



Diplomacia de Cumbres Camino a Cartagena VI Cumbre de las Américas

Centroamérica: Hacia una respuesta compartida

Sergio I. Moya Mena¹

El crimen organizado, que supone el concurso deliberado y duradero de varios individuos para llevar a cabo una cadena de delitos. Implica también como fenómeno delictivo otras características, como poder financiero, dominio de territorios y lugares estratégicos, poder armado intimidatorio, interconexión global y empoderamiento cultural.

La comprensión del crimen organizado² implica remitirse a un modelo de beneficio-costos, o bien un modelo de demanda y oferta, a partir del cual, las organizaciones criminales responden al estímulo de los mercados ilícitos, y tanto sus estructuras como sus actuaciones propician maximizar las ganancias. Frente a esto, el Estado impide o desalienta la criminalidad organizada en tanto logra reducir la extensión o las reglas de aquellos mercados para volverlos menos lucrativos,

o aumenta el costo de las transacciones mediante decomisos y encarcelamientos y a través de otras políticas públicas (seguridad penitenciaria y judiciales).

La demanda de seguridad es la principal demanda de las sociedades Centroamericanas.³ La pérdida del monopolio de la fuerza en el istmo afecta de manera profunda las capacidades de los estados y ello se manifiesta en el aumento de los homicidios dolosos, en donde los países del Triángulo del Norte de Centroamérica, presentan unas de las tasas más altas del Mundo, mucho más altas incluso que en zonas de guerra. El crimen organizado ha infiltrado al estado, con ello se corroe las bases de los sistemas políticos democráticos. El Sistema de Integración Centroamericano ha diseñado una estrategia regional que aborda de manera comprensiva esta

-
- 1 Coordinador de Proyecto Enlace Académico Centroamericano de la Secretaría General de FLACSO
 - 2 Rojas Aravena, Francisco y Solís, Luis Guillermo (editores). (2008) *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago: Catalonia
 - 3 FLACSO. (2010) Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica. 2009-2010. En: www.flacso.org; FLACSO. (2011) Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica. 2011-2012. En: www.flacso.org

amenaza y ha priorizado las acciones para enfrentarla.⁴

En Centroamérica la criminalidad organizada asume distintas modalidades, que dependen del producto o del servicio

específico con el que se trafique. El siguiente cuadro muestra los 23 principales “mercados subterráneos” que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, ha identificado:

Cuadro No. 1

Centroamérica: principales modalidades del crimen organizado				
Producto o servicio traficado	Ambito territorial*	Actividad criminal		
		Complejidad	Organización	Gravedad
Cables telefónicos robados	L/N	baja	baja	baja
Tapa de alcantarilla (manjoles) robadas	L/N	baja	baja	baja
Luminarias y cable eléctrico robados	L/N	baja	baja	baja
Energía eléctrica, agua potable y otros servicios domiciliarios “de contrabando”	L	baja	baja	baja
Teléfonos celulares robados	L/N	baja	baja	baja
Accesorios de vehículos robados	L	baja	baja	baja
Repuestos y partes automotrices robados	L	baja	baja	baja
Combustibles y lubricantes robados	L	baja	baja	baja
Semovientes robados (abigeato)	L/N	baja	baja	baja
Violación a la ley de derechos de autor	L/N	media	baja	baja
Contrabando	T	media	media	media
Robo, exportación y comercialización ilegal de bienes culturales	N/T	baja	media	media
Tráfico de animales protegidos	N/T	baja	media	media
Comercialización ilícita de maderas preciosas	N/T	baja	media	media
Fraudes o estafas con tarjetas de crédito	L/T	media	media	media
Robo de vehículos	N/T	alta	alta	alta
Tráfico de armas de fuego	N/T	alta	alta	alta
Tráfico de inmigrantes	N/T	alta	alta	alta
Trata de personas	N/T	alta	alta	alta
Tráfico de órganos	T	alta	alta	alta
Tráfico interno de drogas	L/N	alta	alta	alta
Tráfico internacional de drogas	N/T	alta	alta	alta
Labado de dinero y otros actos	N/T	alta	alta	alta

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Informe de Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. San Salvador. 2009, p. 101

4 SG SICA. (2011) *Estrategia de Seguridad de Centroamérica*. Junio

En la región, una serie de factores como la amplia disponibilidad de armas pequeñas, zonas de difícil acceso y con pocos servicios (*especialmente en las áreas fronterizas*), corrupción, impunidad, aparatos de seguridad corruptos e ineficientes, ausencia de una cultura de legalidad, pobreza y una cultura de la violencia, crean las condiciones para el desarrollo del crimen organizado en sus diversas expresiones.

-Trata de personas

Centroamérica se ha convertido en una región de origen y recepción de trata de personas en los ámbitos laboral, de esclavitud y sexual. Por ejemplo, según el estudio *Trafficking in Persons Report*, elaborado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, la región se ha constituido en fuente, tránsito y destino para mujeres y niños víctimas de la trata con fines de la explotación sexual comercial.

No se sabe cuánta gente es tratada al año en Centroamérica y las estimaciones no son más que presunciones.⁵ Actualmente el conocimiento de la problemática sólo es posible a partir del registro de datos encontrados a través de diversas fuentes de información y mediante su integración (*casos atendidos, denuncias formales e informales, sospechas, etc.*) A esto se debe agregar el hecho de que, aun cuando existan datos estadísticos sobre la trata, en muchos casos la información no es del todo confiable, pues la trata de personas, el tráfico ilícito y la migración irregular son registradas como un mismo fenómeno.⁶

-Lavado de activos

Aunque el lavado de activos es otra expresión del crimen organizado difícil de medir, las autoridades aseguran que se trata de una actividad ilícita en pleno avance. Se ha creado legislación para enfrentar el lavado y se han tomado medidas para bloquear el financiamiento al terrorismo, pero la eficacia de estas medidas es aminorada por las debilidades del Estado de Derecho, la corrupción, la carencia de recursos para personal y equipo y sobre todo, la falta de coordinación entre las autoridades a lo interno de los países.⁷

La región recibe masivas remesas y si bien la mayoría de estos flujos provienen del trabajo de los inmigrantes, una parte de estas ganancias proceden del crimen. Muchas veces el lavado de dinero, están directamente relacionado con operaciones de tráfico de drogas. La inteligencia policial afirma que líderes de las maras han comprado apartamentos, lavados de autos, concesionarios de automóviles usados, discotecas, bares y restaurantes, en un intento para lavar dinero y ocultar la droga.⁸

En el caso de los países del CA-4 (*El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua*), los procesos de integración que han favorecido una mayor movilidad de personas y bienes a través de las fronteras, lamentablemente también ha favorecido el traslado sin controles adecuados de grandes sumas cuyo origen es el crimen organizado.⁹

5 Moya Mena, Sergio. *Diagnóstico investigativo para la visualización de la naturaleza, dimensión e impacto de crimen organizado en la frontera Costa Rica-Panamá*. Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. Managua, 2010, p. 71.

6 *Ibíd.*

7 *Seguridad y crimen organizado transnacional*. La Red - Konrad Adenauer Stiftung. Guatemala, 2011, p. 38.

8 Arnson, Cynthia J. et al. *Organized Crime in Central America: The Northern Triangle*. Woodrow Wilson Center Reports on the Americas No. 29, November 2011. p. 77.

9 *Seguridad y crimen organizado transnacional*. Op. Cit. p. 39.

-El narcotráfico

Para el crimen organizado, el narcotráfico es la más lucrativa, la más compleja desde el punto de vista logístico y la que presenta más desafíos a la seguridad y la gobernabilidad de los estados.

Aunque se trata de un fenómeno fundamentalmente supranacional, el PNUD señala cinco graves amenazas locales para la seguridad generadas por el tráfico de narcóticos: los homicidios y demás episodios de violencia por motivo del trasiego y la lucha por el control de territorios; el consumo local de droga en tanto facilita o induce la comisión de delitos ordinarios; el estímulo y la potenciación de otras formas de criminalidad organizada; la corrupción y la dedicación de cuantiosos recursos a esta “guerra”, que bien podrían dedicarse a otras tareas.¹⁰

El uso de la violencia es inherente al crimen organizado, en especial cuando se trata de un negocio tan rentable como el de la droga. Sin embargo, la predisposición a la violencia no se puede explicar sólo por la pobreza ni por las drogas ni por las armas. La disposición a la violencia es una construcción cultural histórica y la región es un ejemplo claro de esto. El *Triángulo Norte* es la región más violenta del mundo, lo que contrasta con Nicaragua que es igualmente pobre y políticamente inestable, pero con mucho menos violencia. La diferencia es que las del *Triángulo Norte* son sociedades con una añeja cultura de violencia, producto de una historia de paramilitarismo, escuadrones de la muerte y formas privadas de violencia que el

propio Estado promovía. En Nicaragua, por el contrario, el Estado no utilizó formas privadas de violencia, incluso durante la dictadura de Somoza. Este país presenta tasas de violencia y homicidios mucho menores que los del *Triángulo Norte*.

Reconsiderando la “Guerra contra las drogas”

Cada vez con más frecuencia se viene cuestionando la expresión “guerra contra las drogas” para referirse a las políticas estatales para hacer frente a la narcoactividad y sus expresiones colaterales, tanto negativas como positivas. En primer lugar, cabría cuestionarse si se puede hablar efectivamente de una “guerra”. Aunque la concepción clásica de la guerra hace referencia a conflicto armado entre actores socio-políticos, algunos autores contemporáneos como o Paul Collier¹² o Mary Kaldor¹³, quienes consideran que las “*nuevas guerras*”, entre actores estatales y no estatales, no se libran por razones de estado o ideología sino por identidades, agendas económicas o luchas por establecer una especie de dominio tribal. La violencia de los grupos criminales no persigue cambiar la ley, sino hacer que esta no funcione. En este marco, la lucha contra el crimen organizado es entonces conceptualizada como una *forma nueva de guerra*.

Para Joaquín Villalobos, existen razones “técnicas” que permiten establecer que estamos efectivamente ante una guerra, especialmente a partir de la consideración de los aspectos cuantitativos: la cantidad de fuerzas que participan tanto del

10 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. *Informe de Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*. San Salvador. 2009, p. 99.

11 Villalobos, Joaquín. *Nuevos mitos de la guerra contra el narco*. Nexos, No. 409, enero, 2012. p. 36.

12 Profesor de Economía y Director del Centro para el Estudio de las Economías Africanas de la Universidad de Oxford. Autor de *Wars, Guns, and Votes: Democracy in Dangerous Places*, Harper, 2009.

13 Autora de *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Stanford University Press, 2007.

Estado como de los grupos criminales, la dimensión geográfica de las zonas afectadas, la cantidad y la frecuencia de los contactos violentos, el número de víctimas y por el armamento y los medios de los que disponen los distintos contendientes.¹⁴

A nivel conceptual, el problema con esta perspectiva de las *nuevas guerras* es que, si se mantiene el objetivo de “aniquilar al enemigo” como meta suprema de la guerra -al menos como lo concebía *Karl von Clausewitz*-, nos enfrentamos entonces a una interrogante fundamental ¿quién es el enemigo?; ¿los cárteles?; ¿los adictos?. Si la “guerra contra las drogas” significa eliminación de toda la producción, comercio y consumo, evidentemente esta guerra no se puede ganar.

La perspectiva de la “guerra contra las drogas” es también cuestionable porque en algunas ocasiones ha supuesto formas encubiertas para controlar a la sociedad y especialmente a los segmentos más vulnerables, a través del uso organizado de la violencia pública y social, el poder penal y el poder mediático. Muchas veces la criminalización de las drogas tiene como finalidad la criminalización de los pobres, los jóvenes, las mujeres, los migrantes y otras minorías: las más vulnerables y, por lo tanto, las más peligrosas.¹⁵

No obstante, la mayor debacle de la “guerra contra las drogas” no estriba únicamente en el fracaso para controlar el consumo y la provisión, sino en haber incrementado dramáticamente los niveles de violencia.

En este sentido, el fracaso de esta estrategia ha empezado a ser reconocido, incluso entre las autoridades norteamericanas. Richard Gil Kerlikowske, cabeza de la Oficina de

la Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP), ha planteado discontinuar término de “guerra contra las drogas”,¹⁶ de alguna manera reconociendo que la solución integral al problema depende en buena medida, de instituciones de salud pública, prevención y fortalecimiento del tejido social, más que el uso de la fuerza. Los gobiernos que apelan a una “victoria” dependiendo únicamente de los esfuerzo del aparato de seguridad pública o los ejércitos, se enfrentan al riesgo real de que la situación continúe empeorando hasta crear vacíos irremediables y con ello impactos graves en la democracia.

El problema de la militarización

La militarización de la seguridad pública no es una novedad, ha sido una constante histórica en América Latina. Recientemente los países del *Triángulo Norte*: Guatemala, El Salvador y Honduras han venido otorgado libertades extraordinarias a sus respectivas fuerzas militares. En Guatemala se ha propuesto hacer uso de los kaibiles para luchar contra la delincuencia y el crimen organizado. En El Salvador el presidente Funes ha desmantelado el andamiaje civil del gabinete de seguridad pública para nombrar a militares. Designó al general David Munguía Payés como ministro de Justicia y Seguridad y a inicios de febrero nombró a un general en la Policía Nacional Civil y decidió poner a las fuerzas armadas en las calles. En Honduras el presidente Lobo nombró como Ministro de Seguridad al ex coronel del Ejército Pompello Bonilla. Una de las primeras medidas del nuevo ministro fue implementar la “Operación Relámpago”, en que policías y soldados trabajan de forma conjunta para enfrentar la ola de criminalidad que hace de Honduras uno de los países más violentos del mundo.

14 Villalobos, Joaquín. *De los Zetas al cárter de la Habana*. Foreign Affairs en español, Col 11, No. 2, 2011, p. 13.

15 de Rementería, Ibán. *La guerra de las drogas: cien años de crueldad y fracasos sanitarios*. Revista Nueva Sociedad No. 222, julio-agosto 2009. p. 72.

16 Citado por Rubén Aguilar y Jorge G. Castañeda. *El narco: la guerra fallida*. Punto de Lectura, México, 2006, p. 84.

La militarización como instrumento para combatir al crimen organizado es altamente cuestionable. Cabe recordar que entidades como el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, CEJID, han señalado que el fortalecimiento de la militarización en el *Triángulo Norte* contradice pautas internacionales en derechos humanos,¹⁷ mientras que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado en su jurisprudencia que los estados deben “limitar al mínimo el uso de las fuerzas armadas para el control de la criminalidad”. La superposición de roles de las fuerzas armadas y policiales los desprofesionaliza y producen una militarización de a seguridad.

-¿Legalización de la drogas?

Reconsiderar las estrategias seguidas hasta la fecha necesariamente reclama considerar las opciones alternativas disponibles. Es necesario abrir el debate en los distintos ámbitos sociales, académicos y políticos. En este sentido, el replanteamiento del tema de la despenalización de las drogas que ha sugerido Otto Pérez Molina -primer presidente en ejercicio en plantear el tema como mecanismo para combatir el narcotráfico- ha posibilitado reconsiderar el tema al más alto nivel político. Los presidentes de El Salvador Mauricio Funes y de Costa Rica, Laura Chinchilla, han expresado su disposición a participar en el debate.

No se trata de una discusión nueva, es preciso recordar que en su momento la Administración Carter presentó un proyecto de ley para despenalizar el consumo, pero sólo el 30% de los ciudadanos lo apoyó. Ahora más del 40% está a favor de legalizar la marihuana. EE.UU.

En 2009, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, creada por los ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (*Brasil*), César Gaviria (*Colombia*) y Ernesto Zedillo (*México*), sugirió re-examinar críticamente el enfoque prohibicionista impulsado por los EE.UU. y analizar las ventajas y los límites de las políticas de reducción de daños implementadas en la Unión Europea.¹⁸

Obviamente el principal argumento contra la legalización yace en el temor de un aumento significativo en el consumo de drogas. Sin embargo, algunos estados cuyas leyes permiten el consumo de marihuana bajo ciertas condiciones, no han visto disparadas las tasas de consumo. Es el caso de Portugal, país que despenalizó el consumo de todas las drogas, varios estudios señalan que el país no experimentó efectos adversos en las tasas de consumo de drogas, las cuales se encuentran ahora entre las más bajas de la Unión Europea.

Estos enfoques suponen la imposibilidad de imaginar un mundo sin drogas. No eliminar las drogas sino aprender a convivir con ellas, viéndolas como un problema de salud pública. Una política de drogas realista y humana debe centrarse no en su completa erradicación, sino en la reducción de los daños a la sociedad y las personas. Por eso, la ideología de la “tolerancia cero” debe sustituirse por el principio de reducción de daños, que implica -entre otras cosas- diferenciar entre sustancias y patrones de uso y la disminución de las consecuencias adversas, sanitarias, sociales y económicas, del uso de drogas psicoactivas (*drogas controladas, alcohol, drogas farmacéuticas*), tanto sobre los consumidores como sobre sus familias y sus comunidades, sin necesariamente poner fin al consumo. Los

17 CEJIL. *Fortalecimiento de la militarización en el “triángulo norte” centroamericano contradice pautas internacionales en derechos humanos*. 2 de diciembre del 2011.

18 Hidalgo, Juan Carlos. *El caso a favor de la legalización de las drogas*. La Nación, San José, 22 de febrero de 2012.

programas de reducción de daños han avanzado en algunas naciones de América Latina, especialmente en Brasil, Argentina y Uruguay.

Sin embargo, pese al maduro debate académico generado en torno al tema de la legalización, es necesario reconocer que esta iniciativa sin concertación regional, carecería de sentido. Convertiría a Centroamérica en el *Amsterdam* regional. La eventual legalización de la cocaína y las drogas duras con suerte ocurriría dentro de varias décadas, pues es difícil esperar que los políticos de los países consumidores arriesguen sus puestos frente a electores que en su mayoría rechazan las drogas, por muy racionales, lúcidos y morales que sean los argumentos sobre la legalización.

-Una responsabilidad común

Centroamérica no puede hacer frente sola a los desafíos del crimen organizado. Los gobiernos de la región no cuentan con los recursos ni la fortaleza institucional para librar esta lucha solos. La lucha debe ser ampliada en varios frentes.

Son estimulantes algunos avances hacia la corresponsabilidad, como la realización de la *Conferencia Internacional de apoyo a la Estrategia de Seguridad* que los países centroamericanos, con el liderazgo del SICA, convocaron en junio del año pasado y que contó con una nutrida presencia internacional. Dicho encuentro definió como ejes de acción el combate al delito la prevención de la violencia, la rehabilitación, la reinserción y seguridad penitenciaria y el fortalecimiento institucional. Los cooperantes externos anunciaron donaciones y préstamos por un monto global total superior a los US\$2.000 millones, una cantidad todavía modesta tomando en cuenta que el narcotráfico genera US\$400.000 millones anuales.

Se requiere una postura distinta de los países desarrollados y consumidores, especialmente los EE.UU. Mientras haya demanda por drogas en ese país habrá oferta y como lo demuestra la más reciente *Evaluación Nacional sobre la Amenaza de las Drogas 2011* del Departamento de Justicia de ese país, “el abuso de varias de las principales drogas ilícitas, incluyendo la heroína, la marihuana y la metanfetamina, parece estar aumentando, especialmente entre los jóvenes”. La ONU estima que existen alrededor de 55 millones de consumidores de droga en EE.UU. El problema del narcotráfico es un problema de demanda, no de oferta.

Otro problema relacionado íntimamente con el crimen organizado y la violencia y que demanda también corresponsabilidad, es la provisión de armas para las organizaciones criminales. Las leyes estadounidenses *-que las mismas autoridades de ese país reconocen como permisivas-* posibilitan el aprovisionamiento de armas para los cárteles de la droga, que pueden adquirirlas fácilmente en los *Gun Shows* de los estados fronterizos con México. No ha existido hasta ahora una estrategia unificada de agencias federales para hacer frente al problema de las armas que pasan a México y luego a Centroamérica. Los EE.UU. tampoco ha suscrito la *Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico Ilícito de Armas*, ratificada por 30 países.

Otra área de acción importante es la prevención. Pero si bien es necesario dar más importancia a la prevención, no se puede aplicar una política preventiva para evitar lo que ya está pasando. Prevención y represión son tareas inseparables e indispensables para la seguridad. Las drogas son un problema de seguridad, pero también un problema social. Las políticas sociales no pueden reducir la densidad criminal ya existente y tampoco pueden transformar en buenas personas a los miles

de asesinos que ya están matando en las calles.¹⁹ Es necesario entonces fortalecer los instrumentos del Estado: fortalecer la institucionalidad, limpiar y transformar a las policías, reformar el sistema de justicia penal, recuperar el control de las prisiones y combatir la corrupción en todos los niveles.

La V Cumbre de las Américas se presenta como una oportunidad invaluable

para replantear el debate a luz de las experiencias pasadas. El aporte desde las ciencias sociales resulta vital en este debate y especialmente en el cambio de la retórica convencional sobre el narcotráfico, lo cual posibilitaría mejorar la comprensión del problema, no sólo desde la perspectiva de la seguridad, sino fundamentalmente como un problema de salud pública.



FLACSO Secretaría General
Tel. 506+2253-0082 / Fax. 506+2234-6696
Apdo. Postal 5429-1000 San José, Costa Rica
flacsosg@flacso.org

www.flacso.org