



Organización de los
Estados Americanos

Diálogo subregional de los miembros del sistema de integración Centroamericana y México:

“DEMOCRACIA PARA LA PAZ, LA SEGURIDAD Y EL DESARROLLO”

San José, Costa Rica – 11 al 13 de mayo de 2011

Mesa 3

Democracia, seguridad y crimen organizado¹

Centroamérica tiene rezagos históricos estructurales en el campo político, en el campo económico, en el campo social, que dificultan seriamente su desarrollo y el bienestar de sus pueblos. Es necesario generar una visión capaz de abordar los temas comunes de manera asociada y lograr los consensos nacionales para desarrollar políticas de estado en las áreas más sensibles. Lo anterior implica que se deben realizar reformas estructurales en los diversos ámbitos. En el sistema político mejorando y perfeccionando los sistemas electorales, en especial para lograr una mayor participación ciudadana, para reforzar las capacidades de los partidos políticos y de los parlamentos. En el ámbito de la seguridad es necesario producir una profunda reforma en los sistemas de seguridad, justicia y prisiones, capaz de dar respuestas integrales al problema de la violencia y la inseguridad. En el ámbito de la inserción internacional se requiere mejorar las capacidades de concertación de los distintos países y de los actores involucrados en esta dimensión para obtener las ventajas que ofrece el mundo globalizado y para producir las defensas frente al lado oscuro de la globalización. Todo ello significa desarrollar políticas conducentes a una mejor gobernabilidad y a una más amplia amistad cívica y a una mejor convivencia democrática.

Centroamérica ha cambiado profundamente en dos décadas. La guerra civil fue causa de miles de muertes en tres naciones y la inestabilidad política amenazó con esparcirse por los demás países del Istmo e incluso en América Latina.

¹ Algunas de estas ideas fueron expresadas en la inauguración del Foro de Esquipulas III. Guatemala, abril 2010.

Quince años después de la firma del *Acuerdo de Paz Firme y Duradera*, Centroamérica ha logrado consolidarse como una región sin conflictos armados, con procesos electorales establecidos, y alcanza una mayor consolidación democrática. A pesar de los avances en diferentes esferas en los ámbitos sociales y económicos, los altos grados de exclusión, precariedad, conflictividad e inseguridad que aún persisten representan un profundo reto no sólo para el progreso de la región, también pueden representar retrocesos que hagan reaparecer la inestabilidad y la militarización. Señales en tal sentido ya están presentes.

A lo interno de la región los países tienen grados de desarrollo sumamente variados en las distintas dimensiones, y si bien comparten muchos de los problemas, riesgos y amenazas, los niveles con que éstas los aquejan son muy diversos.

La violencia: principal desafío para la democracia y la seguridad en Centroamérica

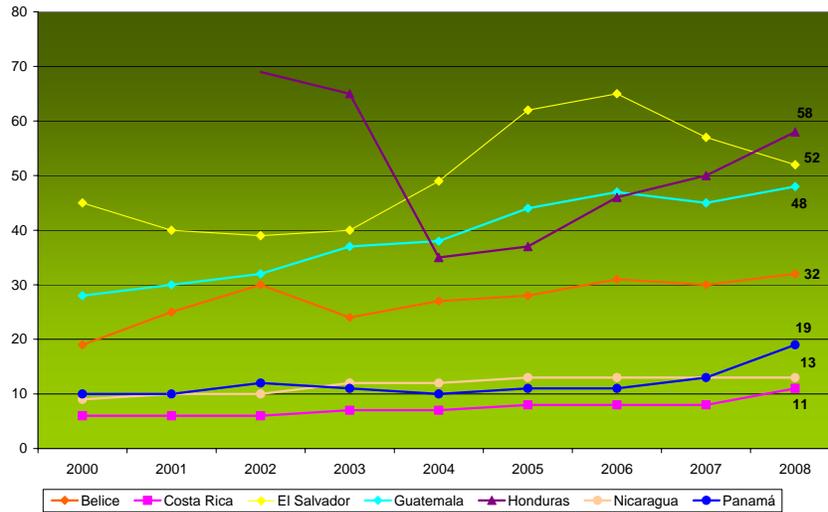
La violencia social post-conflicto ha venido aumentando e incidiendo profundamente a las sociedades de la región. El Banco Mundial, al contextualizar la situación, señala que la población total de Centroamérica es aproximadamente la misma que la de España; sin embargo, en 2006, España registró 336 asesinatos (*es decir menos de uno por día*) y Centroamérica registró 14,257 asesinatos (*casi 40 por día*)². (Ver gráfico No. 1). Las cifras de asesinatos en nuestra región son incluso superiores a las de los años de la guerra civil. En un país como Guatemala, se estima que dos de cada cinco asesinatos se relaciona con el tráfico de drogas.

Esta violencia tiene también un costo enorme para el desarrollo. Los crecientes niveles de criminalidad y violencia que afectan a Centroamérica podrían llegar a reducir el Producto Interno Bruto (PIB) de la región en un 8.0% el Banco Mundial.

La inseguridad ciudadana en Centroamérica se ha convertido en un tema prioritario en la agenda política de las sociedades y gobiernos por sus alarmantes cifras. Los países están enfrentando una situación de carácter epidémico.

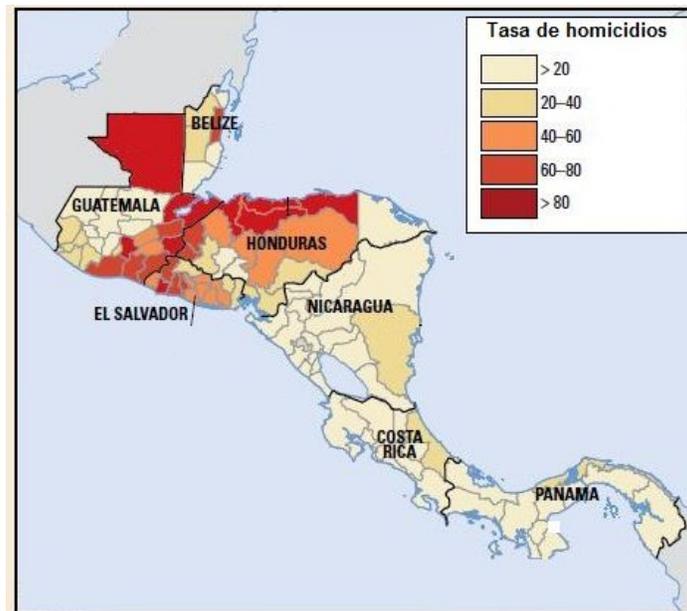
² Banco Mundial. *Crimen y Violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo*. Washington, 2011.

Gráfico No. 1
Centroamérica: Homicidios por 100 mil habitantes



Fuente: PNUD. *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. 2009-2010. PNUD. Octubre, 2009.

Gráfico No. 2
Centroamérica: Tasa de homicidios por región



Fuente: Elaboración propia

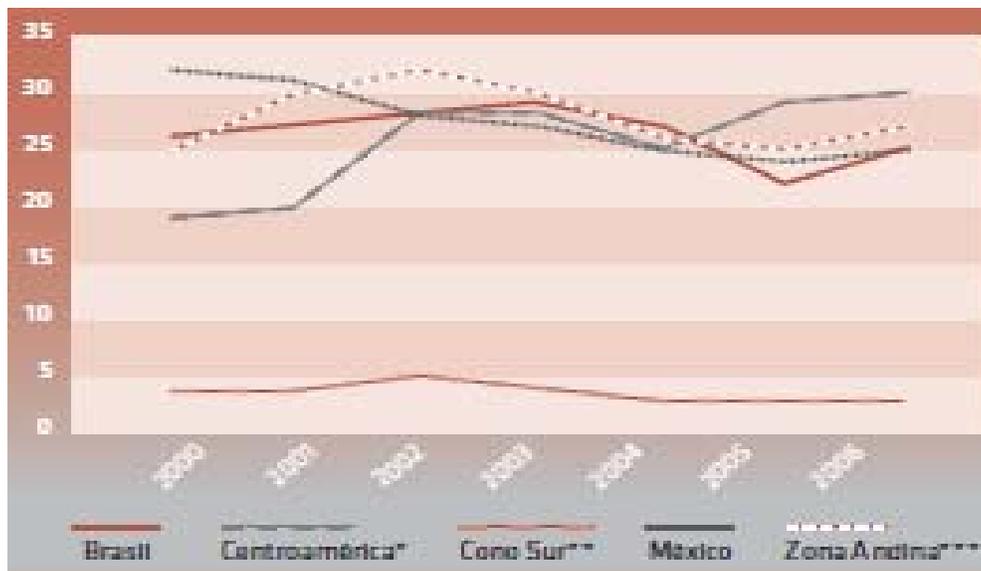
El fenómeno de la transnacionalización de los riesgos y las amenazas y el incremento de la presencia de algunas de sus manifestaciones, en

Centroamérica es evidente. Entre estas están el narcotráfico, la trata de personas, y el tráfico de armas, el lavado de dinero, robo de autos, etc. Estas situaciones han puesto en cuestión el monopolio legítimo de la fuerza del Estado. Este conjunto de problemas evidencia que en la región y más en general en América Latina, existen zonas “fallidas” en todas las grandes ciudades y en ciertas zonas rurales. En ellas la presencia estatal está ausente y son otros los actores los que definen las reglas. Estas situaciones afectan al Estado de Derecho, la gobernabilidad y la convivencia democrática. Reducen las capacidades emprendedoras, desalientan la inversión extranjera y en general los negocios legítimos.

El Informe de Naciones Unidas sobre *Crimen y Desarrollo en Centroamérica* destaca una serie de vulnerabilidades propias de la región que la afectan en la incidencia del crimen, los delitos, la violencia y la inseguridad cuestiones que intervienen de manera negativa en su desarrollo, incrementan la considerable desigualdad social y las limitaciones en la justicia y el imperio de la ley.

A esto deben agregarse los desafíos propios de sociedades y territorios post-conflicto. Estas se caracterizan por: 1) graves debilidades institucionales; 2) una trama compleja de recuperación económica ligada a los cambios en la globalización, con débiles mecanismos de cohesión social; 3) debilidades en la legitimidad democrática; 4) con un sistema político debilitado, con partidos políticos sin apoyo ciudadano, y con alta desconfianza; 5) reducidas capacidades de aplicar el Estado de Derecho; 6) bajos grados de profesionalización policial; y, 7) la presencia considerable y crecientes en diversas áreas y zonas de corrupción e impunidad. A estos factores hay que agregar profundadas vulnerabilidades socio-económicas, geográficas y ambientales. Cuatro de los siete países centroamericanos se encuentran entre los 20 más vulnerables del mundo a los embates del clima. Todo esto erosiona y debilita al Estado democrático y al imperio de la ley. También evidencia los grandes esfuerzos que deben hacer los actores democráticos cotidianamente; es una tarea ardua, en donde los resultados no son inmediatos y las demandas sí. La naturaleza de los desafíos reafirma la necesidad de coordinación nacional y regional en el contexto de los fenómenos transnacionales que agravan las situaciones de las sociedades post-conflicto.

Gráfico No. 3
América Latina: Evolución de las Tasas de Homicidio por subregiones.
2002-2006



Fuente: PNUD. *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. 2009-2010. PNUD. Octubre, 2009.

La emergencia de amenazas y riesgos transnacionales

Las dimensiones transnacionales se han constituido en procesos centrales en las sociedades del Istmo y de América Latina y el Caribe. Las amenazas afectan simultáneamente a más de un Estado. Estos riesgos y amenazas no pueden ser resueltos dentro de las fronteras nacionales, tampoco los Estados de la región poseen las capacidades para resolverlos, requieren de la cooperación internacional. Ni aún la superpotencia del hemisferio puede triunfar por sí sola al enfrentar estos nuevos riesgos y amenazas. Cabe destacar, además, que su origen proviene de actores y agentes que no representan a gobiernos ni Estados, sino a fuerzas transnacionales desterritorializadas que actúan en el continente y en el planeta.

Las principales amenazas que aquejan a la región centroamericana son de nuevo tipo; dejaron de estar radicadas en las disputas interestatales, aunque muchas de estas se mantienen latentes y sin soluciones efectivas.

La narcoactividad

Un ejemplo de esta transnacionalización de las amenazas es el narcotráfico. En los últimos tres quinquenios la dinámica y rutas de los trasiegos se ha transformado. Centroamérica se ha venido vinculando cada vez más con el tráfico de drogas, de personas, robo de carros, secuestros

extorsivos y del lavado de activos. Es así como la región pasó de ser un puente de paso de armas y municiones entre el norte y el sur del hemisferio y de ruta ascendente de droga y el tráfico de personas, a ser productor, almacenador, distribuidor y consumidor de droga y intermediario en el reparto de armas ilícitas y en la trata de personas³. La utilización de diferentes rutas terrestres, marítimas y aéreas con fines ilícitos se han sofisticado en el uso de recursos e infraestructura. Estos procesos han ido involucrando cada vez más a las poblaciones locales en alguna de las etapas de las actividades ilícitas. Un proceso que se amplía en forma considerable y que permea y erosiona nuestras sociedades con un saldo de más violencia, más homicidios dolosos, mayores delitos, más poblaciones desplazadas.

La utilización de Centroamérica como zona de paso para el tráfico de drogas es fundamental y alcanza cifras cada vez más importantes. De acuerdo a estimaciones de Naciones Unidas señalan que el 88% de la cocaína que llega a Estados Unidos utiliza a Centroamérica como zona de tránsito⁴, más o menos entre 250 y 350 toneladas anuales. Cabe señalar sin embargo, que a pesar de la numerosa cantidad de droga que transita por la región, el consumo local no parece haber alcanzado una cifra significativa aun como lo muestra la comparación entre el consumo de cocaína y la cantidad incautada de esta droga. No obstante, otras actividades delictivas asociadas al tráfico de drogas aumentan, como el sicariato, el bodegaje, los “tumbonazos” de droga entre bandas rivales o la penetración de la narcoactividad en sectores económicos como las pesquerías.

Cuadro No. 1
Centroamérica: Consumo y Decomisos de Cocaína en Centroamérica

País	% de Población que consume cocaína 2006 (estimación)	Toneladas de cocaína decomisada 2004 (redondeado)
Costa Rica	0,4	5
El Salvador	0,5	3
Guatemala	1,4	4
Honduras	0,9	4
Nicaragua	1,0	6
Panamá	1,4	7

Fuente: ONU. *Crimen y Desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una Encrucijada*. ONUDD. 2007.

³ Saenz, Stella (editora) Hernández, Jairo y Jiménez, Luis Emilio (compiladores). *Armas pequeñas y livianas: Una amenaza a la seguridad hemisférica*. FLACSO- Secretaría General. 2007. En: www.flacso.org

⁴ ONU. *Crimen y Desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una Encrucijada*. 2007

Las drogas cada vez capturan a más poblaciones. El 59% de los latinoamericanos dice que en su comunidad hay venta y consumo de drogas. Siete de cada 10 costarricenses señalan que en sus barrios hay venta y consumo de drogas. Casi el 59% de los latinoamericanos cree que en su comunidad hay más violencia que hace 12 meses. La mayor percepción de aumento de la inseguridad se da en Costa Rica (71%).⁵ Las operaciones del narcotráfico se desarrollan con más fuerza en zonas como la de Petén, en Guatemala, la Mosquita hondureño-nicaragüense y Limón, en Costa Rica, áreas que tienen altos grados de exclusión social y económica, con una débil presencia del Estado de Derecho con altos índices de pobreza, frágiles tejidos sociales y serias problemas en diversas dimensiones⁶. Estas áreas corresponden a lo que se indica son “estados fallidos”.

Los esfuerzos por combatir el narcotráfico han sido múltiples en el hemisferio y en las diferentes regiones. Centroamérica no ha recibido el apoyo necesario y los recursos necesarios para lograr una mayor efectividad. El 1 de agosto 2008 se llevó a cabo en Cartagena, Colombia una Cumbre Regional sobre el Problema Mundial de las Drogas en la que participaron los mandatarios de México, El Salvador, Guatemala, Panamá, República Dominicana y Colombia; así como, 19 delegaciones de países centroamericanos y caribeños. En la Cumbre los mandatarios y delegados se comprometieron a tomar medidas específicas y concretas: 1) desarrollar observatorios nacionales de drogas, trabajar en conjunto con el Observatorio Interamericano de Drogas de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad). 2) Fortalecer los mecanismos de coordinación e intercambio de experiencias entre los países de la región en aspectos técnicos e institucionales. 3) Promover acciones para la recuperación y consolidación de los ecosistemas frágiles afectados por los cultivos ilícitos, entre otros. Además, los gobiernos plantearon la institucionalización de esta Cumbre Regional como un mecanismo anual de cooperación entre los países de la región⁷.

La *Iniciativa Mérida* es otro caso de combate al narcotráfico de forma conjunta y asociada. Con el objetivo de combatir el fenómeno del crimen organizado y el narcotráfico que atenta a su propia seguridad nacional, el gobierno estadounidense aprobó el 30 de junio de 2008, los fondos necesarios para poner en marcha la *Iniciativa Mérida*, un plan diseñado por los gobiernos de Estados Unidos y México para combatir este flagelo. Los fondos aprobados para el primer año de la *Iniciativa* fueron de US \$465 millones, de ellos US \$400 millones destinados para México y US \$65 millones se distribuirán entre Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá,

⁵ FLACSO Secretaría General/ IPSOS. *Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica. Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina*. 2009/2010. FLACSO/IPSOS. San José, Costa Rica. 2010.

⁶ Rivera Joya, Reina. “Centroamérica: Dilemas de la Seguridad y Defensa Regionales”. En: Mathieu, Hans y Rodríguez, Paula. (editores). *Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. 2009.

⁷ Cumbre Regional sobre el Problema Mundial de las Drogas, Seguridad y Cooperación. *Plan de Acción*. 1 de agosto, 2008. Cartagena de Indias, Colombia; “Países que participaron en Cumbre Antidrogas impulsarán creación de observatorios nacionales de drogas”. 1 de agosto, 2008. En: www.presidencia.gov.co; “Seis presidentes y un gran problema”. En: BBC Mundo. 2 de agosto, 2008. En: <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/>

República Dominicana y Haití⁸. Sin embargo, producto de la difícil situación económica en Estados Unidos el presidente Barack Obama anunció, en febrero de 2010 que recortaría el presupuesto de la *Iniciativa* en 140 millones de dólares⁹. No obstante, como resultado del endurecimiento de la violencia en México, la Secretaria de Estado de EE.UU, Hillary Clinton, expresó en su visita a la nación mexicana, en marzo de 2010, que ampliarán la *Iniciativa*, y que no sólo se enfocarán en el tema policíaco-militar sino que pretenden avanzar en el tema social, para así crear una estrategia integral de combate contra el narcotráfico¹⁰. Un año después, con motivo de la visita del Presidente Barack Obama a El Salvador, el gobierno de los EE.UU. anunció que aportará unos \$200 millones para combatir el tráfico de drogas en los países de América Central. En los hechos se comienza a asumir el concepto de la corresponsabilidad de los diferentes actores en este tema.

El tráfico de personas

La región se enfrenta, además, al problema del tráfico de personas y la trata de personas. Centroamérica se ha convertido en zona de origen y recepción de trata de personas en los ámbitos laboral, de esclavitud y sexual. Así lo demuestran informes como el *Trafficking in Persons Report* elaborado en el 2009 por el Departamento de Estado de los EE.UU.¹¹

Debido a su ubicación estratégica el Istmo sirve de puente para el flujo de personas que emigran ilegalmente de otros países *-tanto de América Latina como de otros continentes-* con el objetivo principal de llegar a Estados Unidos¹². Una alta proporción de estas personas carece de documentos legales y su vulnerabilidad las hace que caigan en redes de traficantes. En tanto el fenómeno migratorio, principalmente desde América Latina hacia Estados Unidos y la Unión Europea, no sea abordado desde una perspectiva integral, con soluciones razonables para todas las partes y desde múltiples facetas y dimensiones, el crimen organizado seguirá teniendo un peso considerable en el tráfico y trata de personas.¹³

El turismo sexual es una problemática que aqueja de forma importante a la región. En un Informe del PNUD se destaca que entre 35.000 y 50.000 menores de edad centroamericanos son obligados a prostituirse, y que el 20%

⁸ "Bush firma la "Iniciativa Mérida" En: *BBC Mundo*. 30 de junio, 2008. En: http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/latin_america/newsid_7482000/7482407.stm

⁹ "El Plan Colombia, la Iniciativa Mérida y los recortes de Obama" En: *Infolatam*. 4 de febrero, 2010. En: www.infolata.com

¹⁰ "Se amplía la Iniciativa Mérida a temas sociales, informa Clinton". En: *La Jornada*. México. 24 de marzo, 2010. En: www.jornada.unam.mx

¹¹ Department of State, *Trafficking in Persons Report 2009*. Washington, 2009.

¹² Para más información sobre el tema de las migraciones ver Hernández, Jairo y Lizano, Ana Cristina (editores). *América Latina y la Segunda Administración Bush: Un debate sobre Migración*. FLACSO-Secretaría General: Juricentro. 2008. En: www.flacso.org

¹³ Rojas Aravena, Francisco. *El Crimen Organizado Internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*. II Informe del Secretario General. FLACSO- Secretaría General. 2006. En: www.flacso.org

de la explotación sexual infantil de la región es perpetuada por turistas y extranjeros¹⁴.

El tráfico de armas

A estos problemas se les suma otro fenómeno que aqueja de forma importante a Centroamérica: el del tráfico de armas pequeñas y livianas. Tres de los países centroamericanos -*El Salvador, Guatemala y Honduras*- se encuentran entre los 13 países que tienen mayores muertes por armas de fuego a nivel mundial¹⁵. De la mano a este aumento de la violencia se manifiesta cada vez con mayor fuerza el crimen organizado de carácter transnacional.

El tráfico de armas pequeñas y livianas -*dada su alta demanda*- se ha convertido en un negocio altamente rentable. De acuerdo al *Action Network of Small Arms*, se calcula que en Centroamérica hay 1.6 millones de armas ligeras, de las cuales sólo 500.000 están registradas oficialmente. Es por esto que es un tema de especial importancia para el Istmo. En un principio estaban asociadas a los conflictos internos, y en la actualidad constituyen una amenaza a la estabilidad y la gobernabilidad, así como con la convivencia democrática. Si bien es cierto América Latina es la región con mayor número de muertes por armas de fuego en situaciones no asociadas a conflictos armados, es Centroamérica la zona que se ve más afectada por este fenómeno, en donde el 70% de la población del Istmo que muere en homicidios dolosos lo hace por armas de fuego. La mayor de los muertos y de los victimarios corresponde a la población joven. El desarme de algunos de estos países luego de los conflictos armados resultó ser inefectivo, dando espacio para un tráfico clandestino de armas. De acuerdo a estimaciones militares y agencias de seguridad pública se indica que en Centroamérica circulan sin control ni registros alrededor de dos millones de armas pequeñas y livianas.

Un amplio estudio organizado por la FLACSO señala que respecto a este problema se deben tomar en cuenta seis ejes de intervención: 1) un marco normativo adecuado tanto a nivel nacional como regional en donde se pase además de la ratificación de convenios internacionales a su implementación real. 2) el fortalecimiento de las capacidades institucionales que implica un mejor manejo y sistematización de la información y los registros sobre el tema. 3) mejorar y actualizar la implementación de las obligaciones relacionadas con la seguridad privada que cada vez toma más fuerza. 4) la necesidad de la formulación de políticas públicas desde lo nacional y lo regional. 5) la importancia y efectividad que ha demostrado el abordaje desde lo local como forma importante de darle sostenibilidad y coherencia a las acciones de corte más nacional y regional. 6) por último, deben tomarse en cuenta la

¹⁴ PNUD. *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. 2009-2010. PNUD. Octubre, 2009

¹⁵ Global Firearms Deaths (Toronto: Small Arms/ Firearms Educational and Research Network. 2005) En: Saenz, Stella (editora) Hernández, Jairo y Jiménez, Luis Emilio (compiladores). *Armas pequeñas y livianas: Una amenaza a la seguridad hemisférica*. FLACSO- Secretaría General. 2007. En: www.flacso.org

concertación de iniciativas entre los distintos actores cuyos aportes han resultado ser de suma importancia.

El lavado de dinero

El lavado de activos, o legitimización del producto financiero de cualquier actividad ilícita, constituye un problema significativo para todos los países de la región, especialmente porque son muchos los obstáculos que impiden medir con exactitud tal actividad ilícita y sus implicaciones. El origen de esta actividad es diversa: criminalidad clásica en sus distintas expresiones, delincuencia común (fraude fiscal, falsas facturas, trabajo clandestino...), entre otras.

En Centroamérica el lavado de dinero es una actividad que se encuentra en pleno apogeo y aunque se ha aprobado legislación relevante en varios países para hacer frente al problema, la eficacia es limitada debido a las debilidades del estado de derecho, la corrupción o la falta de coordinación entre las distintas autoridades y entre los países y los organismos multilaterales.¹⁶

Privatización de la Seguridad

Es importante destacar que las empresas de seguridad privada son cada vez más numerosas en la región. La diferencia entre el número de agentes de seguridad privada y los de seguridad pública es en algunos países centroamericanos es muy considerable¹⁷. Es por esto que estas empresas han sido motivo de múltiples debates. En algunos casos, en la práctica, implican la pérdida del monopolio de la fuerza por parte de los Estados y con esto se produce una privatización del tema de la seguridad ciudadana –que debe ser entendida como un bien público. Adicionalmente, han sido identificadas como uno de los principales espacios de donde se desvían y rotan las armas al ámbito de la ilegalidad.

¹⁶ Red Centroamericana de Centros de Pensamiento. Seguridad y Crimen organizado transnacional: una propuesta de acción para Centroamérica. Guatemala. marzo 2011, p. 37.

¹⁷ Aguilera, Gabriel. "Enfrentar la violencia criminal con "mano dura": políticas de contención en C.A". En: *Revista Pensamiento Iberoamericano*. Nº2. Segunda época. 2008/1.

Cuadro No. 2
Centroamérica: Número de efectivos de seguridad privada
y de policías por país

País	Total de efectivos de seguridad privada	Total de Policías
Belice	ND	1324
Costa Rica	31195	12553
El Salvador	23546	21000
Guatemala	106700	20299
Honduras	60000	8887
Nicaragua	13500	9225
Panamá	12000	17113

Fuente: PNUD. *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. 2009-2010. PNUD. Octubre, 2009.

Las Maras un reto emergente.

Un reto particular relacionado con la violencia social y de suma complejidad e importancia en Centroamérica se relaciona con las maras¹⁸. Actualmente existen más de 900 pandillas o maras en América Central, con unos 70 mil miembros, integrada por jóvenes de 15 a 34 años de edad, y que son abrumadoramente mayoría de las víctimas de homicidio. El aumento de la violencia en el caso de países como Guatemala, Honduras y El Salvador debe vincularse también con este fenómeno.

Los Acuerdos de Paz suscritos en Centroamérica para darle fin a los conflictos armados que experimentaron algunos países de la región, en la década de los ochenta, dejó importantes secuelas sociales, además del tráfico de armas de fuego y narcóticos, ya mencionados. Una de las consecuencias directas fue la incapacidad del sistema político para reinsertar a las personas y familias involucradas en estos conflictos a la sociedad, producir una efectiva reconciliación nacional por medio de políticas de inclusión y promoción de la cohesión social. Otra de estas secuelas sociales se relaciona con la aparición de pandillas juveniles desde la década de los noventa. Ellas son, producto -entre otros factores- de las deportaciones de jóvenes centroamericanos radicados en Los Ángeles, que adoptaron un modelo de organización, objetivos

¹⁸ La información acerca de las maras se basa principalmente en Solís, Luis Guillermo (coord). *Pandillas Juveniles y Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe*. FLACSO- Secretaría General. Memoria del Seminario Madrid, 16 y 17 abril, 2007.

y métodos de acción similar a las de las pandillas de la costa oeste de Estados Unidos. La existencia de estos grupos obedece a sociedades desgarradas en donde los jóvenes carecen de redes sociales que les acojan y les den un sentido de pertenencia junto a un ámbito y posibilidades de progreso.

Las maras muestran, de mejor manera que cualquier otro ejemplo, que la violencia se vincula con la exclusión y la falta de empleo, así como una débil cohesión social y familiar. La exclusión, la marginación tanto de la educación como, principalmente, del acceso al trabajo y en especial al trabajo digno, son uno de los incentivos para que los jóvenes se agrupen en organizaciones que les otorguen identidad y protección; lo que en la actualidad no les entrega ni el sistema político, ni el sistema económico, ni la familia. El desempleo es un indicador crucial. Tradicionalmente las pandillas fueron analizadas como un fenómeno eminentemente local, jóvenes que compartían un vecindario y que establecían formas de organización para defenderse o disuadir a otros provenientes de comunidades distintas, promover la lealtad y la solidaridad. Sin embargo, en la actualidad reflejan un problema transnacional, es decir, estos grupos se encuentran relacionados bajo una denominación común internacional, con fuerte identidad grupal, aunque poseen plena autonomía. No se evidencia una estructura jerárquica transnacional, ni nacional. Si ello se concretase se transformaría en una grave amenaza a la seguridad nacional en la región.

Sumado a la ausencia de mecanismos que promuevan la cohesión social y que busquen terminar con la exclusión y marginación que muchos de los y las jóvenes centroamericanos viven diariamente se debe tomar en cuenta el desafío que implica la política de deportaciones de Estados Unidos a los países del Caribe y Centroamérica realizada desde inicios de los años noventa. Para el caso del Istmo las cifras de personas deportadas fueron superiores a los 7.600 deportados anuales en 2004 y 2005¹⁹. Las deportaciones desde los Estados Unidos han significado el regreso de un número importante de convictos. Ellos emigraron muy jóvenes a EE.UU y luego de ser detenidos y encarcelados son enviados a sus países de origen. Las investigaciones que permitan fundamentar o desmentir las tesis acerca de que esta situación ha causado incrementos importantes en la violencia son reducidas y requieren verificación. Lo que sí es claro es que los países receptores no poseen los recursos económicos para monitorear los deportados. La atención a esta población resulta fundamental en la medida en que en muchas ocasiones se trata de individuos (as) que han perdido completamente sus vínculos familiares y con sus comunidades de origen ya que sus relaciones quedaron en EE.UU de manera que resulta claro la necesidad de que los gobiernos establezcan planes de reinserción.

La problemática de las maras se ha venido tornando más compleja en los últimos años puesto que se evidencia que su característica de ser grupos que buscaban no tanto el lucro sino el control del territorio, el honor grupal y la reivindicación del poder -*aspecto que tradicionalmente las diferenciaba de otros grupos de organizaciones*-, podría haberse transformado con el arribo del narcotráfico y otras manifestaciones de crimen organizado en algunos países.

¹⁹ ONU. *Op Cit*

El crimen organizado estaría trastocando a estos grupos haciéndolos mutar hacia una delincuencia organizada con vínculos transfronterizos.

Militarización de la respuesta

La respuesta estatal tiende a militarizarse. Los países del Triángulo del Norte dan cuenta de ello: en Honduras los planes Cero Tolerancia, Operación Libertad y Libertad Azul; en El Salvador, Mano Dura y Super Mano Dura, y en Guatemala el Plan Escoba²⁰. La reimposición de la pena de muerte en Guatemala es otro ejemplo de esto. Las Naciones Unidas han expresado su preocupación por estas leyes dado que vulneran la convención de derechos de los niños. Como resultado específico se encuentra en que con el Plan Mano Dura en un año, entre julio del 2003 y julio del 2004 en El Salvador se detuvo a 17.162 personas, de estas el 91%, 15.618 fueron sobreseídas. Detenidas judicialmente quedaron 858 personas lo que representa un 5% del total de los detenidos y un 4% está pendiente de audiencia²¹.

Estas tendencias a la militarización y penalización de las respuestas a diversas manifestaciones de violencia social en Centroamérica, no sólo en el tema de las maras, tienen como resultado que algunos países de la región tengan índices muy altos de población penal. Por ejemplo de cada mil habitantes en Costa Rica hay 181 privados de libertad, en El Salvador 174 y en Honduras 161.²²

Además la alta incidencia y percepción de la delincuencia tienen como consecuencia que para algunos países centroamericanos éste sea el problema más importante en el 2009, por encima del desempleo.

²⁰ Rivera Joya, Reina. "Centroamérica: Dilemas de la Seguridad y defensa Regionales"

²¹ Gamarra, Eduardo. "Antimaras Policies in El Salvador". Original no publicado. Conferencia Internacional. "Strategic oportunities: Charting New Approaches to Defense and Security Challenges in the Western Hemisphere." March 9-11, 2005

²² PNUD. *Op Cit*

Cuadro No. 3
Centroamérica: Algunos Indicadores de Seguridad

País	Homicidios cometidos con arma de fuego 2005	Privados de libertad por 100 mil hab 2007 b)	Policía por cada 100 mil hab 2000
Costa Rica	280 a)	181	465
El Salvador	2994	174	362
Guatemala	4284	57	119
Honduras	2155	161	104
Nicaragua	729	98	163
Panamá	364	364	500

a) Cifras de 2004

b) Cifras a enero de 2007

Fuente: OPS. *Situación de Salud en las Américas: Indicadores Básicos 2007*. En: www.paho.org; PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano. 2007/2008*. En: www.undp.org; IEPADES en Saenz, Stella (editora) Hernández, Jairo y Jiménez, Luis Emilio (compiladores). *Armas pequeñas y livianas: Una amenaza a la seguridad hemisférica*. FLACSO- Secretaría General. 2007. En: www.flacso.org; ONU. *Crimen y Desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una Encrucijada*. 2007.

El genocidio de la juventud en Centroamérica

Es cierto que ya se tiene información general sobre el hecho de que el indicador grueso de criminalidad, el homicidio es en la región un fenómeno principalmente juvenil, a diferencia de lo que sucede en el resto del mundo: la población joven representa el 36.6% del total de homicidios en América Latina, frente al 16.1% en África, al 12% en Norteamérica, al 2.4% en Asia, al 1.6% en Oceanía y al 1.2% en Europa. Pero no se percibe con claridad lo que ello significa específicamente para dicha población en términos demográficos y sociales, por ello por ejemplo, en un país de alta violencia, como El Salvador, donde la tasa nacional de homicidios fue en el 2009 de 70 por cien mil habitantes, cuando se muestra que la tasa específica de jóvenes varones fue ese año de 270 por cien mil.²³ Situaciones similares se pueden señalar también en otros países de la región. En todos los casos cuando el número de homicidios es aplicado al rango de edad de los jóvenes las cifras ascienden a rangos que se pueden calificar de genocidio. Lo anterior reafirma la necesidad de mejorar las estadísticas en particular para este sector. En el caso de Brasil se puede indicar también una situación similar respecto al crecimiento de las tasas de homicidios de jóvenes entre 15 y 24 años respecto del resto de la población. En Colombia ocurre la misma situación. El riesgo de ser víctima de

²³ Enrique Gomariz Moraga. "La Devastación silenciosa: jóvenes y violencia social en América Latina". FLACSO Secretaría General. En Prensa.

homicidio en la región latinoamericana y en particular en Centroamérica está ligado al hecho de ser joven.

Por lo tanto se requieren respuestas integrales a la violencia juvenil. Como señala Gomariz se debe evitar las soluciones “adulto céntricas” y buscar soluciones específicas para este rango de edad en donde lo esencial es actuar en las primeras etapas cuando los jóvenes se incorporan a pandillas o se ligan a situaciones de ilegalidad.

Corrupción y Desconfianza en las Instituciones de Seguridad

A una mayor presencia del narcotráfico se suma el incremento de paralelo de la corrupción. Ello se expresa en casos en donde personas del gobierno, efectivos policiales y de los sistemas judiciales se han visto asociadas con este y otros tipos de trasiegos delictivos. Esta situación se convierte en uno de los grandes obstáculos para la ya débil estructura institucional del Istmo, y cuyos resultados generan mayor impunidad, más ingobernabilidad, menor legitimidad de los gobiernos y un perfeccionamiento de las redes del crimen organizado.

La corrupción se liga a la confianza. Los grados de confianza de las y los centroamericanos es muy baja con relación a algunas de las instituciones fundamentales para el logro efectivo de un Estado de Derecho como lo es el sistema de justicia – el promedio regional en 2009 es de 29%²⁴. Además la percepción de corrupción en funcionarios públicos es muy alta –el promedio regional es de 73,2%²⁵. Esto incide en el bajo grado de participación de la ciudadanía, en el respaldo a la institucionalidad democrática y del Estado de Derecho. La relación entre estos fenómenos y la violencia es clara. El grado de desconfianza de la ciudadanía y los altos niveles de corrupción que facilitan la participación del crimen organizado.

El muchas veces deficiente sistema de seguridad de las naciones centroamericanas no sólo se refleja en la desconfianza a muchas de sus instituciones, sino además en la impunidad y las violaciones a los derechos humanos. En todos los países de la región más del 20% de los privados en libertad lo están sin todavía estar condenados. En países como Honduras este porcentaje llega al 79%, y en Guatemala y Panamá llega a 51% y 53% respectivamente²⁶.

Respecto a la impunidad es importante destacar la creación de La Comisión Internacional en Contra de la Impunidad en Guatemala (CICIG). La

²⁴ La confianza en las instituciones de justicia en 2009 fue de 30% en Costa Rica; 40% en El Salvador; 29% en Guatemala; 28% en Honduras; 18% en Panamá; 21% en Nicaragua, y 38% en República Dominicana. Fuente: Consorcio Iberoamericano de Investigaciones de Mercadeo y Asesoramiento. *Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad 2009*. En: www.cimaiberoamerica.com

²⁵ Para el 2008 fue de 68,9% en Nicaragua; 76,2% en Guatemala; 80,6% en Honduras; 64,4% en Costa Rica; 74,6% en Panamá; 72,3% en El Salvador; y de 75,7% en República Dominicana. Fuente: *Latinobarómetro 2008*.

²⁶ PNUD. *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. 2009-2010. PNUD. Octubre, 2009.

CICIG tiene como misión: a) determinar la existencia de cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos contra los derechos de los guatemaltecos; b) colaborar con el Estado en la desarticulación de esto por medio de la persecución penal; c) recomendar al Estado las reformas y las políticas públicas para erradicar estos cuerpos legales.

A mediados de abril 2010, el Jefe de la CICIG, Carlos Castresana, aseguró que jueces, fiscales, políticos, diputados, empresarios y policías forman parte de poderosas mafias que operan en Guatemala. “Son muy poderosos, tienen una enorme capacidad para torcer el brazo del Estado de derecho”. Son elementos poderosísimos que actúan dentro del sistema judicial, incluido magistrados. Estos personajes, indicó el Dr. Castresana “saben totalmente lo que están haciendo”. “Son grupos que hace 20 o 30 años trabajaban en un contexto del conflicto armado y hoy por dinero. Y claro está que se protegen unos a otros y cierran filas cuando sienten el empuje del Estado de Derecho”.²⁷

Mirando al futuro

Es fundamental tomar medidas indispensables para volver a ubicar a la región en la senda del desarrollo y la seguridad humana. Ello demanda reformas sustantivas en los sistemas políticos que promuevan la participación ciudadana, el desarrollo de políticas sociales que apunten a resolver las necesidades de la mitad de la población que vive en situación de pobreza y todo ello requiere de un mayor liderazgo y una mayor institucionalidad. Establecer consensos nacionales para profesionalizar los servicios civiles, promover las reformas en la justicia y en el sector de seguridad, así como profesionalizar a la policía y las fuerzas armadas demanda voluntad y energía política.

En la región Centroamericana pese a las condiciones adversas se ha avanzado, en medio de grandes dificultades. Los espacios de la democracia electoral se han consolidado; en este ámbito no son posibles los retrocesos sin graves riesgos de condena y aislamiento internacional y deslegitimación política regionales y nacional. Desde este punto de partida es desde donde se reconstruirá el Estado y se enfrentarán los grandes desafíos reseñados. La voluntad de la mayoría de los actores políticos y de las organizaciones de la sociedad civil serán determinantes para el éxito.

El crimen organizado, la violencia y la seguridad pública y ciudadana adquieren cada día mayor relevancia y mayor prioridad en la agenda de las sociedades; y demandan mejores y más eficaces respuestas de los estados en relación con la ley y el orden con el imperio de la ley. Ello significa construir políticas públicas – integrales – que involucren diversos sectores (*seguridad, salud, juventud, y áreas como las sociales, económicas, etc.*). Ello les otorga mayor consistencia y coherencia. Políticas de este tipo requieren ser entendidas desde una perspectiva holística y desde un prisma como el de la

²⁷ La Nación de Costa Rica, “Denuncia de Comisión Contra Impunidad: Elites Guatemaltecas integran mafias del país”. Cable Acan-EFE. 13 de abril de 2010. Pág. 26 A.

seguridad humana. Estas políticas deben tener miradas binacionales, subregionales, regionales y hemisféricas y con crecientes grados de cooperación e impulsadas en un marco de acción multilateral, conjuntamente con políticas locales específicas. El intercambio de buenas y malas prácticas posibilita acumular experiencias, conocimientos y procesos para una mayor eficiencia y mejores resultados.

Esta situación plantea ampliar las herramientas de resolución de conflictos y desarrollar instrumentos innovadores. La seguridad humana, es enfoque útil para mirar la seguridad de las personas, pues considera las amenazas de carácter no militar que afectan al género humano y que en la mayoría de los casos producen más víctimas que conflictos y guerras entre los Estados. Luego de casi dos décadas, el enfoque sobre la seguridad humana sus análisis y temas han fluctuado de manera importante. Ha habido momentos en los cuales esta visión adquirió un mayor peso y gravitación en el sistema global de Naciones Unidas y en los sistemas regionales y otros en las cuales perdió fuerza y presencia. En la actualidad el uso de la seguridad humana sigue siendo un referente central e importante en Naciones Unidas, aunque en los últimos años no ha tenido una impronta sustancial que le de fuerza y gravitación. Por otro lado, la *Red de Seguridad Humana* ha perdido dinamismo y muestra una cierta fatiga. Recuperar el empuje, dinamismo y gravitación en el marco de la ONU es esencial. Superar la fatiga de los Estados que impulsan su proyección es determinante para el éxito y el desarrollo de políticas fundadas en este enfoque. Los países centroamericanos y México poseen un gran espacio para volver a impulsar la perspectiva de la seguridad humana, en consonancia con la zona de paz de esta región y el tipo de vulnerabilidades que enfrentan esencialmente no militar pero con altos niveles de violencia, lo que posibilita desarrollar políticas específicas para enfrentar dichos desafíos.

El debate principal en torno a la **seguridad humana**, es decir, lograr que la gente viva en un mundo sin temor y sin necesidades básicas, está referido a la amplitud del concepto de seguridad y las dificultades para su operacionalización. El concepto de seguridad humana posee como fortaleza principal su foco en las personas. A este se suma su naturaleza integradora, su carácter multidimensional, su acento en el multilateralismo y en la cooperación. Desde estos ejes de fuerza el concepto de seguridad humana permite articular diversas respuestas que reafirman la seguridad de los individuos. Sin embargo, también evidencia debilidades: las referidas a la amplitud del campo de acción, por un lado; y, por otro la introducción de la seguridad en las prioridades del desarrollo. En este sentido, la ampliación por una parte y por la otra, la “**securitización**” del desarrollo generan reservas respecto a una cierta, sino militarización, si a una creciente participación de las fuerzas armadas en tareas que no le son propias. De allí que el vínculo con la conceptualización centroamericana sobre Seguridad Democrática mantiene plena vigencia y relevancia.

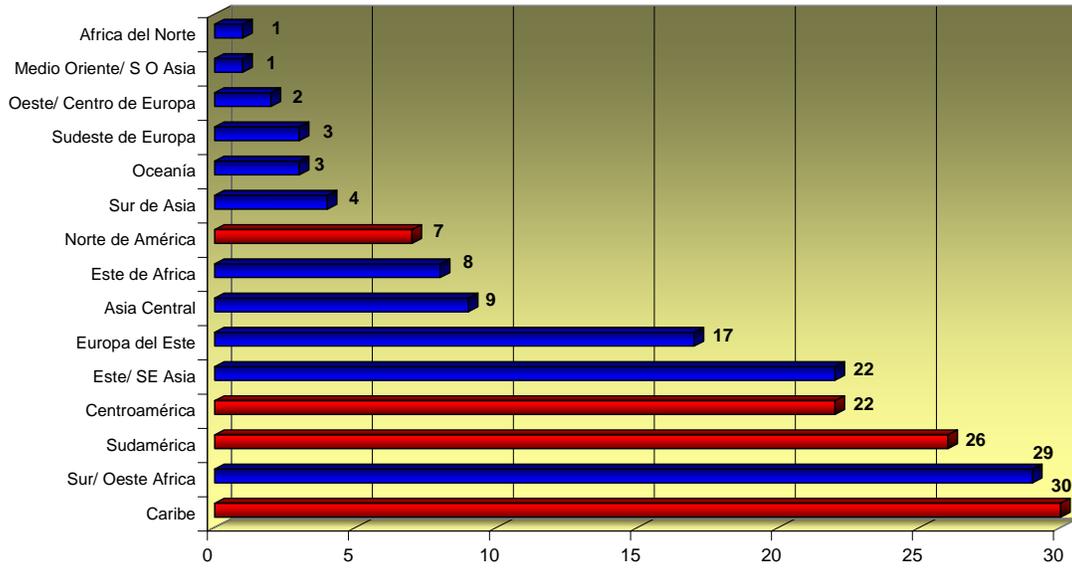
La capacidad para generar medidas de prevención constituye un punto medular de la acción internacional y de los organismos del sistema global y regional. Diseñar, concordar e impulsar medidas que tengan respaldo de la

inmensa mayoría de las naciones requiere perfeccionar el multilateralismo regional, hemisférico y global en la medida en que las amenazas son a su vez de naturaleza multilateral, como por ejemplo el crimen organizado que opera globalmente. Todos los temas anteriores *-el uso de la fuerza, la coordinación de la cooperación, las medidas preventivas-* demandan una asociación que establezca mecanismos de acción efectivos. Para ello reforzar el multilateralismo es una condición central. Se requiere una reconstrucción del sistema multilateral que refuerce su capacidad de acción y desde allí diseñar y construir bienes públicos internacionales.

La Carta Democrática constituye un bien público en las Américas. Ella recoge las demandas que las sociedades democráticas se plantean para consolidar los procesos democráticos, para ampliar las libertades de los ciudadanos y para generar las mejores condiciones para satisfacer sus necesidades. En la medida en que la seguridad ubica a la persona en el centro, el concepto de seguridad democrática ubica también a las personas como el objetivo de la seguridad y la Carta Democrática como el instrumento para asegurar la democracia en la región se complementan y se refuerzan mutuamente. El esfuerzo por proyectar la Carta Democrática al futuro es proyectar el multilateralismo regional y hemisférico y consolidar los bienes públicos en el ámbito de la seguridad en nuestra región.

ANEXOS

Tasa mundial de Homicidios Comparados. (100 mil habitantes)



Fuente: Naciones Unidas y Banco Mundial. United Nations y World Bank. *Crime, Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean*,. Washington D.C. 2007

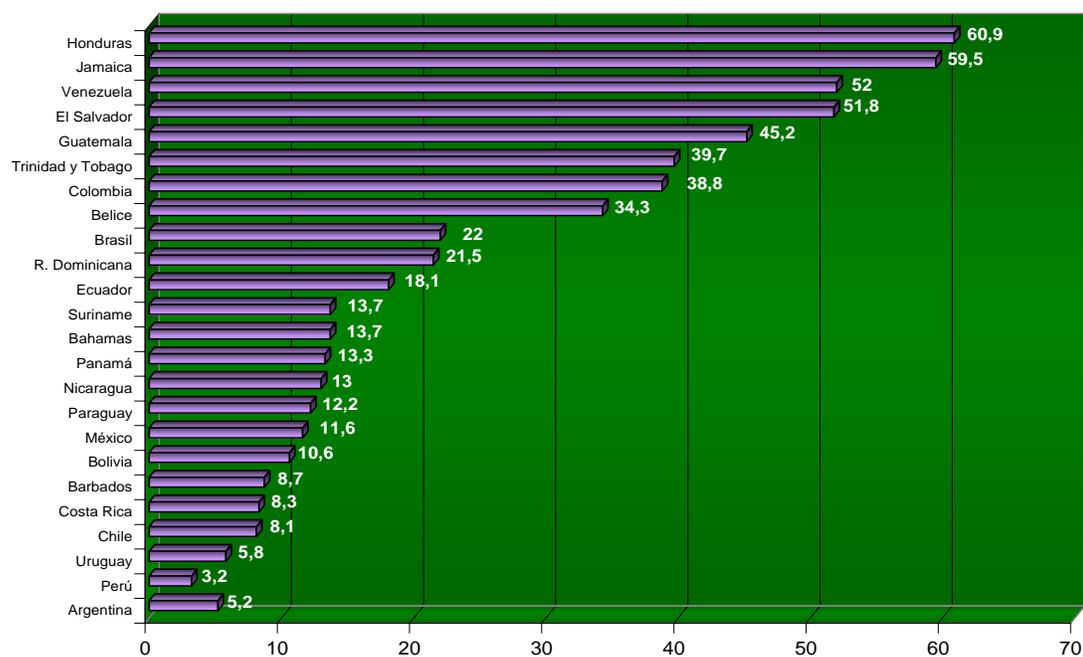
América Latina y el Caribe: Homicidios por cada 100 mil habitantes. 2003-2008

País	Homicidios cada 100 mil hab
Argentina	5,2
Bahamas	13,7
Barbados	8,7
Belice	34,3
Bolivia	10,6
Brasil	22,0
Chile	8,1
Colombia	38,8
Costa Rica	8,3
Ecuador	18,1
El Salvador	51,8
Guatemala	45,2
Honduras	60,9
Jamaica	59,5
México	11,6
Nicaragua	13,0
Panamá	13,3
Paraguay	12,2
Perú	3,2
R. Dominicana	21,5
Trinidad y Tobago	39,7
Suriname	13,7
Uruguay	5,8
Venezuela	52,0

Nota: Los datos corresponden al último año disponible.

Fuente: PNUD. (2010) *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. Edición del Vigésimo Aniversario. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*

América Latina y el Caribe: Homicidios por cada 100 mil habitantes. 2003-2008



Nota: Los datos corresponden al último año disponible.

Fuente: PNUD. (2010) *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. Edición del Vigésimo Aniversario. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*

AMERICA LATINA: INDICADORES COMPARADOS

Ranking	Tasa de Homicidios (100 mil hab) 2003-2008 a)		Índice de Corrupción Percibida 2010		Índice de Gini a)		Porcentaje de Pobreza a) 2005-2009		Porcentaje de Población Urbana (2010)		Tasa de Desempleo Urbano b) (2010)		Tasa de Desempleo Juvenil Urbano c)	
	País	Tasa	País	Índice	País	Índice	País	%	País	%	País	Tasa	País	Tasa
1	Honduras	60,9	Venezuela	2,0	Colombia	58,5	Honduras	68,9	Venezuela	93	R.Dominicana	14,4	R.Dominicana	30,9
2	Venezuela	52,0	Paraguay	2,2	Bolivia	57,2	Nicaragua	61,9	Argentina	92	Colombia	12,9	Colombia	24,0
3	El Salvador	51,8	Honduras	2,4	Honduras	55,3	Paraguay	56,0	Uruguay	92	Venezuela	8,8	Ecuador	20,1
4	Guatemala	45,2	Nicaragua	2,5	Brasil	55,0	Guatemala	54,8	Chile	89	Chile	8,5	Uruguay	20,8
5	Colombia	38,8	Ecuador	2,5	Panamá	54,9	Bolivia	54,0	Brasil	87	Paraguay	8,2	Argentina	19,2
6	Brasil	22,0	Bolivia	2,8	Ecuador	54,4	El Salvador	47,9	México	78	Ecuador	8,1	Panamá	18,0
7	R.Dominicana	215	Argentina	2,9	Guatemala	53,7	Colombia	45,7	Perú	77	Perú	8,1	Venezuela	18,0
8	Ecuador	18,1	R.Dominicana	3,0	Paraguay	53,2	R.Dominicana	41,1	Colombia	75	Nicaragua	8,1	Costa Rica	17,9
9	Panamá	13,3	México	3,1	Nicaragua	52,3	Ecuador	40,2	Panamá	75	Argentina	7,8	Chile	17,6
10	Nicaragua	13,0	Guatemala	3,2	Chile	52,0	Perú México	34,8	R. Dominicana	69	Uruguay	7,3	El Salvador Perú	15,8

Nota: Las cifras dentro de { } corresponden a datos de 2006, [] corresponden a datos de 2005; y los datos dentro de () corresponden a 2004.

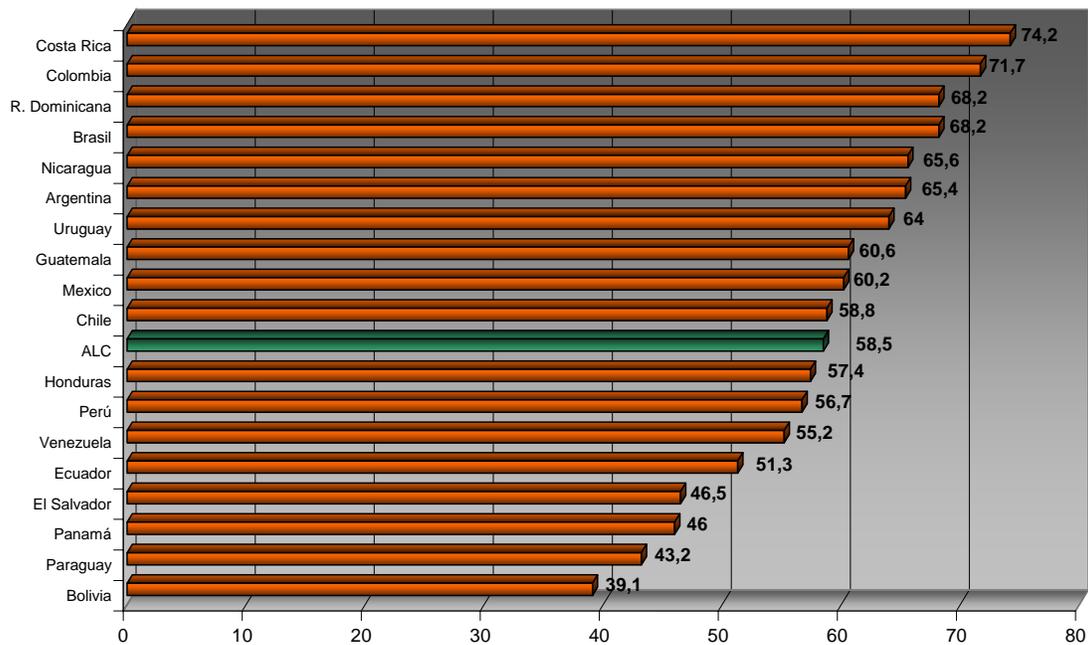
a) Datos corresponden al último año disponible.

b) Los datos son de enero a octubre de 2010. En el caso de Paraguay las cifras corresponden a 2009 y en Nicaragua a 2008. No se tomó en cuenta a Guatemala pues no se cuenta con cifras actualizadas. No hay información homogénea, los datos se presentan para dibujar una imagen del desempleo urbano pero no son comparables entre sí. El territorio abarcado varía, en algunos países se trata de una o varias áreas metropolitanas, en otros las cifras corresponden a un total nacional urbano y en otros al total nacional.

c) Los datos son de enero a octubre de 2010. Las cifras de Costa Rica y El Salvador son de 2009 y las de R. Dominicana corresponden a 2007. No se tomó en cuenta a Bolivia pues no se cuenta con cifras actualizadas. No hay información homogénea, los datos se presentan para dibujar una imagen del desempleo juvenil urbano pero no son comparables entre sí. Los grupos etáreos considerados son diferentes entre sí en un rango de los 15 a los 24 años. El territorio abarcado varía, en algunos países se trata de una o varias áreas urbanas, y en otros las cifras corresponden a un total nacional. Las cifras corresponden al año más reciente en que se realizó la Encuesta por lo que son diferentes entre los países.

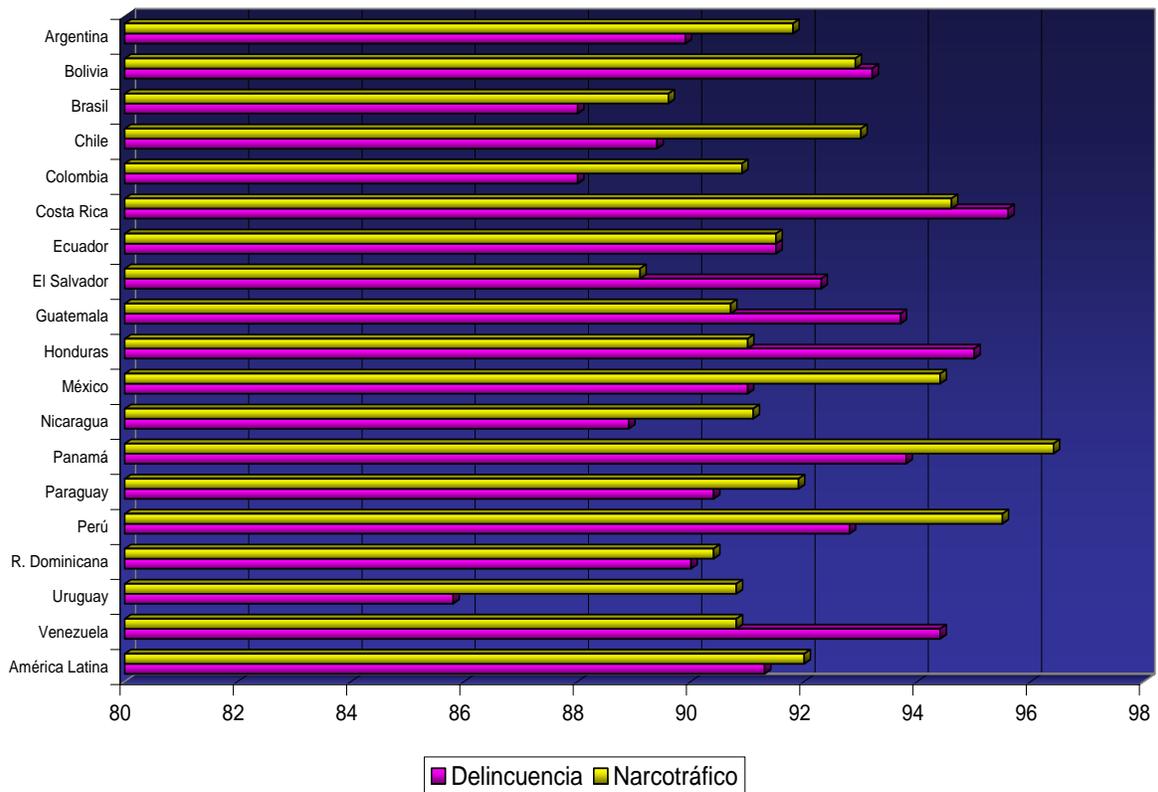
Fuente: Elaboración propia con base en PNUD. (2010) *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. Edición del Vigésimo Aniversario. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*; CEPAL. (2010) *Panorama Social de América Latina*. Noviembre, 2010. En: www.eclac.org; UNFPA. *Estado de la Población Mundial 2010*. En: www.unfpa.org; OIT. *Panorama Laboral 2010. América Latina y el Caribe*. 2010. En: www.oit.org.pe

América Latina: Percepción de venta y consumo de drogas en la comunidad (Aquí “siempre” y “casi siempre”)



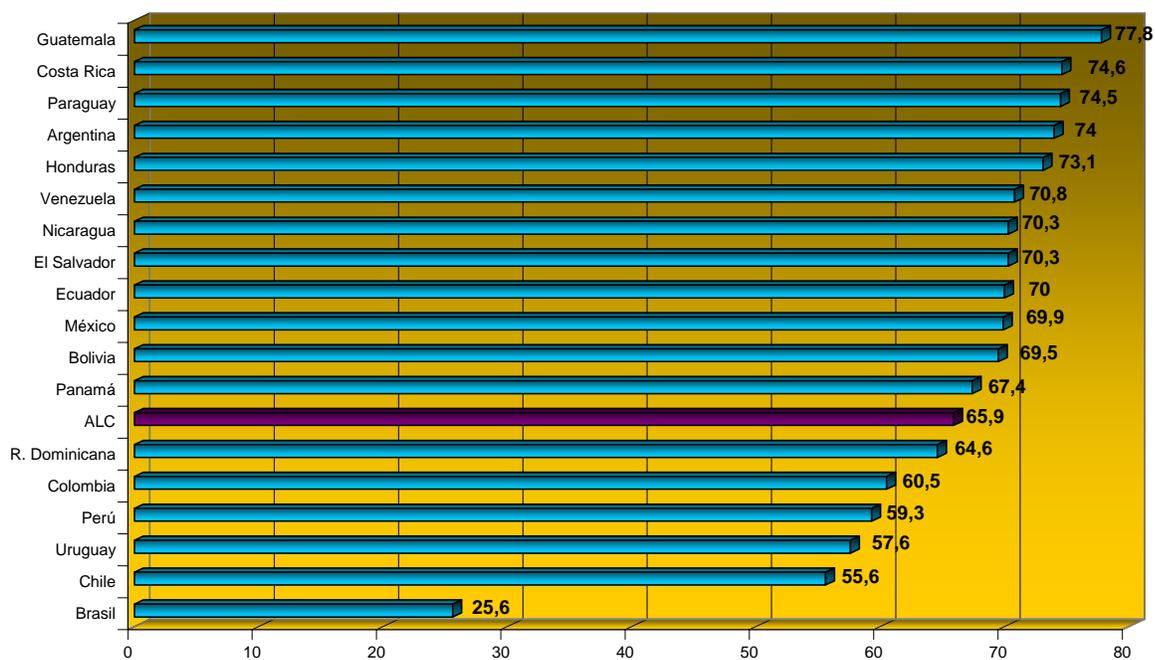
Fuente: FLACSO. Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica. 2009-2010. En: www.flacso.org

América Latina: Narcotráfico y delincuencia como amenaza muy o algo importante



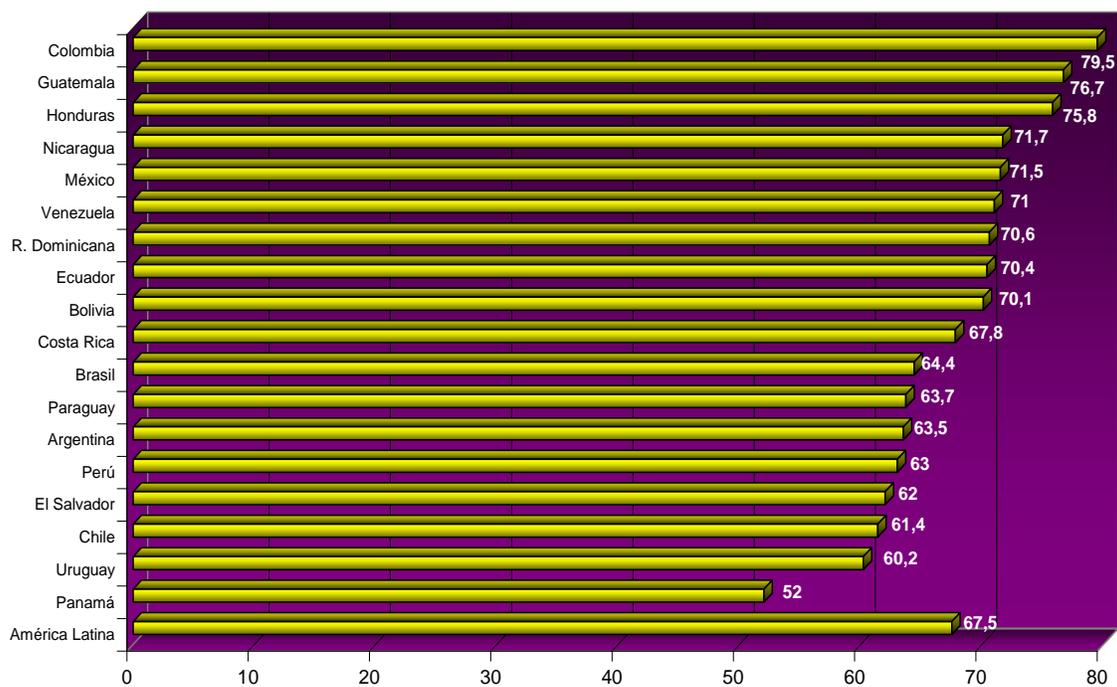
Fuente: FLACSO. Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica. 2009-2010. En: www.flacso.org

América Latina: Porcentaje de personas que siempre o casi siempre les preocupa poder llegar a ser víctimas de un delito con violencia



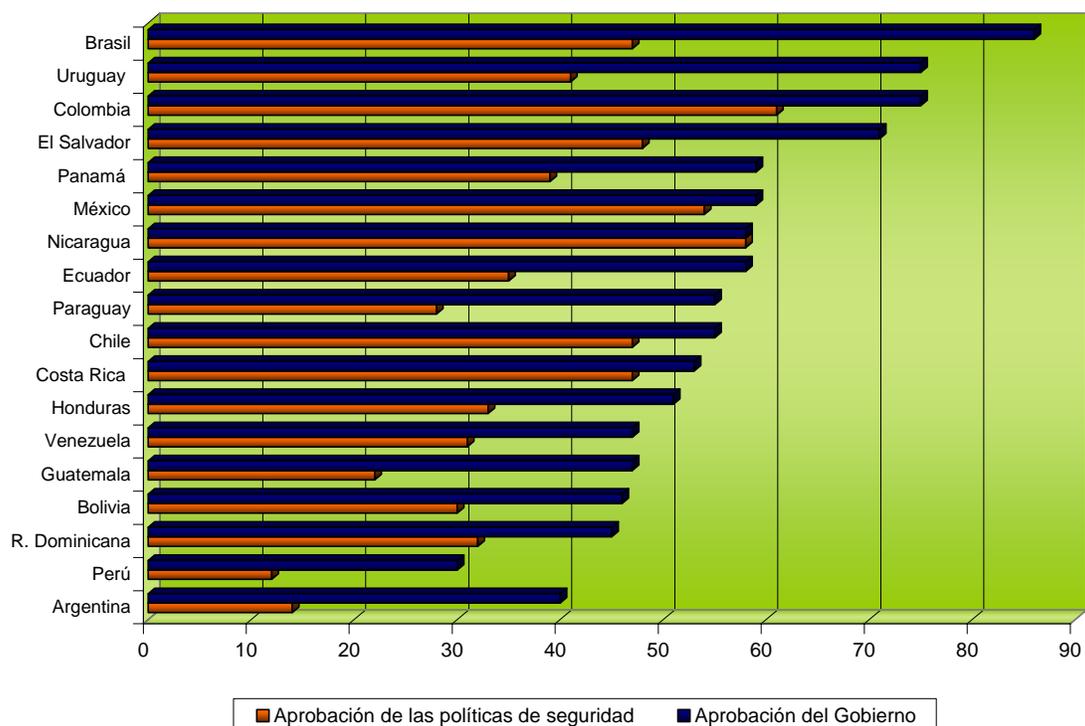
Fuente: FLACSO. Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica. 2009-2010. En: www.flacso.org

América Latina: Presencia de delincuente en la comunidad siempre casi siempre



Fuente: FLACSO. Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica. 2009-2010. En: www.flacso.org

América Latina: Aprobación del Gobierno en Seguridad y Crimen. 2010



Fuente: Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2010*. Santiago, Chile. En: www.latinobarometro.org

Centroamérica: Costos económicos totales del crimen y la violencia como porcentaje del PIB

Tipo de costo	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Costos en material de salud	4,3	6,1	3,9	4,5	1,5
Costos institucionales	1,0	1,5	2,6	1,6	1,0
Costos de seguridad privada	1,5	1,8	1,9	2,3	0,7
Costos de materiales (transferencias)	0,8	1,4	1,2	1,5	0,4
% Total	7,7	10,8	9,6	10,0	3,6
Total Millones de US\$	2291	2010	885	529	791

Fuente: Banco Mundial. *Crimen y violencia en Centro América. Un Desafío para el Desarrollo*. 2011