un 30% más baratas y no parece que sean más difícil de conseguir que en el pasado.

De igual modo, el informe de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia plantea que la lucha contra el narcotráfico es “una guerra perdida” que exige un cambio de paradigma en materia de políticas públicas. El informe explica cómo las políticas prohibicionistas basadas en la represión de la producción y en la interdicción al tráfico y a la distribución, así como la criminalización del consumo no han funcionado. Las políticas públicas deberían estar menos centradas en acciones penales y ser más incluyentes en el plano social. Esta Comisión, integrada por 17 destacadas personalidades, entre las que se encuentran Fernando Henrique Cardoso y Ernesto Zedillo, reclaman un nuevo enfoque en la lucha contra las drogas centrado en tres ejes: tratar el consumo de drogas más como una cuestión de salud pública y menos como un mero problema de orden público; reducir el consumo mediante acciones de información y prevención, y centrar la represión sobre el crimen organizado. También se propone una mayor cooperación regional. Es precisamente este uno de los aspectos que resalta el informe realizado por International Crisis Group (ICG), *Las drogas en América Latina: Perdiendo la lucha*, (2008). Este informe subraya que la insuficiente cooperación y coordinación internacional —en especial entre Estados Unidos y Europa, pero también entre éstos y América Latina— ha resultado muy ventajosa para las redes de narcotráfico, que han aumentado su poder en los últimos años. La inexistencia de una visión compartida sobre el problema y sobre la forma de abordarlo impide que se dé una respuesta concertada indispensable para afrontar con éxito el crimen transnacional.

Este profundo desacuerdo se ha reflejado en la reunión de la Comisión de Estupefacientes de la ONU, celebrada el 11 y 12 de marzo de 2009. En ella se dieron cita 52 Gobiernos para evaluar la política internacional de drogas vigente durante los últimos diez años. En la Declaración Política resultante de la reunión para el 2009-2019, la ONU revalidó su postura prohibicionista y dio continuidad a la política de drogas vigente, a pesar de los numerosos informes que muestran los escasos logros alcanzados durante estos diez años. Sin embargo, se rompió el tradicional consenso con una nota firmada por 26 países, entre los que se encuentran Alemania, Australia, Bolivia, España, Bulgaria y Suiza, y que fue adjuntada a la Declaración Política, que dejó constancia de que estos Gobiernos interpretarán el término “servicios de

apoyo relacionados” —que sí está incluido en la Declaración— en el sentido de dar cobertura a las estrategias de “reducción de daños”. Fue precisamente este enfoque, más centrado en una concepción de la droga como un problema de salud pública, lo que suscitó el rechazo de países partidarios de la visión tradicional, como Colombia, Cuba, Rusia o Estados Unidos.

La Iniciativa Mérida

En Centroamérica el enfoque que ha predominado en la lucha contra el narcotráfico ha sido el prohibicionista, en parte como resultado de la fuerte influencia de Estados Unidos. El 22 de octubre de 2007, Estados Unidos y México firmaron la “Iniciativa Mérida: Cooperación en Seguridad Estados Unidos-México-Centroamérica”, que lleva el nombre de la ciudad donde los presidentes George W. Bush y Felipe Calderón se reunieron para aprobar el acuerdo. Se trata de un plan plurianual para combatir el narcotráfico y el crimen organizado, que contempla una dotación de ayuda de 1.400 millones de dólares, en una elevada proporción de tipo militar. Los paralelismos con el “Plan Colombia” son muy claros. Una parte de estos fondos han sido aprobados en 2009. En la fase inicial, México recibirá unos 500 millones de dólares y los siete países centroamericanos 50 millones. Comparativamente, la cantidad destinada a Centroamérica es pequeña y se vincula con las altas expectativas sobre el éxito potencial en México (Fike y Meyer, 2008). En su visita a Centroamérica en marzo de 2009, el vicepresidente de los Estados Unidos, Joe Biden, subrayó la importancia de este plan, aunque no atendió a las demandas de los mandatarios centroamericanos de incrementar los fondos (*Nación*, 30 de marzo 2009).

Las primeras discusiones con respecto a brindar asistencia a América Central se produjeron durante 2007, cuando el entonces subsecretario de Estado Thomas Shannon participó en la reunión del Comité de Seguridad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) celebrada el 18 de julio. Era la primera vez desde la “era Reagan” en que altos funcionarios del Departamento de Estado estadounidense y sus homólogos se reunían para debatir sobre temas de seguridad, centrándose en tres amenazas principales: bandas criminales, narcotráfico y tráfico de armas ligeras. La elección del SICA como el foro en el cual desarrollar un plan de seguridad regional fue un viraje significativo en la administración estadounidense, ya que hasta años recientes temas similares habían sido tratados con las Fuerzas Armadas, y la principal voz sobre seguridad proveniente de los Estados Unidos había sido el Comando Sur, que por su naturaleza promovía un enfoque militar a la crisis de seguridad. El hecho de que en este plan no se dé un

papel explícito para los militares puede ser positivo para que se apoye una respuesta civil para abordar la seguridad en la región (Fike y Meyer, 2008).

El paquete de ayuda se concentra en cuatro ejes: medidas anti-narcóticos, contraterrorismo y seguridad fronteriza, seguridad pública y cumplimiento de la ley, fortalecimiento institucional y un programa de apoyo general (CSR Report for Congress, 2008).

En el caso de Centroamérica la administración estadounidense solicitó 16,6 millones de dólares para 2008, que fueron destinados a la implementación de un sistema de huellas digitales para obtener información sobre las *maras* y otros grupos criminales, así como a la mejora de las fuentes de información, equipos para la inspección de puertos aéreos y marítimos, equipos y *software* (E-Trace) para el rastreo de armas, y un Centro de Información de Crímenes relacionados con las Drogas. También se aportaron fondos para la Organización de Estados Americanos (OEA) para la formación y lucha contra el terrorismo. Se destinaron 7,7 millones para programas de justicia, que incluyen el fortalecimiento de las instituciones judiciales, reforma de la gestión de las prisiones, y apoyo a programas de policía comunitaria. En el presupuesto de 2009 se han incluido dos millones de dólares para sistemas de justicia juvenil y programas de rehabilitación.

Para algunos analistas, su similitud con el Plan Colombia despierta cierto recelos, ya que este Plan que no ha logrado detener el flujo de droga y tiene el riesgo de militarizar las relaciones con Estados Unidos (Toro, 2008). Sin embargo, el presidente Calderón ha insistido en que esta iniciativa no conllevará la presencia militar estadounidense. A principios de 2009 es muy pronto para hacer valoraciones sobre el mismo, pero la visita de Obama a México en enero de ese año, y la visita del vicepresidente Joe Biden en marzo para abordar las cuestiones de narcotráfico y actividades ilícitas muestran que para la administración estadounidense éste es un tema relevante, que estará en la agenda por varios años.

La proliferación de armas ligeras: avanzar en la aplicación de los acuerdos

La proliferación de armas ligeras, su tratamiento y su control son elementos claves para la seguridad en Centroamérica. Según la red internacional Action Network of Small Arms se estima que en Centroamérica hay 1,6 millones de armas ligeras, de las cuales

sólo 500.000 están legalmente registradas. Muchas de estas armas proceden del conflicto militar de los años setenta y ochenta en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. La ayuda militar proporcionada por Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría incluyó pistolas y revólveres, fusiles automáticos M-16 y *Khalasnikov* AK-47, lanzagranadas RPG, granadas de mano y otras armas ligeras que todavía siguen en funcionamiento. Después del cese del conflicto miles de armas pasaron a los mercados ilícitos y circulan por la región sin control. Se pueden comprar en el mercado por precios irrisorios. Según el informe de FLACSO (2006), en Centroamérica el 70% de las muertes son producidas por armas ligeras, siendo los jóvenes la mayor parte de las víctimas. El Salvador es el país que presenta la mayor proporción de víctimas por armas del fuego (27%), seguido por Guatemala (24%) y Honduras (24%) (Fundación Arias para la Paz y el Progreso, 2006).

La proliferación de armas y su tenencia en manos civiles no sólo se relaciona con los grupos que se encargan de su comercialización ilícita, sino que, además, se produce con frecuencia un traspaso ilegal de armas entre militares y policías a la población, ya que ello supone una importante fuente de ingresos.

Además, existe muy poco control en los pasos fronterizos en América Central, de modo que las armas pueden fácilmente atravesar las fronteras nacionales. La frontera entre Guatemala y México tiene una extensión de selva de 480 kilómetros que es casi imposible de controlar. Y prácticamente no existe vigilancia en las fronteras de El Salvador, Guatemala y Honduras.

Existen importantes vínculos entre el narcotráfico y el tráfico de armas ligeras, dado que, para los miembros de las redes internacionales del crimen organizado, las armas son esenciales para proteger sus negocios de tráfico de drogas y personas, que son ilegales y por lo tanto perseguidos por los Gobiernos legítimos (Laurance, 1998). De hecho, los cárteles de droga se han convertido en los principales importadores de armas ligeras. Panamá es uno de los puntos de entrada principales de drogas y armas en la región, con su zona de libre comercio, sus leyes bancarias poco rigurosas, y por ser un paraíso fiscal. De hecho, en varias ocasiones, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) han sido acusadas de transportar drogas y armas a Costa Rica vía Panamá.

Otro factor que ha contribuido al tráfico de armas ha sido la alta demanda de servicios privados de seguridad que ha generado el incremento de la violencia en Centroamérica. Estos servicios carecen de una regulación adecuada en el uso de armas, y con frecuencia están involucrados en el comercio ilegal de armas ligeras. Esto se ve favorecido porque entre sus filas se encuentra ex militares y



Los cárteles de droga se han convertido en los principales importadores de armas ligeras en la región

ex policías, que en no pocas ocasiones tienen un oscuro historial en el ámbito de los derechos humanos. Con frecuencia esta es una de las vías de paso de las armas legales al mercado ilegal.

El vínculo entre el comercio de armas ligeras y los niveles crecientes de actividad criminal es ahora innegable y existe mucha presión internacional para actuar en este campo. Centroamérica cuenta con un número importante de instrumentos legales para el control de las armas ligeras, pero es preciso avanzar en el cumplimiento de los compromisos adquiridos y armonizar las legislaciones nacionales para evitar solapamientos, lo que supone abordar el control de armas ligeras desde una perspectiva regional. Esto implica promover mejores mecanismos e instrumentos comunes, como la tipificación del delito del tráfico de armas dentro de los códigos penales; también es esencial identificar y compartir los indicadores susceptibles de proporcionar información relevante entre las agencias encargadas del control. La inexistencia de sistemas de información que permitan la construcción de series de datos que den cuenta de la magnitud del tráfico de armas es una que cuestión debería ser resuelta.

Algunos países han empezado a llevar a cabo iniciativas en este sentido. El 31 de marzo fue aprobada en el Congreso de Guatemala una nueva ley sobre Control de Armas y Municiones, que endurece la normativa existente en varios aspectos. Las dificultades para ese cambio han sido tales que han hecho falta ocho años para que la ley fuera finalmente aprobada. La comprobación de antecedentes para conseguir una licencia se volverá más severa, y a partir de ahora las armas se deberán presentar al renovar la licencia, para prevenir la desviación hacia usuarios no autorizados. Todas las ventas serán documentadas y transmitidas de forma electrónica al registro central. Solo se podrá comprar un máximo de 250 municiones al mes por cada arma registrada (actualmente se pueden comprar 500 diarias por calibre), y todas las armas serán marcadas en el momento de importación. Lo más significativo de la ley es que las competencias en las armas de fuego pasarán del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior. Esta ha sido una de las tradicionales demandas de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina. Además la nueva ley considera el tráfico de armas como delito y amplía las penas de los 6 a 12 meses del pasado, hasta llegar a un máximo de ocho años en prisión. En lo que llevamos de 2009, un promedio de 14 personas al día han muerto por disparos de armas de fuego en un país con 13 millones de personas, según datos de la ONGD IEPADES. Esta organización ilustra el trabajo realizado por la sociedad civil para el control de las armas ligeras durante los últimos diez años,¹ a través de una intensa campaña de sensibilización, movilización y presión políti-

¹ Ver www.iepades.org

ca incluyendo el establecimiento de restricciones para el porte de armas en espacios públicos (PNUD, 2005; FLACSO, 2006).

Asimismo, la Directora de la Unidad Ejecutiva del Programa Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras —CASAC—, Eva Cecilia Sacasa, ha instado al Parlamento Centroamericano (PARLACEN) a promover un Tratado Marco apoyando la incorporación de normas modernas y estándares en el sistema nacional de control de armas pequeñas y ligeras a través de proyectos de ley de armas que serían promulgados desde los parlamentos nacionales, y realizar estudios conjuntos relativos a las armas pequeñas y ligeras y la violencia armada entre otros puntos. Desde esta institución, están concluyendo un diagnóstico regional sobre las armas pequeñas y ligeras en Centroamérica con el fin de definir estrategias que favorezcan el control y coordinación internacional.

La Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Eurolat) ha adoptado en Madrid, el 8 de abril de 2009 la “Carta Eurolatinoamericana para la Paz y Seguridad”, que defiende una cooperación amplia en seguridad que incluya desde la seguridad alimentaria a la lucha contra el narcotráfico. La Carta, que los 150 diputados de ambas regiones promueven desde hace años, pretende ser “una guía de comportamiento en temas de paz y seguridad”, que contribuya a “establecer posiciones comunes”, y a reforzar la cooperación en esta materia.

El objetivo de los parlamentarios de Eurolat —miembros de los Parlamentos Europeo, Andino, Latinoamericano, Centroamericano y del MERCOSUR—, es que la Carta sea adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en las cumbres Unión Europea (UE)-América Latina y el Caribe que se celebrará en el primer semestre de 2010, durante la presidencia española de la UE.

El documento aborda la seguridad desde un enfoque amplio, que aboga por “acciones conjuntas en favor de la no proliferación, la reducción de armamento y el desarme, la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de personas, el tráfico de armas, la corrupción y el lavado de dinero, la delincuencia y el crimen organizado”, entre otras cuestiones. La resolución adoptada junto a la Carta desaconseja un “aumento desproporcionado del gasto militar en detrimento de los gastos de carácter social” .

Migración y tráfico de personas

El tráfico de personas es el comercio criminal de seres humanos para fines de trabajo forzado o explotación sexual. Es un fenó-

meno de carácter global, que resulta muy lucrativo. Esta actividad tiene fuertes vínculos con la inmigración ilegal y con el crimen organizado. Según la ONUDD (2006) se estima que el valor de esta actividad supone entre cinco mil a siete mil millones de dólares al año, y es la tercera actividad más lucrativa después del tráfico de drogas y armas. Esta actividad tiene fuertes vínculos con los grupos tradicionales del crimen organizado, aunque con frecuencia esta relación tiende a minimizarse. Según datos del Informe de la Región (2008) en la actualidad más del cuatro millones de centroamericanos viven fuera de sus países de origen, lo que supone un 10% de la población regional. Pese a la ratificación de diversos instrumentos legales internacionales, la protección de los derechos de las personas migrantes es aún débil. Los avances que se han logrado con la promulgación de leyes no se han traducido en la ampliación de las capacidades y la cobertura institucional necesaria para garantizar su aplicación efectiva.

El endurecimiento de los mecanismos de regulación y control de la migración en los Estados Unidos, que es el principal destino de las migraciones centroamericanas, ha favorecido las actividades ilícitas, y en particular el tráfico de personas. Como ocurre con el tráfico de drogas ilícitas, la prohibición supone incentivos económicos poderosos para esta actividad. Los “coyotes” y traficantes han convertido el tráfico de personas en un lucrativo negocio, que tiene enorme riesgos en la integridad física del migrante y le coloca en una situación altamente vulnerable.

Además, Centroamérica, por su situación geográfica como istmo que conecta América del Norte con América del Sur, por sus fronteras porosas difíciles de monitorear y sus oficiales de aduana y policía potencialmente corrompibles es un punto de tránsito para los inmigrantes latinoamericanos que buscan cruzar la frontera hacia los Estados Unidos. La presión por restringir la migración en los países del Norte ha tenido como consecuencia que el grado de organización del tráfico de personas sea cada vez mayor. La frontera de Guatemala y México sigue siendo una zona de alto riesgo, en la que los inmigrantes repatriados con frecuencia son víctimas de grupos del crimen organizado.

En un contexto en el que la mayoría de los países centroamericanos son expulsores netos de población, con la excepción de Costa Rica y Panamá² existen vacíos institucionales que garanticen la protección de los migrantes. Los grupos más vulnerables son las mujeres y los jóvenes. Además, según el Informe del Estado de la Región (2008) se produce un elevado porcentaje de violaciones

² Durante el periodo 1995-2005.

de los derechos humanos de las personas migrantes. El temor a denunciar por estar indocumentados hace que sea un sector muy vulnerable, que es aprovechado por las redes ilícitas para lucrarse. El 1 de abril de 2009, la prensa informó de la liberación en Reinos (México) de 141 migrantes de origen hondureño y salvadoreño que estaban atrapados por una red de tráfico de migrantes vinculados con el cártel del Golfo, uno de los más importantes de México.

El tráfico de personas es un problema global que implica a todos los países, desde los que suministran personas a los de tránsito y los de destino y por lo tanto es preciso que se adopten medidas desde lo local hasta lo regional e internacional.

Propuestas y respuestas a la violencia transnacional

La magnitud que alcanza la violencia y su carácter transnacional suponen que ningún país puede abordar por sí solo esta realidad. Se requieren mecanismos de coordinación regionales e internacionales que favorezcan una efectiva colaboración en los distintos ámbitos. En el caso de Centroamérica, el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) comprende un amplio y diverso entramado institucional que cubre un amplio elenco de sectores de cooperación, entre los que se incluye la seguridad, a partir de la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática de 1995. Pero existen debilidades institucionales importantes, de carácter burocrático y político, que muestran la falta de voluntad para establecer una verdadera agenda regional. Durante diez años se ha retrasado un proceso de reforma institucional basado en las propuestas de 1997, pero no se han aplicado hasta la fecha. Esto es el resultado de la falta de acuerdo político sobre el contenido y alcance de la integración. Todo esto supone un importante obstáculo para alcanzar una estrategia concertada que permita abordar la violencia transnacional en el plano regional.

Es preciso construir un acuerdo político que permita la doble articulación del proyecto regional con los intereses de cada país, en el ámbito de la seguridad ciudadana. Para ello es preciso el fortalecimiento institucional con los mecanismos que permitan actuar en el plano regional y una mayor voluntad política de los Gobiernos centroamericanos de establecer políticas concertadas para la prevención de la violencia en toda la región. Todo esto debe complementarse con las medidas nacionales y locales que cada Gobierno lleve a cabo. La definición de una política pública de seguridad ciudadana requiere de la superación de la corta duración o falta

de continuidad de los programas centrados en la reducción de los factores de riesgo (por la incapacidad de los donantes de compromiso a medio y largo plazo), incrementar el número de iniciativas impulsadas desde la sociedad civil y mejorar la fiabilidad de los datos existentes sobre seguridad ciudadana (PNUD, 2008: 56).

El informe del Estado de la Región (2008: 56-57) formula propuestas de intervención de carácter general orientadas a la definición de una política pública de seguridad ciudadana a medio y largo plazo que esté consensuada políticamente y que goce del apoyo social. Que permita ampliar las capacidades institucionales y mejorar las ya existentes, como por ejemplo mejorar los actuales sistemas de información sobre violencia. Entre las propuestas específicas que plantea este informe están:

- Fortalecimiento de las investigaciones policiales, así como la mejora de la inteligencia policial. Realización de patrullajes conjuntos en la región para incrementar la eficacia policial.
- Aumentar la presencia policial en las zonas en las que las redes del narcotráfico controlan el territorio.
- Fortalecer el sistema judicial para un mayor control de delito y acabar con la impunidad reinante.
- La adopción de leyes más restrictivas de control de armas y programas de sensibilización popular.
- Desarrollar programas de prevención entre los sectores de población de riesgo, particularmente los jóvenes que habitan en zonas marginales o en barriadas controladas por los narcotraficantes.
- Promover una cultura de paz, desde los ámbitos educativos y los medios de comunicación.
- Reorientar las estrategias de represión al cultivo de drogas a través de la combinación de esfuerzos de erradicación de esfuerzos con programas de desarrollo alternativo.
- En la lucha contra el crimen organizado, priorizar aquellos aspectos más nocivos relacionados con el mismo, como la violencia, corrupción, lavado de dinero, tráfico de armas y control de territorios.

Asimismo, es necesaria una mayor transparencia de los organismos encargados de la persecución del crimen organizado

y el diseño de mecanismos de evaluación y de seguimiento de políticas que permitirá una readecuación de estas para obtener mayor eficacia. También es esencial prevenir la militarización de la respuesta a los problemas sociales. En la mayoría de los casos, las redes ilícitas se asocian a problemas sociales o aprovechan la incapacidad del Estado para resolver las demandas sociales. El narcotráfico no requiere de respuestas militares (Rojas Aravena, 2006: 48). Sí se requiere contar con mejores diseños de política pública en el ámbito social y económico para favorecer una mayor cohesión social, dado que las fracturas en la integración social no sólo debilitan la democracia, sino que son aprovechadas por el crimen organizado para ampliar su poder. También es necesario mejorar la calidad de la democracia y la gobernabilidad y avanzar en la profesionalización de la policía. Por su parte la sociedad civil debe ser protegida de las redes del crimen organizado y es fundamental promover el desarrollo de capacidades para que puedan hacer un seguimiento y participar en la definición de las políticas públicas de seguridad que se están llevando a cabo.

Para concluir, cabe señalar de nuevo que, dadas las características que ha adquirido la violencia y el crimen y sus vínculos transnacionales, se requiere de una perspectiva regional de seguridad. Esto implica fortalecer las instituciones regionales con mayores competencias y recursos. Y favorecer la coordinación entre los organismos regionales y las agencias de Naciones Unidas. Es necesario formular estrategias de prevención de la violencia a nivel nacional, regional y global, apoyándose en la investigación y estudios existentes e integrar la prevención de la violencia y el delito en las acciones de desarrollo. Los problemas globales requieren de soluciones globales.

Referencias bibliográficas

Aguilera (2008) "Enfrentar la violencia criminal con "mano dura": políticas de contención en Centroamérica", en Mesa, M y F. Rojas Aravena (2008), *(In)seguridad y violencia en América Latina: un reto para la democracia, Pensamiento Iberoamericano*, nº 2, AECID/ Fundación Carolina.

Briceño-León, Roberto (1999) "Violence and the Right to Kill: Public Perceptions from Latin America". *Lecture for Rising Violence and the Criminal Justice System Response in Latin America Workshop organized by the University of Texas at Austin*. Disponible desde <http://lanic.utexas.edu/project/etext/etext/violence/memoria/session_1.html>.

Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, Drogas y democracia : hacia un cambio de paradigma. Disponible en: <<http://drogasydemocracia.org>>.

CSR Report for Congress (2008) *Mérida Initiative : Background and Funding*, 18 de marzo.

De León-Escribano, C (2007) "Armas pequeñas y livianas en América Central y Panamá. Informe subregional", en FLACSO-Secretaría general, *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*, Costa Rica: FLACSO.

El Financiero. Disponible desde <www.elfinanciero.com.mx>.

Fike, J. y M. Meyer (2008), "No todo lo que es oro brilla y no todo lo que brilla es oro" en *Foreign Affairs en Español*, enero-marzo 2008.

FLACSO (2006) *Armas pequeñas y livianas. Informe hemisférico*, Costa Rica, FLACSO-Secretaría general, disponible en: www.hemisferio.org

Godnick, William H. (1998) "Illicit Arms in Central America". *Speech Prepared for British American Security Information Council (BASIC)*. <http://sand.miiis.edu/research/documents/gnick-osce.pdf>.

Godnick, William, y Vazquez, H. (2003) *Small arm control in Central America*, Latin American Series, nº 2, London, International Alert.

Godnick, William H. (2005) "Monitoring the Implementation of Small Arms Control (MISAC); Small Arms Control in Guatemala". *Report for International Alert*. Disponible desde <http://www.international-alert.org/pdfs/MISAC_GuatemalaStudy.pdf>.

IANSA. Disponible en <<http://www.iansa.org/regions/camerica/camerica.htm>>.

Joint Group for the Investigation of Illegal Armed Groups with Political Motivation in El Salvador, *Report of the Joint Group or the Investigation of Illegal Armed Groups with Political Motivation in El Salvador*, San Salvador, Naciones Unidas, 1994.

International Crisis Group (2008) *La droga en América Latina: Perdiendo la batalla*. Informe sobre América Latina 25, 14 de marzo.

Mirkin, Joaquin (2008) "Como luchar contra la inseguridad ciudadana en América Latina" en Safe Democracy Foundation. Disponible en <<http://spanish.safe-democracy.org>>.

Laurance, Edward J. (1998) "Moratoriums on Small Arms and Light Weapons: Conceptualization and Application to Latin America". Disponible desde <<http://www.nisat.org/publications/htm>>. *The Norwegian Initiative on Small Arms Transfer Website*.

Nación. Disponible desde <ww.nacion.com>, 30 de marzo 2009.

Oxfam International (2006) "Control Arms Campaign: Key Facts and Figures". Disponible desde <http://www.oxfam.org.uk/press/releases/controlarms_facts.htm>.

ONUDD (2007) *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*, United Nation Publication.

Peacocks y A. Beltrán (2006) *Hidden power in Post-Conflict Guatemala: Illegal Armed Groups and the Forces Behind them*. Washington, WOLA

(2008), *Estado de la región. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*, San José, PNUD.

Reute, P. y F. Trautman (2009) A respor on Global Illicit Drugs Markets 1998-2007, European Comission. Disponible en: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/drugs/studies/doc_drugs_studies_en.htm

Rojas Aravena, F. (2006) *El crimen internacional organizado: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*, FLACSO-secretaria General, Costa Rica.

Thale, G. (2007) *Hearing on violence in Central America*, House Committee on Foreign Affairs.

Toro, J. P. (2008) "La experiencia colombiana en la mira de México", *Foreign Affairs en Español*, enero-marzo 2008.

WOLA (2008) *Advocates against impunity. A case study on human Rights organizing in Guatemala*. Washington.

Zamora Charvarria, E. y A. Yanci Espinosa (2006) *La cara de la violencia urbana en América Central*, Costa Rica, Fundación Arias.