

# Fundación Seminario de Investigación para la Paz

## **Violencia transnacional en Centroamérica**

Manuela Mesa Peinado

Nº 12

Febrero de 2016



Fundación  
Seminario  
de Investigación  
para la Paz

# **Violencia transnacional en Centroamérica**

**Manuela Mesa Peinado**

Nº 12

Febrero de 2016

Edición:

Fundación Seminario de Investigación para la Paz

Paseo de la Constitución, 6

50008 Zaragoza

Tel: + 34 976 217 215

[www.seipaz.org](http://www.seipaz.org)

**ISSN 2340-7255**

**Depósito Legal:** Z 1336-2013

## **RESUMEN**

---

Esta investigación aborda la transnacionalización de la violencia en Centroamérica, en particular en el llamado Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) como un fenómeno ligado a los procesos de globalización y a las actividades ilícitas como el narcotráfico, el tráfico de armas y personas y que ha supuesto un elevado número de homicidios y gran desafío para la gobernabilidad democrática, para el desarrollo económico y social de la región. Plantea como las respuestas nacionales e internacionales que se han dado hasta la fecha, han resultado inadecuadas porque ignoran la dimensión transnacional del fenómeno y exigen avanzar hacia la construcción de un multilateralismo multinivel, que combine con las medidas locales y nacionales y regionales.

### **PALABRAS CLAVE**

Violencia transnacional, multilateralismo, Triángulo Norte, narcotráfico, tráfico de personas, tráfico de armas ligeras.

## **ABSTRACT**

---

This research addresses the transnationalization of violence in Central America, particularly in the so-called Northern Triangle (Guatemala, El Salvador and Honduras) as a phenomenon linked to the processes of globalization and illicit activities such as drug trafficking, arms and people trafficking. This situation has led to a high number of homicides and it is a great challenge for democratic governance, for the economic and social development of the Central America region. The national and international responses that have been given to transnational violence have been inadequate because they ignore the transnational dimension of the phenomenon and require progress towards the construction of a multilevel multilateralism, which combines local, national and regional measures.

### **KEYWORDS**

Transnational violence, multilateralism, Northern Triangle, drug trafficking, human trafficking, trafficking of small arm and light weapons.



## INDICE

---

<b>1. LA VIOLENCIA TRANSNACIONAL EN CENTROAMÉRICA: LA DIMENSIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DEL PROBLEMA.....</b>	<b>9</b>
1.1. La transnacionalización de la violencia .....	9
1.2. La violencia transnacional como un problema político.....	14
1.3. La violencia transnacional como un problema social.....	17
<b>2. DIAGNÓSTICO DE LA VIOLENCIA TRANSNACIONAL: LOS DATOS.....</b>	<b>18</b>
<b>3. CAUSAS Y FACTORES DE LA TRANSNACIONALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA .....</b>	<b>25</b>
3.1. El legado de la violencia y criminalidad tras las guerras civiles.....	25
3.2. Estados periféricos y oligárquicos: la exclusión social y la pobreza .....	27
3.3. Debilidad de las instituciones, vacíos de poder y corrupción.....	33
3.4. La impunidad e ineficacia del sistema judicial .....	35
3.5. La ineficacia y corrupción del sistema policial .....	38
3.6. Participación de los militares en tareas de seguridad .....	41
3.7. Violencia juvenil, las deportaciones y la transnacionalización de las pandillas.....	42
<b>4. EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA VIOLENCIA TRANSNACIONAL .....</b>	<b>48</b>
4.1. El coste socioeconómico de la violencia .....	48
4.2. El impacto sobre la gobernabilidad democrática .....	49
4.3. Impacto social.....	52
4.3.1. Los linchamientos y la “limpieza social” .....	53
4.3.2. Violencia contra las mujeres y feminicidio.....	54
<b>5. RESPUESTAS A LA VIOLENCIA TRANSNACIONAL .....</b>	<b>60</b>
Introducción .....	60
Pasar del discurso y reflexión a la toma de acciones .....	61
5.1. Los enfoques para la prevención de la violencia .....	62
5.2. Las medidas punitivas .....	66
5.3. Reformas en el sistema judicial y de las fuerzas policiales .....	68
5.4. Las respuestas locales y de las organizaciones de la sociedad civil.....	70
5.5. Respuestas regionales.....	71
5.6. En el marco multilateral .....	75
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>78</b>



## PRESENTACIÓN

---

Esta investigación aborda la transnacionalización de la violencia en Centroamérica, en los países del llamado Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras). Esta violencia es un problema político, social y económico, que está ligado a las actividades ilícitas como el narcotráfico, el tráfico de armas ligeras y el tráfico de personas en un contexto de intensificación de los procesos de globalización, que ha favorecido su auge y expansión.

Esta situación supone un gran desafío para la gobernabilidad democrática, para el desarrollo económico y social de la región y compromete su futuro. Los países centroamericanos llevan más de una década sufriendo uno de los índices de homicidios más elevados del mundo, además de otras formas de violencia que causan un enorme sufrimiento y suponen un elevado coste económico, político y social, difícil de cuantificar. Esta violencia cercena las capacidades y libertades de los individuos, daña el tejido social y el espacio público como ámbito de cooperación que amplía las oportunidades y opciones para mejorar la calidad de vida e incrementa la desigualdad y la exclusión; destruye el capital social y obliga a realizar un mayor gasto en seguridad pública, que podría ser destinado a educación o salud u otras actividades de carácter social. En el plano macroeconómico, reduce la inversión extranjera y nacional y disminuye el ahorro interno, perjudicando así las posibilidades de crecimiento a largo plazo.

Las respuestas que se han dado para afrontar la violencia transnacional han resultado inadecuadas, porque ignoran la dimensión transnacional del fenómeno y porque aplican medida de “de mano dura”, que no sólo no resultan efectivas, sino que socavan los avances democráticos logrados en la región. Además, no existen normas internacionales eficaces que establezcan controles efectivos a las actividades económicas transnacionales delictivas, y que sean capaces de afrontar un fenómeno que trasciende las fronteras. La provisión de seguridad, entendida como un bien público global, requiere avanzar hacia la en la construcción de un multilateralismo cooperativo, que todavía se está muy lejos de alcanzar.

Este trabajo se enmarca en una investigación más amplia, que ha formado parte de la elaboración de la tesis doctoral: *Globalización y transnacionalización de la violencia en Centroamérica: los países del Triángulo Norte* presentada en marzo 2017 en el Departamento de Sociología III de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y que está dirigida por el profesor Rafael Díaz Salazar.

A través de estas líneas introductorias quiero expresar mi agradecimiento a la Fundación Seminario de Investigación para la Paz por la oportunidad de llevar a cabo este trabajo, que ha sido un gran estímulo para avanzar en la citada tesis. Agradecimiento que también se dirige a la que fue su directora en este periodo, Carmen Magallón, por la confianza depositada y a Jesús María Alemany, que desde el inicio me ha animado a seguir adelante con la tesis; y a Rafael Díaz Salazar, que ha leído cuidadosamente el trabajo y ha hecho importantes sugerencias y a José Antonio Sanahuja, que me ha animado en todo momento a proseguir con este trabajo. A ellos corresponden mi agradecimiento por su generosidad y apoyo. Confío que este trabajo sea de utilidad para todos aquellos investigadores/as que trabajan por la paz.





# 1. LA VIOLENCIA TRANSNACIONAL EN CENTROAMÉRICA: LA DIMENSIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DEL PROBLEMA

---

## 1.1. La transnacionalización de la violencia

La violencia transnacional en Centroamérica ha aumentado como resultado de la intensificación de los procesos de globalización. Tiene un gran impacto social, político y económico y supone un desafío para la gobernabilidad democrática de la región. La globalización afecta a todos los países, pero hay distintas maneras de vincularse a ese proceso según regiones, sectores productivos, y grupos sociales, y en esa economía planetaria también hay un “lado oscuro”, con crecientes flujos ilícitos de drogas ilegales, armas y capitales que aprovechan las oportunidades que brinda la apertura y la liberalización económica, y el potencial de las nuevas tecnologías de la información y comunicación para expandirse y obtener beneficios. Además, la aparición de redes económicas ilícitas se produce especialmente, cuando existe oferta y demanda de un producto, cuya prohibición genera rentas extraordinarias y hay grupos que pugnan por el control de la producción, el tránsito y la comercialización del mismo. Estos grupos tratan de sortear el control del Estado y, si son lo suficientemente fuertes, tratarán de debilitarlo para que no pueda imponer la ley, creando de manera deliberada “vacíos de poder” en los que el Estado no puede actuar, y esas actividades puedan desarrollarse sin impedimentos. Cuando la liberalización y el incremento de los intercambios no se ha producido de forma lícita, *de iure*, ha ocurrido *de facto*, a menudo a través de mecanismos ilegales, como sucede con las drogas ilícitas, las armas, o los emigrantes.

Esta situación se explica por la aceleración del proceso de globalización y los cambios que ha llevado consigo en todos sus ámbitos, sea el cultural, el económico, el social o el político. La globalización se refiere a un conjunto de procesos que crean un mundo caracterizado por relaciones y redes humanas cada vez más extensas, más veloces, y con mayor propensión a tener impacto en múltiples facetas de la vida social, debido a la transnacionalización productiva, y gracias al potencial de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (Held, 2002). El más visible de estos procesos es el económico y financiero, que se asienta sobre la eliminación de barreras a la circulación de bienes, servicios y capitales, y en muchos países ello se ha llevado a cabo a través de la aplicación de las políticas neoliberales sustentadas en el llamado “Consenso de Washington”. Esto ha conducido a la aparición de una economía planetaria dominada por un mercado financiero transnacional, con empresas cuyo volumen de facturación a menudo supera el producto interior bruto de muchos países de renta media. La globalización se produce de forma fragmentada, a partir de bloques regionales que se configuran a través de acuerdos comerciales, que reducen las barreras a la libre circulación de bienes y de capital regulando los intercambios. Los acuerdos comerciales de México y Centroamérica con Estados Unidos son una expresión de esta globalización.

Centroamérica ha pasado a convertirse en una zona de tránsito de la droga procedente de Sudamérica que se dirige hacia Estados Unidos (ONUDD, 2007). América Latina produce alrededor de 900 toneladas de cocaína, de la cual la mayor parte se consume en Estados Unidos y Europa, con un mercado que se estima en 60 000 millones de dólares y unos diez millones de consumidores (ONUDD, 2005). Esta cifra supone el 35% del PIB de Centroamérica. La mayoría de la droga pasa a través de los países centroamericanos y del Caribe como lugar de tránsito, especialmente la cocaína, la heroína y el cannabis. La región es un corredor que enlaza el Norte con el Sur, así como el Gran Caribe y esto ha favorecido que se haya pasado a ser un puente estratégico del paso de las drogas y de las personas que

se dirigen a Estados Unidos. Los informes de la ONUDD han documentado ampliamente la influencia que ha tenido la situación geoestratégica de Centroamérica para convertirse en un lugar de tránsito de las drogas ilícitas cada vez más utilizado, una vez que las rutas que se utilizaban anteriormente han sido abandonadas porque había un mayor control que hacía mucho más difícil a las redes del narcotráfico operar (ONUDD, 2007a; ONUDD 2012a).

Todas ellas son actividades enormemente lucrativas y se han beneficiado de las políticas represivas de los gobiernos nacionales, dado que la rentabilidad siempre aumenta cuando el comercio de unos bienes o servicios está restringido y por lo tanto es preciso utilizar vías fuera de la legalidad. Esta región sufre el flujo de drogas ilícitas con mayor valor del mundo (ONUDD, 2007). Además, la inmigración centroamericana en Estados Unidos y México permite a los narcotraficantes ocultarse en sus redes, camuflando sus actividades ilícitas y blanqueando parte de los beneficios obtenidos. Centroamérica recibe una cantidad importante de remesas y resulta muy difícil discernir entre las que son enviadas por los trabajadores a sus familias, de otras que se utilizan para blanquear dinero de las drogas ilícitas o de otras actividades ilícitas. En 2014, Centroamérica recibió el equivalente a 14.809 millones de dólares, correspondiendo a Guatemala (5544) a El Salvador (4217) a Honduras (3353), a Nicaragua (1136) y a Costa Rica (559) (Fondo Multilateral de Inversiones, 2014).

Todo esto tiene importantes consecuencias para la región, dado que existe una relación entre el tráfico de drogas ilícitas y el incremento de la violencia. En las zonas en las que el índice de homicidios es muy alto, coinciden con una intensa actividad en operaciones relacionadas con el narcotráfico. Las amplias zonas de selva en algunos países como Guatemala, y sus fronteras porosas, con una reducida o nula presencia de las instituciones del Estado, han permitido que algunos lugares del país pasen a manos de estas organizaciones delictivas que operan aprovechando las ventajas que les ofrece la globalización para crecer y expandirse. Se produce un alto número de homicidios en Escuintla, en la costa del Pacífico, en el Petén (zona selvática, mal comunicada, en la que se camuflan los aeródromos clandestinos) e Izabal en la costa del Caribe, que son las tres zonas principales por las que transita la droga en Guatemala. Como afirma Vellinga (2005), “La violencia es un elemento indispensable (de los narcotraficantes) en las operaciones de mercado”, que se utiliza para proteger su cuota de los mercados local e internacional, para ejercer control sobre las materias primas y las rutas de tráfico, y para sobornar a las autoridades y oficiales del gobierno que pudiera oponerse de alguna forma a sus intereses”. Además, con frecuencia, los narcotraficantes disponen de mejores armas y de medios técnicos que los propios aparatos de seguridad del Estado, y esta situación plantea importantes desafíos a los países centroamericanos.

Las zonas de tránsito de drogas ilícitas con frecuencia pasan a convertirse en zonas de consumo de drogas a pequeña escala, aumentando la violencia y la corrupción. La cuestión está no sólo en como detener la circulación de drogas ilícitas entre estos países de tránsito, sino cómo solucionar los problemas locales que se originan con el consumo y el tráfico de drogas ilícitas.

#### *La expansión de las redes criminales*

La expansión de las redes criminales pone de manifiesto su capacidad de articular lo local con lo global. Las redes criminales se han configurado como importantes intermediarios entre localidades aisladas y empobrecidas de la región con mercados lucrativos globales.

Estas redes han forjado relaciones con actores políticos y económicos en la constitución de negocios ilícitos, lavado de activos que trascienden las fronteras nacionales y en el establecimiento de nuevos partidos y movimientos políticos. Villaveces Izquierdo (2013) plantea que las conexiones entre las redes ilícitas y la política se producen por medio de redes

en las que se entrecruzan lazos familiares, de amistad, económicos y, en ocasiones incluso, ideológicos, que generan relaciones más sistémicas y orgánicas que se convierten en más interdependientes y más flexibles y con mayor capacidad para ejercer un control territorial efectivo.

También, además del narcotráfico y la trata de personas que tienen lugar en territorio mexicano y guatemalteco, existen algunos grupos de crimen organizado como “los Zetas”, “el cártel de Sinaloa” y el “cártel del Golfo” que operan en la región, en una zona “gris” entre la legalidad y la ilegalidad. Los Zetas practican la extorsión, incorporando una “tasa” que cobran mediante la intimidación y la utilización de la violencia a comercios legales, así como a clubes, casinos, centros de prostitución, “polleros” o traficantes de migrantes, grupos de venta de productos piratas y bandas locales dedicadas al secuestro y al narcotráfico, entre otros.

El cártel de Sinaloa y el cártel del Golfo están principalmente enfocados en actividades de narcotráfico en esta región y su difusión en estos territorios se ha dado de manera más tradicional. Es decir, estas organizaciones han establecido redes con facciones criminales locales como los llamados “transportistas,” encargados de transportar cargamentos de drogas ilícitas entre Centroamérica y México, o con células de las maras para asegurar su acceso a armas y a mercados locales de “narcomenudeo” (Santamaría, 2013).

La creciente habilidad de las redes ilícitas para diversificar en empresas distintas sus actividades tiene como consecuencia que se borran las líneas entre lo que es lícito y lo que no es. Junto a esto, las redes criminales tienen también un fuerte impacto social, dado que han logrado cierta legitimidad a partir de los programas sociales que han apoyado en zonas marginadas y excluidas, donde el Estado ha estado ausente y que ha llevado a que la población considere lo ilícito y criminal como un mecanismo legítimo de cohesión y ascenso social. Esto explica la popularidad de ciertos narcotraficantes o de ciertas manifestaciones culturales que ensalzan actividades ilícitas, como los narcocorridos en México y Centroamérica (Villaveces 2013: 276) o el culto a la Santa Muerte, entre otras.

Algunos autores como Garzón *et al* (2013) han explicado como las economías ilícitas y especialmente el tráfico de drogas ilegales han sufrido cambios importantes en las últimas décadas, pero han mantenido sus beneficios, al desarrollar nuevos mercados. Además, se ha producido una fragmentación de las organizaciones delictivas, que ha ido acompañada de una nueva generación de criminales más jóvenes capaces de romper la disciplina del cártel, y que se implica en todo tipo de actividades ilícitas. La lucha contra el narcotráfico ha provocado el desplazamiento de estos grupos de crimen organizado a otros territorios, y la extensión de la violencia.

Y estos cambios han tenido un fuerte impacto sobre Centroamérica y particularmente sobre los países del Triángulo Norte. En el caso de América Latina, algunos autores como Garzón (2013) consideran que Colombia, Brasil y México forman parte de un mismo circuito por el que transita el crimen organizado y por lo tanto hay que conocer su dimensión transnacional y sus dinámicas en su conjunto, para poder entender lo que ocurre en una región determinada. Además, los éxitos de un país, se convierten en un problema para otros. Es así como en el marco de un estudio del Woodrow Wilson Center, *La diáspora criminal: la difusión transnacional del crimen organizado y como contener su expansión* (2013) se identifican tres grupos o clúster de actividad criminal en América Latina y se analizan los cambios que se han producido en los últimos años. Estos son:

1. El mexicano, que se conecta con Estados Unidos, Centroamérica y Sudamérica;
2. El brasileño que vincula el Cono Sur y África Occidental
3. El colombiano que vincula la región andina con el Caribe y el Cono Sur.

A partir del año 2000, se ha producido una reorganización de nuevas rutas, dado que los grupos de crimen organizado se han trasladado a zonas donde había menos control. Las organizaciones de crimen organizado o cárteles de droga en Colombia se fueron fragmentando ante un mayor control sobre esa zona, como resultado de la ofensiva gubernamental y del Plan Colombia, entre otros factores. Esta fragmentación hizo que las oportunidades de traficar se ampliaran para los grupos de crimen organizado en México y se consolidaron como distribuidores de la cocaína hacia los Estados Unidos. Al mismo tiempo, los grupos ligados al narcotráfico en Centroamérica aumentaron sus comisiones para proveer transporte y almacenamiento de la coca. Mientras tanto, la ruta que se había utilizado habitualmente en el Caribe pasó a un lugar secundario por el aumento de la prohibición que hacía más difícil el tráfico.

En la cadena del narcotráfico, las organizaciones mexicanas se especializaron en el tráfico y la distribución final al consumidor, tanto en México como en Estados Unidos. Colombia y sus organizaciones criminales (denominadas BACRIM<sup>1</sup>) en la producción y el procesamiento. Y dado que el consumo decreció, estas redes de narcotráfico buscaron nuevos mercados en Europa y también se orientaron hacia el mercado interno, dentro de los países. Y al mismo tiempo, el aumento del consumo de cocaína en Brasil y en el Cono Sur, con tasas de consumo similar a los países europeos, permitió que los beneficios siguieran siendo muy importantes para las organizaciones colombianas (Garzón 2013:6).

La fragmentación de los cárteles colombianos favoreció que las organizaciones de crimen organizado en México tuvieran más facilidad para adquirir cocaína de los Andes. Al mismo tiempo, la ofensiva del gobierno mexicano contra las drogas ilícitas y las disputas internas entre las organizaciones mexicanas por controlar las rutas también contribuyó a la fragmentación de estos grupos y a su expansión a otras actividades como el secuestro y la extorsión, e hizo que el mercado de las drogas ilícitas se hiciese aún más complejo, pero siguiera ofreciendo grandes beneficios.

Existen evidencias de que los grupos de crimen organizado mexicanos han dado apoyo logístico y económico a las bandas criminales colombianas, las BACRIM, que están compitiendo por el control del negocio. Y también se han extendido a Centroamérica, algunos de los grupos más activos como el cártel de Sinaloa, el cártel del Golfo y los Zetas,

---

<sup>1</sup> Las BACRIM o Bandas Criminales Emergentes, según la denominación utilizada por el entonces presidente de Colombia, Álvaro Uribe, surgen de la confluencia de redes del narcotráfico y de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia hacia el 2006.

estableciendo relaciones con grupos criminales locales. El tráfico de drogas ilícitas ha sido una fuerza catalizadora de la extorsión, el secuestro y otros delitos en el ámbito local y en ocasiones han reclutados a jóvenes de las maras para sus actividades (Garzón 2013: 6).

El crimen organizado se ha extendido más allá de la frontera y varios mercados ilícitos convergen en determinados territorios.

El tráfico de personas también ha formado parte de esta economía ilegal, y los Zetas han estado particularmente implicados en esta actividad en México y Guatemala y de manera creciente en Honduras y El Salvador. Mientras que Estados Unidos ha endurecido las leyes y las medidas para luchar contra la inmigración, los inmigrantes se han visto forzados a buscar nuevas rutas, más peligrosas y en las que están más expuestos a la extorsión del crimen organizado. Y a esto se une el tráfico de armas, cuyo mercado negro ha aumentado entre la frontera entre México y Estados Unidos, dado que miles de armas entran en México procedentes de los Estados Unidos (Santamaría 2013: 7).

Como explica la ONUDD, resultado de la reorganización de las rutas del narcotráfico, en la última década, África Occidental está jugando un papel mucho mayor en el mercado internacional de drogas ilícitas. Y Europa se ha convertido en un renovado destino de la cocaína, que ha permitido abrir nuevos mercados. Estados Unidos continúa siendo el principal destino de todo tipo de productos procedentes de la economía ilícita y aunque se ha reducido el consumo de cocaína, ha aumentado la demanda de las drogas sintéticas, especialmente las anfetaminas (ONUDD, 2012a).

En México, la guerra contra las organizaciones criminales ha tenido como consecuencia un aumento de la violencia y su dispersión a nuevas zonas, entre ellas Centroamérica, donde han comenzado a vincularse o han reclutado a miembros de las maras. Este efecto “balón” es muy preocupante porque desplaza la actividad criminal de un lugar a otro, en función de las ventajas que puedan obtener.

A pesar de los esfuerzos que han hecho los Estados por afrontar esta situación, las economías ilegales son muy rentables y proporcionan extraordinarios beneficios han sido capaces de contrarrestar las medidas de control, abriendo nuevas rutas y mercados. Colombia, Centroamérica, México y Estados Unidos forman parte de un mismo circuito por el que se desarrollan las actividades ilícitas ligadas al narcotráfico. Cuando se actúa sobre un solo país, se produce lo que se ha llamado “el efecto balón”, en el que el éxito en un país se convierte en un problema para otro.

Junto a esto y como se explicará más adelante, la fragilidad institucional, unida a la corrupción y la impunidad son algunos de los principales factores que favorecen la expansión de las organizaciones criminales a nivel transnacional en Centroamérica y México. Especialmente, la corrupción es una condición esencial para la expansión del crimen organizado, que necesita de la complicidad de oficiales, de miembro de la policía y de la justicia para actuar.

Además, los Estados han respondido a estos desafíos desde esquemas rígidos, que priorizan la soberanía nacional y fracasan en el desarrollo de estrategias que les permitan limitar la expansión del crimen transnacional y reducir el incremento de la violencia (Garzón, 2013).

Asimismo, la gravedad de la violencia en Centroamérica también se explica, como veremos más adelante, por factores asociados al legado de las guerras civiles de las últimas décadas; la debilidad de las instituciones y los vacíos de poder que son ocupados por el crimen organizado; la ineficacia y la corrupción que minan a los cuerpos policiales y a la administración de justicia; la sobrepoblación carcelaria y la falta de procesos de reinserción.

Otros factores son la expresión de problemas sociales y políticos tradicionales de la región, como las fracturas sociales con una elevada tasa de pobreza y desigualdad. Junto a esto, el

tratamiento mediático sensacionalista sobre los actos de violencia ha aumentado la percepción de inseguridad y con ello, el apoyo a medidas represivas indiscriminadas por parte de la sociedad.

Existen diferencias entre los países centroamericanos, especialmente con los del Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) en el que los índices de violencia son mucho más altos que en el resto. Esto se explica por múltiples razones, en algunos casos, como en Guatemala y Honduras se constata que no se ha producido una ruptura con las estructuras y prácticas coercitivas institucionales del pasado, vinculadas a los regímenes autoritarios. Y esto ha sido aprovechado por las redes del crimen organizado para desarrollar sus actividades ilícitas, en un contexto de represión y miedo, en el que las instituciones del Estado son cómplices y colaboran en estas actividades ilícitas. En el caso de El Salvador esto se ha agudizado por las deportaciones de jóvenes inmigrantes desde Estados Unidos, que utilizan la violencia como una seña de identidad y una forma de vida, lo que ha tenido un fuerte impacto en la sociedad. En Nicaragua y Costa Rica, la violencia es menor, aunque la tendencia es al alza y esto se suele atribuir a una mayor efectividad de sus sistemas de justicia criminal, especialmente las policías y a las políticas de prevención particularmente en relación a los jóvenes. Además, en el caso de Costa Rica se añadiría la larga tradición democrática y sus mejores indicadores sociales (Thale, 2011).

## **1.2. La violencia transnacional como un problema político**

La globalización ha supuesto la erosión de la soberanía nacional y condiciona la capacidad y medios de los Estados para actuar, al situarlos en redes de interdependencia que restringen su autonomía, tanto en el ámbito interno como en el internacional. Estas redes rebasan los límites territoriales y ponen en cuestión el orden mundial “westfaliano” clásico, basado en el Estado-nación y el principio de soberanía absoluta sobre el territorio y la población. Parte de los esfuerzos y de los procesos básicos que determinan la vida de la comunidad están cada vez más fuera del alcance de los Estados nacionales y de sus autoridades políticas, pese a que éstas puedan gozar de plena legitimidad política, y en especial, de legitimidad democrática (Taylor 2005:18). El poder político efectivo depende cada vez menos de las capacidades y la jurisdicción de los gobiernos nacionales, y en determinadas cuestiones, para que éste sea eficaz es preciso (re)negociar la autoridad y el poder entre las diversas fuerzas y organismos, públicos y privados, que actúan en los planos nacional, regional e internacional. Hay que señalar que ese debilitamiento del Estado también es el resultado de políticas que han tenido ese objetivo, y que se han inspirado en la concepción neoliberal, que busca reducir al máximo el papel del Estado, subordinándolo al libre juego de las fuerzas del mercado.

El debilitamiento del Estado no se limita a su jurisdicción doméstica, ya que también afecta a su capacidad para promover una cooperación internacional efectiva, al erosionar sus estructuras y su capacidad para abordar problemas transnacionales como la violencia, las migraciones o la pobreza. El alcance de este proceso depende también de la posición relativa que cada Estado y economía nacional tienen en la estructura jerárquica del sistema internacional. No es igual para todos los Estados y en el caso de Centroamérica podría considerarse que es una región periférica y vulnerable, y esto afectará de manera diferenciada su forma de insertarse en los procesos de globalización. Y en este sentido, los flujos ilícitos son elementos necesarios para comprender su forma de inserción en la economía política global.

La globalización también ha agravado la desigual distribución de la riqueza que caracteriza al sistema internacional y ha acentuado la polarización socioeconómica al interior de muchos países. Ha supuesto una reestructuración global de la producción y del trabajo, en la que hay

ganadores y perdedores. Se han generado extraordinarios beneficios para ciertos países, regiones, sectores productivos y grupos sociales, al mismo tiempo que otros se han empobrecido y se han visto empujados a la exclusión (Milanovic, 2012; OCDE, 2011; OCDE, 2012; OCDE, 2015; Seery y Caistor (2014). Como afirma Castells (2006) la globalización divide el mundo y las naciones, entre ellas y al interior de cada una de ellas, en zonas polarizadas de opulencia y pobreza, de inclusión y exclusión, de poder y vulnerabilidad, generando una fragmentación cada vez más profunda del orden social, sea nacional, o internacional.

Todo esto es particularmente visible en Centroamérica, una región en la que la violencia no es un fenómeno nuevo, pero se ha transnacionalizado.

La creciente interdependencia y la transnacionalización de la economía, la política y la violencia organizada erosiona la soberanía de los Estados consolidados, que comprueban que su capacidad efectiva para regular los mercados y las relaciones sociales, garantizar la seguridad y mantener ciertos niveles de bienestar social se ve minada por estas dinámicas.

Sin embargo, en las incipientes democracias centroamericanas, precisamente las más transnacionalizadas y vulnerables, la globalización reduce, aún más, el margen de maniobra para la acción política y las políticas de desarrollo, y las somete a los vaivenes de una economía global sin ataduras, en el que los espacios no regulados (o ilegales) son cada vez mayores y permiten el crecimiento del narcotráfico, el tráfico de armas o personas.

Los países del Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) se caracterizan por la fragilidad institucional, en el que el Estado no es capaz de proveer seguridad a sus ciudadanos. Existen varias razones que explican esta situación, entre las que resaltaríamos los altos niveles de corrupción y la falta de independencia del sistema judicial y de medios para juzgar a las personas que han cometido un delito. Esto conlleva una alta impunidad, y dado que la mayoría de los casos no son juzgados, la no penalización es un poderoso incentivo para seguir delinquiendo. A esto se añaden, unos cuerpos policiales que carecen de la formación y de los medios para llevar a cabo su tarea y que en determinados niveles están infiltrados por las redes ilícitas, lo que los hace ineficaces para desarrollar su tarea y han pasado a convertirse en parte del problema de la violencia, más que en la solución.

Además, el Estado ha perdido el control en algunas zonas de esos países, no puede proteger la seguridad de sus ciudadanos, ni mantener el monopolio del Estado en el uso legítimo de la fuerza. Esto permite que las redes ilícitas operen, apenas sin impedimentos y las actividades ilegales se expandan por la región. Y en ocasiones estas redes se infiltran en el propio aparato del Estado. Quienes ejercen esas actividades utilizan las rentas extraordinarias generadas por la prohibición o por la evasión de las obligaciones fiscales para comprar la complicitad de otros sectores, y ello conduce a que esas actividades estén, a menudo, profundamente imbricadas en las actividades económicas legales, la política, y los gobiernos.

Por otra parte, la violencia política a lo largo de los años y el pasado autoritario han generado una gran desconfianza hacia el Estado por parte de la sociedad. Durante la Guerra Fría se aplicaron políticas de seguridad basadas en la Doctrina de Seguridad Nacional, en la que las fuerzas armadas y la policía violaron los derechos humanos con amplia impunidad, distorsionaron la naturaleza de las instituciones de seguridad pública y de justicia penal, incapacitándolas para enfrentar el crimen en el marco del respeto de los derechos humanos (Rosada-Granados 2004: 45). Con la llegada de la democracia, la situación cambió, pero la desconfianza en el sistema de seguridad y de justicia persiste, lo que debilita la democracia y el estado de derecho (PNUD 2004a: 46). Además, durante la guerra, el narcotráfico se convirtió en una fuente de financiación para conseguir armas. El vínculo entre el narcotráfico,



los grupos insurgentes y los aparatos del Estado ha sido ampliamente documentado en el caso de Centroamérica<sup>2</sup> y ha continuado en el nuevo contexto democrático. Por todo ello, podríamos decir que se ha producido una regionalización del crimen, que es parte de ese proceso de transnacionalización, que se alimenta del tráfico de armas ilegales, de las drogas y del contrabando y de todas aquellas redes transnacionales que utilizan las ventajas de la globalización para expandirse y adquirir poder.

La gobernabilidad de la seguridad, así como sus políticas, se han inscrito en la lógica de la seguridad nacional y de la soberanía del Estado, dejando de lado otras cuestiones como las políticas sociales, culturales, ambientales, económicas en el plano local, regional e interregional. Este enfoque de gobernabilidad que se centra exclusivamente en el Estado ha fracasado porque el gobierno no ha sido capaz de efectuar un control efectivo debido a la infiltración del crimen organizado.

La mayoría de los esfuerzos para mejorar la seguridad pública, la gobernabilidad y la justicia se centran en el Estado sin tener en cuenta las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil. Se trataría de promover la construcción de relaciones entre el Estado y la sociedad que conlleven a procesos, políticas públicas y un marco legal efectivo y coherente, que permita la rendición de cuentas. Como plantea Gottsbacher (2013), el gran desafío está en cómo construir sistemas y prácticas diversas e incluyentes, para mejorar la gobernabilidad democrática, la seguridad ciudadana, el acceso a la justicia y el respeto a los derechos humanos en contexto de altos índices de violencia y conflictividad con fragilidad institucional (Gottsbacher, 2013: 16).

Las respuestas que se han dado hasta el momento han resultado inadecuadas para reducir la violencia. Por una parte, no existen normas internacionales eficaces que establezcan controles efectivos a las actividades económicas transnacionales delictivas, puesto que se basan en los instrumentos nacionales y estos no son capaces de afrontar un fenómeno que trasciende las fronteras. Y las respuestas militarizadas, enmarcadas bajo la denominada “guerra contra las drogas” han resultado ineficaces y en ocasiones contraproducentes. Por otra parte, las estrategias nacionales o locales no pueden ser eficaces para combatir este fenómeno, dada su naturaleza transnacional. Y son especialmente perniciosas, cuando se trata de medidas de mano dura, que gozan de gran popularidad, pero que no sólo no resultan efectivas, sino que socavan los avances democráticos logrados en la región.

Además, la incapacidad de algunos gobiernos, para contener la violencia ha llevado al surgimiento de acciones que pretenden sustituir a la justicia, como los linchamientos, las patrullas civiles armadas o las empresas de seguridad privada, o la pretensión por parte de los grupos asociados al crimen organizado de imponer “su orden”. Estas respuestas minan el Estado de Derecho, en una espiral de violencia e impunidad que permea a diversos grupos sociales.

Esta situación supone un desafío a la gobernabilidad democrática que afecta a la esfera pública y genera una gran desconfianza de la sociedad en las instituciones. Las políticas “nacionales” para abordar esta situación, se definen en función de los ciclos políticos electorales, combinando las políticas de mano dura con otras medidas orientadas a reducir la violencia. La utilización de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad ciudadana tiene un fuerte impacto social y es muy controvertida. Esto plantea la redefinición de las relaciones cívico-militares y el equilibrio deseable entre los derechos humanos y el estado de derecho,

---

<sup>2</sup> El subcomité estadounidense sobre Narcóticos, Terrorismo y Operaciones internacionales, bajo la dirección del senador John Kerry llevó a cabo una investigación entre 1986 y 1989 que mostró estas relaciones con el tráfico de drogas (ONUDD 2007a: 37).

valorando la influencia que esto tiene en la militarización de la sociedad y en la legitimización de la violencia.

### **1.3. La violencia transnacional como un problema social**

El elevado número de homicidios y el impacto social que tienen han convertido la violencia en uno de los problemas sociales más relevantes para la región.

En algunos contextos, las dinámicas de exclusión se encuentran entre las causas de la frustración y la desesperanza de amplios segmentos de la población, especialmente de los jóvenes, a los que ni el sistema educativo, ni el mercado de trabajo les ofrecen opciones para integrarse en la economía y en la sociedad. Al mismo tiempo, se le incita al consumo, en un contexto en el que ciertas actividades delictivas suponen dinero rápido y una particular forma de afirmación y prestigio social. Este proceso se retroalimenta, al ser un fenómeno de doble vía, en el que la exclusión es causa y consecuencia al mismo tiempo de la incorporación de los jóvenes a las redes ilícitas, ante la escasez de opciones y al ser una oportunidad para la inserción en la sociedad. Estas son algunas de las razones locales que explicarían el incremento de la violencia transnacional ligada a las actividades ilícitas en algunos países (Kruijt, 1999).

Además, la violencia transnacional se manifiesta en las ciudades principalmente, pero no sólo, a partir de homicidios, robo con armas, etc. Como han señalado diversos autores (Stewart, 2008; Briceño, 2007) esta violencia tiene un fuerte impacto social que se manifiesta en la destrucción de las redes familiares y de vecindad, restringe la libertad de movimientos de las personas y erosiona las relaciones entre las autoridades locales y los ciudadanos. Segmenta el espacio urbano en áreas en las que a la desigualdad se suma la marginalidad.

En los últimos años se han realizado múltiples estudios sobre la violencia en Centroamérica, dado que es un problema que tiene un fuerte impacto social y político y es objeto de preocupación por parte de los diferentes sectores. Sin embargo, en la mayoría de los análisis predomina un enfoque principalmente nacional, que se centra en las manifestaciones locales de la violencia y su impacto, pero resulta difícil encontrar análisis más globales, que incidan sobre el peso que tienen las redes transnacionales ligadas al narcotráfico, al tráfico de armas y de personas y sobre todo que aborden desde la perspectiva transnacional el fenómeno de la violencia, incorporando todos los elementos causales, que la explican más allá de la región.

Distintas agencias de Naciones Unidas han desarrollado un papel relevante en analizar la violencia social y transnacional en América Latina y han impulsado programas y planes de acción para abordar esta problemática. Se han elaborado numerosos informes que han analizado la violencia y la seguridad desde diversas perspectivas, pero en la mayoría de los casos tomando como unidad de análisis fundamental el Estado-nación. Uno de los fenómenos que más se han analizado es el que se refiere al tráfico de drogas ilícitas. El enfoque de Naciones Unidas sobre las drogas ha ido evolucionando lentamente. Las organizaciones de la sociedad civil han logrado que se pase de una visión centrada en la reducción de la oferta, producción o tráfico de drogas ilícitas, a otra que aborda el consumo y la responsabilidad de los gobiernos en donde ésta se consume. Sin embargo, existen grandes dificultades para aplicar estas propuestas y Estados Unidos ha presionado para que el enfoque prohibicionista prevalezca sobre otros enfoques más integrales. También se observa que el análisis de otros flujos transnacionales, como el tráfico de personas y de armas, se aborda de manera aislada, pero no se analiza la interrelación que existe entre estas actividades ilícitas, que se complementan mutuamente.

## 2. DIAGNÓSTICO DE LA VIOLENCIA TRANSNACIONAL: LOS DATOS

---

La violencia no es un fenómeno nuevo para Centroamérica, pero lo que sí resulta novedoso es la naturaleza y las nuevas formas esta ha adquirido en el contexto de la globalización. Algunos autores plantean que las violencias en Centroamérica tienen dos fases: la primera la violencia político-social desde el último cuarto de siglo XX, siendo los actores el Estado y los movimientos revolucionarios y Estados Unidos y como actores extra regionales la Unión Soviética. Y la segunda fase, en la que emerge una violencia de carácter transnacional, que afecta a los llamados países del Triángulo Norte: Guatemala, El Salvador y Honduras. Hay una conexión directa entre el desplazamiento de la violencia política a la violencia asociada al narcotráfico, al tráfico de personas y al tráfico de armas, ya que algunas de las estructuras que sirvieron para la guerra, se han mantenido posteriormente y se han transnacionalizado (Sosa y Ticono, 2014; Banco Mundial, 2011a). Y en su contacto también aparecen nuevos actores que intervienen en lo local y global y que se mueven entre el ámbito legal e ilegal, en función de las actividades que desarrollan.

Existen diversas formas de violencia e inseguridad en la región, violencia callejera, delincuencia organizada relacionada con el tráfico de drogas, personas, armas, entre otras cosas, además de secuestros y extorsión.

Esta región ha alcanzado una tasa de homicidios, que se encuentra entre las más altas del mundo, generando un sentimiento generalizado de inseguridad por parte de la población. Esto ha sido particularmente intenso en los países del llamado Triángulo Norte, donde la tasa de homicidios es cinco veces superior al resto de los países del istmo, y donde la violencia extralegal es también más elevada (Programa Estado de la Nación, 2008). El alto número de homicidios tiene una relación directa con el tráfico de drogas ilícitas y es más elevado en aquellas zonas en el que el narcotráfico extiende sus redes. También se relaciona con el incremento de otras actividades ilícitas, que van unidas al narcotráfico, como el tráfico de armas y de personas (Banco Mundial, 2011a). Los vínculos entre el narcotráfico y la violencia se explican por diversos motivos, pero los más relevantes se relacionan con las disputas entre las organizaciones ilícitas por lograr un mayor mercado y obtener el máximo beneficio; también la lucha por el control del territorio y la disponibilidad de armas, entre otros factores (Banco Mundial, 2011a: 14-15)

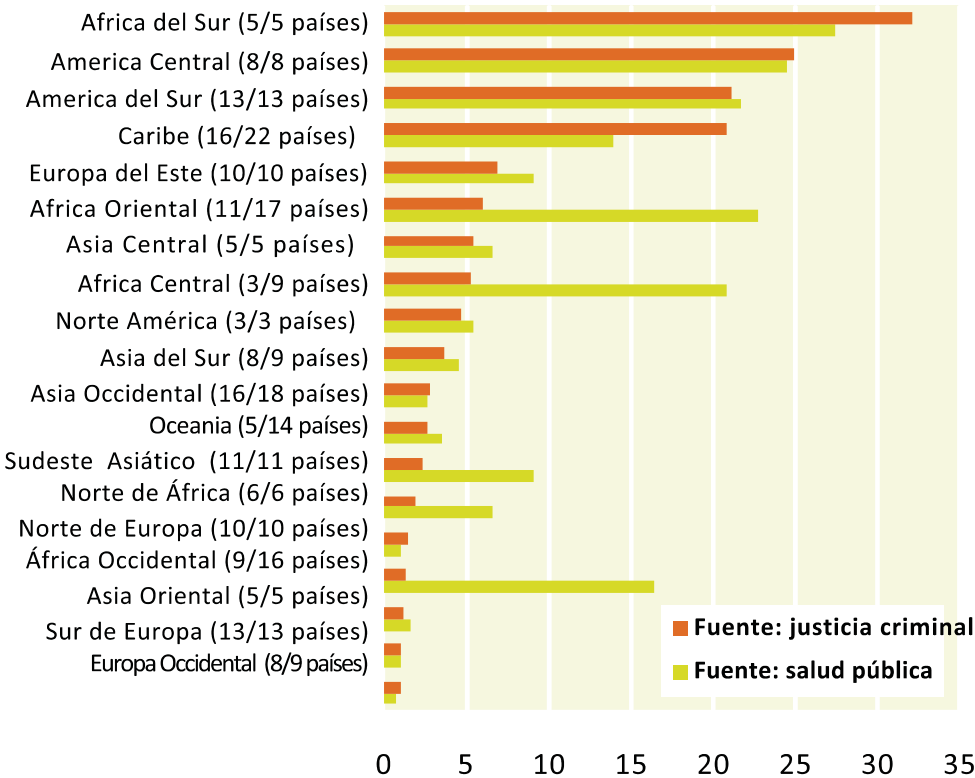
Los datos y las estimaciones sobre la violencia varían de una fuente a otra, tal y como se evidencia en los estudios realizados entre 2010 y 2015, tales como *el Informe de Seguridad Ciudadana en las Américas* (OEA, 2012), las estadísticas anuales sobre homicidios de ONUDD, o el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014* (PNUD, 2013), entre otros. Esto muestra la falta de sistemas de información homogéneos dentro de los países que permitan obtener cifras consistentes sobre la violencia. Sin embargo, todas las fuentes muestran que existe un problema agudo de violencia, ligada a las actividades ilícitas en la región, que tiene que ser abordado de manera urgente.

Aunque la violencia va más allá de la tasa de homicidios, este ha sido el indicador que con más frecuencia se ha utilizado desde las agencias de Naciones Unidas para obtener un diagnóstico de la situación y medir la intensidad de la violencia de manera clara y comparable, aunque sea fundamentalmente en su dimensión de violencia directa. También resulta adecuado para medir la violencia transnacional ligada a las redes ilícitas como el narcotráfico, dado que los homicidios son utilizados por estas redes para crear una situación de miedo e inseguridad que facilite la extorsión y el dominio de la población, lo que les reporta mayores beneficios y les permite ampliar sus redes y su poder. Las tasas de homicidios que se atribuyen al crimen organizado varían ampliamente y oscilan entre el 10% al 50%.

En ocasiones los datos son imprecisos y muy diferentes según la fuente. Por ejemplo, las estadísticas proporcionadas por la policía difieren de un país a otro y no son del todo fiables. Además, muchos de los incidentes no son reportados a la policía y por lo tanto no son contabilizados. También se presentan problemas asociados a la disponibilidad de datos y a la calidad de los mismos, y esto puede llegar a ocultar los patrones de la violencia. Como ha señalado la ONUDD (2011) en la mayoría de los casos, existe una variación importante entre los datos procedentes de la justicia y los que proceden de las fuentes sanitarias (ver gráfico 1). También los datos dependen de cómo se conceptualice la violencia y si se quieren incluir otros factores, que vayan más allá de los homicidios. Sin embargo, en los últimos años se ha avanzado considerablemente en la mejora y calidad de los datos sobre homicidios.

Gráfico 1

**Cifra de homicidios por 100.000 habitantes por subregiones por subregiones (2010 o los últimos datos disponibles)**



Fuente: ONUDD Estadística Homicidios (2011). Las barras representan la tasa media de homicidios según población, de acuerdo a las fuentes de justicia criminal y salud pública

Según el *Global Study on Homicide 2013*<sup>3</sup>, el número global de homicidios en el mundo es de 437 000 al año (ONUDD 2013: 21). Más de una tercera parte de éstos (36%) tuvieron lugar

<sup>3</sup> Este informe se realiza a partir de las estadísticas de la ONUDD y de los datos recopilados por diversas fuentes nacionales e internacionales, que cubren 219 países y territorios. Los datos proceden del sistema judicial y del sistema público de salud.

en el continente americano, 31% en África, 28% en Asia, mientras que Europa (5%) y Oceanía (0.3%) presentaron las tasas más bajas de homicidio a nivel regional.

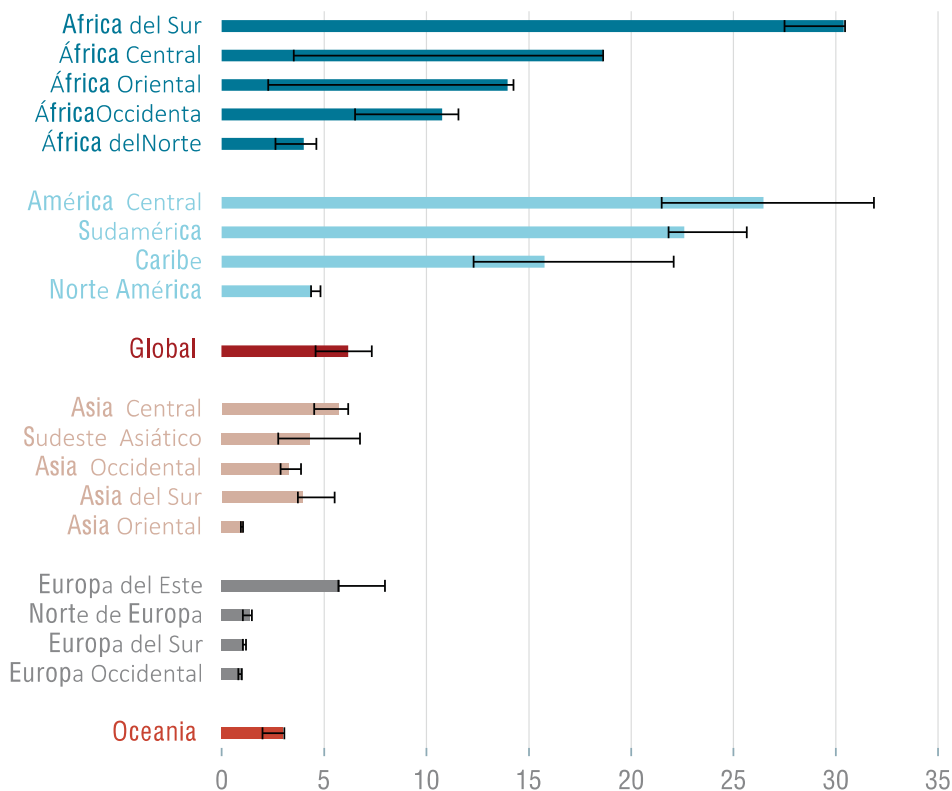
Si bien la tasa promedio global de homicidios es de 6.2 por cada 100 000 habitantes, África del Sur y América Central muestran promedios cuatro veces mayores (por encima de 24 víctimas por cada 100 000 habitantes), lo que las convierte en las subregiones con las tasas de homicidio más altas que se hayan registrado, seguidas por América del Sur, África Central y el Caribe (entre 16 y 23 homicidios por cada 100 000 habitantes). Por su parte, con tasas cinco veces más bajas que el promedio global, Asia Oriental, Europa del Sur y Europa Occidental son las subregiones con los menores índices de homicidio.

A nivel global, la tasa de homicidios de hombres es casi cuatro veces mayor que la de mujeres (9.9 contra 2.7 por cada 100 000), siendo la más alta la de América<sup>4</sup> (30 por cada 100 000 hombres), que es casi siete veces mayor que las de Asia, Europa y Oceanía (todas por debajo de 4.5 por cada 100 000 hombres). En gran medida, esto se debe a los elevados niveles de homicidio asociados a la delincuencia organizada y las pandillas, los cuales se dan más en el continente americano que en otras regiones del mundo; además, si se considera que el 43% de todas las víctimas de homicidio tienen entre 15 y 29 años de edad, ello significa que una de cada siete víctimas a nivel global es un joven del continente americano de entre esas edades (ONUDD, 2014).

---

<sup>4</sup> Américas incluye: América del Norte, América Central, Sudamérica y el Caribe.

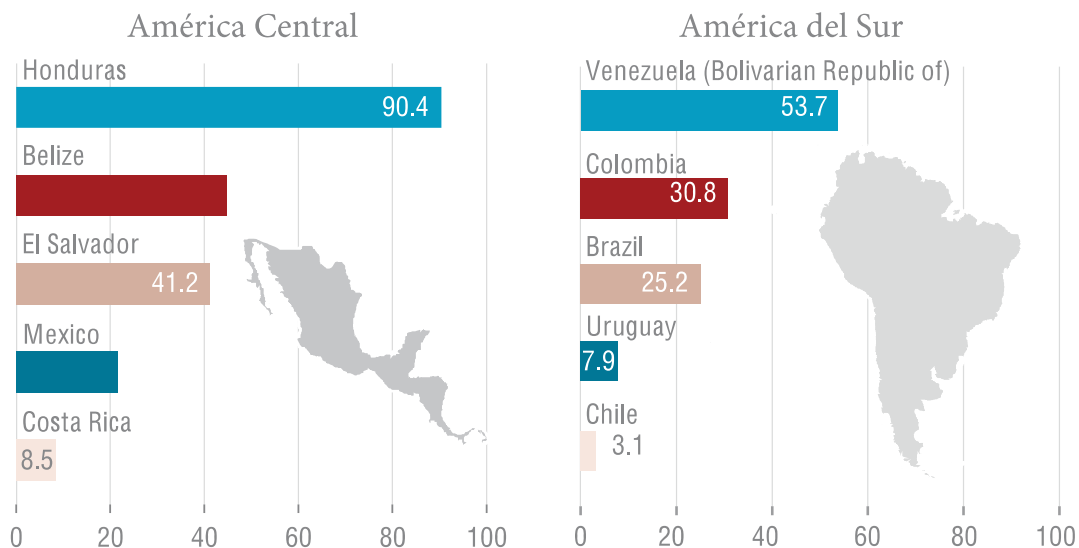
Gráfico 2: Tasa de homicidios por sub-regiones 2012 o los últimos datos disponibles



Fuente: ONUDD. Estadísticas Homicidios 2013. Las barras representan la tasa media de homicidios según población (ONUDD 2014: 23)

Gráfico 3

Tasa de homicidios en el plano nacional de algunos países seleccionados (2012 o los últimos datos disponibles)



Fuente: ONUDD (2014), *Homicide Statistics*, página 24.

Con frecuencia, a la hora de analizar la violencia en Centroamérica se agrupan por una parte los países del Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), con tasas promedio para la última década que oscilan entre 40 y 50 homicidios por 100.000 habitantes, las más altas de la región, junto con las de Colombia y Venezuela. En el otro extremo, un segundo grupo de países con tasas más bajas, no mayores de 12, integrado por Costa Rica (7) y Nicaragua

(12). Países estos donde se ha ido incrementando lenta y sostenidamente el número de homicidios entre 2000 y 2008, llegando a duplicarse en Costa Rica. Entre ambos grupos está México, que, paradójicamente, mostró una tendencia a la baja, pasando de 32 en el año 2000 a 24 en 2007, para volver a subir sostenidamente a partir de 2008, en el marco de la guerra gubernamental contra el narcotráfico (Costa, 2012).

La región ha mantenido la tendencia del incremento en el número de homicidios, aunque las estimaciones puedan variar según la fuente.

Según *el Proyecto Estado de la Región* (2008) entre el 2002 y 2006, en Guatemala la tasa de homicidios por 100 000 habitantes fue de 45 y sufrió un incremento del 50% y además se utilizaron la tortura y las prácticas sádicas en una parte importante de ellos, afectando particularmente a las mujeres. Esta es una práctica que tiene su origen en el período de contrainsurgencia, en el que los escuadrones de la muerte ligados al Estado utilizaron la tortura, las desapariciones y otros actos de una crueldad sin límites, como parte de la estrategia de guerra.

En El Salvador entre 2002 y 2006, según el mismo informe, la tasa de homicidios por 100 000 habitantes fue de 56, con un incremento del 81%. En las provincias de la Libertad y Sonsonate, que tienen puertos y que están bien conectadas para que la droga pueda transitar en su camino hacia los Estados Unidos, el número de homicidios es mucho mayor que en otras zonas, y se relaciona con el tráfico de drogas ilícitas y la posesión de armas ligeras (ONUDD, 2007).

Sin embargo, en Honduras, durante este período, la tasa de homicidios, disminuyó en un 22% con un porcentaje de 43 por 10 000 (Proyecto Estado de la Región, 2008: 481).

A partir de 2007, se observan cambios importantes (ONUDD 2014: 25).

*Homicidios estimados en Centroamérica 2007-2012*

Country	<i>Homicidios por 100.000 habitantes</i>					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Belize	33.9	35.1	32.2	41.8	39.2	44.7
Costa Rica	8.3	11.3	11.4	11.3	10.0	8.5
El Salvador	57.1	51.7	70.9	64.1	69.9	41.2
Guatemala	43.4	46.1	46.5	41.6	38.6	39.9
Honduras	50.0	60.8	70.7	81.8	91.4	90.4
Nicaragua	12.8	13.0	14.0	13.5	12.5	11.3

Fuente: ONUDD (2014). *Global Study on Homicide 2013*. Trends, Context, Data.

Datos comparables sólo hasta el 2012.

De los tres países que se incluyen en Triángulo Norte, el que presenta la situación más preocupante es Honduras. Este país ha tenido un incremento vertiginoso en el número de homicidios y en la criminalidad en general, que se ha visto agudizado por la inestabilidad política tras el golpe de estado contra el presidente Manuel Zelaya en 2009, que favoreció una mayor penetración del crimen organizado y el incremento en el volumen de cocaína (ONUDD, 2012). El Observatorio de la Violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras señalaba que en 2011 se registraron 86,5 homicidios por cada 100 000 habitantes, la mayor tasa de muertes del mundo; por su parte, según el informe *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe*, publicado en agosto de 2013 por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) Honduras —con 92 homicidios por cada 100 000 habitantes en 2011— es el país más peligroso del planeta en tiempos de paz.

El empeoramiento de la situación ha hecho que el crimen y la violencia sean generalizados en este país y los ciudadanos se encuentran en una situación de vulnerabilidad, que se agudiza con los ataques directos constantes contra las organizaciones sociales y a los miembros de las organizaciones de oposición hondureña (Méndez, 2013).

Según este mismo informe de la ONUDD (2013), ese mismo año en El Salvador la tasa de homicidios fue de 69 por 100 000, el segundo país del mundo con esas cifras, y en Guatemala ascendió a 39, ocupando también uno de los lugares con tasas más altas de homicidios.

Otros informes como *Seguridad regional en América Latina y el Caribe 2013*, también ofrece cifras diferentes, pero las tendencias que presentan los países del Triángulo Norte son comunes.

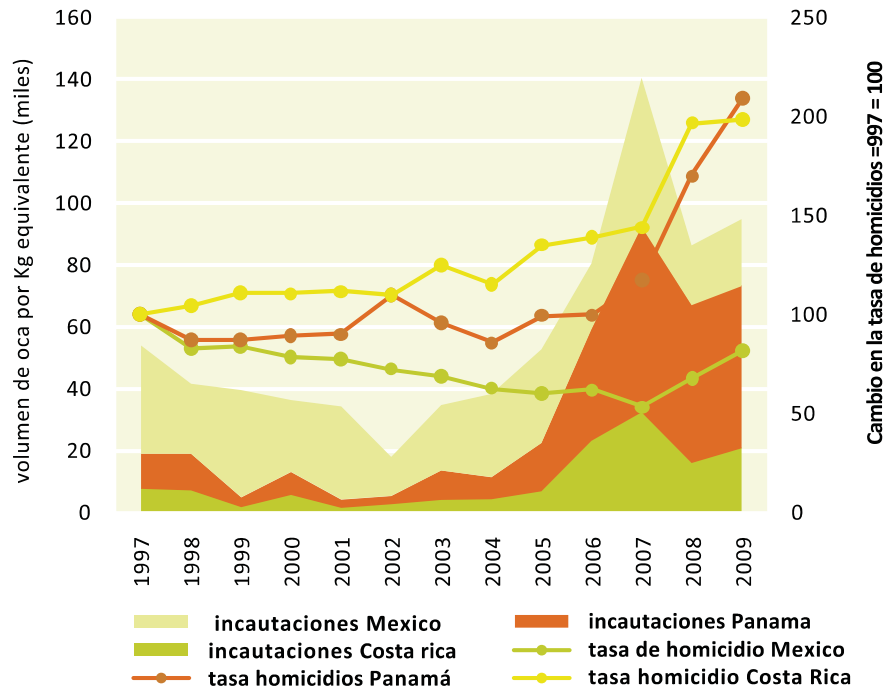
Es necesario también analizar las cifras de homicidios en el nivel subregional, dado que una parte de los homicidios se producen en zonas determinadas de cada país, caracterizadas por su valor geoestratégico para transportar drogas ilícitas, como los puertos, o las zonas donde se pueden construir pistas de aterrizaje, etc. En particular, las provincias fronterizas entre los tres países del Triángulo Norte y aquellas que ofrecen acceso directo a los océanos Atlántico y Pacífico, así como la frontera entre México y Guatemala, son particularmente violentas.

Además, Centroamérica se ha convertido en una región de tránsito de la droga que se dirige hacia los Estados Unidos y es la ruta preferida para los narcotraficantes. Y conforme han aumentado las incautaciones de cocaína a su paso por Centroamérica ha aumentado el número de homicidios (UNODD 2014: 52). (Ver gráfico 4).



Gráfico 4

**Incautaciones de cocaína y tendencias en la tasa de homicidios  
países seleccionados en Centroamérica (1997-2009)**



Fuente: ONUDD (2011) Homicide Statistics and ARQ. El área es proporcional a la incautación de cocaína en kg equivalentes. Líneas representan el cambio en el porcentaje en la tasa de homicidios basado en un punto inicial equivalente a 100 en 1997.

Pero no sólo ha aumentado el número de homicidios, sino que también ha aumentado la violencia y se ha diversificado. Coexisten formas tradicionales de delitos con una organización muy precaria, con otras más modernas de carácter global, que tienen una organización más compleja y cuentan con mayores y variados recursos, y además están infiltradas en la sociedad y en el Estado en general. Se trata de las redes ilegales que comercian con armas, drogas ilícitas, sexo, artículos robados, o desarrollan la industria de secuestros y del “ajuste de cuentas”. Por la vía de los mercados ilegales se están creando verdaderas empresas transnacionales del delito (Carrión, 2003: 70).

### **3. CAUSAS Y FACTORES DE LA TRANSNACIONALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA**

En este capítulo vamos abordar los principales factores que han contribuido al incremento de la violencia en Centroamérica y a su transnacionalización. Todos ellos se relacionan entre sí, y ninguno de ellos por sí solo podría explicar esta violencia transnacional, pero es precisamente la interrelación entre ellos, junto con un nuevo contexto internacional marcado por la intensificación de los procesos de globalización y liberalización, lo que ha hecho que este fenómeno resulte muy complejo y difícil de encontrar respuestas efectivas.

Estos factores han sido ampliamente analizados por diversos autores (Buvinic y Orlando 2002; Rojas Aravena, 2006, 2008, 2010; Zavaleta, 2012; Aguilera, 2007b y 2013; Arson y Olson, 2012; Soto, y Suárez, 2014; Benavides, 2010; Benítez, 2009; Cajina, 2014; Sosa y Tinoco, 2014; Cruz, 2011; De León, 2008, 2011; Figueroa, 2014; Serbin, 2001; Solis y Fogelson, 2008, entre otros. También por las organizaciones y agencias de Naciones Unidas y centros de estudios, entre los que destacan especialmente los trabajos realizados por ONUDD, el Banco Mundial, los trabajos de FLACSO, CRIES, CLACSO, PNUD, Fundación Arias, entre otros.

#### **3.1. El legado de la violencia y criminalidad tras las guerras civiles**

El origen y evolución del crimen organizado está íntimamente ligados a la historia y la política de la región, en particular a las guerras civiles que sufrieron estos países durante la década de los setenta y ochenta. Estas guerras, que tuvieron su origen en las desigualdades socioeconómicas y en la presencia de una sociedad oligárquica resistente al cambio, se alinearon a las lógicas Este-Oeste y llegaron a su término con el final de la Guerra Fría. El nuevo contexto internacional favoreció cambios significativos que permitieron poner fin a la guerra y la desmovilización de los actores armados, y se promovieron procesos democráticos. Este fue el caso de Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Sin embargo, esto dejó un amplio arsenal de armas disponibles que sirvió para alimentar el creciente tráfico ilegal de armas presente en la región y que forma parte de dinámicas mundiales, con el que se han rearmado distintos grupos ilegales.

Dejaron un legado que ha influido de manera determinante en la configuración de la violencia actual (Figueroa, 2011). En Centroamérica, durante la Guerra Fría se aplicaron políticas de seguridad basadas en la Doctrina de la Seguridad Nacional, en el que las Fuerzas Armadas y la policía violaron los derechos humanos con total impunidad, distorsionaron la naturaleza, las herramientas y las habilidades de las instituciones de seguridad pública y de justicia penal, incapacitándolas para enfrentar el crimen en el marco del respeto de los derechos humanos (PNUD-POLSEC 2004:45). Muchos gobiernos autoritarios toleraron durante el conflicto la corrupción de la policía y de los aparatos de seguridad que realizaban labores de contrainsurgencia, dado que no interfería con —eran funcionales— a esos objetivos contrainsurgentes.

Durante la guerra, el narcotráfico se convirtió en una fuente de financiación para conseguir armas y esto ha sido ampliamente documentado. Como afirma Carranza (2004): “Los regímenes militares que durante tantos años gobernaron la región se caracterizaron por una delincuencia económica institucionalizada, perpetrada desde los mismos aparatos del Estado, con alta impunidad” (Carranza 2004:55). Además, la violencia obligó a los campesinos y a sus familias a abandonar sus tierras y por ejemplo, en Guatemala grandes extensiones de tierra pasaron a manos de los militares durante los años del conflicto y esto les permitió acumular grandes fortunas y enriquecerse rápidamente. Los Acuerdos de Paz y los procesos de desmovilización llevados a cabo en Guatemala no lograron revertir esta situación. Además, los estrechos vínculos de los militares con las redes del narcotráfico favorecieron que

paulatinamente extensos terrenos se destinasen al cultivo y al aterrizaje de avionetas o almacenaje de la droga u de otras actividades ilícitas.

El subcomité estadounidense sobre Narcóticos, Terrorismo y Operaciones internacionales, bajo la dirección del senador John Kerry llevó a cabo una investigación entre 1986 y 1989 que mostró estas relaciones con el tráfico de drogas ilícitas (ONUDD 2007a: 37). Los cárteles de drogas tuvieron vínculos con los gobiernos, y los grupos insurgentes y en algunos casos estas relaciones se han mantenido hasta la actualidad. Como consecuencia de esto, miembros de gobierno de alto nivel han sido acusados de mantener vínculos con el narcotráfico y con otras actividades criminales. Además, estos grupos militares recibieron una importante ayuda militar durante los años del conflicto, a pesar del historial que tenían en violaciones de los derechos humanos y asumieron tareas relacionadas con el control interno.

Con el fin de la guerra, se impulsó un programa de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR) en El Salvador y Guatemala. Este proceso contó con un fuerte apoyo de la comunidad internacional (Sieder, 2003), sin embargo, no lograron insertar satisfactoriamente a todos los excombatientes a la vida civil. La reducción de los ejércitos, que habían crecido de forma desproporcionada durante la guerra, dejó un número importante de militares sin ocupación; también las guerrillas dejaron un número importante de efectivos desmovilizados. Las dificultades para reinsertar a un número tan elevado de combatientes, llevaron a que muchos desmovilizados fueran reclutados por el crimen organizado para desarrollar sus actividades ilícitas, o bien se incorporasen a las empresas de seguridad privada que estaban surgiendo en aquel momento. Los actuales responsables de la violencia son en muchos casos actores no estatales surgidos de procesos de desmovilización de las Fuerzas Armadas, los paramilitares y los grupos guerrilleros, que en ocasiones mantienen vínculos con el aparato de seguridad estatal. En el caso de Guatemala algunos de los actores armados pasaron a formar parte de la nueva policía nacional y esto supuso un obstáculo en el proceso de renovación de la institución. Otros se integraron en las empresas de seguridad privada, que debido a su escasa regulación cometen con frecuencia violaciones de los derechos humanos y son un factor que genera violencia e inseguridad. En otros casos, a pesar de las depuraciones que se realizaron en el ejército a los responsables del genocidio y de las masacres, todavía algunos de ellos siguen ocupando puestos de responsabilidad en los aparatos de seguridad del Estado. No se produjo una ruptura con las prácticas coercitivas institucionales del pasado autoritario y esto ha tenido como consecuencia que las instituciones que se ocupan de la seguridad no sean eficaces o estén corruptas y generen una gran desconfianza en la población. Y junto a esto, los procesos de desarme, como se ha explicado anteriormente, no lograron reducir el número de armas ligeras tan elevado que existía en la región.

Además, los programas de DDR coincidieron con el surgimiento de las maras y el incremento de la violencia, alimentadas en parte por la falta de oportunidades que enfrentaron estos jóvenes para integrarse en una sociedad que les resultaba ajena.

Los acuerdos de paz no lograron poner fin a la penetración del narcotráfico en las estructuras del Estado, sino que éste, por el contrario, adquirió nuevas formas y ocupó nuevos espacios. La posguerra creó vacíos de poder en zonas urbanas y rurales marginales que fueron ocupados por el crimen organizado.

Al mismo tiempo, la violencia política a lo largo de los años, ha hecho que la población que ha estado expuesta a la brutalidad, normalice la violencia como un patrón habitual de comportamiento. La violencia ha pasado a ser aceptada como una forma legítima de resolver disputas, especialmente cuando el Estado es percibido como incompetente y corrupto. Se

entra así, en el círculo de la violencia, en el que las víctimas pasan a ser perpetradores, retroalimentándose mutuamente durante años y generando así más sufrimiento y dolor. Esta situación tiene como precedente los grupos paramilitares organizados por el Estado en el marco de la contrainsurgencia, como las “patrullas de autodefensa civil” (PAC) en Guatemala. La inseguridad puede llevar a que la población acepte la militarización de la policía y el uso de prácticas que violan los derechos humanos. El miedo a la violencia hace que el apoyo a las políticas represivas sea muy popular, incluso cuando atentan contra las garantías legales básicas. Las percepciones de los ciudadanos sobre la violencia tienden a magnificarse y no siempre guardan una relación directa con el número de delitos que se producen<sup>5</sup>. Y en esto han jugado un papel relevante los medios de comunicación, que han promovido esta cultura de la violencia, amplificando los sucesos ocurridos, centrándose en los aspectos más crueles y sangrientos y creando una percepción de inseguridad y miedo (Vasilachis, 2004). Esto hace que haya una notable diferencia entre la percepción de inseguridad de la población y los datos reales de delitos y víctimas (Programa del Estado de la Nación, 2008: 477).

Ante el aumento del poder del crimen organizado, se está implicando al ejército de nuevo en tareas de seguridad ciudadana, que deberían ser una función de la policía. Esta situación entraña graves peligros y es motivo de preocupación por parte de las organizaciones de derechos humanos, como se indica más adelante. El Estado no es capaz de proveer de seguridad a sus ciudadanos. Y al mismo tiempo, la desconfianza en el sistema de seguridad y justicia, debilita la democracia y el estado de derecho y deteriora significativamente el apoyo social a la democracia (PNUD, 2004b: 46).

Por último, con el fin de la guerra se impulsaron proyectos productivos, pero no se pudieron llevar a cabo las reformas estructurales previstas para reducir la violencia, en temas esenciales como la reforma agraria o fiscal y la desmilitarización de la sociedad. Como ponen de relieve algunos análisis, muchas de las expectativas creadas durante los procesos de paz no fueron cubiertas, y una parte de los compromisos internacionales adquiridos no fueron cumplidos (Tamup, 2006; Sieder, 2003; Wenche y Thoresen, 2007).

### **3.2. Estados periféricos y oligárquicos: la exclusión social y la pobreza**

La exclusión social, la pobreza, la discriminación y la informalidad constituyen un terreno fértil para las actividades ilícitas, aunque no existe una correlación directa, entre pobreza, desigualdad y violencia, como señalan algunos informes (PNUD, 2013).

La pobreza y exclusión se agravó durante la década de los ochenta y noventa, en lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) llamó “la década perdida” para el desarrollo en América Latina. Los programas de ajuste estructural y la crisis de la deuda empobrecieron a amplias capas de las clases medias bajas y a los sectores populares. Se produjo un aumento de la informalización de la economía y aparecieron los “nuevos pobres”, procedentes de las clases medias bajas, víctimas de las crisis y de las políticas de ajuste. Entre 1980 y 2002 el número de pobres en América Latina pasó de un 41% hasta 44 % (CEPAL, 2006: 64). Esta situación se ha ido superando progresivamente en la última década, en la que América Latina ha experimentado un crecimiento económico muy importante, con un promedio de 4,3% en 2012. Y se ha registrado

---

<sup>5</sup> El registro de datos es muy imperfecto lo que hace muy difícil tener una visión sobre la magnitud del fenómeno. Por ejemplo, en el caso de la tasa de homicidio en Guatemala, no se dispone de un indicador oficial confiable, que muestre, a los largo del tiempo, esta forma de violencia. Ninguna entidad estatal posee los datos necesarios para calcular estos indicadores.

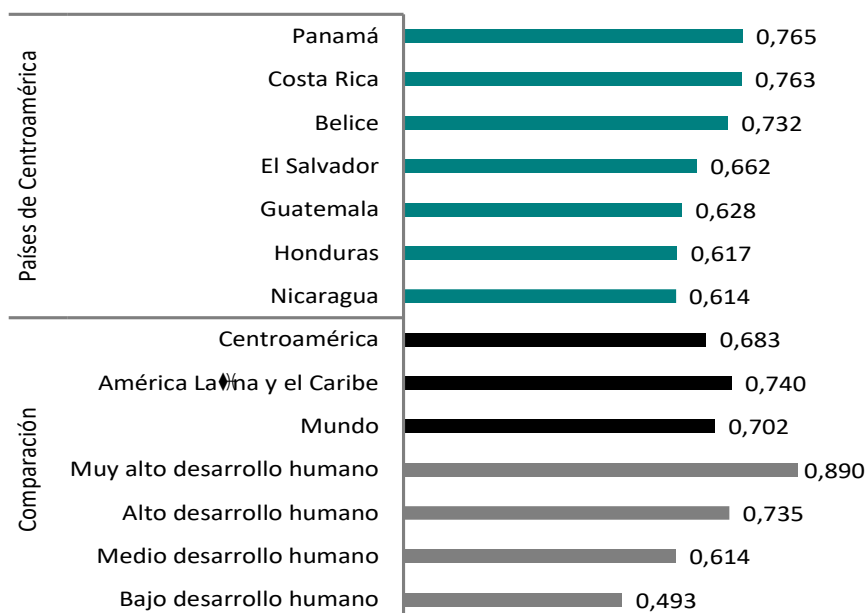
un importante avance en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) entre 1990 y 2012, tal y como muestra el Informe regional de Desarrollo humano 2013-2014.

	Clasificación IDH 2012	Clasificación IDH 2014	Valor IDH 2005	Valor IDH 2012	Valor IDH 2014
Costa Rica	62	69	0,732	0,773	0,766
El Salvador	107	116	0,655	0,68	0,666
Honduras	120	131	0,582	0,632	0,606
Nicaragua	129	125	0,572	0,599	0,631
Guatemala	133	128	0,551	0,581	0,627

Fuente: *Informe de Desarrollo Humano 2013 y 2016*. PNUD

Gráfico 5

### Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Centroamérica y otras regiones 2013



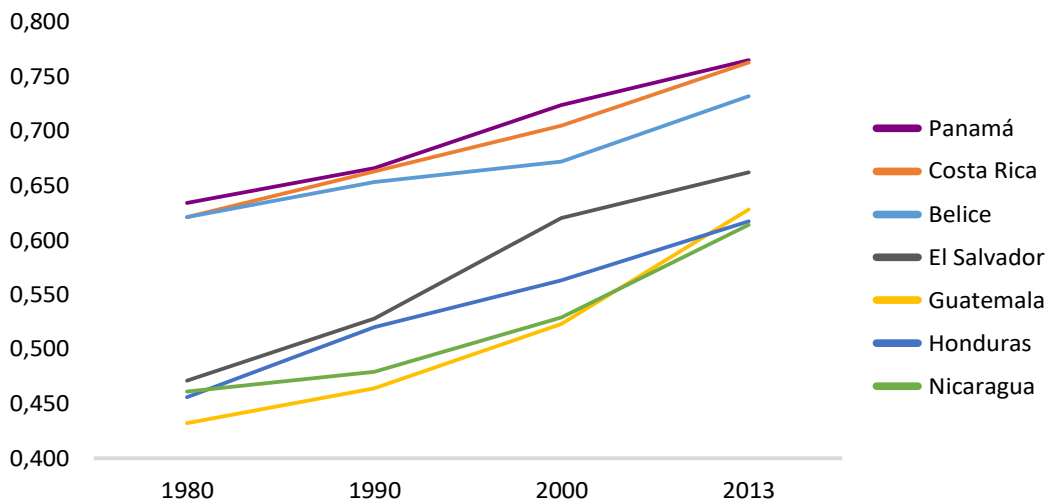
Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Fuente: Programa del Estado de la Nación 2014

Como se observa en el gráfico elaborado por el Programa del Estado de la Nación 2014 todos los países han aumentado su nivel de desarrollo humano en este período, pero con la excepción de Costa Rica sigue habiendo grandes diferencias entre los países.

Gráfico 6

### Evolución del IDH por país. 1980-1990-2000-2013



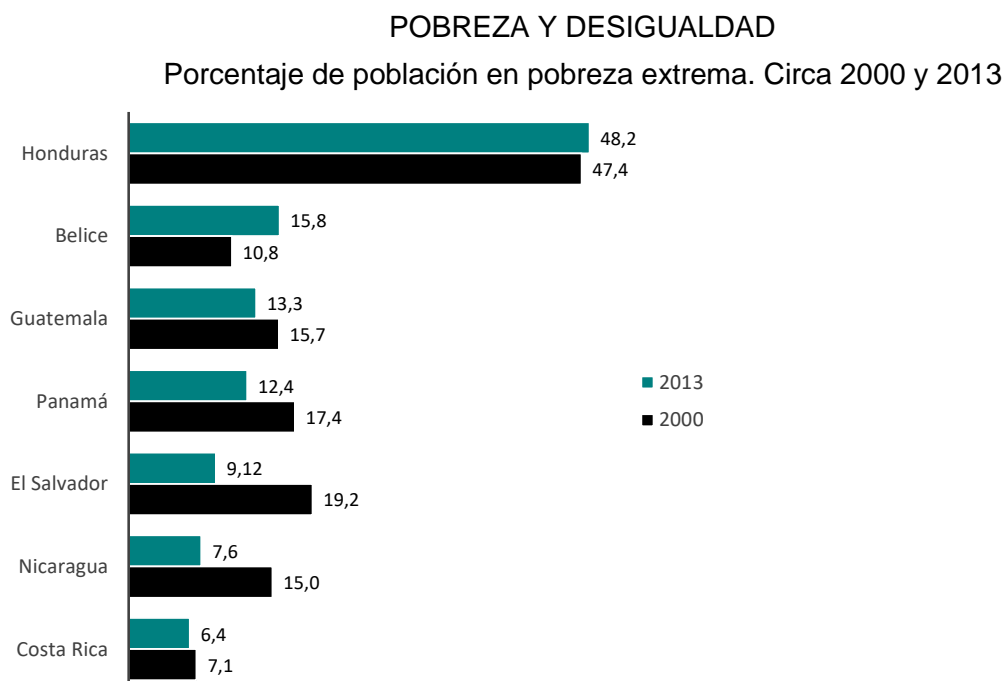
Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

De igual modo, la pobreza en Centroamérica, de nuevo con la excepción de Costa Rica, es más elevada que el promedio de América Latina. De los 45 millones de personas que viven en Centroamérica en 2013, 21 millones se encontraban en situación de pobreza y ocho millones de personas en pobreza extrema. Esto significa que el 47 % de los habitantes de la región viven en la pobreza y el 18% en pobreza extrema (Programa Estado de la Nación 2014:29).

En esta última década, Centroamérica no ha logrado reducir la pobreza significativamente. Entre 2000 y 2013, el porcentaje promedio de población pobre disminuyó tan sólo 2 puntos porcentuales y 3 puntos porcentuales la población en pobreza extrema, siendo Honduras uno de los países donde la situación, lejos de mejorar, ha empeorado.

El mayor porcentaje de población en situación de pobreza se encuentra en Honduras (70%), con una incidencia en la pobreza extrema del 48%, mientras que en el resto de países osciló entre el 6% y el 16%. Seguido de Guatemala, con un 54% de la población en situación de pobreza.

Gráfico 7



Fuente: Instituto de Estadística de cada país y Banco Central en Nicaragua.

Fuente el Programa Estado de la Nación 2014.

Como plantea Figueroa (2014), la implantación de políticas neoliberales conllevó privatizaciones, la liberación del mercado y la reducción del Estado, pero si embargo no se logró aumentar la productividad de la región y como consecuencia la pobreza y la desigualdad no han disminuido y la calidad de la democracia es muy baja (Figueroa 2014: 183).

Aunque la relación entre la pobreza y las altas tasas de homicidio no siempre obedece a un patrón concreto, cuando se combina con otros factores se crean las condiciones adecuadas para que el crimen organizado se establezca y actúe con facilidad. Y es así como países con altas tasas de homicidio como Honduras y El Salvador presentan elevados niveles de pobreza (PNUD, 2013: 17). Sin embargo, la pobreza si va acompañada de otros factores como desempleo, hacinamiento urbano o desigualdad genera el caldo de cultivo para que esta pueda darse (Aguilera, 2007a). Y el informe sobre la *Carga Global de la Violencia Armada de 2011* reafirma esta idea, de cómo las altas tasas de homicidio doloso son acompañadas por niveles significativamente más altos de pobreza extrema y hambre, más baja matrícula escolar y mayores índices de mortalidad infantil y de natalidad adolescente (Geneva Declaration, 2011).

En muchos casos, la violencia se produce por transformaciones importantes en las formas de vida, asociadas a los cambios en el sistema de producción y en el mercado de trabajo. Por ejemplo, las altas tasas de desempleo entre los jóvenes centroamericanos, el abandono escolar, el consumo de drogas ilícitas y la tenencia de armas son considerados factores de riesgo para cometer delitos. Pero, además, existe un elevado subempleo en la economía informal, que puede llegar a ser más del 50% del mercado laboral según la CEPAL.

El narcotráfico reclutó con cierta facilidad a jóvenes desempleados, cuya participación en sus redes les ofrecía una oportunidad para insertarse en la economía y en la sociedad y buenas posibilidades de obtener dinero fácil, poder y reconocimiento social de sus pares (Villalobos, 2010; Garzón 2012; Banco Mundial 2011b). La mayoría de los actos violentos y crímenes se realizan por hombres jóvenes con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años. Las víctimas de la violencia son también jóvenes, así tanto víctimas como perpetradores de la

violencia son jóvenes (Kruijt, 2006). En la investigación dirigida por Dowdney (2005:71-73) en ocho países diferentes sobre la participación de los jóvenes en la violencia armada se señalaban los factores de riesgo que también son aplicables al contexto centroamericano:

1. Los enclaves urbanos de pobreza, que se caracterizan por ser territorios específicos dentro de los centros urbanos, en donde las desigualdades socio-económicas son
2. muy importantes. En estos asentamientos la pobreza ha sido un factor para el establecimiento y la existencia continuada de estos grupos armados.
3. Un alto porcentaje de jóvenes tiene un nivel de educación muy bajo y altos niveles de desempleo. Como consecuencia los grupos armados que ofrecen acceso a una ocupación, a dinero, a ascenso social, a una situación de poder y por lo tanto a participar en actividades económicas ilícitas como una forma de “inserción” en la economía
4. Presencia limitada del Estado: ausencia de las fuerzas de seguridad y de servicios públicos, permitiendo que los grupos armados se hagan con el territorio, los recursos y ejerzan el poder sobre la población. En ocasiones se introducen leyes paralelas que son las que se aplican a ese territorio.
5. La corrupción estatal, que se manifiesta en policía corrupta.
6. Estos grupos armados se han ido criminalizando con el tiempo, al aplicar políticas legislativas y policiales reactivas y represivas (ejecuciones sumarias, encarcelamientos arbitrarios, etc.).
7. El acceso a la economía ilícita: los grupos armados se autofinancian completamente o en parte a través de actividades criminales o ilícitas, principalmente el tráfico de drogas y la extorsión.
8. El acceso a las armas ligeras que son utilizadas para dominar el territorio, la población local y los recursos, especialmente ilícitos.

También, la concentración socio-espacial de la pobreza y la informalidad generan una fuerte correlación entre violencia y marginalidad (Kruijt, 2006). La asociación entre pobreza y violencia se manifiesta en la coincidencia de la pobreza y la marginalización, con la presencia de nuevos actores armados que compiten por la hegemonía sobre el espacio geográfico con las autoridades legítimas de la ley y el orden. Con frecuencia la ausencia de estas autoridades en las zonas marginales urbanas y rurales y en las zonas fronterizas, permite a estos grupos armados imponer “su orden y ley”, en países como Guatemala, El Salvador y Honduras. Este fenómeno de la exclusión con violencia compartidas por las capas pobres de la sociedad contribuye a la destrucción de los fundamentos morales del orden democrático y de los perímetros de la ciudadanía (Kruijt, 2006).

En las áreas rurales, donde la tierra y el agua son recursos fundamentales para la supervivencia de la población, existe una violencia rural asociada al desigual acceso a los recursos naturales, especialmente la tierra. Esta situación de violencia se combina con los intereses de las empresas multinacionales para la extracción de recursos de minería y proyectos de infraestructuras energética, que expulsan a los campesinos indígenas de sus tierras y generan una violencia creciente contra los defensores/as de derechos humanos. Por ejemplo, Honduras es el país que tiene la tasa más alta de asesinatos de activistas ambientalistas del mundo, con 101 asesinatos entre 2010 y 2014 según la ONG británica Global Witness. El último de mayor impacto internacional ha sido el de la activista Berta Cáceres y Nelson García (Beltrán 2016). La impunidad total en estos crímenes, la desigualdad rampante, un sistema judicial débil y las relaciones de la élite política y empresarial para lucrarse lo hacen posible.

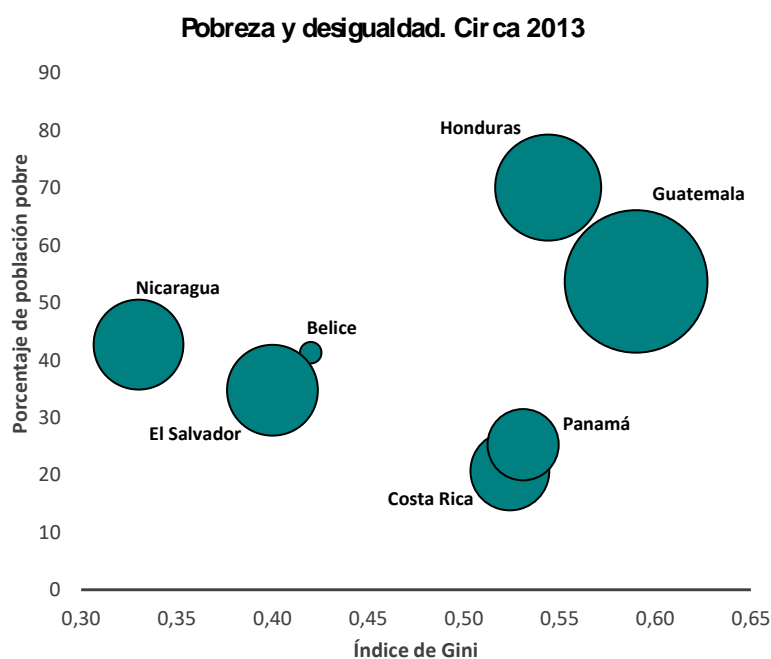


## Desigualdad

Pero más que de pobreza se trata principalmente de desigualdad y exclusión. Según muestran diversos estudios (Buvinic y Orlando, 2002) uno de los factores estructurales de riesgo de la violencia en América Latina es la desigualdad de ingresos, activos y oportunidades (BID, 1998). La relación entre la desigualdad en las oportunidades educativas y la desigualdad en la distribución de ingresos tiene una influencia directa sobre la violencia (Moser y McIwayne, 2001). Cuando se da esta situación se genera tensión social e incentivos económicos que son factores importantes para el robo, el asalto y el secuestro. La relación entre desigualdad y violencia es compleja, no hay causación directa, pero a menudo sí indirecta. De hecho, el empeoramiento de los índices de violencia contrasta con la evolución positiva de los indicadores económicos y sociales. La exclusión social coexiste con grandes expectativas de consumo, con los rápidos procesos de urbanización y cambio social, que desestructuran las comunidades y familia; con la extensión de las redes económicas transnacionales ilícitas (PNUD, 2013).

La desigualdad de ingresos se muestra a partir del índice Gini, en el cual el cero representaría el grado máximo de igualdad y el 100 el grado máximo de desigualdad. Cuando el índice Gini supera 50 esta desigualdad es muy grande. Según el índice Gini, Centroamérica es una de las regiones más desiguales del mundo. La CEPAL explicaba en su informe en 2006, que globalmente, hay sólo 18 países cuyo índice de Gini corresponde a 52 o más; de estos, 7 están en el África subsahariana, 11 en América Latina, de los cuales 5 están en Centroamérica: Honduras (58), Guatemala (54) y Panamá (54), Nicaragua (57). A los que se añade Brasil (61), Colombia (58), Bolivia (61) y Chile (55), Paraguay (53), República Dominicana (56) (CEPAL, 2006: 94-95).

Entre 2006 y 2013 ha habido leves cambios que no suponen un cambio relevante en los patrones de desigualdad. El índice Gini para Guatemala es 52, para Honduras (54), para El Salvador (44), Costa Rica (49) y Panamá (52) (Banco Mundial, 2015).



Nota: el tamaño de los círculos es proporcional a la población de cada país.

Fuente: Instituto de Estadística de cada país y Banco Central en Nicaragua.

Fuente: Programa Estado de la Nación 2014: 29

Cuando se relacionan los niveles de pobreza con los de desigualdad de ingresos, se pueden identificar tres bloques de países: Nicaragua, El Salvador y Belice, con niveles de desigualdad menores, pero una incidencia de la pobreza media; Costa Rica y Panamá, con menor incidencia de pobreza, pero con altos niveles de desigualdad; y finalmente Guatemala y Honduras, con altos niveles de pobreza y también de desigualdad (Programa Estado de la Nación 2014: 29)

El caso de Guatemala es muy representativo de esta situación de desigualdad, con unos ingresos per cápita relativamente altos, si se comparan con el resto de países centroamericanos —los ingresos en Guatemala son tres veces más altos que en Nicaragua— sin embargo, tiene peores indicadores en salud o educación. En Guatemala la tasa de mortalidad infantil es la más alta de la región, un 35 por cada 1.000 nacimientos; la malnutrición infantil asciende a un 23% en menores de cinco años; los niveles de analfabetismo alcanzan el 31% de la población mayor de 15 años. Además, estas cifras no muestran la situación real, porque la pobreza se concentra principalmente en la población indígena (Programa Estado de la Nación, 2013:29).

De la misma forma que la relación entre pobreza, desigualdad y violencia no es directa, no siempre la reducción de la desigualdad o la reducción del desempleo implican una reducción de la violencia, sino que habrá que tener en cuenta otros elementos, para analizar esta violencia de carácter transnacional PNUD (2013).

### **3.3. Debilidad de las instituciones, vacíos de poder y corrupción**

El proceso de consolidación democrática y de construcción del Estado en Centroamérica se tuvo que enfrentar a las propuestas neoliberales del Consenso de Washington en la década de los ochenta, que propugnaban un menor papel del Estado en los asuntos económicos, políticos y sociales. Estas políticas fueron un obstáculo para el fortalecimiento institucional que hubiera sido necesario después de la guerra y para hacer frente a los nuevos problemas que emergieron en la región. Junto a esto, la debilidad de las instituciones se vio agravada por la escasez de recursos disponibles asociados a una carga fiscal muy baja y muy inequitativa, que no logra proveer al Estado de la financiación básica para ofrecer servicios adecuados de salud, educación, de acceso a la justicia y de seguridad ciudadana.

La incapacidad del Estado para proveer de seguridad pública a sus ciudadanos, a través de instituciones eficaces, tiene como consecuencia su pérdida de legitimidad. Existe una relación entre el surgimiento de los actores armados en Centroamérica y la debilidad de las instituciones, que se traduce en vacíos locales de gobierno. Estos vacíos se forman a raíz de una prolongada ausencia de las autoridades y representantes legales de la ley en amplias zonas del país. Estos actores armados privados e informales ocupan el lugar de la policía y la justicia (Koonings y Kruijt, 2006). La ausencia de la autoridad se explica por la debilidad de las instituciones públicas, pero las bandas armadas la imponen por la fuerza, pues es un requisito para poder desarrollar su actividad delictiva, generalmente asociada al narcotráfico. El poder de las mafias y cárteles de la droga busca a menudo “legitimarse” imponiendo una forma de “orden” local, y a través de la distribución de ayudas y patrocinios a grupos deportivos u otras agrupaciones locales; también extorsionan, establecen toques de queda, realizan reclutamientos forzosos, y ajusticiamientos, entre otras prácticas. Esta actuación no sería posible sin las extraordinarias ganancias que proporciona el tráfico de drogas ilícitas a escala transnacional. De hecho, los nuevos actores armados son, en ocasiones, la autoridad local de facto, en ciertas zonas en Centroamérica. Son los nuevos representantes de una “ley paralela”, que han sustituido o coexisten con el resto de la sociedad. En suma, el narcotráfico ha penetrado en la institucionalidad pública en toda la región, aunque con diversas

modalidades e intensidad (Peacocks y Beltrán, 2006; Programa Estado de la Región, 2008:473).

### *La corrupción*

La corrupción es definida como la apropiación indebida de los bienes públicos, y el Banco Mundial estima que la corrupción absorbe alrededor del 9% del PIB regional (PNUD, 2013).

La corrupción puede ser un gran desafío para los Estados con una larga historia de gobiernos autoritarios y dictatoriales y se puede dar a todos los niveles de gobierno. El narcotráfico es uno de los factores que provoca el aumento de la corrupción, ya que impide el cumplimiento de la ley y alcanza a las más altas esferas gubernamentales. Como otras formas relacionadas con el crimen organizado, la corrupción resulta muy complicada de combatir y los datos que existen sobre ella son muy imprecisos.

Según el Latinobarómetro 2013 la corrupción fue considerada como uno de los problemas más importantes de la región. En Costa Rica un 20% de los encuestados señalaron la corrupción como el primer problema del país y un 11% en Honduras. Para Guatemala (30%), Honduras (28%) y El Salvador (21%) la delincuencia y la seguridad pública son los problemas más importantes del país, seguido de los bajos salarios y el desempleo. Y en caso de Nicaragua, el desempleo (29%) y los bajos salarios (20%) se sitúan entre los principales problemas. En el ámbito económico, según las encuestas los delitos y la corrupción son considerados los principales obstáculos para la inversión en Centroamérica. El 80% de los empresarios dijeron que los delitos son el principal obstáculo para sus negocios. En Honduras, el 61% de los encuestados consideran los delitos y la violencia el principal obstáculo, y en Nicaragua el 39% (Latinobarómetro 2013: 60-66)

Según el Índice de Percepción de la Corrupción que elabora la organización Transparencia Internacional, a partir de las opiniones de expertos sobre la corrupción en el sector público<sup>6</sup>, en una escala del 0 al 100 (0 muy corrupto y 100 nada corrupto), daba la siguiente puntuación para Centroamérica: Nicaragua (27), Guatemala (28) Honduras (31), Panamá (39), El Salvador (39) y Costa Rica (55) (Transparency International, 2015). Estos datos muestran que la percepción de la corrupción es muy alta y esto tiene importantes consecuencias, dado que crea barreras para tener acceso a los servicios públicos para los más pobres, porque es necesario pagar sobornos por los servicios que se ofrecen y estos no son asequibles para ellos. Los países con un alto grado de corrupción tienen también un amplio sector informal de la economía. En Centroamérica, entre un tercio o la mitad de la actividad de la economía forma parte del sector informal, lo que significa que los trabajadores no gozan de derechos como tal. Tampoco se recaudan impuestos que vayan a las arcas del Estado. La corrupción supone una verdadera pérdida de recursos que podrían ser utilizados para el desarrollo y erosiona el pacto fiscal que es necesario para sostener la cohesión social.

Resulta significativo, que un número relevante de presidentes en Centroamérica que ejercieron el poder han sido acusados de estar vinculados a actividades corruptas y han sido procesados por esta razón. Este ha sido los casos de los presidentes de Costa Rica de José María Figueres de 1994 a 1998 y Rafael Ángel Calderón, presidente de 1990 a 1994, el

---

<sup>6</sup> Se puede obtener un buen resultado cuando existen mecanismos de gobierno abierto a través de los cuales el público puede exigir que sus líderes rindan cuentas, mientras que una mala puntuación evidencia un contexto donde prevalece el soborno, los actos de corrupción quedan impunes y las instituciones públicas no dan respuesta a las necesidades de los ciudadanos.

presidente nicaragüense Arnoldo Alemán, el presidente de Guatemala, Alfonso Portillo y Otto Pérez Molina durante 2015 (ONUDD, 2007a: 85).

### **3.4. La impunidad e ineficacia del sistema judicial**

El sistema judicial es un componente esencial para el mantenimiento del Estado de Derecho y para hacer frente al delito de manera eficaz. Sin embargo, la ineficacia y la corrupción minan al poder judicial en Centroamérica y no tiene la capacidad para afrontar los delitos relacionados con las redes ilícitas de carácter transnacional que operan en la región.

Esto se debe, por una parte, a la escasez de personal, equipo e infraestructura para abordar los desafíos del crimen organizado y de la violencia transnacional. Y por otra a la inexistencia de una política pública orientada a fortalecer el sistema judicial. Además, existe una gran desconfianza por parte de la población sobre las instituciones judiciales que arrastran el legado de los gobiernos autoritarios y cuyas nuevas estructuras no son lo suficientemente sólidas para garantizar el cumplimiento de la ley y por el hecho de que el acceso a la justicia es una de las principales manifestaciones de la desigualdad y de la ausencia de derechos efectivos

Además, la inestabilidad política debilita el sistema judicial y es una de las causas de su ineficacia. En Guatemala, entre el año 2000 y 2002, se produjo un cambio de ministro en cuatro ocasiones; el director de la policía nacional fue sustituido siete veces, y los directores de la policía antinarcóticos nueve veces. Estos cambios tenían una relación directa con la corrupción. Según la organización Transparencia Internacional, y su barómetro que mide la corrupción, la policía se considera una de las instituciones más corruptas en Guatemala.

La incapacidad del sistema de justicia en el caso de Guatemala ha puesto de relieve el fracaso del proceso de reforma establecido en los Acuerdos de Paz en 1996. La nueva Policía Nacional Civil se mostró tan corrupta como la vieja Fuerza de Seguridad y ha sido acusada repetidamente de no investigar los casos, de abusar de los testigos, de intimidar a los familiares y de no hacer nada para prevenir que se produzcan nuevos casos de violencia.

La debilidad y la ineficacia del poder judicial tienen como consecuencia la impunidad generalizada. Según la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) — un organismo de Naciones Unidas para hacer frente a este problema— se producen cerca de 6000 homicidios por año, de los cuales sólo un 2% de estos crímenes llegan a juicio. 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 impunidad también legitima la justicia por mano propia bajo formas encubiertas, como “los escuadrones de limpieza antidelictiva” o la “autodefensa social”, bien la aparición de los linchamientos, como respuestas de la población ante la falta de justicia e impunidad (Carrión 2003: 65).

Guatemala tiene una de las tasas más bajas de jueces en la región a pesar de tener uno de los índices más altos de criminalidad. Los juicios en Guatemala son susceptibles de manipulación y corrupción y existen numerosos casos que ilustran esta situación. También en Honduras el nivel de sobornos es muy alto. Así lo ha constatado la Drug Enforcement Administration (ONUDD, 2007a:29-34).

Con frecuencia, los jueces son intimidados o comprados por las redes del tráfico internacional. Según Amnistía Internacional, uno de los problemas más graves para la administración de la justicia en Guatemala es la falta de seguridad para los jueces y demás actores implicados en el sector judicial. El número de intimidaciones y de persecuciones a los jueces es muy alto (ONUDD, 2007a:29-34).

En Guatemala, para dar salida a esta situación en 2007 se estableció la CICIG, a partir de un acuerdo entre Naciones Unidas y el gobierno. Su objetivo era dismantelar estas estructuras clandestinas e ilegales que operaban por todo el país. CICIG investigó diversos casos de “alto impacto” en coordinación con jueces y procuradores del país y propuso reformas legales para combatir la impunidad. La tarea resultó compleja teniendo en cuenta que ocho oficiales de la justicia y de otras instituciones que estaban colaborando en las investigaciones fueron asesinados desde la creación de la institución hasta el 2007.

En cualquier caso, la institución está realizando un trabajo valioso en la lucha contra la impunidad, que le ha llevado incluso a acusar al presidente Otto Pérez Molina de corrupción, lo que muestra las enormes dificultades que enfrenta el país para alcanzar una justicia eficaz.

La violencia y la corrupción producida por las actividades ilícitas permiten que el crimen organizado se infiltre en las instituciones encargadas de aplicar la ley, lo cual repercute en la violación a los derechos humanos básicos. El crimen organizado no puede sobrevivir sin la corrupción, y por ello busca oportunidades para crearla y profundizarla. Las organizaciones criminales tienen que quebrantar a las instituciones encargadas de aplicar la ley y de procurar la justicia para evitar que se les responsabilice por sus crímenes; este proceso afecta seriamente la capacidad del gobierno para promover y proteger los derechos humanos y el estado de derecho.

#### *La política penitenciaria*

También resulta muy significativo, en relación con la ineficacia del sistema judicial, el elevado número de presos en situación preventiva, que a menudo esperan juicio durante años en prisiones atestadas y en pésimas condiciones. La superpoblación de las cárceles supone una violación de los derechos humanos y mina las posibilidades de rehabilitación de los prisioneros. Esto además se ve agravado cuando la respuesta a la criminalidad se traduce en un endurecimiento de la legislación criminal, reduciendo la edad en la que los menores pueden ser inculcados, prolongando las penas y eliminando algunos procedimientos de protección. El sistema judicial y de cárceles se ve saturado y los derechos de los prisioneros o los programas de rehabilitación son dejados de lado (CIEN, 2012). El incremento de detenidos en las prisiones no reduce el número de delitos, sino que traslada la violencia a las cárceles. La acción policial y penal no es incompatible con la prevención, en particular teniendo en cuenta que la experiencia dice que el aumento en el número de detenidos no ha logrado reducir los hechos delictivos.

	Presos inc. preventivos	Presos por 100.000 hab. de la población total	Presos preventivos	Capacidad oficial cárceles	Nivel ocupación
El Salvador	33.255	516 (6,45 mill 2016)	27,3 %	8.490	325,3 %
Guatemala	19.810	121 (16,39 mill 2015)	48,6%	6.809	270,6%
Honduras	16.331	196 (8,32 mill 2014)	51,8%	8.625	189,3%
Nicaragua	10.569	171 (6,19 mill 2014)	12,3%	4.742	128%
Costa Rica	17.440	352 (4,95 mill 2014)	17,2%	9.791	139,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de World Prison Brief y Institute for Criminal Policy Research. <http://www.prisonstudies.org>

#### Tendencias en la población carcelaria

	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
2000	7.754	6.974	nd	6.539	7.575
2002	10.907	8.077	11.502	6.885	8.113
2004	12.073	8.698	10.931	6.233	8.890
2006	14.771	7.477	11.178	6.103	9.037
2008	19.814	8.158	10.809	6.803	9.682
2010	24.662	11.148	11.846	6.500	12.110
2012	27.033	15.013	12.095	9.800	14.555
2014	28.033	18.425	16,331	10.569	17.440
2016	33.255	19.810 <sup>7</sup>	nd	nd	nd

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de World Prison Brief y Institute for Criminal Policy Research. <http://www.prisonstudies.org>

Naciones Unidas ha criticado duramente la situación de las cárceles en Centroamérica. El Salvador es el país centroamericano con mayor población carcelaria, que alcanza la cifra de 33 255. Entre 2004 y 2009, la población penitenciaria se incrementó en un promedio de 2.000 personas por año. Las cárceles salvadoreñas tienen un 325% de superpoblación en relación con su capacidad real. Y según datos oficiales, desde los recintos penitenciarios se ordenan alrededor del 80% de las extorsiones y otros delitos. Y ninguna de las diecinueve cárceles del

<sup>7</sup> Datos del 30/10/2015

país sirve para rehabilitar y reinsertar a los reclusos y no se logra encontrar una solución a esta problemática<sup>8</sup> (OEA, 2012; Fernández, 2013:108)

El hacinamiento provoca violencia, desorden, delincuencia, amotinamientos, etc. Esta situación ha sido reconocida por las autoridades salvadoreñas y son la consecuencia de las políticas de mano dura y de supermano dura. Aunque fueron declaradas inconstitucionales y fueron abolidas legalmente, continúan vigentes sin seguir los procedimientos legales. Es así como las cárceles se han convertido en “universidades del delito” donde se privilegia el uso de la fuerza para resolver un conflicto.

### **3.5. La ineficacia y corrupción del sistema policial**

El sistema policial enfrenta graves problemas que le inhabilitan para enfrentar la violencia y ofrecer seguridad a los ciudadanos. Aunque la problemática varía según países, existe un cierto consenso en que, en la mayoría de los países, la policía no sólo no puede resolver la violencia, sino que es parte del problema. A menudo es abusiva, incompetente, corrupta o está implicada en los secuestros o en el narcotráfico. El problema surge cuando las instituciones creadas para proteger y preservar la seguridad pública se convierten en las fuerzas mismas que lo minan. Esta situación ha sido denunciada por Amnistía Internacional, que ha afirmado que no puede haber justificación para los ataques violentos de la policía contra la población, ni contra objetivos relacionados con el cumplimiento de la ley, y que estos ataques son actos delictivos que sólo pueden socavar la provisión efectiva de seguridad pública basada en los derechos humanos (Tulchin y Fagan, 2003: 15). Este es el caso de la policía en países como Guatemala u Honduras.

WOLA realizó un exhaustivo informe sobre la situación de la policía en la región y los retos que enfrentaba. En su informe, *Protect and Serve? The Status of Police Reform in Central America* (2009) se señalaba cómo la percepción tan negativa de las fuerzas del orden público se debía a su historia y al papel que jugaron en las últimas décadas en Centroamérica, en que fueron a menudo militarizadas en su función de mantener el orden interno. Tuvieron el apoyo financiero y entrenamiento de Estados Unidos y cuentan con un largo historial de corrupción y abuso de poder y de autoridad, violaciones de los derechos humanos y manipulación por fines políticos.

Los primeros esfuerzos que se hicieron para crear fuerzas policiales modernas y democráticas surgieron después de las brutales guerras civiles. En esa época, las fuerzas militares o los escuadrones de la muerte vinculados a los militares torturaron y ejecutaron a miles de civiles. Unidades de la Policía participaron directamente en los conflictos a través de espionaje político, detenciones ilegales, desapariciones forzadas, tortura y participación en los escuadrones de la muerte. Debido a esta turbulenta historia, la democratización en Honduras y los procesos de paz en Guatemala y El Salvador, dieron prioridad a la reforma de la policía como una condición esencial para la construcción de una paz firme y duradera (Neild 2002)<sup>9</sup>.

Los objetivos centrales de estas reformas fueron la separación de policía y fuerzas militares, el establecimiento de control civil sobre las fuerzas de seguridad, la desmilitarización de la seguridad interior y la creación de una policía responsable y efectiva que respetase los derechos humanos. Dado los orígenes paramilitares de las fuerzas de seguridad y su papel

---

<sup>8</sup>

Datos

OEA:

<http://www.oas.org/dsp/observatorio/database/indicatorsdetails.aspx?lang=es&indicator=215>

<sup>9</sup> El caso nicaragüense no responde a este patrón, pues en los años noventa contaba con una policía civil con arraigo popular y sin ese legado de violencia que sí había tenido su antecesora hasta 1979, la Guardia Nacional Somocista.

en el control sobre la sociedad, la reforma de la policía requería un profundo cambio, que ha estado lleno de obstáculos y que necesita de una fuerte voluntad política para llevarla a cabo.

A finales de los noventa, en Guatemala y El Salvador se crearon nuevos cuerpos de policía y en Honduras y Nicaragua se reestructuraron las ya existentes. La nueva policía introdujo mejoras en sus formas de funcionamiento y se aproximaron a la comunidad. Se mejoró la formación de los cuadros y se introdujeron mecanismos de control externo (WOLA, 2009).

Sin embargo, este proceso estuvo lleno de dificultades, dada la fragilidad institucional de los gobiernos centroamericanos que salían de la guerra y la posterior infiltración del crimen organizado en las estructuras policiales. Se requerían medidas orientadas a luchar contra la corrupción y el desmantelamiento de las estructuras del crimen organizado y esto resultaba muy complejo; se observó falta de liderazgo, corrupción y politización de la estructura policial.

Se incorporó en la formación de la policía el respeto de los derechos humanos, se hicieron avances importantes con las iniciativas de policía comunitaria, y se incluyeron procedimientos disciplinarios y técnicas de investigación criminal, pero se constató una enorme brecha entre los procedimientos aprendidos y el comportamiento de los oficiales en su práctica diaria (WOLA, 2009).

Un tema de preocupación fue la implicación de la policía de Guatemala, Honduras y El Salvador en las ejecuciones extrajudiciales, especialmente de miembros de maras, o los llamados “indeseables” que son delincuentes comunes. A pesar de las reformas de la policía persistieron estas prácticas.

Las instituciones policiales no estaban 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, el equipo inadecuado, la falta de prestigio institucional, así como la dependencia del poder político del momento fueron serios obstáculos para que pudiesen llevar su tarea de manera efectiva (Dammert, 2007a). Y aunque la cooperación internacional prestó un importante apoyo financiero y técnico a la reforma de la policía, este se redujo significativamente a partir del 2000, lo que afectó en la consolidación de ese cuerpo y en algunos casos fue un gran fracaso como se señala en la siguiente sección.

#### *El fracaso en la reforma de la policía*

Las reformas propuestas respondieron más a aspectos particulares, que a una visión integral del sistema policial (Dammert, 2007a). En Guatemala, la corrupción, la depuración inadecuada de los responsables de violaciones de los derechos humanos, un proceso de selección poco elaborado, los cambios producidos en las elecciones y la formación insuficiente fueron, entre otros, factores que contribuyeron al fracaso de este nuevo cuerpo creado tras la firma de los acuerdos de paz. Uno de los elementos claves que contribuyó al fracaso de esta nueva policía fue el establecimiento de unos estándares de selección demasiado flexibles, que permitieron que se incorporasen personas que tenían antecedentes muy dudosos y oscuros.

La falta de una política de seguridad pública eficaz no sólo decepcionó a las comunidades pobres, sino también a la propia policía. La policía no es una profesión valorada, los salarios son bajos y los abusos de los superiores son comunes. La precariedad en la que trabajan la mayoría de las policías, a excepción de Costa Rica, en los distintos países centroamericanos es un elemento común en la región, que se extiende por todo el continente. Con una formación inadecuada, y escasos medios, los agentes enfrentan situaciones muy complejas, que en ocasiones supone arriesgar la propia vida.

El incremento de la criminalidad ha llevado a que haya surgido una demanda de aplicar respuestas represivas y a solicitar la participación de los militares en tareas de seguridad



ciudadana. El aumento de los delitos ha provocado la reducción de los derechos que tiene el sospechoso, lo que ha dado paso a abusos y violaciones de los derechos humanos en las comisarías y cárceles.

Además, algunos gobiernos han vuelto a crear grupos conjuntos de policías y militares para tareas de seguridad interna que son propias del cuerpo policial. Por ejemplo, en El Salvador, a pesar de que está prohibido por los Acuerdos de Paz, se ha utilizado a los militares durante varios años para proteger la cosecha de café, y en operaciones relacionadas con el narcotráfico, como parte de una tarea conjunta policía-militar. En este país, alrededor de 11 500 soldados están implicados en tareas de seguridad pública (*Latin News Daily Report*, 2014). Y esto mismo ha ocurrido en Guatemala y Honduras, con excepción de Costa Rica, que no cuenta con ejército.

Esta situación plantea la necesidad urgente de abordar una reforma de la policía, capaz de hacer frente a los retos de seguridad que enfrenta la región. Sin embargo, ninguna de estas medidas será efectiva si no se logra combatir la penetración del crimen organizado en las estructuras del Estado.

### **Caso de estudio sobre la corrupción de la policía en Guatemala**

Guatemala es uno de los peores ejemplos de la corrupción endémica de la policía. El 7 de diciembre de 2005, un viceministro del Ministerio del Interior anunció una purga de 1.500 policías de los 21.000 oficiales, 40% de los cuales eran jefes y estaban implicados en casos de corrupción, ligados al narcotráfico y la a la extorsión. Unos 4.000 oficiales de policía estaban implicados en actividades ilícitas. La corrupción es especialmente grande en la frontera de Guatemala con México. Desafortunadamente una parte de estos oficiales acusados fueron restituidos en su cargos, dado que la Oficina sobre la Responsabilidad Profesional que se ocupaba de esto era débil y el proceso lento.

El Departamento de Narcóticos ha sido particularmente objeto de múltiples fraudes. En el 2002, un oficial del Departamento de Estado de los Estados Unidos declaró que: "La policía robó dos veces la cantidad de droga que fue oficialmente requisada y que había sido identificada con ejecuciones extrajudiciales realizadas por narcotraficantes y civiles". Acusado de conspiración por importar dos toneladas de cocaína, uno de los principales investigadores en narcóticos fue arrestado al llegar a Washington, el 16 de noviembre de 2005. Unas semanas antes, como ironía, Castillo había amenazado con dimitir si no recibía más apoyo de su gobierno, protestando por la extensión de la corrupción en su departamento, aunque después del arresto, grandes sumas de dinero y de cocaína fueron encontradas en su propia oficina en ciudad de Guatemala. La SAIA, (unidad que Castillo dirigía), y que sucedía al Departamento de las Operaciones Antinarcóticos (DOAN), fue cerrado por las acusaciones de corrupción; algunos de sus miembros fueron inculcados de distribuir las drogas requisadas entre la policía. El DOAN fue señalado por la DEA de estar implicado en el secuestro y asesinato de dos generales de inteligencia, retirados, Manuel Antonio Callejas y Callejas y Francisco Ortega Menaldo, cuyas visas habían sido rechazadas por su implicación en el tráfico de drogas.

La policía guatemalteca también sufre por la reducción de los recursos disponibles. En 2003, la Misión de Verificación de la Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) realizó un informe sobre la situación de la policía civil, que mostró como el 50 % de los vehículos policiales tenían un alto grado de deterioro. Hay una gran desmoralización por la falta de recursos disponibles y por la corrupción generalizada.

El 19 de febrero de 2007, tres diputados salvadoreños del Parlamento centroamericano fueron asesinados después de una inexplicable salida de la carretera. Los asesinos fueron rápidamente identificados. Uno de ellos alegó que él había sido contratado para llevar cocaína por el valor de cinco millones de dólares. Los arrestados no pudieron declarar porque fueron asesinados en la cárcel unos días más tarde. Inicialmente se culpó a la Mara Salvatrucha, pero esto se rechazó cuando una fuerza conjunta militar-policial con 400 hombres ocupó la prisión. El incidente obligó al ministro del Interior a dimitir de su cargo.

Fuente: ONUDD, 2007a: 31

### **3.6. Participación de los militares en tareas de seguridad**

Los militares tienen un largo historial de intervencionismo en temas de seguridad pública y en ocasiones las fuerzas policiales se han convertido en subordinadas de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, los procesos democráticos en la región promovieron el repliegue de las Fuerzas Armadas y la delimitación de sus funciones hacia la defensa del territorio (RESDAL, 2012; Sepúlveda y Alda, 2008).

Con el aumento de la violencia ligada al crimen organizado, los militares han vuelto a adquirir protagonismo y a ocuparse de tareas de seguridad ciudadana. Además, la percepción de la ineficiencia y corrupción de los policías y del sistema de justicia penal, es una de las razones que se argumenta para recurrir a los militares en funciones de mantenimiento del orden interno.

En sistemas formalmente democráticos, pero con débil institucionalidad y problemas crónicos de violencia existen importantes incentivos políticos-electorales para involucrar al ejército en funciones de seguridad pública, en el contexto de las políticas de mano dura. En algunos países donde el crimen organizado es considerado, incluso “una amenaza a la seguridad nacional”, las fuerzas armadas adquieren un cierto protagonismo. En Centroamérica, por ejemplo, las maras son consideradas una “amenaza nacional”, y en muchos casos se ha involucrado a los militares en su persecución.

En Guatemala, los militares desde el año 2000, están patrullando conjuntamente con la policía, en contra del rol definido en la Constitución del país, después de los acuerdos de paz. El ejército está siendo utilizado para tareas de seguridad interna, como la erradicación de cultivos ilícitos, vigilancia del transporte público, etc. También está facultado para coordinar con el Ministerio de Gobernación la ejecución de operaciones de apoyo para prevenir y combatir la delincuencia común y el crimen organizado. Se han ampliado las actividades para mantener el orden y la seguridad en las cárceles y en el cuidado de fronteras. La coordinación de estos operativos conjuntos suele estar a cargo de la Policía Nacional Civil, aunque se ha denunciado la ejecución de operativos militares autónomos en materia de seguridad pública (Dammert, 2007a). El papel del ejército en tareas de seguridad ha ido aumentando con el paso de los años, especialmente en Guatemala a partir del Plan Mérida, con la creación de una unidad especial para el control de la frontera entre Guatemala y México, que ha dotado al ejército con equipos y recursos financieros abundantes y le ha dado un gran poder (Isacson, 2014:5; Ten Velde, 2012). Desde 2015, nueve escuadrones de seguridad ciudadana cubren todo el país.

En Honduras se aprobó legalmente el envío de soldados a la costa Atlántica y se autorizó labores de investigación e inteligencia sobre los grupos de crimen organizado. Colabora la Secretaría de Seguridad en temas como el narcotráfico, las maras, el crimen organizado, el tráfico de armas y personas (Jaqueti, 2013: 323).

Y también en el caso de Nicaragua, a pesar de que la Constitución establece que sólo podrán actuar en el interior de la nación en casos excepcionales y en apoyo a la Policía Nacional (Jaqueti, 2013:324).

Cuando el Estado compromete a las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad interna ante la debilidad de las instituciones policiales y su grado de corrupción, en realidad pone en peligro la consolidación democrática, tan necesaria para lograr la estabilidad en la región. Esta situación responde a los bajos niveles de confianza que tienen las mismas policías en su relación con la ciudadanía. Y esta situación provoca que sea una cuestión muy controvertida, porque no ha logrado reducir de forma significativa el número de delitos (PNUD, 2013: 117).

La participación de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interna, requiere del establecimiento de claros parámetros para su actuación, incluyendo reglas de mando, temporalidad de la acción, mecanismos de coordinación con la acción de la policía y procedimientos de evaluación de su intervención (Dammert, 2013:193). Y aun así, no deja de ser una cuestión muy controvertida.

Algunas organizaciones han alertado sobre los peligros que supone la participación de los militares en las tareas de seguridad ciudadana, dado que les da un poder que puede llegar a comprometer las decisiones de los gobiernos o pueden aumentar los casos de violación de los derechos humanos, tal y como ha alertado la CIDH (WOLA, 2010). En el informe de WOLA (2010), *Preach what you practice: The Separation of Military and Police Roles in the Americas*, se aborda la importancia de separar las funciones entre la policía y los militares en las tareas de seguridad ciudadana y se señala la importancia de que Estados Unidos promoviera esta política en la región.

Además, como explica Dammert y Bailey (2006) la formación y la naturaleza de la institución militar no son apropiadas para la función policial, dado que su estructura y formación hace hincapié en el uso de las armas, la movilización de las tropas, y estrategias y tácticas diseñadas para aniquilar al enemigo. En contraste, la función policial busca controlar la delincuencia dentro del marco legal con estrategias de disuasión y control que involucren el menor uso de la fuerza para preservar el orden público (Dammert y Bailey 2006:65).

Sin embargo, para algunos gobiernos utilizar a los militares en tareas policiales ha sido una forma de ahorrar recursos. Además, se considera que los militares tienen un código de honor superior a la policía que es considerada con frecuencia más corrupta, pero el riesgo de extender la corrupción a las Fuerzas Armadas es muy alto.

### **3.7. Violencia juvenil, las deportaciones y la transnacionalización de las pandillas**

La mayor parte de los crímenes son realizados por jóvenes entre 18 y 23 años. Entre los factores de riesgo para la criminalidad juvenil se encuentran el abandono escolar, el desempleo juvenil, el acceso al consumo de alcohol y de drogas ilícitas y la disponibilidad de armas de fuego.

Para muchos de los jóvenes de los países del Triángulo Norte, necesitados de ingresos y oportunidades, el narcotráfico se ha convertido en una forma rápida de enriquecerse y de inserción social. En una región donde la impunidad alcanza el 90 % no es extraño que las redes de narcotráfico puedan ser enormemente atractivas para los jóvenes excluidos en la región. Las maras son probablemente la expresión más clara de esta violencia juvenil (ver capítulo de maras).

El Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad en Montreal estableció algunas correlaciones para explicar la violencia (citado por Carranza, 2004:60):

1. Más población joven = más delito.
2. Más ocio en la población definido como tiempo fuera de la familia y escuela = más delito.
3. Más desempleo = más delito
4. Más inequidad en la distribución del ingreso = más delito
5. Menor consumo per cápita = más delito
6. Más urbanización (mayor concentración urbana) = más delito. Esta se ve reforzada cuando en la urbanización hay hacinamiento, combinado con desempleo e inequidad, población excluida, etc., sin acceso a los servicios esenciales.

Estas correlaciones indicadas no suelen darse aisladas sino en interacción, lo que potencia sus efectos negativos. En Centroamérica encontramos numerosos grupos de población joven, fuera de la familia o escuela, en situación de desempleo, en sociedades de alta inequidad en la distribución del ingreso, en el infraconsumo y en contextos de alta concentración urbana. Junto a estas variables sociológicas, se incorporan los factores de riesgo como el alcohol y las armas de fuego, que explican muy bien la violencia.

Otro fenómeno asociado a la violencia juvenil es el de las maras, que se remonta al período de las guerras civiles en la región. En Centroamérica, un número importante de personas fue desplazado durante el conflicto político. Los nicaragüenses fueron desplazados a Honduras y Costa Rica; los salvadoreños fueron expulsados hacia Costa Rica y México; los guatemaltecos emigraron a México. Y una parte importante de los centroamericanos se marchó a los Estados Unidos. Se estima que 750 000 salvadoreños fueron desplazados internamente y un millón abandonó el país durante los años de conflicto. La migración continuó cuando finalizó la guerra.

Los inmigrantes salvadoreños se instalaron principalmente en California del Sur, una de las zonas más pobres y con más altos índices de criminalidad. En estas zonas marginales, muchos de los que llegaban fueron victimizados por otros grupos de hispanos y como respuesta se creó la mara Salvatrucha como un cuerpo defensivo. Miembros de esta banda fueron deportados a El Salvador durante la década de los noventa y llevaron al país la cultura de las maras, que es una de las más duras y violentas del mundo y que se ha ido reforzando con los años. La historia y evolución de las maras ha sido ampliamente estudiada por diversos autores (Cruz, 2004; Díaz, 2009; Savenije, 2007; Savenije, 2009; Gomáriz, 2011). También, el Instituto Universitario de Opinión Pública-IUDOP de la Universidad Centroamericana en El Salvador (UCA) coordinó un amplio proyecto sobre maras y pandillas en Centroamérica entre 1998 y 2006, en el que participaron una red de centros de investigación y de universidades jesuitas. Se analizó el fenómeno de las maras en Centroamérica, las condiciones sociales, las políticas implementadas y el papel de las ONG y de las organizaciones de la sociedad civil (Cruz, 2007).

Entre 2002 a 2011, las deportaciones de Estados Unidos a Centroamérica aumentaron de forma constante: pasando de 165 168 a 391 953. México, El Salvador, Guatemala y Honduras ocupan los primeros puestos de las deportaciones respectivamente (DHS, 2012)

Estas deportaciones incluyen a personas que están implicadas en actividades fraudulentas, en tráfico de drogas ilícitas, en conductas violentas y por estos motivos son obligadas a retornar a su país de origen. Existen claras evidencias de que en Centroamérica y el Caribe el incremento de la violencia tiene una relación directa con estas deportaciones y ha sido un factor clave para la creación de las maras o pandillas juveniles. Estos jóvenes con

antecedentes penales llegaban a sus países de origen que apenas conocían y donde no existía ninguna política orientada a la rehabilitación y reinserción social. Por lo tanto, optaban por vincularse a partir de la violencia y la extorsión.

Las pandillas callejeras ya existían en la región y en la década de los ochenta y se estimaba que podrían llegar a más de 60. Estas pandillas tradicionales, como “Las Pirañas”, “Las Brujas”, “Los Cobras”, etc. se formaban principalmente para divertirse, escuchar música, bailar y pelearse con otros grupos. Muchas de sus lealtades se basaban en el barrio como espacio físico de convivencia. Se encontraban especialmente en las áreas urbanas. Sin embargo, con las deportaciones lo que sucede es que estas pandillas tradicionales empezaron a transformarse en *clikas* de las grandes pandillas, se transnacionalizaron y se propagaron por la región (Savenije 2009: 304). Los grupos juveniles logran establecer lazos entre los lugares de origen y destino como territorios primero diferenciados y luego indiferenciados, gracias a las redes sociales, a las nuevas tecnologías de la comunicación. Y es así, como la pandilla que tiene como origen el control de su espacio inmediato— termina transformando su espacio barrial en uno virtual, que combina lo local y regional. Sus miembros cometen delitos, que han podido ser planificados, dirigidos y/o controlados por maras en otro país y además son muy flexibles, se adaptan con facilidad a los nuevos contextos, pero mantienen sus conexiones con los países de origen y están tan organizados, que se asemejan a los grupos de crimen organizado, aunque sus estructuras son horizontales y sus líderes son reemplazados fácilmente (Cruz, 2004; Cruz, 2007).

Al mismo tiempo mantienen actividades en el ámbito local como el robo, el secuestro y la extorsión (Guerrero, 2010, Wolf, 2012; Escalante, 2012). Pero no todas las maras son de carácter criminal y en muchos casos siguen funcionando como espacios de socialización y como mecanismos de autoprotección entre jóvenes (Wolf, 2012, Wolf, 2014). Las maras también han sufrido formas de violencia por parte de la policía en su aplicación de las medidas de mano dura, que las ha estigmatizado, culpándoles de todo tipo de delitos.

#### *Los datos*

Según los datos de ONUDD (2012) se estima que en 2012 había 20 000 miembros de maras en El Salvador, 12 000 en Honduras y 22 000 en Guatemala. El Salvador tiene el mayor porcentaje de personas vinculadas a las maras, que supone 323 por cada 100 000 habitantes, el doble que en Guatemala y Honduras. Si se comparan los datos con los del informe de la ONUDD en 2007, las cifras eran mucho menores: 10 500 en El Salvador, 36 000 en Honduras y 14 000 en Guatemala. Los datos en Nicaragua son significativamente inferiores, dado que, entre otras razones, este país no ha sufrido deportaciones al igual que Costa Rica. Otras fuentes señalan unas cifras mucho mayores: el Departamento de Estado de EE.UU. estima que el número de afiliaciones a pandillas en el Triángulo del Norte es de 85 000 (Brownfield, 2012, citado por *Small Arms Survey Research* (2014) Notes. Nº 34. Marzo).

Existe una relación entre el aumento del número de homicidios y el incremento de las maras. La población joven sufre las más altas tasas de homicidios y estas cifras no han parado de crecer con el paso de los años. En El Salvador, donde la tasa nacional de homicidios fue en 2009 de 70 por 100 000 habitantes, la tasa específica de jóvenes varones fue ese año de 270 por 100 000, una cifra que compromete el futuro de la sociedad (Gomáriz 2011). Según el estudio Demoscopia 2007, las pandillas o maras a través de la extorsión pueden conseguir un promedio de mil dólares semanales en Guatemala, El Salvador y Honduras. Además, el número de víctimas de la extorsión en Guatemala casi se ha quintuplicado, pasando de 564 en 2000 a 2757 en 2011 según los datos del PNUD (2013).

La pertenencia a las maras se produce a partir de la ejecución de acciones violentas. Suponen una amenaza a la seguridad ciudadana por su actividad delictiva, basada principalmente en la extorsión a la población (pago por protección) y en el control de áreas urbanas específicas. Su estética, simbología y su apelación a la violencia ha favorecido que se sobredimensione su papel en el incremento de la violencia. La forma típica en Centroamérica es la *clika* o agrupación del barrio que oscila enormemente en tamaño y grado de complejidad, normas internas y sanciones asociadas con las mismas, ritos de iniciación, relevancia de signos externos de identificación, etc. (Demoscopia, 2007).

En las maras el territorio puede tener un valor simbólico y las disputas se producen por el dominio sobre el espacio para el control de la venta de drogas. El simbolismo del territorio se manifiesta en casos como las *clikas* en El Salvador, que están formadas por miembros de un barrio bien delimitados. Y los enfrentamientos entre pandillas rivales se producen por violación del espacio de los otros.

Diversos autores han constatado que los medios de comunicación ofrecen una imagen distorsionada de las maras, exagerando la frecuencia y preponderancia del crimen violento sobre otro tipo de delitos (Moraña, 2002). La presencia de violencia en los medios de comunicación hace que se generalice una percepción de inseguridad, lo que tiene un fuerte impacto en las políticas que se plantean para abordar este fenómeno y contribuye a fortalecer la cultura de la violencia como medio para resolver los conflictos.

Estas son algunas de las razones por las que, en El Salvador, Honduras, Guatemala y en menor grado en Nicaragua, las maras son consideradas oficialmente la principal amenaza a la seguridad, por sus vínculos con el narcotráfico (si bien algunos informes contradicen esta tesis). El Centro de Estudios y Programas Interamericanos (2007) destacaba que las pandillas juveniles no tienen lazos fuertes con la violencia derivada del narcotráfico y el crimen organizado. Solo un pequeño sector de miembros de pandillas en El Salvador, Honduras y Guatemala posee lazos transnacionales con otros miembros, con el crimen organizado y/o narcotráfico. Las maras carecen de la capacidad operativa para el tráfico internacional de drogas ilícitas. Su ámbito de acción es local, aunque participen en actividades de narcomenudeo y extorsión (Proyecto Estado de la Región 2008: 474; (CEPI e ITAM, 2007). No obstante, sería importante evaluar si el grado de implicación en estas actividades ha ido aumentando con el tiempo y si han ido apareciendo líderes regionales que favorezcan esta actividad. Algunos autores plantean que las maras han mutado y han pasado de acciones vinculadas al microtráfico y el control territorial de ciertos espacios de las ciudades centroamericanas, hacia una vinculación cada vez más evidente con el tráfico de drogas, armas y personas hacia los Estados Unidos (Savenije y Beltran, 2007; Cruz, 2007; WOLA, 2006).

#### *La respuesta a las pandillas*

Para diseñar una política pública dirigida a reducir la influencia y el impacto de las pandillas en la sociedad, en primer lugar, es necesario reconocer que los miembros de las pandillas no solamente actúan con violencia, sino que también son víctimas de ésta. Además de ser blancos de otras pandillas rivales, los jóvenes son victimizados por el sistema judicial y la policía, que actúan arbitrariamente o sobredimensionan la situación. Por ejemplo, en el caso de Guatemala, las autoridades han justificado la limpieza social, ejecuciones extrajudiciales, y la violación de los derechos de los jóvenes, que son retenidos sin ser procesados hasta seis meses o sin un procedimiento legal. Además, hay policías corruptos que extorsionan a los miembros de las pandillas y participan en la venta de armas. De alguna forma, la policía ha pasado a ser parte del problema de las maras, participando en sus actividades criminales. En

general, las maras deben ser vistas como una amenaza a la seguridad de la juventud centroamericana (involucrada o no en pandillas), al ser ésta la víctima de la violencia asociada a las actividades de las pandillas

En 2004, los presidentes de Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras firmaron un acuerdo para concertar esfuerzos a fin de combatir la violencia criminal juvenil. Y en abril de 2005, los jefes del Estado Mayor de estos tres países solicitaron al jefe del Comando Sur estadounidense, Bantz Craddock, asistencia técnica y financiera para crear una fuerza especial combinada del ejército y la policía para combatir el tráfico de drogas ilícitas y las maras. Los gobiernos centroamericanos, sobre todo en El Salvador, Honduras y Guatemala, han optado por políticas de represión policial y el endurecimiento de la legislación penal antes que por otro tipo de políticas preventivas. Esto contrasta con la ausencia de programas de prevención y de rehabilitación para mareros.

#### *El caso del El Salvador*

La violencia en El Salvador está vinculada al auge del crimen organizado y el fortalecimiento de pandillas como la Mara Salvatrucha (MS-13) y Calle 18 (M18). El gobierno salvadoreño promovió una ley de “mano dura”, que no incluía ni rehabilitación ni reinserción. Sin un sistema judicial y policial adecuado, las cárceles se llenaron de pandilleros y la violencia y los homicidios se siguieron incrementado (Varda 2012).

Con la llegada al poder del Presidente Mauricio Funes, se adoptó una estrategia de control del pandillaje y seguridad pública con una fuerte inversión y en la que las Fuerzas Armadas apoyaban a la policía nacional en sus funciones. Se estima que el PIB salvadoreño ha destinado a la seguridad un 11% del PIB, que es una cantidad elevada si se compara con la media de otros países.

Con la tregua se logró un descenso de los homicidios, pero esto no es suficiente para considerar que se haya resuelto el problema de la violencia. Los homicidios de las maras responden a dos razones: a la guerra entre pandillas para controlar territorios y a la necesidad de mantener atemorizados a quienes viven en ellos, por lo que luchan para aumentar la capacidad de extorsionar y donde matan a gente para asegurarse el pago de las extorsiones.

Según Óscar Fernández (2013), la tregua logró reducir los homicidios de las pandillas porque se dividieron los territorios bajo la intermediación de terceros y porque al reconocerles públicamente el gobierno su poder esto les fortaleció frente al resto de la sociedad. Esto tuvo como consecuencia la profundización en la desconfianza en el Estado y se legitimó la extorsión como impuesto criminal. Asimismo, las pandillas preservaron su organización y su capacidad de reclutamiento y de financiarse y están transformando la criminalidad organizada.

Al cierre de 2012, el promedio diario de homicidios fue de 5,3 en todo el territorio, y los asesinatos disminuyeron de 68 por cada 100 000 habitantes a una cantidad de entre 24 y 26 (citado por Óscar Fernández 2013, *Boletín informativo del MJSP*, nº6, 2013). Estos datos fueron cuestionados por la Conferencia Episcopal Salvadoreña, que consideró que, aunque hubiera disminuido el número de homicidios, no fue así en el número de extorsiones y otros actos de violencia. Otros datos acompañaban la opinión de los obispos. Un análisis detallado de la violencia letal, a partir de los registros oficiales de la Policía nacional civil mostró que los homicidios no disminuyeron en todos los municipios, y en 20% de los 262 municipios no ha habido efectos. Y además, con el tiempo, aumentaron los municipios donde los homicidios se habían incrementado.

Cuando tomó posesión el nuevo ministro de Justicia y Seguridad Pública, Ricardo Perdomo, suprimió los beneficios concedidos en las cárceles a los miembros de las maras. Al comparar el impacto producido se constata que en 58% de los 262 municipios no hubo cambio alguno

y que en el 22% restante la violencia letal subió. La clave de la tregua fue la disminución notable de los homicidios en 24 de los 25 municipios que concentraban más de la mitad de ellos en el país.

Se observaron patrones de continuidad en los 57 municipios en donde la violencia letal aumentó. Una valoración detallada de la tregua ha sido realizada por Sampó (2015).

En 2004, el FBI estadounidense creó una fuerza especial centrada en la mara MS-13 y abrió una oficina en San Salvador para coordinar la información regional sobre las acciones que se estaban llevando a cabo contra la violencia de las maras. También creó una unidad compuesta por agentes del FBI y la policía salvadoreña (Transnacional Anti-Gang). El *Department of Homeland Security* aplicó un sistema electrónico que ofrecía información biográfica y biométrica de las personas que eran deportadas de los Estados Unidos a Guatemala, a El Salvador y Honduras. También se impulsó una iniciativa denominada *Operation Community Shield* que permitía hacer un seguimiento de los arrestados en Estados Unidos, que fuesen sospechosos de formar parte de una mara y que eran deportados a los países de origen. Estas iniciativas formaron parte de una estrategia regional más amplia que previó la creación de una unidad antimaras (Transnational Anti- Gang Units) (Green, 2007).

Los estudios sobre políticas de prevención señalan que la política de mano dura resultan contraproducentes porque en lugar de reducir las maras, las refuerzan. Por ejemplo, cuando son encarcelados, los pandilleros de distintas “clicas” se ponen en contacto y se refuerzan los procesos de cohesión interna y sus acciones en el exterior. Además, el encarcelamiento les hace más violentos. Como ha explicado Savenije (2009: 320) la represión policial ha generado un creciente aislamiento y rechazo social de los pandilleros y al mismo tiempo, esta situación ha obligado a las pandillas a “profesionalizarse” en las actividades delictivas y a institucionalizarse, adquiriendo rasgos de bandas criminales organizadas. Diversos operativos como el “Plan Escoba”, la “Operación Libertad” y el “Plan Mano Dura” y el posterior “Plan Super Mano Dura” ha generado cambios importantes en las estructuras y funcionamiento de las pandillas transnacionales, con liderazgo más claros. Esta situación como plantea el autor (Savenije, 2009) requiere reemplazar las políticas antimaras que han fracasado e impulsar una nueva política de seguridad que tenga un fuerte componente social, con alternativas reales de integración en la sociedad.



## 4. EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA VIOLENCIA TRANSNACIONAL

---

### *Introducción*

La violencia en América Latina y en Centroamérica, en particular, tiene un fuerte impacto económico, político y social y supone un enorme obstáculo para el desarrollo, para la gobernabilidad democrática y para la cohesión social. Destruye el capital social<sup>10</sup>, además de ser ineficiente e ineficaz y obliga a realizar un mayor gasto en seguridad pública, que podría ser destinado a educación o salud u otras actividades de carácter social. En el plano macroeconómico, reduce la inversión extranjera y nacional y disminuye el ahorro interno, perjudicando así las posibilidades de crecimiento a largo plazo.

El impacto de la violencia transnacional se reparte de manera muy desigual y afecta especialmente a los países productores de cocaína y aquellos por los que transita la droga y en los que se desarrollan las actividades ilícitas, provocando violencia, desestructuración social y erosión de las instituciones democráticas. Para los países consumidores el coste es menor en vidas humanas y se trata principalmente de un problema de salud pública, por la enorme disponibilidad de drogas ilícitas y su fácil acceso en el mercado, junto con acciones delictivas ligadas al acceso y al consumo.

Esta situación compromete el futuro de los países centroamericanos que llevan más de una década sufriendo uno de los índices de homicidios más elevados del mundo, además de otras formas de violencia que causan un enorme sufrimiento y suponen un elevado coste económico, político y social, difícil de cuantificar. Esta violencia cercena las capacidades y libertades de los individuos, daña el tejido social y el espacio público como ámbito de cooperación que amplía las oportunidades y opciones para mejorar la calidad de vida e incrementa la desigualdad y la exclusión.

En este capítulo vamos a abordar el impacto económico, político y social de la violencia transnacional y sus consecuencias relacionadas con la violencia entre los jóvenes y el asesinato de mujeres o feminicidio.

### **4.1. El coste socioeconómico de la violencia**

La violencia comporta costes generalizados muy elevados, tanto directos o cuantificables, relacionados con el gasto excesivo en seguridad, disminución del PIB o menores flujos de inversión; y no cuantificables, pero medibles mediante métodos cualitativos. El Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial han sido pioneros en el estudio de los costes de la violencia desde hace veinte años.

Diversos informes de organismos internacionales han señalado el vínculo entre desarrollo y violencia en contextos de paz. La *Declaración de Ginebra sobre violencia armada y desarrollo* (2006) y el Informe del Secretario General de Naciones Unidas, *Promoting Development through the Reduction and Prevention of Armed Violence* (2009) señalan cómo la violencia se ha convertido en el mayor obstáculo para el desarrollo económico y social. Estos informes muestran como el delito, el desarrollo, la macroeconomía y la desigualdad están interconectados y por esto, la prevención de la violencia debe considerarse un elemento esencial en las políticas de promoción del desarrollo.

---

<sup>10</sup> El capital social es definido por el Banco Mundial como las normas y redes que hacen posible la acción colectiva. El capital social es esencial para el desarrollo y la violencia y la criminalidad destruye esta posibilidad.

Según los datos aportados por la ONUDD, en el plano global, los bajos niveles de violencia se relacionan con altos niveles de desarrollo y de igualdad (ONUDD 2014a:29). La relación entre los indicadores de desarrollo y las cifras de homicidio, deben complementarse con otros factores, como el papel que juega el crimen organizado o las políticas de prevención de conflictos en determinados contextos (ONUDD 2014: 30).

En términos generales, los países en desarrollo destinan entre 2,5 y 10% del PIB para combatir la violencia y la criminalidad (PNUD 2013:104). Aunque los datos varían, dado que se trata de estimaciones que no siempre se realizan con el mismo criterio, en cualquier caso, son unos costes muy elevados con escasos resultados.

A finales de la década de los noventa, Buvinic y Morrison (1999), en un estudio realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), estimaron que el coste de la violencia armada se situaba entre los 140 000 y los 170 000 millones de dólares anuales, lo que supone el 12% del PIB anual regional (Buvinic y Morrison, 1999). Y esta tendencia se ha mantenido desde entonces, como muestra un informe posterior del Banco Mundial de 2011, *Crimen y violencia en Centroamérica: un desafío para el desarrollo*, en el que se estima que el coste de la violencia en Centroamérica está alrededor del 8% del PIB regional, con importantes oscilaciones según países, pero es especialmente elevado en los países del Triángulo Norte: Guatemala, El Salvador y Honduras, donde los costes han aumentado con el paso del tiempo.

En El Salvador, los gastos de las instituciones de gobierno, los costes legales, las lesiones personales y las actividades de prevención representaron más del 6% del PIB en 1995 (Cruz y Romano, 1997:32). En 2003, alcanzaba ya el 11,5% del PIB, con un coste estimado de la violencia armada de 1 717 millones de dólares, lo que equivale al total de la recaudación tributaria y al doble de los presupuestos para ese año en educación y salud juntos (PNUD, 2005) y este porcentaje se mantenía en 2011 (Banco Mundial, 2011a).

En Guatemala supone el 7,3% del PIB. Más del 50% (3.341 millones de dólares) son costes en pérdidas en salud: 1.281 millones en gastos de seguridad privada; 1.137 millones de dólares en costes institucionales y el resto en pérdidas materiales (Banco Mundial, 2011a). Y en Honduras los costes en seguridad están en torno al 9,6% del PIB.

Además de estos costes de la violencia, es necesario tener en cuenta el efecto multiplicador que estos tienen, que implican una menor tasa de participación en el mercado laboral, una menor productividad en el trabajo y menores ingresos, en general. Y cada vez más, los sectores empresariales gastan más en seguridad privada de lo que hace el propio Estado, en cifras que ascienden a 1.239 millones de dólares anuales (PNUD 2013: 92).

Si se contabilizara las potenciales ganancias en el PIB si se redujeran los homicidios, se estima que en el caso de Centroamérica una reducción del 10% de los homicidios podría incrementar el PIB hasta en un 1% en El Salvador, un 0,7% en Guatemala y Honduras y un 0,3% en Panamá y Nicaragua (Banco Mundial, 2011a). Y este incremento del PIB se podría orientar a reducir las enormes desigualdades económicas y a la lucha contra la extrema pobreza que asola la región. Los gobiernos centroamericanos no pueden permitirse estos elevados costes en la violencia, cuando existen enormes carencias en salud, educación, vivienda y se requiere invertir en desarrollo.

## 4.2. El impacto sobre la gobernabilidad democrática

La gobernabilidad democrática se entiende como la capacidad de una sociedad de definir y establecer políticas y resolver sus conflictos dentro de un orden jurídico vigente. Algunos autores han profundizado sobre el concepto de gobernabilidad (Prats, 2001; Rojas Aravena, 2005).

Según Rojas Aravena (2005) la gobernabilidad democrática en América Latina depende de la combinación de tres elementos centrales: el fortalecimiento político institucional democrático; el desarrollo socioeconómico y la integración social; y la resolución pacífica de los conflictos (Rojas Aravena, 2005).

### *El fortalecimiento político-institucional*

En lo que se refiere al fortalecimiento político-institucional es esencial que el Estado tenga la capacidad para atender las demandas sociales en el marco del Estado de derecho, con el fin de asegurar la calidad de la democracia, el control efectivo del territorio; el monopolio del uso legítimo de la fuerza y la capacidad de las autoridades para formular e implementar políticas en diversos ámbitos (Rojas Aravena 2005: 13).

El Estado es el que tiene la responsabilidad de asegurar la provisión de la seguridad ciudadana como un bien público. Sin embargo, en el caso de Centroamérica, debido a su fragilidad institucional esto resulta muy difícil, dado que las capacidades del Estado se han debilitado por los altos niveles de corrupción, la infiltración del crimen organizado en las estructuras del Estado y la falta de independencia del sistema judicial, o bien no están desarrolladas suficientemente para hacer frente a las nuevas formas de violencia de carácter transnacional (PNUD, 2013: 112; Bravo y Maldonado, 2012; Garay y Salcedo-Albarán, 2012). Y junto a esto, en el caso de los países del Triángulo Norte, la vida política está influenciada por la existencia de poderes fácticos que no sólo actúan a la luz pública (como el gran empresariado), sino que también lo hacen de manera clandestina, como poderes ocultos que operan a manera de todas las variantes del crimen organizado (Figuroa 2010).

La violencia y la inseguridad ciudadana son uno de los desafíos clave —si no el más importante— para la gobernabilidad democrática en Centroamérica, en tanto precondition de las libertades y la convivencia ciudadana. Esta situación corroe su legitimidad y mina el contrato social ante el incremento de la violencia que asola la región (PNUD, 2013: 93). Como afirma el informe del PNUD (2004b), *Dimensiones de la violencia*):

“El impacto de la criminalidad y de la violencia social, y la repercusión de las respuestas a la delincuencia, tanto privadas como estatales, constituyen un gran desafío para los sectores políticos y sociales que pretenden fortalecer el Estado de derecho, consolidar la democracia y el respeto de los derechos humanos. Si el crimen y la violencia social logran trastornar el orden social, es muy factible que el orden político democrático también se modifique. El miedo por la inseguridad lleva a una amplia aceptación de políticas represivas, incluso aunque atenten contra las garantías legales básicas. Sin embargo, cuando se debilita el Estado de Derecho y el imperio de la ley se deteriora significativamente el apoyo social a la democracia (PNUD 2004b: 46)”.

Esta situación aumenta la aceptación social a las medidas autoritarias y a la utilización de políticas represivas de mano dura, que debilitan y deslegitiman el Estado de derecho y erosionan las democracias todavía jóvenes de la región (Briceño 2007: 82; Costa, 2011:7; Cruz, 2007:219).

El vínculo entre violencia y legitimidad supone, que los ciudadanos decepcionados por el sistema democrático, pueden ignorar las leyes y utilizar la violencia en su vida cotidiana, ya

que no creen en la capacidad del Estado para resolver sus problemas, protegerlos y castigar a aquellos que incumplen las reglas (Cruz, 2004: 49; OEA-PNUD, 2011: 185).

Ante esta situación surgen varias respuestas. Por una parte, la sociedad se toma la ley por sus propias manos y aparece el fenómeno de los linchamientos, que ha ido en ascenso como respuesta a la violencia y criminalidad. Por otra, las clases pudientes buscan soluciones a la inseguridad, a partir de la privatización de la seguridad y del incremento de las acciones extra-judiciales de la policía.

#### *El desarrollo socioeconómico*

En lo que se refiere al desarrollo socioeconómico, el Estado debe impulsar políticas orientadas a satisfacer las necesidades educativas, de salud pública y de vivienda de la población, centrándose en los sectores más vulnerables y en las situaciones de extrema pobreza. Sin embargo, en Centroamérica y especialmente en el Triángulo Norte no se han puesto en marcha políticas públicas orientadas a reducir la desigualdad y a proteger a los sectores más vulnerables de la sociedad. Mientras que los costes de la violencia son elevados y suponen una gran carga para los Estados que tienen una enorme fragilidad, porque no cuentan con los recursos suficientes, son ineficaces y están colonizados por los intereses corporativos; esto da paso a situaciones de inestabilidad, a prácticas autoritarias o a la utilización del Ejército en tareas de seguridad ciudadana, entre otras medidas (Torres-Rivas 2010).

Como explica Torres Rivas (2010), las desigualdades (sociopolíticas, culturales, étnicas, de lugar, género, edad...) en Centroamérica refuerzan los síntomas negativos de las democracias malas: mercado libre para el narconegocio, desbordes criminales imparables, impunidad y poder judicial impotente, bienes públicos escasos y de difícil acceso, infinitas formas de ilegalidad; es decir, una erosión del Estado de derecho o dificultades para su constitución.

#### *Fortalecimiento de los regímenes internacionales*

Y en tercer lugar, la gobernabilidad también implica el fortalecimiento de los regímenes internacionales construidos sobre la bases del multilateralismo cooperativo (Rojas Aravena, 2006: 22). Sólo desde instituciones multilaterales y regionales se podrán encontrar respuestas efectivas a esta violencia de carácter transnacional, que trasciende el Estado-nación.

#### *La privatización de la seguridad*

Uno de los indicadores de que el Estado ha fracasado en proveer de seguridad a sus ciudadanos es el surgimiento de los servicios de seguridad privada y los grupos de vigilantes para defenderse de la violencia y el delito. Estos con frecuencia son una fuente de violencia que degenera en más delitos y criminalidad. Se ha creado un sistema paralelo de autodefensa, sin ninguna regulación, lo que favorece que se produzcan abusos en el respeto de los derechos humanos y acciones violentas. Es preciso avanzar en la regulación de los servicios privados de seguridad, a partir de instancias independientes, que permitan asegurar la correcta aplicación de la normativa.

Con frecuencia se tiende a justificar el surgimiento de la privatización de la seguridad como una respuesta a la falta de cobertura pública frente al crecimiento poblacional y el crimen. Como afirma Bobea (2003), pocas veces se manifiesta la desconfianza de las clases pudientes en el sistema público y que prefieren establecer sus propias reglas de juego, aunque ello contribuya a deslegitimar los cuerpos policiales.

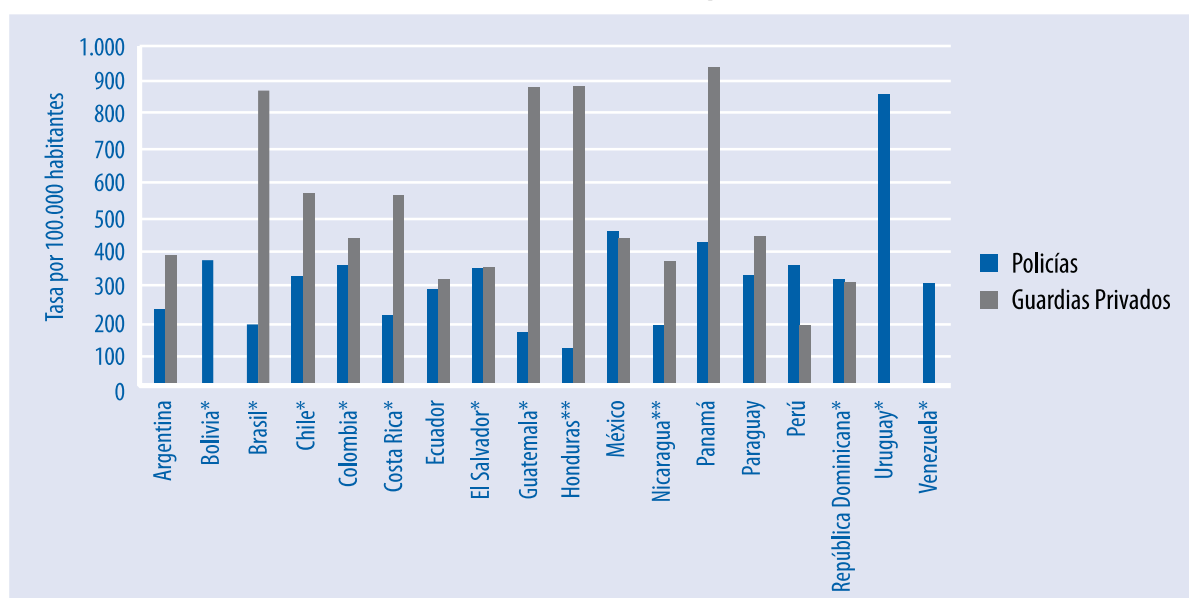
Se calcula que este sector ha experimentado un crecimiento de 11% en los últimos 15 años. En el caso de Honduras o Guatemala, es donde este crecimiento ha sido más acusado. En Guatemala existen 19 900 policías para velar por sus 12.7 millones de habitantes, y 120 000

guardias privados que protegen a quienes los contratan. Le sigue Honduras, con 12 301 policías y 60 000 guardias privados, con una proporción 4,9 a 1. En Nicaragua, por cada policía hay 2.1 vigilantes privados (Basombrío, 2012; PNUD, 2013: 150).

La privatización de la seguridad tiene como consecuencia una mayor circulación de armas y un mayor involucramiento de personas en el negocio de la seguridad, que surge como una fuerza paralela al sistema de seguridad oficial. Y además, la seguridad se convierte en un poderoso factor de desigualdad, pues termina siendo un bien que sólo puede ser disfrutado por quienes tienen recursos para pagarlos.

Pero esta privatización de la seguridad es ineficaz, inequitativa —solo pueden permitírsela los más pudientes—, y, además, es muy ineficiente, pues consume un elevado monto de recursos sin que ello mejore significativamente la inseguridad reinante. Estos hechos demuestran, una vez más, que no es posible, ni deseable, dejar en manos privadas la provisión de un bien público tan esencial como es la seguridad ciudadana.

### Tasas de guardias de seguridad privada y de policías por 100.000 habitantes, América Latina, último año disponible



Fuente: OEA-Alertamericana (2012)

Notas: Guardias privados: los países con \*\*Small Arms Survey (2013). Policías: los países con \* provienen de registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013). Véase anexo estadístico. Para México y Panamá, los datos de policías provienen de registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013) y los de guardias de Small Arms Survey

### 4.3. Impacto social

El elevado número de homicidios y de personas afectadas por la violencia tiene un fuerte impacto social, convirtiendo la violencia en una de los problemas más relevantes de la región. Se calcula que alrededor de 400 000 centroamericanos salen de la región huyendo de la violencia, de la pobreza y de la miseria (Cordero y Figueroa, 2011). En su camino hacia Estados Unidos son extorsionados, asesinados, secuestrados o mutilados, ante la indiferencia o complicidad de las autoridades mexicanas (Figueroa, 2014). Se estima que seis de cada diez mujeres migrantes son violadas o abusadas sexualmente durante el trayecto; y que los niños que viajan solos, con frecuencia quedan atrapados en las redes de indigencia en lugares fronterizos. Y a esto se suma el asesinato de aquellos que no pueden pagar a sus secuestradores (Cordero y Figueroa 2011). En este flujo de salida se entremezclan muchos

factores socioeconómicos, mayores expectativas laboral y de ingreso, pero no debe descartarse la búsqueda de seguridad.

Esta situación genera un enorme sufrimiento por el número de víctimas y además desestructura familias y rompe los vínculos sociales de las comunidades. En 2007 Guatemala tenía un millón y medio de migrantes (el 12% de la población total), el 90% de los cuales se encontraban en Estados Unidos. En El Salvador, el 29% de su población (2,9 millones de personas) había migrado y el 78% se encontraba en Estados Unidos. Y el 11% de la población hondureña había emigrado hacia el norte. Y Costa Rica tenía solo 100 000 personas en calidad de migrantes (el 2% de la población) (CEPAL 2009; Espino, 2009: 24).

La violencia transforma la manera en que las personas construyen sus vínculos sociales; la victimización y el temor al delito erosionan la confianza de las personas y el respaldo a medidas represivas que vulneran los derechos democráticos o bien la toma de la justicia por su propia mano, como los linchamientos.

La violencia afecta de manera particular a los jóvenes y a las mujeres y a los sectores más pobres de las sociedades centroamericanas. Los jóvenes porque son las principales víctimas y perpetradores de la violencia, a partir de las maras. Las mujeres porque la violencia machista que han sufrido también se ha transnacionalizado y se ha hecho más intensa, en las zonas fronterizas, vinculándose también al tráfico de personas. Las prácticas de feminicidio se han extendido de México a Centroamérica. Y los sectores más pobres y excluidos, porque como se ha explicado son más susceptibles de ser captados por el crimen organizado para participar en sus actividades, dado que es una manera de obtener dinero fácil e incluso un modo de insertarse en la sociedad, aunque sea a partir de actividades ilícitas.

En el ámbito social, los efectos de la violencia se manifiestan en la transmisión intergeneracional de la utilización de la violencia como medio de resolver los conflictos, la erosión del capital social, y una menor participación de la población en los procesos democráticos. (BID, 2000).

Además, la violencia destruye la convivencia ciudadana, dado que las percepciones de amenaza y la victimización de los ciudadanos han llevado a una situación que afecta dramáticamente la confianza y la utilización de los espacios públicos. Asimismo, se está produciendo un proceso creciente de espacios divididos por la violencia, lo que provoca una ruptura del tejido social, aumenta la desconfianza entre los grupos y en las relaciones sociales y debilita cualquier esfuerzo para fortalecer vínculos de pertenencia. Esta situación afecta la posibilidad de desarrollar una ciudadanía activa, dado que el miedo y la desconfianza impide la creación de un tejido social fuerte, capaz de hacer propuestas.

Se trata de una dinámica compleja, en que por una parte la sensación de inseguridad se ve amplificada por el tratamiento que hacen los medios de comunicación. Por otra, el crimen organizado y la tenencia de armas ligeras representan una amenaza permanente a la gobernabilidad, con un fuerte impacto social.

#### **4.3.1. Los linchamientos y la “limpieza social”**

Los linchamientos son la expresión de la incapacidad del Estado para proveer seguridad a la comunidad y es una consecuencia de la impunidad para quienes ejercen la violencia. Revela la desconfianza existente en la policía y los jueces, pero también cuán arraigada está la cultura de la violencia (Snodgrass, 2006). Tiene un componente colectivo, en el que la ausencia del Estado se cubre con una respuesta de la comunidad.

Los linchamientos son actos públicos de violencia colectiva contra presuntos autores de delitos (Snodgrass, 2002, 640). El linchamiento se ha instaurado como una práctica por la que se expresa, de forma ilegal, la petición ciudadana de justicia, en ausencia del Estado. Es un

fenómeno creciente en algunos países como Guatemala, que ha sido analizado en profundidad por autores/as como López García (2003), Rotenberg (2006), Snodgrass Godoy (2002).

Junto a esto, también ha aparecido la llamada limpieza social, que se refiere a la eliminación o expulsión de ciertas personas estigmatizadas por ser pobres o asociarse a la criminalidad, personas en situación de vulnerabilidad, pertenecientes a minorías marginadas. Pueden ser prostitutas, drogadictos o pequeños delincuentes (Cruz, 2011; Samayoa, 2011). La limpieza social es un crimen de odio, que a menudo goza de la inactividad de la sociedad y de las autoridades (PNUD, 2009).

#### **4.3.2. Violencia contra las mujeres y feminicidio**

La violencia contra las mujeres ha sido definida como “cualquier acto de violencia basado en el género que ocasione daño físico, sexual o psicológico a la mujer”<sup>11</sup> (A/47/38). Se puede manifestar de muchas formas incluyendo el abuso por parte de la pareja, la coacción sexual por parte de desconocidos, la violación como arma de guerra, la trata humana, el trabajo forzoso, la mutilación genital, las matanzas de honor, y abortos de selección de sexo y el infanticidio femenino. Las estadísticas sobre la violencia contra las mujeres raramente reflejan la magnitud del problema. La violencia de género es percibida como una cuestión privada y las víctimas no suelen denunciarlo porque sienten vergüenza o miedo a ser responsabilizadas.

##### *El concepto*

El feminicidio ha sido descrito con frecuencia como la expresión máxima de la violencia contra la mujer. El feminicidio se refiere a la victimización de mujeres a causa de su sexo. El libro de Jill Radford y Diane Russell *Femicide. The politics of women killing* es una de las principales referencias sobre el feminicidio. A partir de esa investigación se han desarrollado otras en varios países en el mundo, tomando en cuenta la diversidad cultural, de raza, de edad, en distintos momentos históricos, en distintos espacios públicos y privados, etcétera.<sup>12</sup>

Marcela Lagarde es una de las autoras que más ha trabajado en la definición y denuncia del feminicidio como un “crimen de odio contra las mujeres, que concluye en asesinato:

“Identifico algo más que contribuye a que los crímenes de este tipo se extienda en el tiempo: es la inexistencia del Estado de Derecho, que permite que se reproduzca la violencia sin límite y los asesinatos sin castigo.(...) El feminicidio es el conjunto de delitos de lesa humanidad que abarca los crímenes, los secuestros y las desapariciones de niñas y mujeres en un marco de colapso institucional. Se trata de una fractura del Estado de derecho que favorece la impunidad. El feminicidio es un crimen de Estado” (Lagarde 2006: 20).

El Departamento de Derechos Humanos de la Universidad San Carlos en Guatemala va un paso más allá con su definición del feminicidio al destacar las motivaciones socioculturales y las características específicas de los asesinatos de género:

“El feminicidio es el genocidio de las mujeres y sucede cuando se generan prácticas sociales que atentan contra la integridad, la salud, las libertades y la vida de las mujeres

---

<sup>11</sup> La violencia contra las mujeres se define en la Recomendación General nº19 de 1992 sobre la Violencia contra la Mujer aprobada por el Comité para la Eliminación de la discriminación contra la Mujer en su 11 período de sesiones. Documento A/47/38.

<sup>12</sup> Tan sólo el libro *Femicide. The politics of woman killing*, incluye estudios de Inglaterra, Estados Unidos, India. El libro *Femicide in Global Perspective* del 2001 (se cita su traducción al español del 2006) incluye referencias de Estados Unidos, México, Israel, China, Argelia, África del Sur, Canadá y Australia.

ocasionándoles daños realizados por conocidos y desconocidos, por violentos, violadores y asesinos individuales y grupales, ocasionales o profesionales, que conducen a la muerte cruel de algunas de las víctimas” (IDHUSAC citado en CEG, 2006b).

Las mujeres sufren la violencia, en el ámbito privado y público, y son utilizadas por las redes del crimen organizado para aterrorizar a sus adversarios, e imponer así su propia ley y orden, en las zonas marginales urbanas, o en las zonas fronterizas, donde las actividades ilegales son el denominador común. La impunidad tiene la doble consecuencia de dejar sin castigo a los responsables y estimular su actuación. Hay feminicidio cuando el Estado no ejerce su debida diligencia mediante la disposición de las condiciones de seguridad en los ámbitos públicos y privados y produciéndose muertes violentas (FIDH 2006: 27).

El feminicidio no es un fenómeno nuevo en la región. Innumerables expresiones de violencia contra las mujeres apoyadas por el Estado han sido registradas a lo largo de la historia, particularmente con las mujeres indígenas que han sido sistemáticamente violadas y forzadas a trabajar como esclavas. La violencia de género ha continuado siendo utilizada como un instrumento de control social por los regímenes militares que se impusieron en la región en la década de los setenta y ochenta y que se ha perpetuado después, con diversas expresiones. Pero sólo empezó a llamar la atención internacional a partir de los casos de asesinatos de género producidos en México. En los años noventa se produjeron una serie de secuestros y matanzas brutales de jóvenes mexicanas en las ciudades fronterizas de Ciudad Juárez y la Ciudad de Chihuahua. Investigaciones posteriores revelaron semejanzas preocupantes entre los casos, incitando a los activistas a definir los asesinatos como feminicidio, ya que el género parecía ser un motivo importante de las matanzas. El informe de Amnistía Internacional de 2003 *Muertes Intolerables* recogía esta situación y denunciaba 10 años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua. Entre las conclusiones del informe se resaltaba que los asesinatos victimizaban principalmente a mujeres jóvenes pobres que trabajan en las maquilas o en el sector informal de servicios; estas maquilas habían surgido para satisfacer las necesidades de una mano de obra barata empleada por las plantas multinacionales instaladas en el Estado de Chihuahua desde los ochenta. El informe estima que el 62% de las víctimas tienen entre 13 y 22 años y son de clase media y principalmente baja. Por lo menos un tercio de las víctimas son trabajadoras de las maquilas, mientras que la otra parte restante está compuesta por estudiantes, camareras, empleadas domésticas y amas de casa.

#### *Los datos*

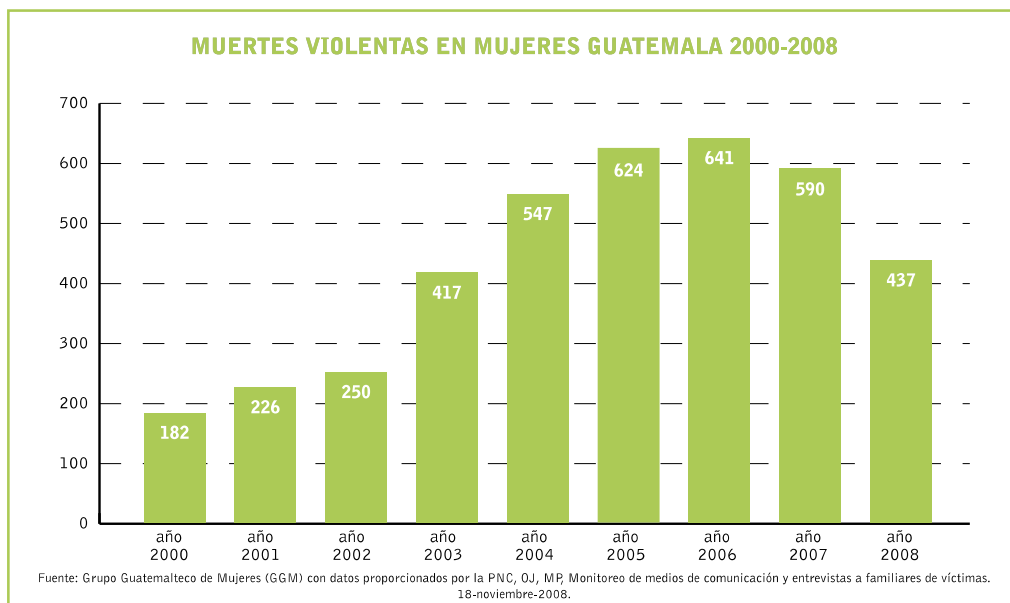
Aunque México ha recibido la mayor parte de la atención internacional, las tasas de feminicidio son más elevadas en Centroamérica y en particular en Guatemala.

La organización periodística CONNECTAS y el International Center for Journalist (ICJF) impulsaron un estudio sobre feminicidios en el Triángulo Norte en 2014, en el que señalan cómo este fenómeno no ha dejado de aumentar. Según datos de la INACIF/Medicina Legal y el Observatorio de la Violencia, entre 2009 y 2013 se han producido en Guatemala (3.577 muertes), en Honduras (2.502) y en El Salvador (2.337).<sup>13</sup> Según el Grupo Guatemalteco de Mujeres (GGM) las muertes violentas de mujeres en Guatemala han ido en aumento entre 2000 y 2007.

---

<sup>13</sup> Ver [www.connectas.org/feminicidios-en-el-triangulo-norte](http://www.connectas.org/feminicidios-en-el-triangulo-norte)





19 Organismo Judicial, Ministerio Público, Instituto Nacional de Estadística.

Fuente: Heinrich Böll Stiftung (2010), *Feminicidio: un fenómeno global. De Lima a Madrid*. Bruselas: Heinrich Böll Stiftung.

El Centro de Investigación del Crimen Organizado (InSight Crime, 2016) señala que siete de los diez países con las mayores tasas de feminicidios en el mundo se encuentran en Latinoamérica. El Salvador encabeza la lista con una tasa de 8,9 homicidios por 100 000 mujeres y Guatemala con un 6,3. Aunque se considera que los índices generales de violencia y abuso doméstico son los principales factores en las altas tasas de feminicidios, el crimen organizado también juega un papel importante. Como declaró la fiscal general de Guatemala, Thelma Aldana a *InSight Crime*, el 50% de las 854 mujeres asesinadas en Guatemala en 2015 fueron como resultado del crimen organizado (Yaboub, 2016).

Las mujeres sufren formas de trato cruel, inhumanas y degradantes antes de ser asesinadas. De este modo, los crímenes son “expresivos” en vez de solo “instrumentales” como lo son en el caso de los hombres, ya que señalan una serie de normas culturales que están enraizadas en una cultura patriarcal en la cual el trato degradante contra las mujeres es una práctica socialmente aceptada (Contreras, 2006).

Según el informe de Amnistía Internacional de 2005 *Ni protección ni justicia. Homicidios de mujeres en Guatemala*, los homicidios a mujeres llaman la atención porque son frecuentemente torturadas y mutiladas de igual manera que se hizo durante el período de la contrainsurgencia (AI, 2005b). Entre las víctimas se encuentran “estudiantes, amas de casa, profesionales, empleadas domésticas, trabajadores no cualificados, integrantes o ex integrantes de pandillas juveniles y prostitutas.” Como en los casos de Ciudad Juárez, las víctimas tienden a ser jóvenes – entre 16 y 30 – y de poco estatus socioeconómico. Muchas muestran señales del abuso sexual y como sostiene Angélica González de la Red de la No Violencia contra las Mujeres en una entrevista para el Centro de Relaciones Internacionales, “la mutilación de partes del cuerpo como los senos, la tortura y el abandono de [los cuerpos] en terrenos apartados son características de las matanzas” (Paterson, 2006). Las causas más comunes de muerte según los informes de la Policía Nacional Civil de 2004 en orden descendente de importancia son: armas de fuego (59%), arma blanca (17%), golpes (8%) estrangulación (4%) y por causas desconocidas (12%) (PNC citada en Muralles y Violeta,

2005: 57). Hasta muy recientemente, las matanzas en Guatemala han pasado desapercibidas. Las investigaciones en la escena del crimen son deficientes y el proceso legal es lento, la impunidad es casi total. Y esta situación no ha cambiado con el paso del tiempo y persiste en la actualidad.

#### *Los responsables*

El 99% de los casos de feminicidio son perpetrados por hombres. La victimización es “unidireccional” en estos casos, ya que los hombres son los autores de estos crímenes y las mujeres son objeto de agresión (ICCPG, 2006:8). El escenario muestra una dinámica de poder que llega a lo más alto del sistema, y que resulta en una “victimización secundaria” de estas mujeres por las instituciones designadas para protegerlas. La policía que culpa a las víctimas y sus familias, los investigadores criminales que invisibilizan los aspectos de género de estos asesinatos en los informes de autopsia y en los resúmenes de los casos, los jueces que no logran enjuiciar a los delincuentes y los políticos que se muestran resistentes a aprobar una legislación relevante son ejemplos de la falta de protección que el Estado les brinda a estas mujeres.

Según la opinión de diversos expertos y de las organizaciones de derechos humanos, los grupos de crimen organizado están detrás del creciente número de muertes violentas de mujeres. El crimen organizado y las actividades ilícitas que llevan a cabo relacionadas con el tráfico de drogas y armas, la trata de personas, el robo de coches, el secuestro, y el asalto de bancos tienen por objetivo perpetuar un estado generalizado de miedo en el cual pueden llevar a cabo sus actividades sin la interferencia de la policía o de la justicia. Las mujeres y niños han sido deliberadamente victimizados por el crimen organizado para crear ese ambiente de terror. El diplomático guatemalteco Arturo Soto ya en 2005, describía el fenómeno en una entrevista para el artículo “Brutal Killings Recall Counterinsurgency Tactics” como “un cóctel explosivo en el cual tasas de crimen vertiginosas, el narcotráfico y la proliferación de pandillas juveniles conocidas en Centroamérica como “maras” se combinan con aspectos culturales como una sociedad dominada por hombres y por la violencia doméstica” (Reyes, 2005).

También, el informe de Muralles y Violeta sobre el feminicidio presentado al Congreso Guatemalteco en 2005 destacó el papel del crimen internacional en las muertes de mujeres. Las autoras llamaban la atención sobre los comentarios del Procurador de Derechos Humanos (PDH) y de los representantes de la Policía Nacional Civil que implicaban a las maras y el crimen organizado como autores de los homicidios de mujeres. La Policía Nacional Civil estimó que aproximadamente el 21% de las mujeres víctimas fueron asesinadas por mareros, quienes portan armas y no piensan dos veces antes de tomar la vida de alguien (especialmente la vida de una mujer) en la lucha por sobrevivir. Según la PDH, las mujeres se vuelven las víctimas de la violencia pandillera en los siguientes escenarios:

“...los jefes de las maras ven a sus parejas como su pertenencia, pensamiento machista que posibilita quitarles la vida cuando éstas deciden cambiar de pareja o abandonar la relación; la posición de las mareras se torna más violenta cuando hay pugna inter e intramaras; en su actividad delictiva, matan a mujeres” (Muralles y Violeta, 2005: 69).

Es una opinión compartida por la Policía Nacional Civil. Sin embargo, la PDH va un paso más allá en su diagnóstico de la situación, señalando la naturaleza aparentemente organizada de algunas de las matanzas, las cuales demuestran una “cuidadosa planificación y un *modus operandi* que no es típico de las maras; [y] que el crimen organizado y las bandas de narcotráfico tienen mucha más participación en los asesinatos de mujeres” (PDH citado en

Murales y Violeta, 2005:70). Esta misma posición mantiene la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH, 2006). Asimismo, el informe *Feminicidio en Guatemala: Crímenes contra la Humanidad* presentado por la Unidad Revolucionaria de Guatemala (URNG) a la banca de la Asamblea Nacional es importante en el sentido que examina los diferentes actores acusados de feminicidio y analiza la credibilidad de su implicación en las matanzas de género basada en sus intereses y motivaciones conocidas. Aunque el informe no saque conclusiones firmes, destaca la opinión de varios expertos quienes creen que los asesinatos no pueden estar desligados del crecimiento de violencia que es el resultado de aumento del comercio de las drogas y del tráfico de personas. Esto se ha ido reforzando con el paso de los años, en el que el aumento de los asesinatos de mujeres coincide el período en que la región se ha convertido en el principal corredor para el tráfico de drogas con destino a los Estados Unidos. Los feminicidios representan sólo una fracción de la escalada de asesinatos que afecta al Triángulo Norte, sin embargo, ambos fenómenos están estrechamente vinculados. Las mujeres asociadas a las bandas, bien por lazos familiares o por relaciones con los miembros de la banda, pueden convertirse en blanco de sus rivales. Y con frecuencia, la violación y brutal ejecución de mujeres es utilizada como táctica para atacar a sus enemigos, tiene un poder simbólico (Fox, 2012). Como señalaron Rigoberta Menchú y Jody Williams, ambas premio Nobel de la Paz, en el informe *From Survivors to defenders: Women confronting Violence in Mexico, Honduras and Guatemala* (2012): “La guerra contra las drogas se ha convertido en una guerra contra las mujeres”

Para algunos autores, el asesinato de mujeres en Guatemala puede ser visto como un vestigio de la guerra civil, dado que muchas de las técnicas de la violencia de género (la violación, mutilación, ahorcamientos etc.) que fueron enseñadas como parte de las tácticas de contrainsurgencia están siendo utilizadas con las víctimas de feminicidio de hoy. Como señala Alba Maldonado, miembro del Congreso en Guatemala en una entrevista con la agencia *Inter – Press Service News*:

“la desmovilización de miles de ex soldados de las Fuerzas de Seguridad al final de la guerra sin programas para su reinserción en la sociedad y su readaptación a la vida civil y las más de dos millones de armas de fuego en su posesión, son factores que han jugado un papel importante en la ola de asesinatos brutales de mujeres” (Reyes, 2005).

Es más, la impunidad casi total que caracteriza los asesinatos parecería insinuar la implicación de las fuerzas de seguridad y la complicidad del Estado. Además, como afirma el Centro para la Acción legal en Derechos Humanos (2005):

“La ausencia de castigo para los victimarios de violencia sexual y tortura contra las mujeres, el abandono a la construcción y cambio de la institucionalidad que permitió la comisión de la violencia contra las mujeres, la falta de voluntad política del Estado para proteger la vida de las mujeres, ha permitido las condiciones que las personas que aprendieron de la vivencia de la guerra –sea esto porque fueron victimarios o porque vieron de niños o jóvenes estos hechos como algo normal- reproduzcan la violencia del pasado y la focalicen de nuevo en las mujeres” (FIDH 2006: 27)

También entre los responsables de los asesinatos de mujeres se ha señalado a los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS), según la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH, 2006). Los CIACS son cuerpos de seguridad que tienen vínculos con la policía nacional civil, el ejército y redes del crimen organizado, que durante la guerra participaron en operaciones de inteligencia y violencia selectiva. El fin de la guerra y los acuerdos de paz no lograron dismantelar de manera significativa estas estructuras, las

cuales subsisten en la actualidad y han logrado permear el aparato de seguridad y la administración de la justicia. En su visita a Guatemala, la Relatora sobre violencia contra la mujer de la Naciones Unidas, señaló que “Los actos de violencia perpetrados impunemente por grupos clandestinos de seguridad vinculados a la delincuencia organizada han aumentado la inquietud sobre seguridad, en particular por su alarmante parecido con las actividades contrainsurgentes” (FIDH 2006: 33). A pesar de varios intentos para investigar a las CIACS, hasta la fecha no se ha realizado.

### *Las respuestas*

La comunidad internacional ha jugado un papel relevante en la toma de acciones para frenar el feminicidio. Durante una década de trabajo se ha realizado incidencia y presión política en el plano internacional y nacional, implicando a organizaciones locales e internacionales, involucrando a personajes públicos que tengan un gran impacto mediático y desarrollando iniciativas conjuntas que pongan freno a un fenómeno que supone una amenaza a la seguridad regional, una violación de derechos humanos y un obstáculo para lograr el desarrollo.

En 2004, Naciones Unidas empezó a prestar atención a la situación de las mujeres en Guatemala y envió, entonces, a la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, Yakin Ertuk, para hacer un diagnóstico sobre el terreno. Un estudio de Amnistía Internacional sobre el feminicidio se publicó en el mismo año e incluía recomendaciones concretas para funcionarios y legisladores. El informe fue seguido por otro estudio importante presentado al Congreso, y el más completo hasta la fecha, el cual examinaba los motivos y los sospechosos en los casos de feminicidio. La impunidad es un escollo importante que habría que resolver en relación con el feminicidio ya que un 82% de los casos siguen sin resolver.

En 2006 legisladores guatemaltecos, mexicanos y españoles se reunieron para hablar de maneras de trabajar conjuntamente a través de una red interparlamentaria contra el feminicidio. También en 2006, el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) hizo patente la inacción del gobierno guatemalteco en conexión con los casos de feminicidio en su informe de país. En el mismo año, 117 miembros del Congreso americano firmaron una carta instando al Departamento del Estado estadounidense a apoyar acciones orientadas a abordar y frenar las matanzas de género. La Resolución Solis, aprobada por la Cámara de Representantes de Estados Unidos en 2007, condenaba las matanzas y fomentaba la cooperación legal y técnica entre Estados Unidos y Guatemala / México para poner freno a las mismas.

Sin embargo, los logros alcanzados hasta el momento son escasos. Las tasas de feminicidio siguen aumentando, a pesar de las acciones adoptadas. En Guatemala los resultados han sido también escasos, a pesar de los numerosos compromisos internacionales adquiridos. Se han creado varios cuerpos policiales especializados en la violencia de género y en el feminicidio, pero éstos carecen de apoyo político para realizar su mandato. En el 2000 se creó la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Contra las Mujeres (CONAPREVI) pero el presupuesto que se le asignó en el período 2004–2014 fue muy insuficiente para llevar a cabo el Plan Nacional de Prevención y Erradicación Intrafamiliar y contra las Mujeres (PCANOVI). En 2005, el gobierno creó la Comisión para el Abordaje del Feminicidio para evaluar cómo las instituciones estatales podrían trabajar conjuntamente para abordar los niveles crecientes de feminicidio. Aunque inicialmente este paso fue favorablemente valorado, Amnistía Internacional manifestó su preocupación con respecto a cómo “otra estructura institucional mejorará la coordinación entre las instituciones estatales responsables de la prevención, investigación y prosecución de los asesinatos de mujeres y

niñas” (AI, 2006:11). La aprobación de la reforma del Código Penal Guatemalteco que combatiría la violencia de género y el feminicidio por extensión al criminalizar la violencia doméstica en 2006 todavía no se ha implementado. Por lo tanto, a pesar de las muchas iniciativas que se han puesto en marcha, parece ser que el feminicidio y la violencia de género solo serán abordados cuando exista la voluntad política y se garantice la coordinación eficiente de las numerosas leyes e instituciones del país.

Guatemala y El Salvador aprobaron leyes en 2008 y en 2010 respectivamente, dando un especial estatus jurídico al crimen y la violencia hacia las mujeres en general. Pero esto no ha servido para frenar los asesinatos. La impunidad de los asesinatos se sitúa en el 90% o más en Guatemala y el Salvador (Fox, 2012). El 26 de febrero de 2016 se emitió la primera condena por esclavitud doméstica y sexual como crímenes de lesa humanidad, en el caso conocido como “Sepur Zarco” en Guatemala. Esto sentó un precedente para las víctimas de estos crímenes que puede tener una importante influencia en la región tal y como plantea la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH).

## **5. RESPUESTAS A LA VIOLENCIA TRANSNACIONAL**

---

### **Introducción**

Las respuestas a la violencia transnacional no pueden enmarcarse sólo a partir de los patrones clásicos de seguridad ciudadana o comunidad política dado que estas categorías no permiten entender las nuevas dinámicas emergentes sobre la violencia en el contexto de la globalización. Aunque la violencia se manifiesta en el espacio local, es difícil que pueda tener éxito una política de seguridad pública de alcance esencialmente nacional ante una violencia cuyos vínculos y ramificaciones se extienden más allá de los confines de los países centroamericanos y de la propia región. Es preciso identificar los elementos que han contribuido a la transnacionalización de la violencia y como se ha manifestado esto en el ámbito local y global para poder dar las respuestas adecuadas.

Los actores responsables de esta violencia son múltiples y diversos y actúan fuera de los marcos institucionales nacionales o regionales. Por ello se requiere un enfoque sistémico, que combine factores locales y globales en la búsqueda de respuestas a esta violencia transnacional. Para ello es preciso abordar por qué los países del Triángulo Norte se han convertido en un lugar favorable para la expansión y el crecimiento de las actividades ilícitas ligadas al narcotráfico, al tráfico de personas y armas. Las causas que se han apuntado en capítulos anteriores combinan elementos locales relacionados con el legado de las guerras, la ubicación geográfica, la fragilidad institucional y la pobreza y exclusión, con factores globales que han favorecido la expansión del narcotráfico, del tráfico de armas y personas.

Como plantea el informe *Memorando de Políticas sobre Seguridad Regional* realizado por FLACSO-Secretaría General (2009), el control y limitación del crimen organizado transnacional demanda políticas de Estado; mayores niveles de coordinación interestatal; el fortalecimiento institucional a nivel nacional y supranacional y coordinación entre ambos. También se requiere de más participación de la sociedad civil para superar los déficits de gobernabilidad democrática. Asimismo, reforzar el imperio de ley y el Estado de derecho, así como la modernización y la profesionalización de la inteligencia y las policías. Todo ello permitirá desarrollar la integración social y la convivencia democrática y hacer frente a la violencia.

Pero, además, es necesario avanzar hacia un análisis integral, evidenciando la interrelación e interdependencia entre los diversos factores, y reconociendo las especificidades de cada uno. Si las reformas y las respuestas a la violencia no son generadas desde una perspectiva sistémica, con una definición de prioridades específicas, es posible que los avances en un

área, sean contrarrestados por deficiencias en otras (Dammert 2013:189-190; PNUD, 2013). Como plantea Anna Glenda (2013):

“El abordaje de los temas de seguridad en la región requiere atender los múltiples factores y fenómenos estructurales que contribuyen a la inseguridad y a las diversas formas de violencia. Ello implica promover estrategias comprensivas y una atención multisectorial (diversos niveles de gobiernos, instituciones públicas y privadas, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, entre otros) e interinstitucional (policía, sistemas de justicia, ministerios de educación, salud, trabajo, municipalidades, entre otros) que permita la efectiva articulación y coordinación de las acciones e intervenciones” (Glenda 2013: 349).

Como plantea Garzón (2013), cuando se pone el acento en investigar delitos específicos como homicidios, secuestros, o extorsión, en lugar de las estructuras criminales, hay dificultades para llevar a cabo investigaciones complejas, dado que los diferentes casos, están fragmentados y desconectados. Es muy importante realizar un análisis del funcionamiento de las instituciones de control relacionadas con la migración, los impuestos y el flujo de capitales, entre otros asuntos.

Algunas premisas a tener en cuenta:

1. Los países pobres, con fragilidad institucional son más vulnerables y susceptibles de ser penetrados por las redes del crimen organizado, a partir de la corrupción y de la coerción. Pasan así a convertirse en una pieza más de las cadenas transnacionales de tráfico de drogas, personas y armas.
2. La pobreza y exclusión en la que viven los centroamericanos con altas tasas de desigualdad, crean el caldo de cultivo para que una parte de la población joven, sea susceptible de ser captada por el crimen organizado.
3. La existencia de espacios desregulados, como los paraísos fiscales que permiten el blanqueo de capitales, son uno de los factores que alimentan el narcotráfico, el tráfico de personas y armas. Sería necesario un pacto global para la regulación y control de las transacciones financieras.
4. La guerra contra las drogas se ha traducido en respuestas militarizadas, que han sido ineficaces y han provocado más violencia y sufrimiento.
5. La militarización de las fronteras para evitar el paso de los migrantes, ha reforzado el papel del ejército en las tareas de seguridad ciudadana y ha favorecido el surgimiento de mafias, que negocian con las personas como si fuesen mercancías con las que lucrarse, cuando intentan llegar a los Estados Unidos.

### **Pasar del discurso y reflexión a la toma de acciones**

Aunque existe un consenso sobre los desafíos que supone la expansión del crimen organizado en América Latina y en Centroamérica, y se han promulgado diversas declaraciones reconociendo la importancia de abordar urgentemente este fenómeno de forma cooperativa entre los países, estos discursos raramente van acompañados de medidas o de acciones concretas. Se han llegado a ciertos acuerdos en el ámbito bilateral, pero predominan los desacuerdos y la desconfianza en el ámbito regional. Las acciones se remiten a instancias con escasas posibilidades de actuar (Garzón, 2013:18).

1. Desmantelar las estructuras del crimen organizado, yendo más allá de la detención del jefe de la organización, identificando también a los sectores implicados, como oficiales corruptos, hombres de negocios o políticos implicados en esta actividad.
2. Promover estrategias diferenciadas según los grupos relacionados con el crimen organizado (cártel, sicarios, intermediarios,) que suponen diferentes modelos de intervención.
3. Adoptar medidas preventivas dirigidas a reducir las dinámicas locales del mercado de las drogas ilícitas.

4. Mejorar la coordinación bilateral para las deportaciones de criminales violentos e implementar programas de reintegración de los deportados cuando regresan a su país de origen.
5. Ratificar e implementar el Tratado sobre el Comercio de Armas, para interrumpir el flujo de armas a partir del mercado negro. (Garzón y Olson, 2013: 18).
6. Es necesario que las operaciones contra las organizaciones del crimen organizado se centren en los eslabones de mayor productividad, los intermediarios que facilitan las transacciones con el mundo legal, así como los funcionarios corruptos que garantizan la impunidad (PNUD, 2013: 88).

En este capítulo se presentan algunas de las respuestas que se han dado a la violencia, desde la prevención a la reforma de la justicia y de las fuerzas policiales, hasta el papel que ha jugado la cooperación internacional. Se tratan de respuestas con un impacto limitado, dado que no existen marcos de actuación globales que permitan intervenir sobre estas dinámicas transnacionales. Sería preciso un pacto global, que incorporase elementos de prevención, atención y coerción en las estrategias para abordar la violencia transnacional.

### **5.1. Los enfoques para la prevención de la violencia**

La prevención de la violencia debe entenderse como el conjunto de medidas orientadas a evitar que ocurran hechos violentos y, en el caso de que ocurran, restaurar los daños causados, promoviendo la rehabilitación del perpetrador y reducir las posibilidades de que vuelva a ocurrir (Interpeace, 2011).

Los enfoques preventivos deben orientarse a contrarrestar la violencia contra los sectores más vulnerables, la exclusión y la criminalización de los movimientos sociales. El desafío es lograr la construcción de enfoques incluyentes (Gottsbacher, 2013: 8).

Los enfoques para la prevención de la violencia se basan en la prevención del comportamiento violento y el control social (acciones policiales) que se ejerce sobre los individuos que han llevado a cabo actos violentos. Las acciones que van dirigidas a reducir los actos de violencia comprenden una serie de programas que van desde la prevención al control. Los programas van dirigidos hacia la población en general con el fin de evitar conductas violentas, aunque hay algunos específicos que se dirigen hacia colectivos de alto riesgo o hacia aquellos individuos que ya han tenido conductas violentas.

La prevención de la violencia, es en general, más eficiente que las acciones de control de la violencia. Para ello, es necesario contar con información oportuna y desagregada tanto de los tipos y nivel de violencia en el ámbito local, nacional y global, así como de los factores principales de riesgo dentro de una comunidad.

La prevención se puede entender de distinta manera en función del enfoque con el que se analice la violencia. Entre los enfoques de prevención de la violencia destacan: el enfoque de desarrollo, el enfoque de derechos humanos, el enfoque sociológico y criminológico, el enfoque de transformación de conflictos y el enfoque epidemiológico.

*El enfoque de desarrollo*, considera la violencia como una amenaza para la democracia y el desarrollo económico, propone reformas institucionales y “reajustes” económicos para reducirla y prevenirla.

*El enfoque de derechos humanos* se centra en la violencia política e institucional y permite monitorear las acciones del Estado y denunciar los abusos. Se centra en el papel del Estado para promover y proteger los derechos de los ciudadanos a vivir en libertad y con seguridad.

*El enfoque sociológico y criminológico* se orienta a las causas estructurales que producen la violencia y a sus manifestaciones.

*El enfoque de transformación de conflictos* aborda el análisis de sus causas estructurales y el restablecimiento de las relaciones entre los actores involucrados en los planos personal, relacional, estructural y cultural.

*El enfoque epidemiológico* ha sido impulsado principalmente por la Organización Panamericana de la Salud (OPS). La epidemiología concibe la violencia como un problema de salud pública puesto que causa muerte o invalidez, e incrementa el consumo de drogas ilícitas. Se identifican los factores de riesgo más importantes para una comunidad determinada, y se proponen intervenciones públicas para prevenir la violencia y reducir su frecuencia. El enfoque epidemiológico enfatiza una combinación de estrategias múltiples en extensos grupos de población, en los que se identifican los factores de riesgo y se diseña una intervención temprana. Los principales factores de riesgo pueden proceder del entorno individual o social, e incrementan la probabilidad de que se produzca un hecho violento, aunque no sean la causa última del mismo.

Este enfoque propone que es necesario reducir los factores de riesgo que aumentan las probabilidades de que exista la violencia. Y estos factores pueden ser de proximidad (el acceso a las armas y drogas) o estructurales (relacionados con la pobreza y marginalidad); o bien puede definirse como factores individuales (violencia, abuso o agresión), familiares, sociales y contextuales (pobreza y falta de oportunidades) (Zuñiga, 2007: 142).

Entre los factores estructurales de riesgo para la violencia en América Latina se mencionan los siguientes (Buvinic y Orlando, 2002):

1. La desigualdad de ingresos, activos y oportunidades. La desigualdad afecta las oportunidades a las que tiene acceso cada individuo y el beneficio esperado de cometer actos violentos contra la propiedad. La extrema desigualdad en la distribución de la renta, el acceso a la educación y los activos productivos sigue caracterizando a las sociedades centroamericanas. La reducción de la pobreza no ha significado un descenso de la desigualdad. Las profundas diferencias en el acceso a los diferentes activos generadores de renta y de movilidad social, como la educación y el conocimiento, la tecnología, el capital y la tierra, son un factor de riesgo a tener en cuenta para prevenir la violencia. Se debe dar prioridad a las políticas destinadas a reducir la desigualdad en América Latina, en especial las que se refieren al incremento del acceso a la educación primaria y secundaria, el mejoramiento de la calidad educativa dentro de las escuelas públicas y políticas para la reducción de las disparidades de ingresos regionales y sectoriales.
2. En segundo lugar, la pobreza, que, aunque no es causa directa de la violencia, puede generar percepciones de privación y contribuir a situaciones de hacinamiento y alta densidad poblacional, todos ellos factores de riesgo de la violencia.
3. Otro factor de riesgo es el desempleo y la deserción escolar juvenil. La tasa de desempleo es mayor entre las mujeres y los jóvenes. Además, se ha producido un aumento del empleo en los servicios y en el sector informal, lo que revela que persisten los problemas de calidad del empleo, y que los mercados de trabajo se caracterizan por una fuerte presencia del trabajo precario, mal retribuido, y sin cobertura de la Seguridad Social. En conjunto, según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), casi uno de cada dos trabajadores urbanos se ubica en el sector informal, que representa el 48,5% del empleo urbano total, con un porcentaje más elevado para las mujeres (51,4%). Entre 2000 y 2005, la mitad de los nuevos empleos se crearon en el sector informal, por lo que la estructura "dual" del mercado de trabajo no se modificó. Entre 1990 y 2003, la tasa de desempleo juvenil aumentó del 10% al 23%. En 2006, el nivel de desempleo en el grupo de edad 15-24 años era del 19,7% y del grupo de edad entre 25 y 29 años, de un 12%. Puesto que la mayor parte de los crímenes son cometidos por jóvenes, la falta de oportunidades laborales y en la escuela hacen particularmente vulnerables a los jóvenes para ser atraídos por las redes de narcotráfico o ingresar en una pandilla juvenil.



Entre las estrategias de prevención social de la violencia están los programas que ofrecen incentivos a los jóvenes para terminar sus estudios. Es especialmente importante incrementar la vinculación entre la escuela secundaria y las necesidades del mercado de trabajo. Los programas comunitarios de tutelaje o actividades especiales dirigidas a los adolescentes de alto riesgo pueden contribuir a la reducción de la violencia. La sociedad civil puede apoyar acciones de prevención temprana de la violencia que proveen asistencia a los niños y jóvenes. Algunos de los proyectos y programas de buenas prácticas han demostrado que para fortalecer la resiliencia de los jóvenes son importantes los siguientes factores (Dowdney 2005: 184-185):

1. Los proyectos de prevención y rehabilitación necesitan estar vinculados a la comunidad, dado que los jóvenes se incorporan a grupos armados en la comunidad en la que han crecido.
2. Los proyectos de prevención y rehabilitación deben responder a factores de riesgo e influencias externas que son generalizadas en su entorno y atender a las necesidades específicas de los jóvenes.
3. Se debe incorporar a los miembros de la familia inmediata y ofrecer a los jóvenes modelos positivos fuertes para que cuenten con paradigmas de éxito.
4. Los programas de prevención y rehabilitación deben integrar a todos los jóvenes.
5. Es importante que los programas de prevención y reintegración ofrezcan alternativas económicas, además de educación, dado que las redes del crimen organizado ofrecen a los jóvenes una forma rápida y segura de ganar dinero.
6. Se debe incluir también apoyo psicológico para los trastornos de estrés-post-traumático.

Se debería aprovechar la experiencia que ya existe en los proyectos de prevención y rehabilitación para el diseño de nuevos programas (Dowdney 2005: 184-185).

Un estudio realizado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y el Centro de Estudios y Programas Interamericano (CEPI) en 2007 planteó que los programas para prevenir la violencia en las pandillas juveniles deben ser integrales e incluir acciones dirigidas a la prevención, la rehabilitación y la reinserción. Entre las recomendaciones que hace el estudio de CEPI (2007) están:

1. Crear programas de prevención escolares y comunitarios que estén también basados en un sentido comunitario;
2. Desarrollar mecanismos apropiados y orientados de aplicación de la ley que respeten los derechos humanos y el debido proceso legal, y que estén coordinados con los programas escolares y comunitarios;
3. Promover apoyo político y financiero para llevar a cabo programas de rehabilitación que permitan reducir los daños;
4. Desarrollar incentivos y alternativas para los jóvenes que quieren abandonar las pandillas;
5. Cambiar el discurso sobre las pandillas que las criminaliza para abordarlo desde una perspectiva de “abusos de los derechos humanos”;
6. Institucionalizar un método confiable y estandarizado para el monitoreo y recolección de datos sobre las pandillas en Estados Unidos, México y Centroamérica;
7. Crear foros multisectoriales transnacionales, regionales, nacionales y locales para intercambiar información y recursos, así como la implementación de políticas y programas para enfrentar los problemas asociados con el crecimiento y transnacionalización de las pandillas;
8. Apoyar la participación y capacitación de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con pandillas y jóvenes en riesgo.
9. Realizar investigaciones para entender mejor el impacto de la migración en la incidencia de violencia de pandillas. Examinar el impacto de las deportaciones en la zona que comprende a México, Centroamérica y Estados Unidos sobre los índices de

criminalidad y la incidencia de violencia pandillera en los países que deportan como en los que reciben.

10. Aumentar la conciencia entre periodistas y medios en general acerca de la responsabilidad ética de ofrecer una información sobre las pandillas que no sea sensacionalista y que explique el origen de estos grupos.

Por su parte, Estados Unidos ha impulsado algunas medidas para abordar la cuestión de las maras, desde un enfoque fundamentalmente de seguridad nacional. El Departamento de Justicia y el Departamento de Seguridad Nacional (Homeland Security) están implicados en las acciones.

Otro de los programas preventivos de gran importancia son los relacionados con la cultura y educación para la paz, que pueden ser impulsados desde la escuela, las organizaciones sociales y los medios de comunicación, para capacitar en la resolución pacífica de los conflictos, así como llevar a cabo programas de mediación para resolver las disputas y los intereses contrapuestos. Estos programas tienen también una gran relevancia en la violencia contra las mujeres. Son necesarios programas que cuestionen la violencia contra las mujeres, eliminen los estereotipos sexistas de los textos escolares, valoricen el papel de las mujeres en la sociedad.

Los programas impulsados desde los medios de comunicación que persiguen el cambio de actitudes y valores y concienciar a la población sobre la resolución pacífica de los conflictos. Han dado buenos resultados las campañas informativas interinstitucionales (sector salud, sector educativo, municipios, etc.) a partir de las redes locales comunitarias.

Los programas orientados a regular el tráfico de armas. La disponibilidad de armas junto con el consumo de alcohol son dos de los factores de alto riesgo en la violencia.

En la definición de las políticas públicas en materia de seguridad otro elemento importante ha sido la implicación de la ciudadanía en el control y prevención del delito. Pero esta implicación ha sido efectiva cuando ha servido para fortalecer la participación comunitaria ligada a iniciativas sociales de educación, salud, vivienda, etc. de los sectores excluidos. Sin embargo, en ocasiones esta participación ha derivado en linchamientos, cuando la confianza en las fuerzas policiales es muy baja, lo que ha supuesto un resquebrajamiento de los valores de convivencia democrática.

Otro enfoque de prevención de la violencia ha sido el impulsado desde las redes de sociedad civil en el marco del *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC) con presencia de 15 regiones del planeta y de la Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Prevención de Conflictos coordinada por CRIES<sup>14</sup>. Parte de la concepción de que la sociedad civil puede contribuir a la prevención de conflictos y a la reducción de la violencia, impulsando iniciativas de diplomacia ciudadana y atenuando el impacto de la violencia. Pueden desarrollar y participar en mecanismos de alerta temprana por su capacidad de interlocución en el ámbito local, nacional e internacional y evitar así una escalada de violencia (Serbin, 2007: 29). Este enfoque recoge los principales análisis y aportes sobre prevención de conflictos impulsados desde Naciones Unidas. Entre las propuestas que se mencionan para Centroamérica (Aguilera, 2007b, 69) se encuentran los programas de capacitación sobre análisis y resolución de conflictos, con el objetivo de favorecer el fortalecimiento del tejido asociativo; prácticas de resolución de conflictos en el ámbito municipal; promover la construcción de redes que operan nacional y regionalmente, como por ejemplo, la Red Centroamericana para la Construcción de la Paz y la Seguridad Humana.; la creación de observatorios sobre la conflictividad, con mecanismos de alerta temprana, que permitan detectar las situaciones de conflicto y sugerir

---

<sup>14</sup> Más información en la página web de CRIES: [www.cries.org](http://www.cries.org) y en [www.gppac.net](http://www.gppac.net)

acciones de prevención. Fortalecer el Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), así como la propuesta de reforma del Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica, a fin de mejorar su capacidad de servir como instrumento regional para el tratamiento de las amenazas.

## **5.2. Las medidas punitivas**

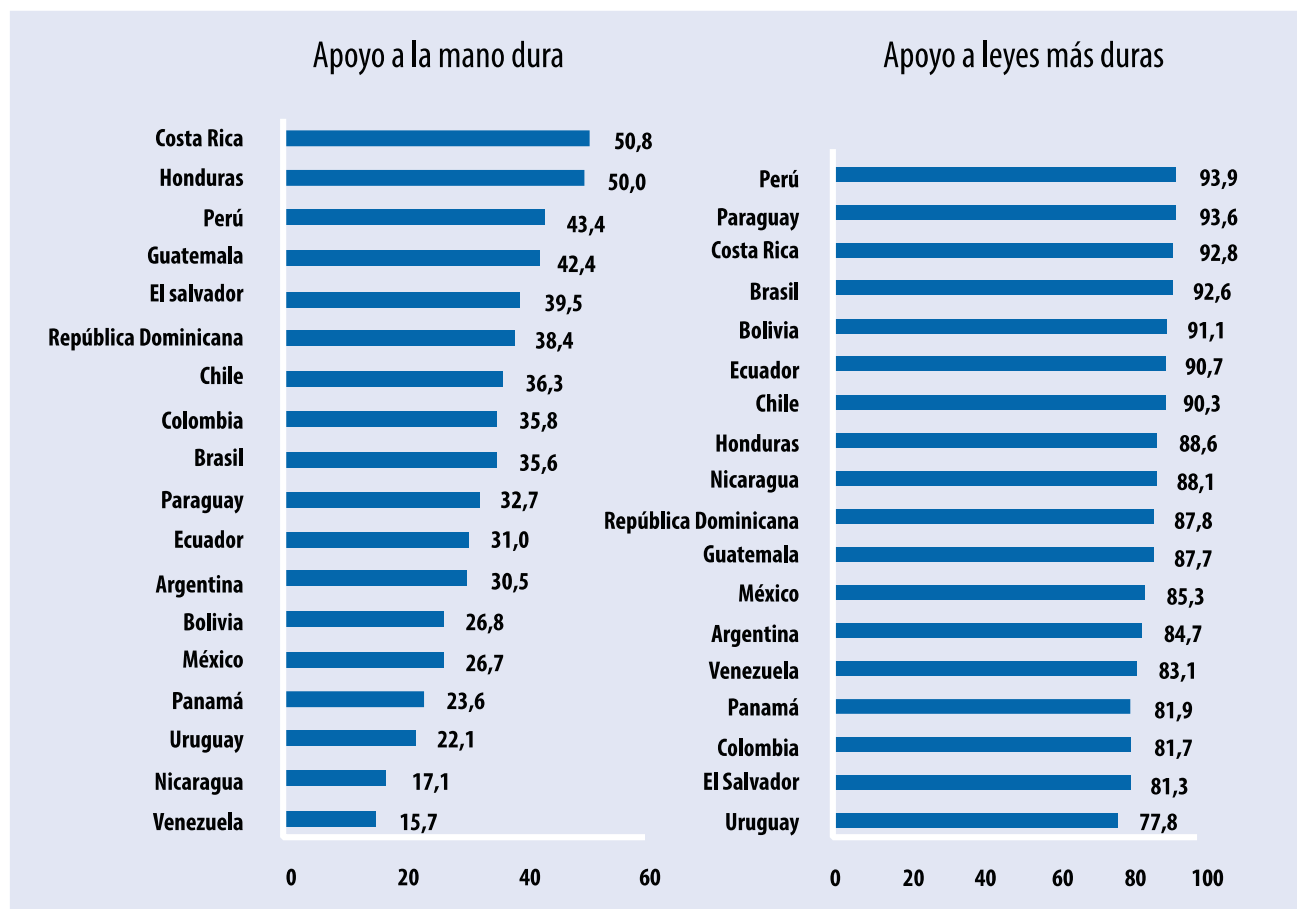
Ante el aumento de la violencia en la región y especialmente en los países del Triángulo Norte se observa un incremento de las medidas punitivas en el ámbito nacional y local y en el plano regional se ha optado por la militarización de la respuesta, que ha dado a las Fuerzas Armadas un gran protagonismo.

Las respuestas gubernamentales han sido fragmentadas y de carácter represivo, concentrándose en la fuerza militar y policial. Las medidas de mano dura gozan de una gran popularidad, pero no sólo no resultan efectivas, sino que socavan los avances democráticos logrados en los últimos años en la región. Estas políticas, a menudo de signo populista están respaldadas por un amplio espectro de fuerzas políticas desde la derecha hasta la izquierda, y se caracterizan por la utilización de prácticas muy violentas y el uso de medidas de fuerza, como un modo de reducir la violencia. La incapacidad de algunos gobiernos, para contener la violencia ha llevado al surgimiento de acciones que pretenden sustituir a la justicia, como los linchamientos, las patrullas civiles armadas o las empresas de seguridad privada, o la pretensión por parte de los grupos asociados al crimen organizado de imponer “su orden”. Estas respuestas minan el Estado de Derecho, en una espiral de violencia e impunidad que permea a diversos grupos sociales.

Se han privilegiado medidas punitivas a través de la policía y los juzgados. Se ha abordado desde un modelo tradicional policía-justicia-prisión que enfatiza la represión. 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 Escoba<sup>7</sup>. La reimposición de la pena de muerte en Guatemala es otro ejemplo de esto.

Gráfico 7

Porcentaje de apoyo a la mano dura y otras leyes como la mejor manera de enfrentar la delincuencia



Fuente: LAPOD-PNUD (2012)

El gráfico muestra un apoyo generalizado en Centroamérica a las medidas de mano dura y al endurecimiento de la legislación. Este enfoque de carácter represivo tiene un gran impacto social, dado que actúa sobre las personas, victimizándolas y elude abordar las raíces de la violencia.

El hecho que los gobiernos centroamericanos utilicen políticas legislativas represivas, militaristas, policiales y de encarcelamiento para enfrentar la violencia armada organizada, ha ocultado la necesidad de ir a las raíces del problema. Además, en las zonas donde se han aplicado este tipo de políticas, las estadísticas de la salud pública no muestran que se hayan reducido las tasas de homicidios por armas de fuego. Las acciones gubernamentales, cada vez más militarizadas, han llevado a un aumento de la violencia de los grupos armados como respuesta a la acción gubernamental.

Las políticas de mano dura no han funcionado, sino por el contrario han aumentado la criminalidad en Centroamérica (Fernández de Castro y Santamaría, 2007: 64-65; Ten Velde, 2012:22; ONUDD, 2012a). Además, fomentaron el uso de estrategias de corte militar dentro de la policía, que privilegiaron el encarcelamiento frente a otras medidas (Ungar, 2009)

Así, lo señala el Informe sobre *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de 2009* realizado por la OEA y el CIDH que destaca que las medidas autoritarias en la región no han contribuido a una mayor seguridad de las personas y de sus derechos y, por el contrario, el uso de la fuerza fuera de los marcos legales y los estándares internacionales, sumado a la incapacidad de las instituciones para enfrentar el crimen la violencia de forma eficaz. Durante 2011 el

gobierno de Honduras y El Salvador han aprobado una ley que autoriza la participación de los militares en las tareas de seguridad ciudadana.

En Guatemala la utilización de los militares en tareas de seguridad ciudadana ha aumentado considerablemente. Desde 2010, el gobierno declaró Estado de sitio en varias ocasiones, que han ido acompañadas de limitaciones en los derechos civiles bajo la orden de ley marcial y el aumento del poder de las Fuerzas Armadas para interrogar a aquellas personas sospechosas, sin garantías. El 30 de junio de 2012, la Brigada Especial de Operaciones de Selva fue presentada, como una unidad que opera en el Petén para proteger la frontera entre Guatemala y México del narcotráfico. Esta brigada está integrada por 500 miembros del batallón de infantería y 300 miembros adicionales de los *kaibiles*. La inclusión de los *kaibiles* fue muy controvertida, dado que esta unidad es conocida por los terribles abusos a los derechos humanos que cometieron durante la guerra civil (Contreras, 2012). La sociedad civil mostró su preocupación por la militarización de la sociedad, bajo el argumento de la lucha contra el narcotráfico.

Además, la utilización de la declaración de Estado de emergencia ha servido para realizar tareas represivas, en la supuesta lucha contra el narcotráfico. Pero al mismo tiempo, se ha utilizado para acallar a otras voces ciudadanas. Por ejemplo, en Guatemala se ha construido una nueva sede de la policía militar, en una zona en la que había una gran oposición vecinal al establecimiento de una planta de cementos. (Ten Velde, 2012:23).

El gobierno de El Salvador de Sánchez Cerén pretende reducir el repunte de la violencia que se ha producido en 2015. El fiscal general de El Salvador, Luis Martínez ha emitido durante el mes de agosto 300 órdenes de captura contra pandilleros acusados de terrorismo, por su participación intelectual y material en el boicot del transporte que causó la muerte de 11 empleados y cuatro heridos y 30 millones de dólares de pérdidas económicas.

En el informe del PNUD, *Desarrollo Humano en América Central 2009-2010* se destaca la necesidad de contar con políticas adecuadas para enfrentar la violencia y la criminalidad, “políticas de mano inteligente” en contraposición a las medidas de mano blanda o las políticas de “mano dura”. La prevención de la criminalidad y la violencia se consideran una oportunidad indirecta para promover el desarrollo humano y fortalecer la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos como plantea el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos (OEA y CIDH, 2009: 22).

Existe un cierto consenso en los análisis sobre la ineficacia de estas medidas de mano dura y como éstas han resultado incluso contraproducentes provocando más violencia. Sin embargo, esto no ha impedido que los gobiernos centroamericanos hayan mantenido este enfoque, que ha gozado de apoyo popular y ha dado buenos réditos políticos. Esto se ha visto favorecido también por una aproximación similar en el ámbito regional e internacional. La aproximación de Estados Unidos al fenómeno del narcotráfico, como guerra contra las drogas y el reforzamiento de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico y el tráfico de personas, forma parte del mismo enfoque militarista que ha predominado en el Plan Mérida.

### **5.3. Reformas en el sistema judicial y de las fuerzas policiales**

La reducción de la violencia exige las reformas del sistema judicial y carcelario, así como de las fuerzas policiales. Un control efectivo de la violencia se relaciona con el poder disuasivo de las medidas de control y el costo esperado de cometer un delito violento (en función de la probabilidad de ser detenido, juzgado y condenado). Las reformas dirigidas al fortalecimiento de las instituciones democráticas, a la modernización de las fuerzas policiales y del sistema judicial, constituyen varios de los ejes claves para incidir en un cambio en las tendencias

actuales. También es importante mejorar y desarrollar mecanismos de control interno de los órganos involucrados en el combate de la delincuencia organizada, tanto en el plano nacional como en el internacional. Y favorecer la participación de la sociedad civil (Rojas Aravena, 2006:47).

La necesidad de enfrentar al crimen organizado de forma eficiente debe ir de la mano del fortalecimiento de las instituciones policiales. Pero ello exige la delimitación y especificación de las funciones de la policía y de las Fuerzas Armadas en el ámbito legal y operativo y asimismo de que se acometan unas reformas de la propia institución, dado que como se ha explicado anteriormente, la policía no sólo no cumple con su función, sino que es parte causante de esa violencia vinculada a las redes transnacionales.

Estas reformas se enfrentan a múltiples dificultades derivadas de la naturaleza de la propia institución policial y la escasa voluntad política para llevarlas a cabo. Es esencial que se aborde la desmilitarización de las estructuras de mando, que existan mecanismos de supervisión del uso de la fuerza, mejoramiento de la calidad del servicio y rendición de cuentas que eviten la corrupción y que se respeten los derechos humanos. Asimismo, es necesaria una mayor eficiencia y un acercamiento a la comunidad. Hasta el momento las reformas que se han llevado a cabo en Centroamérica no han logrado superar estos problemas (Rico y Chinchilla, 2002; Younger, 2005; FLACSO, 2007). Dentro de las propuestas para llevar a cabo una reforma de la policía, destacaríamos las siguientes (Dammert y Bailey, 2007: 67):

#### *1. La desmilitarización de la policía*

La policía en Centroamérica, aunque sea de carácter civil tiene una estructura de mando militar. La tradicional influencia de lo castrense en lo policial, genera muchos problemas, especialmente en lo que se refiere a la lucha contra el narcotráfico y al incremento de la delincuencia y de la inseguridad ciudadana, que está llevando a peticiones para incrementar los poderes policiales, y los patrullajes conjuntos entre policía y fuerzas armadas. Esto se produce en Guatemala, Honduras y El Salvador, entre otros.

#### *2. Profesionalización policial*

Los requisitos de ingreso y las modalidades de selección de los candidatos suelen ser muy deficientes, la capacitación es inadecuada para luchar contra el crimen organizado, los salarios bastante bajos, no existe una carrera policial, ni se cuentan con los recursos materiales y tecnológicos necesarios. Para ello, debe mejorarse los sistemas de ingreso y formación, ofreciendo a los futuros policías una formación básica para realizar sus tareas. También sería necesario avanzar en la desmilitarización de la ayuda de Estados Unidos hacia los policías centroamericanos.

#### *3. Sistemas de control interno y externo*

Los indicadores que se utilizan para medir la eficacia de la policía se enmarcan en las funciones de mantenimiento del orden, prevención y represión de la criminalidad y no tienen en cuenta otros modelos y enfoques en el sector, con otras variables como la relación con la comunidad, el respeto de los derechos humanos y el grado de satisfacción de los ciudadanos con los servicios prestados, entre otros. Se requieren mecanismos de control interno y externo de las actuaciones policiales, que permitan mejorar su eficacia y corregir los abusos. También es muy importante la promoción de iniciativas de policía comunitaria orientada a la resolución de los problemas locales.

#### *4. Programa de protección social policial.*

Los salarios de la policía son muy bajos, no cuentan con coberturas de salud o educación y existe gran precariedad.

#### *5. La definición de estrategias de prevención y control del delito.*

Dada la constante mutación del crimen organizado y su utilización de sistemas tecnológicos muy avanzados.

6. *Avanzar en la regulación de los servicios privados de seguridad* por parte de las instancias independientes que permitan asegurar la calidad del servicio.
7. *Coordinación de políticas*, avanzando hacia un análisis integral, evidenciando la interrelación e interdependencia entre los diversos sectores.
8. *Desarrollar perspectivas de actuación subregional*, para avanzar en la definición de iniciativas de acción conjunta, que permitan enfrentar el crimen organizado, generando mecanismos de coordinación intergubernamental.

Es necesario profundizar en estas iniciativas porque parte de estas reformas han sido insuficientes o no han funcionado. Como se ha explicado anteriormente, la implicación de la policía en las ejecuciones extrajudiciales, la corrupción que mina la institución y la falta de medios para hacer frente a la violencia transnacional, se encuentran entre los principales problemas.

Junto a esto, las políticas punitivas han tenido como consecuencia el incremento de la población carcelaria, la deslegitimación de las instituciones, el aumento de las víctimas y la pérdida de recursos económicos. La transferencia de recursos hacia la represión no es suficiente (Carrión 2003: 52).

Ante el fracaso en la reforma de la policía, algunos gobiernos han optado por creación de nuevos cuerpos policiales de elite con más recursos materiales, mejores retribuciones y sistemas de control más eficaces, que han puesto su atención en el control y represión de la violencia, mediante el incremento de recursos económicos. Si bien estos nuevos cuerpos pueden brindar resultados rápidos, no son una solución a la violencia y tiene un efecto contraproducente en la policía ordinaria.

La reforma de la policía debe ir acompañada de una reforma en el sistema judicial. Esto es esencial porque el sistema judicial en los países que conforman Centroamérica sufre una crisis de legitimidad, agudizada por la corrupción, la lentitud y la ineficiencia. Un sistema judicial fuerte y efectivo no sólo impedirá los abusos por parte de las Fuerzas Armadas y la policía, sino que también garantizará que los condenados por delitos relacionados con las drogas o de otro tipo sean en efecto juzgados. Esto supone fortalecer el papel de los jueces, eliminar los incentivos estructurales a la tortura y el arresto arbitrario y garantizar la presunción de inocencia. La presencia de unas instituciones judiciales y legislativas sólidas es la mejor manera de fortalecer la democracia.

Las reformas judiciales deben incluir instancias para la resolución pacífica de los conflictos, en los que no es necesario un tribunal para dirimir la disputa, tales como las casas de justicia en Colombia y el programa de jueces de paz en Venezuela. (Buvinic et al, 2002: 51).

#### **5.4. Las respuestas locales y de las organizaciones de la sociedad civil**

Los municipios y las organizaciones de la sociedad civil pueden jugar un papel en la lucha contra la violencia transnacional. Aunque el impacto que puedan tener es limitado dada la naturaleza transnacional de la violencia, sin embargo, las actividades que se han llevado a cabo en el plano local han resultado muy positivas y han permitido dar un primer paso para afrontar estas formas de violencia. Los municipios, dada su mayor cercanía con la comunidad, pueden incidir sobre aquellos factores que son caldo de cultivo para el crecimiento de las actividades ilícitas. Pueden evitar la expansión de esas actividades en su comunidad, ofreciendo los servicios básicos que evitan la marginalidad y la exclusión de la población; promover la recuperación de espacios públicos y la implementación de proyectos de

desarrollo comunitario que faciliten la inserción de los jóvenes y les ofrezca unos medios de vida.

A su vez, las organizaciones de la sociedad civil han jugado un rol muy activo en un mayor control de las armas ligeras, a partir de programas para su eliminación. Y sobre todo, han tenido un papel muy importante en el desarrollo de programas de prevención de la violencia. Se pueden citar numerosos ejemplos como en Costa Rica, las *Casas de Justicia* gestionadas por la Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos (DINARAC) del gobierno nacional, que proveen de servicios gratuitos de mediación con una amplia cobertura.

En Honduras el Programa *Municipios Más Seguros* cuyo eje es la descentralización de la gestión de la seguridad “otorgando mayor autonomía y libertad a los municipios para el diseño, implementación y seguimiento de los programas y subprogramas encaminados a lograr la reducción de las distintas manifestaciones de violencia y de criminalidad”, con énfasis en la prevención social y mayor involucramiento de la sociedad civil mediante comités ciudadanos.

En El Salvador, las *Granjas Penitenciarias* del Programa *Yo Cambio*, aplicado en establecimientos de mujeres y de varones como estrategia gradual de rehabilitación social en momentos previos a la recuperación de la libertad, busca incentivar a las y los internos a vincularse en actividades productivas y poder gradualmente acogerse a los beneficios como “residir en una granja penitenciaria en la que no existen rejas ni candados”.

## **5.5. Respuestas regionales**

En el plano regional, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y en concreto el Tratado Marco de Seguridad Democrática es el instrumento regional con el que se cuenta para abordar los problemas de seguridad. El Tratado Marco a partir de la Comisión de Seguridad Centroamericana (CSC) ha sido el que se ha ocupado de impulsar iniciativas para abordar la violencia.

Aguilera (2007a) hace una síntesis detallada de los diversos acuerdos y tratados que constituyen este marco regional:

*Todos los países:* la Carta de OEA, Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), Pacto de Bogotá, Declaración sobre Seguridad en las Américas, la Carta Democrática Interamericana.

*En Centroamérica:* Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica, Comisión de Seguridad Centroamérica, Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica.



### **La Comisión de Seguridad de Centroamérica**

Se encuentra establecida en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica como instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, de elaboración de propuestas, así como de recomendaciones de alerta temprana, y cuando proceda, de pronta acción, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

El objetivo de la Comisión de Seguridad de Centroamérica es dar seguimiento a las propuestas en materia de seguridad regional, sustentadas en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico ilícito de armas.

La Comisión de Seguridad de Centroamérica, está integrada por los Viceministros de Relaciones Exteriores, Viceministros de Defensa y Viceministros de Seguridad Pública y/o Gobernación, presidiendo los primeros las delegaciones de cada país miembro del SICA.

En virtud del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y para desarrollar sus funciones, la Comisión de Seguridad de Centroamérica, organiza sus trabajos a través de las subcomisiones de Defensa, Jurídica y Seguridad Pública; forma parte de esta última, la Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica y del Caribe, desde la XXV Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.

Además, para impulsar las iniciativas regionales en materia de seguridad, la Comisión de Seguridad de Centroamérica tiene como instancia de coordinación, a la Presidencia Protempore, la cual es ejercida, cada seis meses, por los países Miembros de la Comisión, la Secretaría General del SICA de acuerdo al orden rotativo del Sistema, establecido en el Protocolo de Tegucigalpa. Su Secretaría Técnica la ejerce de forma permanente la Secretaría General del SICA.

Fuente: [http://www.sica.int/csc/csc\\_breve.aspx?IdEnt=330](http://www.sica.int/csc/csc_breve.aspx?IdEnt=330)

La aplicación del Tratado se ha visto obstaculizada por un conjunto de limitaciones relacionadas con el propio sistema de integración regional, que no ha avanzado como se esperaba y que ha priorizado los elementos comerciales y económicos frente a otras dimensiones que serían claves para abordar la violencia.

El trabajo de la Comisión de Seguridad Centroamericana ha otorgado prioridad a los temas de seguridad ciudadana, defensa y desastres naturales. Sin embargo, hay una brecha muy grande entre los postulados doctrinales y su puesta en práctica. Existe un número importante de acuerdos y tratados que crean un marco normativo que permitiría abordar la violencia desde un enfoque regional; pero éstos no van acompañados de planes de acción concretos y por lo tanto corren el riesgo de quedarse en papel mojado. A pesar de la evolución del discurso y de la elaboración de marcos conceptuales más amplios que relacionan la seguridad con el desarrollo humano, las acciones que se ponen en marcha conservan un enfoque restringido y por lo tanto no responden a las necesidades actuales. Esto se debe entre otras razones a las dificultades para elaborar agendas compartidas entre los países, a la amplitud y complejidad de los temas abordados; la agenda de la seguridad aborda cuestiones militares, policiales, jurídicas, económico-sociales y ambientales.

La fragilidad institucional de los gobiernos, con fuertes problemas de corrupción y con la infiltración del crimen organizado en el Estado, hace muy difícil pensar en una cooperación en el ámbito institucional que pueda ser eficaz. A esto se une, las iniciativas que Estados

Unidos está apoyando en la región, que privilegia las soluciones militares como respuesta a esta violencia transnacional, frente a otras opciones.

El resultado es una gran fragmentación de iniciativas llevadas a cabo por distintos organismos y con frecuencia descoordinadas y con enfoques distintos. También, un gran número de declaraciones de buenas intenciones, que no son implementadas en la práctica. Y un marco institucional complejo que no resulta ágil ni operativo para abordar la violencia, cuyas raíces van más allá de la propia región.

Entre las iniciativas regionales que se han llevado a cabo, destaca el proyecto “Pacto de Santo Domingo y Mecanismo SICA-ONUDD”<sup>15</sup> (PSD-MSU) es una iniciativa inter-regional para Centroamérica y el Caribe, que fue diseñada para apoyar a los Estados Miembros en la prevención y lucha contra la delincuencia organizada transnacional, a través de la provisión de asistencia técnica y la ampliación de los conocimientos sobre las tendencias de la delincuencia y las amenazas que afectan a la región, permitiendo así un mejor apoyo al desarrollo de las políticas.

Esta iniciativa plantea que la región necesita un enfoque operativo orientado hacia el fortalecimiento de las capacidades en inteligencia criminal, así como también hacia la producción y el análisis de estadísticas sobre crimen. Esta debe ser la base para una toma de decisiones bien informada por parte de los funcionarios de alto nivel de Centroamérica y el Caribe. El programa ha establecido una red de investigadores especializados en el crimen organizado que realizan informes de situación y evaluaciones de las amenazas existente.

Por su parte, la OEA, desde su concepción de seguridad multidimensional ha abordado la cuestión de las maras, organizando seminarios y conferencias para obtener un diagnóstico de la situación. También se han llevado a cabo diversos estudios y se está impulsando una estrategia regional para promover la cooperación interamericana. En junio de 2007, la OEA aprobó una resolución para promover la cooperación hemisférica para enfrentar el problema de las maras y hace un llamamiento a las agencias interamericanas como PAHO y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como otras organizaciones de la sociedad civil para buscar soluciones a la cuestión de las maras.

La Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia (IACPV) es un grupo multilateral creado en 2000 para promover la prevención del crimen y la violencia en América Latina. Además de la OEA, también participan el Banco Mundial, la Organización Panamericana de Salud (OPS), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), USAID, el Centro para el Control y la Prevención de las enfermedades (CDC) y UNESCO. IACPV ha apoyado a los municipios en Centroamérica para desarrollar planes para la prevención de la violencia, ha elaborado materiales didácticos sobre los indicadores de la violencia. En 2004 se incorporó a la Alianza para la Prevención de la Violencia (APV), pasando a convertirse en una iniciativa de carácter global.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha jugado un papel clave en promover programas para la prevención de la violencia en Centroamérica. Se han hecho préstamos en el Salvador, Guatemala y Honduras para financiar programas de microempresas para la reinserción de los jóvenes.

Y en el marco del SICA se ha discutido la posibilidad de crear una legislación regional para las acciones violentas muy graves.

---

<sup>15</sup> Ver: [https://www.unodc.org/ropan/es/ResearchandTrendAnalysis/SDPSUM/sdp\\_sum.html](https://www.unodc.org/ropan/es/ResearchandTrendAnalysis/SDPSUM/sdp_sum.html)

Entre las experiencias que se han resaltado en el plano internacional (Garzón 2013:20) destacan:

- *El Plan de Acción hemisférico para combatir el crimen organizado transnacional*". Surgió de la VI reunión de jefes de estado y de gobierno de la Américas, celebrada en Cartagena de Indias en la que se acordó un Plan para combatir el crimen organizado sustentado en dos pilares (operacional y político). La parte operacional se localiza en México y es responsable de promover una mayor cooperación policial, intercambio de inteligencia y colaboración judicial. Y la parte política del plan debería ser llevada a cabo por la OEA. Será fundamental el liderazgo de México en la implementación de un mecanismo y el establecimiento de la cooperación con Centroamérica, especialmente los del Triángulo Norte. Y es preciso que la parte operacional se concrete en la formación de los cuerpos técnicos que realizarán el trabajo conjunto entre las múltiples instituciones gubernamentales (Garzón, 2013:20).
- *The American Police Community (Ameripol)*. Fue establecida para lograr una cooperación hemisférica en el intercambio de información y en la cooperación judicial que debía permitir un enfoque estratégico multilateral para combatir las amenazas criminales y mejorar la seguridad pública. Se sugería que esta agencia concentrara sus esfuerzos en una investigación internacional y en el enjuiciamiento.
- *La red de enjuiciamiento contra el crimen organizado (REFCO, por sus siglas en inglés)*. Esta red ha sido promovida por la ONUDD y opera en Centroamérica. Esta red puede desarrollar mecanismos de intercambio de información, promover investigaciones transnacionales y establecer áreas de acción conjunta.

En síntesis, se observa una gran diversidad de iniciativas, sin embargo, una gran dificultad para efectuar acciones coordinadas, como por ejemplo la elaboración de metodologías de registro y sistematización de la información que permitirían tener un diagnóstico regional más preciso, que facilitase el intercambio y el desarrollo de acciones conjuntas.

En la cuestión del tráfico de armas, se carecen de instrumentos de control que permitan regular en el plano regional, el trasiego de armas de un país a otro. Tampoco existe una política coordinada que garantice el control conjunto de las fronteras y el intercambio de información (aunque se están empezando a impulsar algunas iniciativas), ni pautas conjuntas de acción, como el establecimiento de códigos de conducta regionales sobre la utilización de armas ligeras (FLACSO-Secretaría General 2007: 423). En el ámbito internacional no se han logrado consolidar los procesos de cooperación multilateral en el tema de control de armas pequeñas que garanticen un cumplimiento de las iniciativas de desarme y control regional.

Se requiere una perspectiva regional de seguridad dadas las características que han adquirido la violencia y el crimen y sus vínculos transnacionales. Sin embargo, para lograr un enfoque regional fuerte son necesarios estados institucionalmente fuertes. La debilidad institucional de los Estados supone un obstáculo para un enfoque regional para afrontar la violencia transnacional. Se deberían plantear una serie de acciones orientadas a:

- Promover instituciones regionales con mayores competencias y recursos.
- Las medidas que se adopten en el plano nacional deberían ser complementarias a las medidas regionales y globales.
- Formular estrategias de prevención de la violencia a nivel nacional y regional, apoyándose en la investigación y estudios existentes y profundizando en aquellos elementos que no están lo suficientemente claros todavía.
- Integrar la prevención de la violencia y el delito en las acciones de desarrollo, en el plano internacional, nacional y local.
- Fortalecer el Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), así como la propuesta de reforma del Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica, a fin de mejorar su capacidad de servir como instrumento regional para el tratamiento de las amenazas.

## 5.6. En el marco multilateral

En el ámbito multilateral, Naciones Unidas puede jugar un papel clave en abordar la violencia transnacional, coordinando diferentes iniciativas entre los países de Centroamérica. Las Agencias de Naciones Unidas han llevado a cabo programas y proyectos para abordar la violencia en Centroamérica: el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Panamericana de Salud (OPS), la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). Además, un número importante de organizaciones internacionales se han implicado también en la lucha contra la violencia. Sin embargo, el papel de las Naciones Unidas y los programas que lleva a cabo tiene importantes limitaciones funcionales y económicas para dar una respuesta coordinada y unificada en el ámbito regional e internacional. Se identifican problemas de competencias, coordinación y recursos.

### *Competencias*

La mayoría de las organizaciones internacionales, especialmente las agencias de Naciones Unidas cuentan con escasas competencias para abordar la violencia transnacional de forma adecuada. Se caracterizan porque reproducen en su seno, órganos con enfoques nacionales y por lo tanto para abordar la violencia transnacional, lo hacen desde programas nacionales y actuando a través de organismos gubernamentales. Además, tienen un carácter subsidiario de los Estados que las componen debido a la primacía del principio clásico de soberanía; y por lo tanto prima una lógica intergubernamental y no hay supranacionalidad.

Se ha hecho un esfuerzo importante en mejorar la coordinación entre las agencias de Naciones Unidas, pero todavía queda mucho trabajo por hacer.

### *La coordinación*

Hay un déficit de coordinación entre los diferentes organismos multilaterales y regionales. Naciones Unidas ha reconocido esta situación después de los resultados del Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia (A/61/583). Esto tiene como consecuencia la proliferación de organismos con mandatos superpuestos y limitados con otras áreas de actividad en la que coinciden varias agencias y otros en los que hay un vacío.

En este informe se reconoce la necesidad de superar la fragmentación entre las agencias y de funcionar como una unidad. Y desde entonces se han realizado consultas regionales (Managua, 25-26 de junio de 2007), se ha favorecido la coordinación interagencias dentro del mismo país, en el plano regional e internacional.

### *Recursos*

En lo que se refiere a los recursos económicos, las agencias de Naciones Unidas no tienen capacidad para definir su mandato porque con frecuencia dependen de las contribuciones donantes. La volatilidad e imprevisibilidad de las contribuciones donantes impiden desarrollar una estrategia de medio plazo, además de que condiciona las posibilidades de coordinación.

La propia lógica de la cooperación internacional favorece los proyectos frente a programas más amplios con un enfoque regional y de medio plazo. La puesta en marcha de programas debe contar con la participación activa del Estado afectado y depende de la financiación obtenida por los donantes que quieren contribuir al programa. Esto hace que el papel multilateral quede diluido entre los objetivos del donante y las condiciones del Estado receptor. Los países donantes prefieren determinar el destino de sus aportaciones, buscando la diversificación de agencias.

Esta forma de funcionamiento limita los enfoques regionales, dado que las actuaciones de las Agencias de Naciones Unidas vienen determinadas por la voluntad de los donantes que deciden a quién, para qué y bajo qué requisitos ofrecen su cooperación. Esta situación impide

una planificación a largo plazo o elaborar un plan de acción global y equilibrado. La consecuencia son programas aislados, con un enfoque local que no es capaz de abordar la dimensión transnacional del fenómeno.

Existen posibles elementos de cambio con la Declaración de París que pretende afrontar los problemas derivados de la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda, afirmando los principios de apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión por resultados. Pero todavía queda pendiente hacer una valoración al respecto.

En octubre 2006, la comisión especial sobre delincuencia organizada aprobó el Plan de Acción Hemisférica contra la Delincuencia Transnacional Organizada a través de la resolución CP/RES.908 (1567/06) del Consejo Permanente. El plan reafirmó el compromiso de los Estados miembros de luchar contra el fenómeno del crimen transnacional organizado, reconocido como una amenaza seria a la seguridad hemisférica y la gobernabilidad democrática. El objetivo principal del plan es apoyar a los Estados miembros de la OEA con la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional (la Convención de Palermo) y sus protocolos relevantes: el “Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire,” el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños” y el “Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones”. Otras metas adicionales son:

- fortalecer los esfuerzos cooperativos en la investigación y prosecución de grupos transnacionales de crimen organizado;
- mejorar la coordinación entre organismos de la OEA y de las Naciones Unidas implicadas en la lucha contra la delincuencia transnacional;
- fortalecer la capacidad técnica y de infraestructura a nivel local y regional para afrontar las nuevas amenazas a la paz y prosperidad en el Hemisferio Occidental.<sup>16</sup>

La seguridad es un bien público que debería ser garantizado por las instituciones internacionales y por los gobiernos. Sin embargo, estos se enfrentan a una serie de límites que les impiden realizar esta tarea de forma adecuada. Además, existe un número importante de acuerdos y tratados que crean un marco normativo, que permitiría abordar la violencia desde un enfoque regional y global. Sin embargo, si estos no van acompañados de planes de acción concretos, corren el riesgo de quedarse en papel mojado. A pesar de la evolución del discurso y de la elaboración de marcos conceptuales más amplios que relacionan la seguridad con el desarrollo humano, las acciones que se ponen en marcha conservan enfoques restringidos y que por lo tanto no responden a las necesidades actuales.

En este trabajo se ha realizado un diagnóstico de la transnacionalización de la violencia en Centroamérica y se han analizado las causas y factores principales que han contribuido al aumento de la violencia. También se han abordado los efectos y consecuencias que ha tenido esta violencia transnacional sobre la región, especialmente los del llamado Triángulo Norte. Y se concluye con un análisis de las principales respuestas que se han dado para hacer frente a esta situación.

Como se decía en el inicio del este trabajo, se requieren respuestas globales y coordinadas en un marco de gobernanza multinivel para reducir la violencia, combinando acciones en el ámbito local, nacional e internacional. Esto resulta sumamente complejo, porque no contamos

---

<sup>16</sup> CP/RES. 908 (1567/06)HEMISPHERIC PLAN OF ACTION AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME. <http://www.oas.org/consejo/resolutions/res908.asp> .

con un sistema multilateral capaz de afrontar estos retos y por otra parte los gobiernos siguen actuando en clave nacional. Se necesita conformar una mirada transnacional al fenómeno de la violencia que permita configurar respuestas que articulen las distintas dimensiones del problema para poner fin a esta violencia, que se cobra más vidas que en los períodos de guerra civil.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- AGUILERA, G. (2007a), "Violencia y sociedad civil en América Latina y el Caribe. Logros y desafíos". En: *Pensamiento Propio* n°26, CRIES.
- AGUILERA, F. (2007b), "Sísifo revisado: Conflictos y conflictividad en Centroamérica", en Serbin, A. (coord.) (2007). En: *Prevención de conflictos armados y sociedad civil en América Latina y el Caribe*, Argentina, CRIES, IDRC, Icaria.
- AGUILERA, G. (2013), "La seguridad ciudadana en Centroamérica". En: G. Fernández de Soto y P. Pérez Herrero (coord.). *América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global*. Madrid: Marcial Pons, Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá y CAF.
- ARNSON, C. y OLSON, E. (eds.) (2012). *Organized Crime in Central America: The Northern Triangle*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center.
- BASOMBRIO, C. (2012). *¿Qué hemos hecho? Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de la violencia delincinencial en América Latina*, Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- BENAVIDES, E. (2010). *Los desafíos de la prevención de la criminalidad en contexto de post conflicto: la experiencia de Guatemala*. Santiago de Chile: Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad (CGTS).
- BELTRÁN, A. (2016). "Why is Honduras the world's deadliest country for environmentalist?" The Guardian, 4 de abril 2016.
- BENÍTEZ MANAUT, R. (2009). "Seguridad y Gobernabilidad Democrática en Mesoamérica" en FLACSO (2009), *Memorando de políticas sobre seguridad regional*. Costa Rica: FLACSO-Secretaría General.
- BRICEÑO-LEÓN, R. (2007). *Sociología de la violencia en América Latina*. Ecuador: FLACSO-Ecuador.
- BOBEA, L. (ed.) (2003). *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, Caracas: Nueva Sociedad.
- BRAVO, Carlos y Gerardo MALDONADO (2012). "Las balas y los votos ¿qué efecto tiene la violencia sobre las elecciones?". En J. A. Aguilar (coord.). *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*. México: Secretaría de Seguridad Pública Federal.
- BROWNFIELD, W. R (2012). "Gangs, Youths and Drugs: Breaking the Cycle of Violence and Crime." Ponencia ante el Instituto de las Américas, San Diego, 1 de octubre
- BUVINIC, M y ORLANDO, M.B., (2005), "Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe". En: *Papeles de población*, 11 (43).
- CAJINA, R. (2014), "CARSI y el marco regional de cooperación en Centroamérica". En G. Maihold y S. ost (eds.), *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*. México: Konrad Adenaur Stiftung, Cátedra Guillermo y Alejandro de Humboldt y SITESA.
- CARRANZA, E. (2004), "Política públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina". En: *Nueva Sociedad*, 191 (mayo-junio), pp. 52-64.
- CARRIÓN, F. (2003), "De la violencia urbana a la convivencia ciudadana" en Lilian Bobea (ed.), *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*. Caracas: Nueva Sociedad.

- CEG (2006b), "La violencia en Guatemala y la responsabilidad del estado". Centro de Estudios de Guatemala (CEG). <http://www.c.net.gt/ceg/doctos/2006/Analisis.html>.
- CEPAL (2015). *Panorama social de América Latina 2015*. CEPAL. Santiago de Chile
- CEPI e ITAM (2007), *Pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y los Estados Unidos*. México: CEPI.
- CONTRERAS, G. (2012), "Brigada contra narco para proteger Petén" en *Prensa Libre*. Guatemala, 7 de Julio.
- CORDERO DÍAZ, B. y FIGUEROA IBARRA, C. (2011). "Triturando a la Humanidad: capitalismo, violencia y migración en el tránsito por México". Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Sociología de Honduras. San Pedro Sula, 3-6 de mayo.
- Corporación Latinobarómetro (2013), *Informe 2013*. Santiago de Chile.
- COSTA, G. (2011), *Seguridad ciudadana y delincuencia organizada transnacional*, VI Cumbre de las Américas, 20 de octubre.
- CRUZ, J. M. (2004), "Violencia y democratización en Centroamérica: El impacto del crimen en los regímenes de posguerra". En PNUD (2004c), *Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana*. San Salvador. El Salvador: PNUD
- CRUZ, J. M. (2007), *Street gangs in Central America*. IUDOP, UCA editores.
- (2011), "Criminal Violence and Democratization in Central America: The Survival of the Violent State". En *Latin American Politics and Society*, 53 (4), pp. 1-33.
- DAMMERT, L. y BAILEY, J. (2005), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. Chile: FLACSO-Chile, ILAUND, Siglo XXI Editores.
- DAMMERT, L. (2007a), "Democracia y policía en América Latina: marcos institucionales y procesos de reforma", documento preparado para la V Reunión de la Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo, Poitiers, diciembre 2007.
- (2013), "Militarización de la seguridad pública: ¿Dónde quedó la reforma policial?. En G. Fernández de Soto y P. Pérez Herrero, (coord.). *América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global*. Madrid: Marcial Pons, Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá y CAF.
- DEMOSCOPIA (2007), *Maras y pandillas en Centroamérica*. San José: Demoscopia.
- DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY (DHS, 2011), Michael Hoefer, Nancy Rytina y Bryan Baker, *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States*, Enero. Disponible en: [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois\\_ill\\_pe\\_2011.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_ill_pe_2011.pdf). [Accesado el 12 de noviembre 2015]
- DÍAZ, T. (2009), *No Boundaries: Transnational Latino Gangs and American Law Enforcement*. Michigan: University of Michigan Press.
- DOWDNEY, L. (2005), *Ni guerra ni paz. Comparaciones internacionales de niños y jóvenes en violencia armada organizada*. Rio de Janeiro: Viveiros de Castro Editora.
- ESCALANTE, F. (2012), "Crimen organizado: La dimensión imaginaria". En: *Revista Nexos*, (1 de octubre). Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102955> [Accesado el 10 de noviembre 2015]
- FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (FIDH) (2006), *El feminicidio en México y Guatemala*. Misión Internacional de Investigación, FIDH.



- FERNÁNDEZ DE CASTRO, R. y SANTAMARÍA, G. (2007), "Desmythifying the Maras". En *Americas Quarterly*, 1 (2).
- FERNÁNDEZ, O. (2013), "La Seguridad Pública en El Salvador: un fenómeno complejo que requiere respuestas integrales". En: *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Colombia (FESCOL).
- FIGUEROA IBARRA, C. (2010), *¿En el umbral del posneoliberalismo? Izquierdas y gobierno en América Latina*. Guatemala: F&G editores/FLACSO.
- (2014), "Centroamérica, neoliberalismo y violencia. La historia como destino". En: E. Sosa y M.A. Tinoco (comp.). *Estado y cambio social en Centroamérica. Memoria del XIII Congreso Centroamericano de Sociología*. Tegucigalpa: Editorial Universitaria.
- FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES (2014), *Las remesas de América Latina y el Caribe superan su máximo valor históricos en 2014*. Washington: FOMIN. Disponible en: [www.fomin.org](http://www.fomin.org)
- FOX, E. (2012), "Como el comercio de droga alimenta el Femicidio en Centroamérica". En: *InSight Crime* (12 de julio)
- GARAY, L. y SALCEDO-ALBARÁN E. (2012), *Narcotráfico, corrupción y Estados: Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*. México: Random House Mondadori.
- GARZÓN, J. C. y OLSON, E. L. (2013). *La diáspora criminal: la difusión transnacional del crimen organizado y como contener su expansión*. Washington: Woodrow Wilson Center.
- Geneva Declaration Secretariat (2011), *Global Burden of Armed Violence 2011: Lethal Encounters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GOMARIZ MORAGA, E. (2011). *La devastación silenciosa: jóvenes y violencia social en América Latina*. Costa Rica: FLACSO-Secretaría General.
- GREEN, E. (2005) "United States Releasing \$3.2 Million in Military Aid to Guatemala". En *Washington File* [En Línea], 24 de marzo, disponible en <http://usinfo.state.gov/wh/Archive/2005/Mar/24-605624.html> [Accesado el 20 de noviembre 2015].
- GUERRERO, E. (2010), "Pandillas y cartels: La gran alianza". En *Nexos* (1 de agosto).
- GOTTSBACHER, M. (2013), "De la inseguridad excluyente a la construcción de seguridad legítima". En A. Abello Colak y E. Angarita Cañas (eds.). *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina. Hacia la seguridad como valor democrático*. CLACSO.
- JAQUETI, D. (2013), "El papel de las Fuerzas Armadas". En: G. Fernández de Soto, y P. Pérez Herrero (coord.) *América Latina: sociedad, economía y seguridad en un mundo global*. Madrid: Marcial Pons, Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá y CAF.
- INTERPEACE (2011), *Entornos violentos. Contexto en el que crece la juventud en Honduras*. Honduras: Interpeace-Poljuve.
- ISACSON, A. (2014). *La otra frontera de México. Seguridad, migración y la crisis humanitaria en la línea con Centroamérica*. Washington: WOLA.
- KRUIJT, D. y KOONINGS, K. (2006). *Armed Actors. Organized Violence and State Failure in Latin America*. Londres: Zed Books.

- LAGARDE, M. (2006), "Violencia feminicida en la República Mexicana", Comisión Especial para Conocer y Dar seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México.
- Latin News Daily Report (2014), "SC provides security boost for Sánchez Ceren in El Salvador" en *Latin News Daily Report*, April.
- LEÓN-ESCRIBANO, C. De (2008), "Armas pequeñas y liviana en América Central. Informe sub-regional" en S. Sáenz Breckenridge (eds.) (2008). *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*. San José C.R: FLACSO
- MILANOVIC, Branko (2012). *Los que tienen y los que no tienen: breve y particular historia de la desigualdad global*. Madrid: Alianza Editorial.
- MORAÑA, M. (ed.) (2002), *Espacio urbano, comunicación y violencia en América Latina*. Pittsburg: Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana.
- MOSER, C. y MCILLWAINE, C. (2001), *Violence in a Post-Conflict Context: Urban Poor Perceptions from Guatemala*. Washington DC: The World Bank.
- NEILD, R. (2002). "Sustaining Reform: Democratic Policing in Central America". En *Citizen Security Monitor*. Washington, D.C.: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA).
- Nobel Women's Initiative (2012). *From survivors to defenders: Women confronting Violence in Mexico, Honduras and Guatemala*. Nobel Women's Initiative and JASS.
- OCDE (2011a). *Divided We Stand. Why inequality Keeps Rising*. Paris: OECD.
- OCDE (2012). *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesión in a Shifting World*. Paris: OECD Development Centre.
- OCDE (2015). *In it Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris: OECD.
- OEA y CIDH (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. OEA/Ser L/V/II
- ONUDD (2007a). *Crime and development in Central America. Caught in the Crossfire. United Nation Publication*. Versión en español: *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*, Naciones Unidas.
- ONUDD (2012a). *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe. Una evaluación de las amenazas*. Viena: ONUDD.
- ONNUD (2014a), *Global Study on homicide 2013*. Viena: ONUDD. [En Línea] disponible en: [https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf) [Accesado el 16 de julio 2015]
- OPS (1996). *La violencia en las Américas. La pandemia social del siglo XX*. Naciones Unidas.
- PEACOCK, S y A. BELTRÁN (2006), *Hidden Powers in Post – Conflict Guatemala: Illegal Armed Groups and the Forces Behind Them*, Washington, D.C., Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA).
- PNUD (2013), *Informe regional de Desarrollo humano 2013-14. Seguridad ciudadana con rostro humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- PNUD (2004b), *Dimensiones de la violencia*. San Salvador. El Salvador: PNUD
- PNUD-POLSEC (2004e) *Aproximaciones a una política de seguridad ciudadana, Guatemala*: PNUD.

- PRATS i CATALÁ (2001), "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico". En: *Revista Instituciones y Desarrollo*, 10, pp. 103-148.
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (2008), *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*, San José, CR: Estado de la Nación. Disponible en: [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).
- (2012) *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. 2012*. Decimoctavo informe estado de la nación. San José CR: Estado de la Nación.
- (2013). *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación
- (2014), *Estadísticas de Centroamérica 2014*. San Jose: Programa Estado de la Nación
- RADFORD, J. y RUSSELL, D.E.H. (1192), *Femicide, the politics of woman Billings*. Nueva York: Twayne Publishers.
- RESDAL (2012), *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe 2012*. Buenos Aires: RESDAL.
- ROJAS ARAVENA, F. (2005), *La Gobernabilidad en América Latina. Balance reciente y tendencias a futuro*. Costa Rica: FLACSO Secretaría General.
- (2006). *El crimen organizado internacional. II Informe del Secretario General de FLACSO*, Costa Rica, FLACSO, Secretaría General.
- ROTENBERG, D. (2006), "Los linchamientos. Crimen y justicia popular y el discurso de los derechos humanos en la transición democrática en Guatemala". En: J. López García y P. Pitarch (eds.), *Lugares Indígenas de la violencia en América Latina*. Madrid: AECID.
- SAMAYOA, C. (2011). "Visión General de las violaciones de DDHH en Guatemala en un contexto regional histórico", ponencia presentada en el Seminario: *Lucha contra la Impunidad y coherencia de políticas para el desarrollo*. Madrid: Plataforma 2015 y más.
- SAMPÓ, C.(2015), "La implementación de la tregua entre Maras en El Salvador, del triunfalismo a la dura realidad". En: P.E. Angarita Cañas (comp.), *Drogas, policías y delincuencia: otras miradas a la seguridad ciudadana en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- SANTAMARÍA, G. (2013), "La difusión y contención del crimen organizado en la subregión en México y Centroamérica". En: J.C. Garzón y E.L. Olson, *La diáspora criminal: la difusión transnacional del crimen organizado y como contener su expansión*. Washington: Woodrow Wilson Center.pp.59-100.
- SAVENIJE, W. y BELTRÁN, M.A. (2007). *Compitiendo en bravuras. Violencia estudiantil en el área metropolitana de San Salvador*. El Salvador: FLACSO. Buscar
- SAVENIJE, W. (2009). "¿La seguridad nacional en juego? Las transformaciones de las pandillas callejeras o 'maras' en Centroamérica". En: J. López García, S. Bastos y M. Camus. *Guatemala: violencias desbordadas*. Córdoba: Universidad de Córdoba.
- SEPÚLVEDA, I. y ALDA, S. (eds.) (2008). *La Administración de la defensa en América Latina*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Universidad Estatal a Distancia, Madrid.
- SERBIN, A. (et al.) (2001), *Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana en Centroamérica*. Managua: CRIES (Serie Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana).
- SERBIN, A. (coord.) (2007). *Prevención de conflictos armados y sociedad civil en América Latina y el Caribe*. Argentina, CRIES, IDRC, Icaria.

- SIEDER, R. (2003) "Renegociando 'La Ley y el Orden': Reforma Judicial y Respuesta Ciudadana en la Guatemala de Pos Guerra". En: *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*. Salamanca: Ediciones Universidad.
- SNODGRASS GODOY, A. (2002), "Lynchings and the Democratization of Terror in Postwar Guatemala" en *Human Rights Quarterly*. 24 (3).
- (2004), "When Justice is criminal: Lynchings in Contemporary Latin América". En: *Theory and Society*, 33, pp. 621-651.
- (2006), *Popular Injustice. Violence, Community and Law in Latin America*, Stanford, California: Stanford University Press.
- SOLIS, L. y FOGELSON, G. T. (2008), "El crimen organizado y su impacto en las sociedades democráticas: Reflexiones sobre México, Centroamérica y la República Dominicana" En F. Rojas Aravena, y L.G. Solis (eds.), *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago: Catalonia-FLACSO.
- SOTO ACOSTA, W. y Sáurez Ulloa, M. (2014). *Centroamérica: Casa común e integración regional*. Costa Rica: Universidad de Costa Rica-CSUCA.
- SOSA, E. y TINOCO, M.A. (comp.) (2014). *Estado y cambio social en Centroamérica. Memoria del XIII Congreso Centroamericano de Sociología*. Tegucigalpa: Editorial Universitaria.
- TAMUP, C. (2006) *Los derechos humanos, los acuerdos de paz y los retos para la sociedad guatemalteca" en Guatemala: 10 años de la firma de los acuerdos de paz. Un análisis de las prácticas de la cooperación internacional desde la perspectiva de los derechos humanos*. Bilbao: Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto.
- TEN VELDE, L. (2012), "The Norther Triangle's drug nexus: The role of the drugs trade in criminal violence and policy responses in Guatemala, El Salvador and Honduras". En: *Drugs and Conflict Debate Papers*, 19
- THALE, G. (2011), "Que causa los altos índices de violencia en el cono norte de Centroamérica, comparado con los índices relativamente bajos en Costa Rica y Nicaragua". Ponencia presentada en la conferencia "Violencia, Delincuencia y Seguridad Pública en Latinoamérica", Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlín, 9-10 de febrero.
- THE ECONOMIST (2004, 30 de septiembre), "The battle for safer streets".
- TORRES-RIVAS, E. (2010), "Las democracias malas en Centroamérica. Para entender lo de Honduras, una introducción a Centroamérica". En: *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, 33. CLACSO, agosto de 2010. Publicado en *La Jornada* de México, *Página 12* de Argentina y *Le Monde Diplomatique* de Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, España y Perú.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2015). *Corruption Perception Index*. Disponible en: [www.transparency.org/cpi](http://www.transparency.org/cpi)
- TULCHIN, J. y G. FAGAN (2003), "Perfil actual de la seguridad ciudadana e impacto de la gobernabilidad democrática. Aportes desde Latinoamérica". En: L. Bobea (ed.). *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, Venezuela, Nueva Sociedad.
- UNGAR, M. (2009), "Democracy, Law and Order". En: *Latin American Research Review*, 44 (3).
- UNHCR (2015). *Women on the run. First-Hand account of refugees Fleeing El Salvador, Guatemala, Honduras and México*. UNHCR

- VASILACHIS, I. (2004), "El lenguaje de la violencia en los medios de comunicación. Las otras formas de ser de la violencia y la prensa escrita", en PNUD (2004c), *Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana*. San Salvador. El Salvador: PNUD
- WENCHE, H. B. THORESEN (2007), *El destino de los excombatientes en Guatemala: obstaculizadores o agentes de cambio*, abril, disponible en <http://www.nsi-ins.ca/english/research/progress/28.asp>
- WOLA (2006), *Youth Gangs In Central America: issues in Human Rights, Efective Policing and Prevention*. Washington DC: WOLA.
- WOLA (2009), *Protect and Serve? The status of Police reform in Central America*. Washington: WOLA.
- WOLA (2010). *Preach what you practice: The Separation of Military and Police Roles in the Americas*. Washington: WOLA
- WOLF, S. (2012), "El nexo entre las maras y el crimen organizado". En: Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo, *Anuario 2012 Seguridad en América Latina y el Caribe*, Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Bogotá: FESCOL.
- (2014), "The maras the making of Transnational Issue". En: A. Ackerman y R. Furman (eds). *The Criminalization of Immigration. Contexts and Consequences*. Durham: Carolina Academic Press
- YABOUD, M. (2016), "¿Por qué Latinoamérica tiene las tasas de feminicidios más elevadas del mundo?". En: *Insight Crime*, (12 de febrero). Disponible en: <http://es.insightcrime.org/analisis/por-que-latinoamerica-tiene-tasas-femicidios-elevadas-mundo> [Accesado el 18 de mayo 2016].
- ZUÑIGA, L. (2007). "Participación comunitaria en prevención del delito: experiencia de América Latina y Europa". En: L. Dammert y L. Zúñiga (eds.). *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*. Chile, FLACSO.

La Fundación Seminario de Investigación para la Paz (SIP) fue instituida en Zaragoza como seminario, en 1984. En 2002 comenzó una nueva etapa como fundación del Centro Pignatelli con personalidad jurídica propia. Tiene suscritos convenios de colaboración con el Gobierno y con las Cortes de Aragón, así como con la Universidad de Zaragoza, que da reconocimiento a sus cursos.

Es cofundadora de AIPAZ (Asociación Española de Investigación para la Paz) y desde 2004 está asociada al Departamento de Información Pública de Naciones Unidas en Nueva York.

Posee una biblioteca y centro de documentación especializados abiertos a todos los interesados y pretende llegar a la opinión pública a través de los medios de comunicación y movimientos sociales.

En 1988 recibió de las Naciones Unidas el premio Mensajero de la Paz y en 1999 se le otorgó el premio León Felipe por la Paz.



Fundación  
Seminario  
de Investigación  
para la Paz

Pº Constitución, 6 • Centro Pignatelli • 50008 Zaragoza  
Teléfono: 976 217 215 - Fax 976 230 113  
e-mail: [sipp@seipaz.org](mailto:sipp@seipaz.org) • [www.seipaz.org](http://www.seipaz.org)