

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES**



**INCIDENCIA DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA SOBRE LAS
ACCIONES ESTRATÉGICAS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
EN EL TRIÁNGULO NORTE CENTROAMERICANO, FRENTE AL
NARCOTRÁFICO, EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA.
ANÁLISIS COMPARATIVO. PERIODO 2011-2014.**

TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TÍTULO DELICENCIADA (O)
EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTADO POR:

ACOSTA BARRERA, MAYRA IDALIA

HUNG, RUNG-LIN

TOLEDO CANDELL, ANDREINA MARISOL

DOCENTE ASESOR:

LIC. ROBERTO ADOLFO ARÉVALO MENÉNDEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR 8 DE MAYO DE 2017

**Msc. Roger Armando Arias Arévalo
RECTOR**

**Dr. Manuel de Jesús Joya
VICERRECTOR ACADÉMICO**

**Lic. Cristóbal Hernán Ríos Benítez
SECRETARIA GENERAL**

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

**Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata
DECANA**

**Dr. José Nicolás Ascencio Hernández
VICEDECANO**

**Msc. Juan José Castro Galdámez
SECRETARIO**

**Dr. José Nicolás Ascencio Hernández
DIRECTOR INTERINO DE ESCUELA DE RELACIONES
INTERNACIONALES**

**Lic. Miguel Ángel Paredes Bermúdez
DIRECTOR DE PROCESOS DE GRADUACIÓN**

**Dr. José Nicolás Ascencio Hernández
COORDINADOR INTERINO DE PROCESOS DE GRADUACIÓN DE LA
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES**

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios por estar presente en todo mi proceso universitario, por ayudarme a formar la mejor versión de mi persona y por brindarme en cada momento la fortaleza y sabiduría necesaria para alcanzar este objetivo. A mis padres, Marta y Rafael por regalarme siempre la mejor educación, por ser mi ejemplo de perseverancia y constancia, y por enseñarme a no desfallecer frente a las adversidades; gracias por creer en mí y darme todo su apoyo y amor incondicional. A mis hermanos, Rafael y Cesar por estar siempre para mí y por alegrar hasta el día más difícil de mi vida, sin duda el camino fue más fácil gracias a ellos. A Guillermo, por ser una parte indispensable en mi vida y por estar conmigo en todo momento, gracias por confiar en mí y por enseñarme con tu alegría, intelecto y amor que todo esfuerzo vale la pena.

Les agradezco a mis compañeras y amigas Andreina y Rung Lin, por acompañarme en este proceso, que, aunque ha sido largo fue satisfactorio haberlo compartido con ellas. Al licenciado Roberto Arévalo, por orientarnos y compartir sus conocimientos en todo el desarrollo de la investigación. Concluyo agradeciendo a mis demás amistades Carlos Candel, Tatiana Lara, Karla Cativo, Atala y personas cercanas por su apoyo y buenos deseos.

Mayra Idalia Acosta Barrera

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios por darme la oportunidad de vivir cada día de mi vida llena de oportunidades y fortaleza para llevar a cabo mis sueños y metas. Agradezco a mis abuelos, que siempre me han brindado su apoyo incondicional, a quienes admiro y respeto, siempre estuvieron motivándome a ser una mejor persona. Gracias a mis padres por permitirme venir a este pequeño país, quienes han depositado su confianza y apoyo. A mi hermano, quien ha estado dispuesto a escucharme, guiarme por un buen camino y siempre pensar en lo mejor para mí.

Agradezco a Mayra y Andreína, quienes han sido mis compañeras y amigas en este proceso, con las que he compartido recuerdos infinitos. Asimismo, agradezco a nuestro asesor de tesis Lic. Roberto Arévalo, quien ha estado ayudándonos durante todo el proceso, dándonos ánimos y confianza, en nuestro trabajo de graduación. Agradezco a mis otros amigos, Tatiana, Claudia, Oscar, Atala, Andrea, Vanessa, Carlos, Alejandra, Rosa, Giancarlo, Néstor y sin falta mi mejor amiga Ana, quienes han estado conmigo todos estos años apoyándome y confiando en que el día de mañana todo será mejor y que siempre estaremos cuando nos necesitemos.

Rung Lin Hung

AGRADECIMIENTOS

Agradezco principalmente a Dios y a la Santísima Virgen María por concederme la fortaleza y sabiduría en cada instante de mi proceso académico. A mis padres, Marisol y Benjamín por darme el mayor regalo en mi vida, la educación y enseñarme excelentes valores para poder ser una mejor persona. Gracias por siempre creer en mí y por brindarme su apoyo y amor en cada momento.

A Rodrigo, por ser un pilar fundamental en mi vida y ser el mejor guía en este proceso; además le agradezco por creer y confiar en mí en cada momento. Su amor, sus consejos y alegría hicieron alentarme a seguir adelante. A mi hermano Francisco por sus ánimos y buenos deseos. Asimismo, agradezco a mi primo Carlos Candell, por su apoyo, tiempo y dedicación durante mi carrera universitaria. Agradezco a Mayra y Rung Lin por brindarme siempre su amistad y amor sincero, y por acompañarme en este proceso. Igualmente, al Lic. Roberto Arévalo, por dedicar su tiempo, brindarnos de sus conocimientos y orientarnos durante el proceso de la investigación. Concluyo agradeciendo a Tatiana Lara y Atala Orellana y demás amistades por su apoyo y buenos deseos.

Andreina Marisol Toledo Candell

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	iv
ABREVIATURAS	xi
Capítulo I. COOPERACIÓN FINANCIERA Y TÉCNICA DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA HACIA EL TRIÁNGULO NORTE CENTROAMERICANO EN EL COMBATE DEL NARCOTRÁFICO	1
1.1 Incidencia de Estados Unidos de América en el Triángulo Norte Centroamericano	3
1.1.1 Planes de acción estratégica: Cooperación de Estados Unidos de América	8
1.2 La narcoactividad en el Triángulo Norte Centroamericano.....	17
1.2.1 Antecedentes	19
1.2.2 Medios o rutas de los cárteles	23
1.3 Acciones estratégicas implementadas	30
1.3.1 Iniciativa Mérida o Plan México	31
1.3.2 Iniciativa Regional de Seguridad para América Central.....	34
1.3.3 Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte Centroamericano.....	41
1.3.4 Otros Iniciativas.....	46
1.4 Situación contextual del Triángulo Norte Centroamericano en cuanto al narcotráfico.....	52
1.4.1 El Salvador.....	54
1.4.2 Honduras	57
1.4.3 Guatemala.....	59
Conclusión	62

CAPITULO II. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE CENTROAMÉRICA (ESCA) Y SU INCIDENCIA EN EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL TRIÁNGULO NORTE CENTROAMERICANO	65
2.1 Tratado Marco de Seguridad Democrática.....	66
2.1.1 Antecedentes	68
2.1.2 Conceptualización de Seguridad Democrática	72
2.1.3 Elementos fundamentales del Tratado Marco de Seguridad Democrática.....	75
2.1.3.1 El Estado de Derecho	80
2.1.3.2 Seguridad de las Personas y sus Bienes	82
2.1.3.3 Seguridad Regional.....	84
2.2 Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA)	87
2.2.1 Antecedentes y Creación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.....	89
2.2.2 Pilares que componen la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.....	95
2.2.3 Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.....	99
2.3 Acciones en cuanto al Fortalecimiento Institucional en el Triángulo Norte Centroamericano	103
2.3.1 El Salvador.....	106
2.3.2 Honduras	111
2.3.3 Guatemala.....	114
Conclusión	118

CAPITULO III. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PRINCIPALES ASPECTOS EN LA APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE CENTROAMÉRICA Y LAS ACCIONES LLEVADAS A CABO POR LOS PAÍSES DEL TRIÁNGULO NORTE CENTROAMERICANO	120
3.1. Acciones llevadas a cabo por los países del Triángulo Norte Centroamericano con la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.....	121
3.1.1. Similitudes y diferencias	122
3.1.2. Análisis sobre la efectividad de las acciones implementadas ..	124
3.2. Oportunidades y Amenazas para la Aplicación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica	129
3.2.1. Oportunidades de la ESCA	131
3.2.2. Amenazas de la ESCA	132
3.2.3. Análisis de las oportunidades y las amenazas de la ESCA	133
3.3. Fortalezas y debilidades para la Aplicación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica	137
3.3.1. Fortalezas para la ESCA	138
3.3.2. Debilidades de la ESCA	139
3.3.3. Análisis de las fortalezas y debilidades de la ESCA	140
Conclusión	142
CONCLUSIÓN.....	144
RECOMENDACIONES	148
BIBLIOGRAFÍA.....	150
ANEXOS	158

INTRODUCCIÓN

A lo largo de los años, Centroamérica ha sido agobiada por distintos problemas sociales, económicos y políticos; por lo cual, el modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se ha sustentado en diferentes aspectos como lo es la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y sus bienes, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, además la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas; así como también dicho modelo de seguridad se orientara cada vez más a la inversión social; es decir que está basado en la democracia, el fortalecimiento de las instituciones y el Estado de Derecho.

Actualmente en la región, especialmente en el Triángulo Norte Centroamericano se enfrenta una problemática común: El narcotráfico; el cual ha generado desestabilización y debilitamiento institucional al interior de ellos. Por lo cual, los países del Triángulo Norte Centroamericano han ejecutado iniciativas para enfrentarlo. Estados Unidos de América ha sido un actor importante asistiendo financiera y técnicamente, ya que se ve amenazado como consumidor final de la droga en el continente.

Por esta razón se hace importante abordar la presente investigación titulada: ***Incidencia de Estados Unidos de América sobre las Acciones Estratégicas de Fortalecimiento Institucional en el Triángulo Norte Centroamericano, frente al Narcotráfico, en el Marco de la Seguridad Democrática. Análisis Comparativo. Periodo 2011-2014.*** El propósito es indagar si la Estrategia de Seguridad de Centroamérica ha desempeñado su papel en cuanto al fortalecimiento institucional de las Policías Nacionales, las Fiscalías Generales y las Fuerzas Armadas, resguardando la seguridad democrática con la cooperación de Estados Unidos de América, para enfrentar el narcotráfico en el Triángulo Norte Centroamericano.

Para Estados Unidos de América la región centroamericana es de suma importancia, ya que se ha convertido en una de las principales rutas de acceso para los cárteles de la droga; el Estado norteamericano se ha visto en la obligación de cooperar en algunas estrategias y/o medidas del Triángulo Norte Centroamericano encaminadas a minimizar la problemática que los aqueja. El tráfico de drogas se ha vuelto más común e implica un alza en los homicidios y en la violencia, dando lugar al debilitamiento de las Instituciones estatales; así como también a la expansión de los niveles de corrupción, causando una desconfianza por parte de la población hacia dichas instituciones de gobierno.

Debido a la situación, los países miembros del Sistema de Integración Centroamericano han implementado la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, es así como el Triángulo Norte Centroamericano ha unido esfuerzos para efectuar acciones estratégicas o medidas enfocadas a disminuir sus problemáticas en común. De esta forma, los Estados están trabajando de manera conjunta para fortalecer las instituciones y mejorar de alguna forma el funcionamiento y la calidad de estas; cabe mencionar que el Estado estadounidense ha incidido en algunas acciones estratégicas, entre las más importantes se encuentran: La Iniciativa Mérida o Plan México, la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central, y por último el Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte Centroamericano.

La importancia de elegir el año 2011 radica en que a partir de este periodo se celebra la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, en la cual los jefes de Estado y los representantes de alto nivel de la comunidad internacional se reunieron para priorizar la seguridad de la región e implementar planes y estrategias para reducir los índices de inseguridad. Al mismo tiempo, se toma de referencia el año 2014, ya que es en este periodo en el que nace el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte Centroamericano, un esfuerzo multilateral que plantea iniciativas prioritarias a mediano plazo para ampliar diversas áreas como: El

capital humano, seguridad económica, mejorar la seguridad ciudadana y el fortalecimiento institucional.

El enfoque teórico de la investigación es el sistémico, una teoría general de las Relaciones Internacionales enfocada en examinar la dinámica del sistema en un mundo de constante cambio. La teoría sistémica encaja en la temática debido a que estudia la forma en que un grupo de actores toma decisiones en conjunto y al mismo tiempo implementa acciones que buscan generar resultados positivos para mejorar la situación que los afecta. Entre los referentes teóricos empleados se encuentran Karl Deutsch, Enrique Martínez-Salanova, Celestino del Arenal, Charles McClelland, entre otros.

La presente investigación contiene el elemento innovador en la importancia de los instrumentos implementados por los países del Triángulo Norte Centroamericano en conjunto y de manera individual en lo referente al fortalecimiento institucional, con relación al narcotráfico, debido a que a partir de esta problemática se puede ver amenazada la seguridad democrática de los Estados. Actualmente no existe un estudio sobre las estrategias institucionales fomentadas en el interior de los gobiernos en el marco de la seguridad democrática conforme a su origen, proceso y ejecución.

La investigación se desarrolla bajo el método hipotético-deductivo que parte de la observación del narcotráfico en su esplendor en América Latina (sus generalidades), y luego enfocarse en el Triángulo Norte Centroamericano (subsistema), la aplicación de una estrategia de seguridad y la incidencia de los Estados Unidos de América; por su alcance es descriptiva, ya que establece la composición y relación de las variables en estudio, así como su modus operandi; las técnicas de investigación incluye la bibliográfica-documental; además contiene entrevistas a expertos en el tema; lo cual otorga una ampliación del conocimiento en la población.

Como hipótesis general se plantea cómo la Estrategia de Seguridad de Centroamérica ha desempeñado un papel importante, en cuanto a las acciones estratégicas implementadas frente al narcotráfico por los países del Triángulo Norte Centroamericano y la cooperación de los Estados Unidos de América; fortaleciendo así a diferentes instituciones que lo conforman resguardando la seguridad democrática; ello con el objetivo de investigar si dicha hipótesis se comprueba.

En el primer capítulo se aborda al Triángulo Norte Centroamericano como un actor importante debido a que el narcotráfico lo afecta directamente al ser

uno de los principales países consumidores de droga. Además, el Triángulo Norte Centroamericano se ha convertido en una de las principales rutas de acceso de los cárteles de la droga, demostrando cuales son las causas y efectos que produce el narcotráfico en las instituciones y en la población, perjudicando el Estado de Derecho dentro de estos países.

Asimismo, presenta, cómo el problema del narcotráfico afecta directamente a la región del Triángulo Norte Centroamericano, siendo uno de los principales consumidores de la droga donde los cárteles de la droga más importantes han tomado como ruta de acceso la zona. Además, demuestra las causas y efectos que el problema del narcotráfico conlleva hacia las instituciones de los gobiernos y a su población. Por esta razón se plantea como objetivo demostrar la incidencia de la cooperación financiera y técnica de Estados Unidos de América, en el combate al narcotráfico realizado dentro del Triángulo Norte Centroamericano; además de comprobar con su hipótesis la contribución en la especialización de la investigación del mismo.

En el siguiente capítulo expone cómo los países centroamericanos firmaron El Tratado Marco de Seguridad Democrática, estableciendo un nuevo concepto de la misma para estimular así un Estado de Derecho. También

como la Estrategia de Seguridad de Centroamérica resguarda una serie de lineamientos que permite la realización de diferentes acciones, planes y estrategias para contrarrestar las amenazas que afectan la estabilidad y seguridad de dichos Estados y ejemplos de las acciones que están implementando con el fin de dar respuesta a la realidad de los mismos. A fin de describir los lineamientos de la estrategia que se han implementado en los países del Triángulo Norte Centroamericano para el fortalecimiento institucional y de esta forma verificar si dichas acciones han sido reforzadas y efectivas al momento de su aplicación.

Al finalizar, la investigación explica las medidas más importantes de cada país del Triángulo Norte Centroamericano en cuanto al combate a la narcoactividad y fortalecimiento de la institucionalidad, además se elabora un análisis comparativo, acentuando las similitudes y diferencias de los subsistemas del subsistema del Triángulo Norte Centroamericano y se analizan los factores externos e internos que influyen a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. De acuerdo con lo anterior, se busca identificar, para comprobar; si existe un margen de análisis y comparación en la aplicación de la estrategia, con las acciones estratégicas llevadas a cabo por los Estados que lo conforman.

ABREVIRIATURAS

BID	–	Banco Interamericano de Desarrollo
CARSI	–	Iniciativa Regional de Seguridad para América Central
CIADCA	–	Centro de Instrucción Antidrogas de Centroamérica
CICIG	–	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
DEA	–	Agencia Antidrogas de Estados Unidos de América
ESCA	–	Estrategia de Seguridad de Centroamérica
FBI	–	Oficina Federal de Investigación de Estados Unidos de América
INTERPOL	–	Organización Internacional de Policía Criminal
OEA	–	Organización de los Estados Americanos
PNC	–	Policía Nacional Civil de El Salvador
PNUD	–	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SICA	–	Sistema de Integración Centroamericano
TNCA	–	Triángulo Norte Centroamericano
TMSDCA	–	Tratado Marco de Seguridad Democrática
UNODC	–	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

CAPÍTULO I. COOPERACIÓN FINANCIERA Y TÉCNICA DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA HACIA EL TRIÁNGULO NORTE CENTROAMERICANO EN EL COMBATE DEL NARCOTRÁFICO

El combate al narcotráfico es uno de los principales desafíos del Triángulo Norte Centroamericano (en adelante TNCA), sin embargo, la escasez de recursos económicos en la región vuelve necesaria la búsqueda de financiamiento a través de los flujos de cooperación. Uno de los principales socios en la materia es Estados Unidos de América, que con su cooperación financiera y técnica ha permitido la ejecución de importantes operativos en el combate a la narcoactividad en el TNCA. En concordancia con lo anterior, el presente capítulo se plantea como objetivo demostrar la incidencia de la cooperación financiera y técnica de Estados Unidos de América, en el combate al narcotráfico realizado dentro del TNCA; además de comprobar su contribución en la especialización de la investigación del mismo.

El capítulo inicia con una breve reseña sobre su incidencia en el TNCA, y se aborda como un actor importante dentro de la temática debido a que el narcotráfico lo afecta directamente al ser uno de los principales países consumidores de droga; a razón de esto, ha tomado un protagonismo inminente al momento de cooperar de manera financiera y técnica en la región, creando algunas acciones, planes e iniciativas que tratan de reducir los problemas que aquejan a los Estados.

Cabe mencionar también, algunos antecedentes importantes del tráfico ilícito de drogas en la región centroamericana haciendo énfasis en el Triángulo Norte, cómo surgió y se desarrolló la problemática de las drogas hasta donde se empieza a ver cierta preocupación por parte de los Estados para contrarrestarlo. Además, el TNCA se ha convertido en una de las principales rutas de acceso de los cárteles de la droga, demostrando cuales son las causas y efectos que produce el narcotráfico en las instituciones y en la población, perjudicando el Estado de Derecho dentro de estos países.

A consecuencia de lo anterior se establece la situación contextual de El Salvador, Honduras y Guatemala frente al narcotráfico, esta permitirá que se abarquen diferentes entornos de un problema en común que afecta su seguridad y que pretende ser afrontado con las acciones necesarias, que ayuden a prevenir consecuencias tales como: Los altos índices de violencia, la falta de oportunidades, la corrupción, la impunidad y el debilitamiento en las instituciones. Frente a esto, los países han forjado alianzas para contrarrestar y fortalecer su seguridad minimizando así los efectos del narcotráfico. De esta forma se pretende comprobar cómo la cooperación técnica y financiera de Estados Unidos de América ha contribuido a la especialización, investigación y ejecución en el combate al narcotráfico en el TNCA.

En el capítulo se retoma la teoría sistémica, la cual procura construir una teoría general de las Relaciones Internacionales, para analizar la dinámica del sistema en un mundo de constante cambio, se utiliza como una unidad

básica de análisis a la interacción entre el sistema político y su entorno social, es decir la relación entre sus miembros.

1.1 Incidencia de Estados Unidos de América en el Triángulo Norte Centroamericano

A principios del siglo XX Centroamérica se convierte en una de las prioridades estadounidenses, debido al interés que tenían sobre la construcción del Canal de Panamá. A raíz de la colaboración del gobierno de Washington para lograr independizarse de la Gran Colombia, Panamá concede dicha potestad sobre el Canal, convirtiéndose en su territorio hasta 1977 cuando se devuelve al Estado panameño.¹

Con la Primera Guerra Mundial² Estados Unidos de América aumenta su intervención frente a las problemáticas que acontecen a nivel global, continuando su incidencia en la Segunda Guerra Mundial³ de tal forma que su participación fue clave.

En ese entonces era considerado como un país industrial, con una ideología expansionista ya que requería de materias primas, nuevos mercados e

¹ Fernando Arancón, *EEUU en Latinoamérica* (El Orden Mundial en el siglo XXI, 2013), <http://elordenmundial.com/2013/07/estados-unidos-en-latinoamerica/>.

² Conocida como la Gran Guerra, se desarrolló principalmente en Europa en los años 1914-1918. Véase. Aníbal Gonzales, *Primera Guerra Mundial* (Historia Universal, 2012), <http://www.historiacultural.com/2010/11/primera-guerra-mundial.html?m=1>.

³ Conflicto Armado que estallo en 1939 entre las potencias del eje (Alemania Italia y Japón) y los Aliados (Inglaterra, Francia, Unión Soviética y Estados Unidos para el año de 1941), finaliza en 1945. Véase. *La Segunda Guerra Mundial en Profundidad* (Enciclopedia del Holocausto), <https://www.ushmm.org/wlc/es/article.php?ModuleId=10007799>.

inversión de capitales, es así como comienza a instituir sus capitales y sus empresas en la región centroamericana y luego en otros países de Latinoamérica. Un ejemplo claro de la intervención son las bases militares que ha establecido en Centroamérica.⁴

A partir del siglo pasado se evidencia mayor incidencia del actor hacia Centroamérica. La Guerra Fría⁵ permitió que el Estado norteamericano influyera ampliamente en los gobiernos de la región, debido a que en ese entonces se crearon grupos “insurgentes”⁶ que estaban adoptando ideas socialistas de la ex Unión Soviética, por lo cual los Estados centroamericanos con la ayuda del gobierno estadounidense frenaron la propagación de estas ideas; desde este momento se empieza a evidenciar una etapa de conflictos dentro de la región. Al finalizar estos conflictos inicia una etapa de paz en los países centroamericanos y se reduce la intervención del país del norte debido a un reordenamiento de su política exterior.

Centroamérica se convierte en una región importante ya que tiene una conexión entre el Océano Pacífico y el Océano Atlántico que utiliza como ruta comercial, un punto estratégico en que el gobierno estadounidense ha conservado una serie de atribuciones con las que obtienen ciertos beneficios y la dominación de los dos océanos.

⁴ Véase. Marco A. Gandásegui, *América Latina y EEUU: Una relación asimétrica* (2015), <http://www.alainet.org/es/articulo/168896>.

⁵ Enfrentamiento de Estados Unidos de América y la Unión Soviética por el dominio del mundo, durante la segunda mitad del siglo XX, en esencia la Guerra Fría fue un conflicto ideológico entre una democracia de libre mercado y un régimen totalitario de economía planificada.

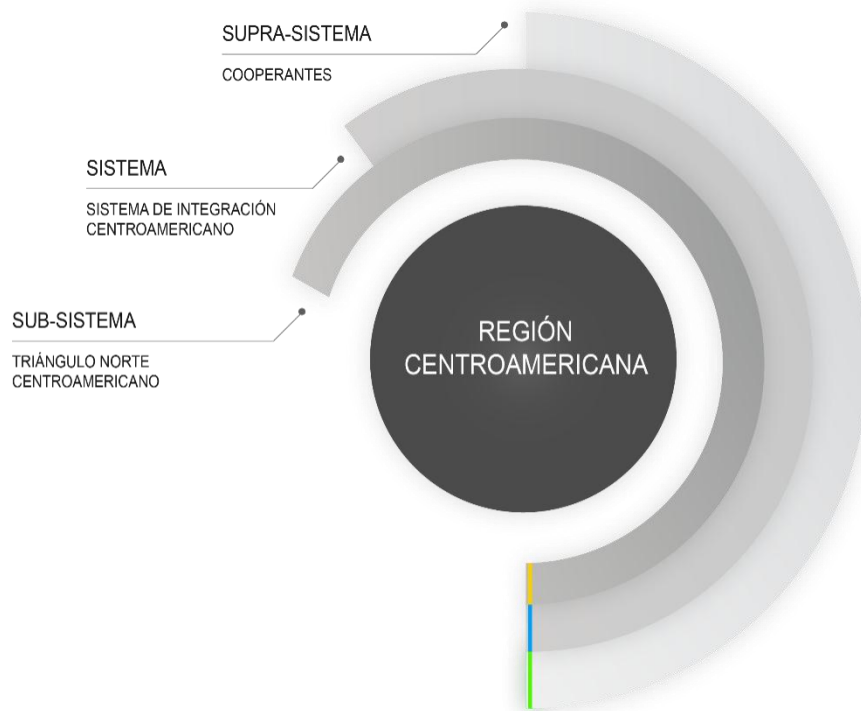
⁶ Son grupos que provocan un levantamiento o rebelión, suelen ser manifestaciones violentas que se oponen a las autoridades establecidas; ejemplo de ello es la guerrilla de El Salvador en los años ochenta durante el conflicto armado.

Según Boletín Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Instituto de Iberoamérica del año 2011, los países centroamericanos Guatemala, Honduras, Costa Rica y Panamá tienden a adoptar una ideología de derecha; en cambio El Salvador y Nicaragua poseen una tendencia ideológica de izquierda (ver Anexo A) pues existe una brecha entre ricos y pobres muy conveniente para estas sociedades y amenazante para el Estado norteamericano debido a que su política de intervención es basada en la promoción de un modelo económico liberal, la defensa de la democracia y los derechos humanos. Cabe mencionar como un ejemplo, en el caso de El Salvador después de la guerra civil se establecieron gobiernos de derecha hasta el año 2009.⁷

Estados Unidos de América siempre ha jugado un papel importante dentro de la región centroamericana, actualmente se ha involucrado aún más con los países del TNCA al momento de cooperar de forma financiera y técnica para poner en marcha algunas acciones estratégicas en conjunto. Un problema común que afecta a estos Estados es el narcotráfico que ha generado inestabilidad y violencia, creando la necesidad de buscar alternativas que reduzcan esta problemática. Así como lo plantea la teoría sistémica, muchos de los problemas que presentan los miembros de un sistema, no pueden ser resueltos de forma individual debido a su complejidad, por lo cual el sistema centroamericano y subsistema del TNCA han desarrollado canales de comunicación con el supra-sistema (especialmente con Estados Unidos de América) con el objetivo de superar las amenazas (ver gráfico 1).

⁷ Véase en Tomáš Došek, *¿Diferencia la izquierda y la derecha a los políticos y a los ciudadanos de América Latina?* (Salamanca, Universidad de Salamanca, 2011), 4-5.

Gráfico 1: Sistemas involucrados en la lucha contra el narcotráfico y la corrupción en Centroamérica



Elaboración propia a partir de datos de Celestino del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, 3a ed. (Madrid: Editorial Tecnos, 1990), 209-222.

Hay que considerar que la lucha contra flagelos como el narcotráfico y la corrupción son desafíos demasiado complejos para ser resueltos unilateralmente, por lo cual – y en consideración con los postulados de la teoría sistémica – es necesario tener en cuenta que en las diferentes estrategias de seguridad participan distintos marcos ordenados, sistémicos, coherentes y permanentes llamados sistemas, destacando: Supra-sistema (conformado por los actores externos interesados, principalmente los

cooperantes: Estados Unidos de América, Unión Europea, entre otros), Sistema (conformado por las distintas instituciones de integración y coordinación de la región centroamericana: SICA), y los Sub-sistemas (conformado por los países del TNCA).

Desde los años de 1990 hasta aproximadamente en el 2007, la ayuda de Estados Unidos de América para los países del TNCA se redujo progresivamente, pero luego del alza en los índices de narcotráfico en el país norteamericano la agenda giró totalmente a combatirlo, por esta razón el gobierno norteamericano ha sido afectado directamente: *“Según la DEA (Drug Enforcement Administration), en 2007 el 1% de la cocaína destinada a Estados Unidos pasó por la subregión. Tres años después, con el reposicionamiento en el terreno centroamericano de los llamados cárteles de la droga, se estima que cerca de 90% de la droga tiene esta zona como estación.”*⁸. Es por ello, que se ha convertido en un protagonista, incidiendo en algunas acciones y planes que implementan los países del TNCA.

El fortalecimiento de la seguridad democrática⁹ es uno de los intereses de Estados Unidos de América, esto se debe a que Centroamérica es un puente

⁸ Iduvina Hernández, *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe, Centroamérica: los desafíos actuales del Tratado Marco de Seguridad Democrática*, (Bogotá: 2011), 73.

⁹ Según el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia, se entiende por este término que *“el Estado deberá pasar de la etapa de control territorial a una de consolidación del control del territorio. El fortalecimiento del Estado de Derecho y la protección de la población constituirán el eje fundamental de este esfuerzo”*. Véase. Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia, *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* (Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2007).
https://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/colombia%202.pdf.

entre los productores de cocaína en Suramérica¹⁰ y el país del norte, el mayor consumidor después de que México endureciese su política contra el narcotráfico y los cárteles decidiesen buscar otra ruta para el comercio; la existencia de una población joven desempleada y la debilidad institucional de los Estados del TNCA, conlleva a una inestabilidad política con fácil penetración del crimen organizado. Por esta razón, los actores dentro del sistema deben generar una estructura de poder, en la cual se produzca una red de interacciones bajo determinadas reglas, que puedan establecer una dimensión coactiva dentro de la región.

1.1.1 Planes de acción estratégica: Cooperación de Estados Unidos de América

A lo largo del tiempo, el crimen y la violencia se han constituido como un problema fundamental en la región Centroamericana, especialmente en los países del TNCA, los índices de criminalidad y homicidio se encuentran entre los tres más altos de América Latina. En el informe “Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe”, publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (en adelante UNODC)¹¹ concluyó a Honduras con 92 homicidios por cada cien mil habitantes en 2011 como el

¹⁰ Véase. Notimex, “Obama revela lista de principales países productores de drogas”, *Excelsior*, (2015), <http://www.excelsior.com.mx/global/2015/09/14/1045761>.

¹¹ UNODC, por sus siglas en inglés, es un líder mundial en la lucha contra las drogas ilícitas y la delincuencia internacional, de igual manera es encargada de llevar a cabo los programas principales de la ONU contra el terrorismo. La UNODC fue establecida en 1997 y está integrada por unos 500 funcionarios en todo el mundo, tiene su sede en Viena, su tarea ha sido educar a las personas de todo el mundo sobre los peligros del uso indebido de las drogas y fortalecer las intervenciones internacionales contra la producción y tráfico de las mismas, así como la delincuencia relacionada a ella. También tiene el deber de asistir en la reforma de la justicia penal a fin de fortalecer el Estado de derecho, promover sistemas estables y viables para el combate de las crecientes amenazas de la delincuencia organizada internacional y de la corrupción.

país más peligroso del mundo, luego está El Salvador con 69 homicidios por la misma tasa de población y Guatemala con 39.¹² Esto conlleva a crear planes de acciones estratégicas para combatir los problemas existentes que han puesto en peligro la seguridad de las naciones.

Se puede hacer mención que los planes de acción son instrumentos que contienen orientaciones estratégicas necesarias para lograr los objetivos propuestos, para que se lleven a cabo de manera eficiente y eficaz los proyectos establecidos, son planteadas de forma detallada a fin de lograr el mejor resultado en el momento de su ejecución. Estos mecanismos son utilizados por el supra- sistema con el propósito de estabilizar el entorno social que vive el sistema.

Según Charles McClelland, la teoría sistémica centra su atención en la interacción entre dos o más Estados, dejando en segundo plano las interacciones de estos con sus subsistemas internos; esto debido a la incapacidad de los subsistemas internos a hacer frente a amenazas complicadas.¹³ Problemas como el estudiado traen consigo riesgos de expansión; por lo cual se pone en peligro no solo el equilibrio de los subsistemas sino que también el equilibrio del supra-sistema. Basado en lo anterior, se puede decir que Estados Unidos de América han apoyado e implementado las diferentes estrategias en los países del TNCA, con la

¹² La Prensa Libre, *Triángulo Norte es una de las zonas más violentas del planeta* (Guatemala: 2012), http://web.archive.org/web/20141201130013/http://www.prensalibre.com/internacional/Triangulo-Norte-zonas-violentas-planeta_0_781722003.html.

¹³ Véase. Celestino de Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, 3° ed. (Madrid: 1990).

finalidad de detener el avance de los problemas que los afectan, a través de diferentes modalidades de cooperación como el área financiera y técnica, para el fortalecimiento institucional en el combate del narcotráfico; al mismo tiempo las causas y consecuencias que lo provocan con el fin de evitar su expansión.

Es decir que ante la aparición de una amenaza en el subsistema del TNCA, Estados Unidos de América trata de aplacar la situación a través de la cooperación con la región; convirtiéndose este último elemento en el principal mecanismo de estabilización empleado por el supra-sistema hacia las perturbaciones presentes en el subsistema. Esta situación es lo que se conoce como homeostasis¹⁴, un proceso de vital importancia en los distintos niveles sistémicos debido a la interdependencia presente en ellos.

1.1.1.1 Cooperación Financiera

El término de Cooperación Financiera se convierte en el actor principal del escenario internacional en la finalización de la Segunda Guerra Mundial, con el nuevo orden político y económico que se enfocó en el bilateralismo, orientándose a la economía y el comercio internacional, en el que la forma de cooperación entre los países se ha transformado en el establecimiento de

¹⁴ Se define homeostasis, como la autorregulación de la constancia de las propiedades de otros sistemas influidos por agentes exteriores. El subsistema del TNCA es considerado necesario (debido a su importancia geoestratégica) por lo cual el supra-sistema busca que perdure a través del tiempo. Los sistemas que no cuentan con un proceso de homeostasis, corren el riesgo de entrar en un proceso caótico que podría provocar su desaparición. Véase. Enrique Martínez-Salanova, *La teoría general de sistemas*. <http://www.uhu.es/cine.educacion/didactica/0012sistemas.htm>.

vínculos entre Estados, esto conllevó a la creación de organizaciones internacionales para la regulación y manejo de este tipo de relaciones.

La Cooperación Financiera “*puede ser reembolsable, que consiste en préstamos con facilidades de pago que son otorgados para apoyar a los países en vía de desarrollo; o no reembolsable, cuando se asignan recursos financieros que no requieren ser reintegrados.*”¹⁵ Es decir, que esa forma de cooperación está orientada ante todo a estimular y promover las relaciones económicas entre los Estados, reduciendo las barreras para el intercambio monetario y todas las actividades relacionadas, en el cual se hace a través de una libre circulación financiera entre los interesados. Dentro del proceso de cooperación, el sistema funciona de manera interdependiente con los actores que lo componen.

En cuanto a la cooperación para el desarrollo, el gobierno de Estados Unidos de América ha sido el primer donante bilateral en los tres países, el promedio anual de esta cooperación durante los últimos 5 años (2010-2014) para El Salvador, Guatemala y Honduras ha sido más de US\$310 millones de dólares, de igual manera desde el año fiscal 2008, las agencias estadounidenses han asignado más de \$1,200 millones en financiamiento para la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (en adelante CARSI), de los 7 países beneficiados los montos más grandes se destinaron al TNCA.¹⁶

¹⁵ RSS, *Cooperación Internacional*, <http://www.acex.es/tag/tipo-de-cooperacion>.

¹⁶ OXFAM, *Análisis sobre las posibles implicaciones del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (Guatemala-El Salvador-Honduras) anunciado por el Gobierno de Estados Unidos y Recomendaciones para un posicionamiento conjunto y*

En el año 2014 se desató una crisis de migrantes menores de edad no acompañados, que procedían de El Salvador, Guatemala y Honduras que viajaban hacia la frontera de México con destino a Estados Unidos de América, el número de detenidos incrementó de 24,000 (2012) a 39,000 (2013), llegando a 69,000 (2014)¹⁷.

Los motivos más importantes del incremento de la migración fueron los problemas de la seguridad pública, esto ha sido provocado por el alto índice de criminalidad y violencia en los países, también la preocupación económica, la red de tráfico de migrantes, disfunción familiar, entre otras causas. El Gobierno de Estados Unidos de América se vio en la necesidad de buscarle una salida al problema a través de la cooperación a cada uno de esos países, en el año fiscal 2014 la Agencia Internacional al Desarrollo de Estados Unidos de América y el Departamento del Estado, proporcionaron asistencia bilateral a cada uno de los países del TNCA, US\$22 millones de dólares a El Salvador, US\$60 millones de dólares a Guatemala y US\$42 millones de dólares a Honduras.¹⁸

estrategia de influencia de Oxfam sobre esta iniciativa en Washington y los países de El Salvador, Honduras y Guatemala (Tegucigalpa: Oxfam Honduras, 2015), https://www.redhum.org/uploads/documentos/pdf/Redhum-CA_TdR_Consultoria_implicaciones_del_Plan_APPTrianguloNorte_en_CA-OXFAM-20150715-EP-16735.pdf.

¹⁷ Antes del 2012 la mayoría de menores migrantes eran mexicanos, sin embargo en el 2013 más del 50% y en el 2014 más del 75% fueron ciudadanos de Honduras, Guatemala y El Salvador.

¹⁸ United States Government Accountability Office, *Information on Migration of Unaccompanied Children from El Salvador, Guatemala and Honduras* (Washington D.C.: U.S. Government Accountability Office, 2015), www.gao.gov/assets/670/668749.pdf.

La narcoactividad ha sido tomada como una de las causas principales de la violencia en la región por lo que el problema del narcotráfico ha obligado al gobierno de Estados Unidos de América a incluir el tema de la impunidad y la corrupción en los países del TNCA, para mejorar la efectividad de sus instituciones de seguridad y justicia.

Una de las causas de la ineficiencia institucional para la solución del problema, puede ser por la falta de recursos económicos de las autoridades nacionales, también la voluntad política de aplicar el Tratado Marco de Seguridad Democrática (en adelante TMSDCA) firmado en 1995 por los 7 países del Istmo, con el fin de promover la democracia, el fortalecimiento de sus instituciones, el Estado del Derecho y el respeto de los derechos humanos.

El TNCA tiene la característica de ser isomorfista¹⁹ debido a que prioriza el fortalecimiento institucional para contrarrestar el problema del narcotráfico, así adaptarse a un nuevo entorno social por medio de la aplicación de acciones estratégicas que conlleven a la mejora y estabilidad institucional de cada uno de los países. Existen una serie de regularidades que le son en común a dichos Estados (narcotráfico, la corrupción, violencia, entre otras) a las que se les da un tratamiento a través de las mencionadas acciones estratégicas, que, a visión de países cooperantes como Estados Unidos de América, pueden llegar a funcionarles de igual o mejor manera dependiendo de la capacidad de adecuar la realidad que afrontan.

¹⁹ Se refiere a una de las características del sistema, que consiste en la capacidad de cambiar de forma y adaptarse al medio que lo rodea. Véase. Celestino del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, 3a ed. (Madrid: Editorial Tecnos, 1990).

En reconocimiento a la situación, los Gobiernos de El Salvador, Honduras y Guatemala en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo han elaborado un documento llamado “Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte – Plan Regional de El Salvador, Guatemala y Honduras”²⁰, también el Gobierno de los Estados Unidos provee asistencia a los programas regionales, así como CARSI²¹, del mismo modo la Corporación Reto del Milenio²² ha tenido un convenio de cooperación con El Salvador de US\$267 millones de dólares en septiembre de 2014 con el objetivo de fortalecer a la sociedad salvadoreña, que consistió en invertir en la mejora de las oportunidades, en el capital humano para promover una igualdad de educación y en reducción del costo del capital de transporte; y US\$15.7 millones de dólares con el umbral de programas de Honduras, el proyecto consistía en incrementar la eficiencia y transparencia del manejo de la finanza pública y la relación entre el sector privado y público.²³

²⁰ Es una iniciativa tripartita, que surge ante el incremento en la migración de niños, niñas y adolescentes no acompañados hacia los Estados Unidos, las líneas estratégicas de acción de este plan tendrán como objetivo: i) dinamizar el sector productivo para crear oportunidades económicas; ii) desarrollar oportunidades para nuestro capital humano; iii) mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia; y iv) fortalecer las instituciones para aumentar la confianza de la población en el Estado. Esta iniciativa se comienza a desarrollar en 2016, como el primer año del plan puesta en marcha.

²¹ La Iniciativa Regional de Seguridad para América Central es un programa detallado e integrado por lo cual Estados Unidos colabora con América Central para mejorar la seguridad ciudadana, que complementa las estrategias y programas de los países Centroamericanos. Estados Unidos alinea su ayuda con la estrategia de seguridad regional del Sistema de Integración Centroamericana y también recurre a la pericia y el trabajo de otros países. Instituciones financieras internacionales, el sector privado y de la sociedad civil.

²² Corporación Reto del Milenio/ Millenium Challenge Corporation (MCC), es un organismo de ayuda exterior estadounidense, bilateral e independiente, que hace énfasis en que los países logren por sí mismos responsabilidad y transparencia en sus gobiernos.

²³ United States Government Accountability Office, op. cit.

1.1.1.2 Cooperación Técnica

Es una modalidad de cooperación empleada “*cuando países u organizaciones más desarrolladas transfieren conocimientos, habilidades y experiencias a otros en menor ventaja para colaborar con cuestiones como el desarrollo tecnológico, el fortalecimiento de las capacidades, etc.*”²⁴

La cooperación internacional ha sido uno de los pilares en el desarrollo de los países del TNCA, que contribuye al proceso democrático al brindar mayores oportunidades a la población y promover el establecimiento de instituciones públicas que rindan cuentas, de forma que sean eficientes, transparentes que garanticen la integridad de sus ciudadanos. El Salvador, Guatemala y Honduras requieren de reformas institucionales que aborden la falta de oportunidades económicas, la ausencia de instituciones sólidas, y los niveles extremos de pobreza. Es necesario que el Estado provea a sus ciudadanos la seguridad y confianza, para que éstos puedan contribuir en el buen desempeño del gobierno.

Para solventar los problemas que existen en el TNCA se han creado proyectos a través de iniciativas existentes y con la ayuda de Estados Unidos de América, enfocados en proporcionar capacitación policial, para facilitar la participación de la comunidad y dar prioridad a los delitos que preocupan más a los ciudadanos centroamericanos: La extorsión de pandillas, el robo y la violencia doméstica.

²⁴ RSS, op. cit.

En la cooperación hacia los Estados del TNCA se denota la interdependencia entre ellos, al mismo tiempo una dependencia hacia Estados Unidos de América y otros organismos internacionales, por ello es necesaria la ayuda internacional para llevar a cabo las estrategias que se proponen en la región y es de suma importancia las interacciones entre los actores, ya que en base a ellas es que se define el nivel de colaboración a los países.

Dentro de las instituciones ha sido importante poner énfasis en el desarrollo de la capacidad de investigación y habilidades fiscales para procesar los casos en las cortes a través de evaluaciones, capacitación, cooperación judicial e intercambios, promover las políticas y procedimientos de responsabilidad profesional y mejorar la colaboración entre las partes del sistema de justicia penal, como la policía, los tribunales y las penitenciarías. Así mismo, la prestación de asistencia para forjar alianzas que profesionalizan y mejoran las habilidades, la capacidad y la responsabilidad de las instituciones de seguridad pública, especialmente en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, esto incluye la educación profesional, capacitación táctica, operativa y ejercicios, programas de derechos humanos y actividades de reforma institucional.

Estados Unidos de América ha colaborado con los gobiernos nacionales y municipales para mejorar la capacidad de gestión del fondo público, fortalecer las instituciones judiciales para administrar justicia de manera eficiente, garantizar juicios justos y proteger los derechos humanos, también ofreció apoyo técnico a las redes nacionales y regionales de la sociedad civil, especialmente en el aspecto tecnológico que permitiese aumentar la

capacidad de documentar los casos de corrupción, además desarrollar redes de información y supervisión.²⁵

Se puede mencionar que en diciembre del 2014 se completó un esfuerzo pues la Corporación Reto del Milenio, finalizó un Programa Umbral en Guatemala que se enfocó en las reformas políticas e institucionales para mejorar la calidad de la educación secundaria, lo que incluye la educación técnica y profesional además del entrenamiento; se espera que ayude al gobierno a movilizar ingresos adicionales a través de una administración tributaria más eficiente en asociaciones públicas y privadas.

Retomando la lógica de la teoría sistémica, es importante mencionar que dentro del sistema existen elementos interconectados, en el cual la actuación de uno puede influir en los demás, ejemplo de ello es la cooperación financiera y técnica que aporta Estados Unidos de América a los países del TNCA, dichas actuaciones podrían influir en la política exterior de cada Estado estableciendo un límite en la sociedad internacional.

1.2 La narcoactividad en el Triángulo Norte Centroamericano

La región centroamericana ha experimentado en su trayectoria social, política y económica una serie de acontecimientos difíciles de enfrentar, como la

²⁵ El Herald, *EE.UU. debe cooperar más contra narcotráfico* (Tegucigalpa: 2011), <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/eeuu-debe-cooperar-mas-contra-narcotrafico>.

crisis económica, guerras civiles, levantamientos campesinos, dictaduras, entre otros, convirtiéndola en una región vulnerable. Abonado a esto, se empieza a desarrollar un nuevo problema aproximadamente en la década de los años treinta denominado tráfico ilegal de drogas, que con el devenir del tiempo fue tomando más fuerza y hasta la actualidad persiste.²⁶

El narcotráfico es un tema de gran importancia hoy en día, debido a que la producción, comercialización, consumo y tránsito ilegal de drogas se ha vuelto común en la región centroamericana, especialmente dentro de los países del TNCA. Actualmente la mayoría de la droga destinada a Estados Unidos de América y Europa, es transportada por Centroamérica como principal ruta para los cárteles de la droga y Honduras como su punto importante de ingreso.²⁷

Esta problemática ha contribuido en muchos casos a la propagación de la violencia, afectando a la sociedad más vulnerable, especialmente hay una preocupación por parte de los gobiernos del TNCA, ya que Guatemala, Honduras y El Salvador se han convertido en una importante ruta para transportar la mercadería de estos grupos delictivos.

Por lo tanto, es de vital importancia que, dentro de una sociedad en constante cambio, sea necesario establecer reglas de juego que se utilicen para regular el comportamiento de los actores dentro del sistema; lo cual

²⁶Edelberto Torres-Rivas, *Centroamérica: entre revoluciones y democracia* (Bogotá: Antología, 2008), 10.

²⁷ *Ibíd.*

sirve como marco restrictivo a las actividades de los miembros, esto se acentúa en las interacciones y relación entre los países, de acuerdo al nivel de análisis que se aplique a estos, le permite identificar las unidades que conforma el sistema.

Por otro lado, el tráfico ilegal de drogas es cada vez más insostenible para los gobiernos miembros del TNCA, pues de alguna forma se puede apreciar una falta de efectividad de las autoridades competentes para frenar a estos grupos delictivos, además de una debilidad por parte de las instituciones de los gobiernos.

Es un gran desafío que deben enfrentar los países del TNCA y plantearse nuevas alternativas o políticas de Estado para ponerle fin a este problema que está causando efectos nocivos a la población y retrasando su desarrollo.

1.2.1 Antecedentes

Centroamérica desde principios del siglo XX vivió etapas difíciles en su trayectoria social, política y económica, las cuales desestabilizaron directamente a la región. Económicamente la zona fue afectada por la caída del precio del café que era uno de los principales cultivos de exportación para varios países centroamericanos “...*Crisis económicas en cada uno de los países como efecto de la crisis mundial iniciada en octubre de 1929 en*

*Estados Unidos, que había traído consigo una caída extraordinaria en los precios del café, principal producto de exportación en manos nacionales...”*²⁸

Abonado a estos acontecimientos algunos países de Centroamérica se les sumó una nueva problemática el tráfico de drogas como la marihuana y la cocaína, que no era común dentro de la región pero se fue propagando poco a poco y que actualmente sigue afectando grandemente a todos los países, especialmente al TNCA, un ejemplo claro del auge del narcotráfico en la zona fue *“la mafia de Nueva Orleans²⁹, que había entablado relaciones comerciales con las empresas de fruta que importaban bananas de Centroamérica, aprovechó esos vínculos para involucrarse también en el tráfico de drogas. En la Honduras de los años treinta, este negocio ilícito creció velozmente con la participación de altos oficiales militares...”*³⁰

Al mismo tiempo, Estados Unidos de América realizó durante las primeras décadas del siglo XX, importantes inversiones de capital en las empresas bananeras más fuertes de Honduras y Guatemala para llegar a posicionarse y dominar de alguna forma la vida económica y política de los mencionados países.

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ Mafia instaurada por sicilianos que llegaron a Estados Unidos de América en 1911, dedicándose a cometer crímenes y venta de droga en los alrededores de Nueva Orleans, Estados Unidos.

³⁰ Sonja Wolf, *Anuario 2012 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe, El nexa entre las maras y el crimen organizado* (Bogotá: 2012), 255.

Durante los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el TNCA vivió tiempos de represión y violencia política, además el narcotráfico se instaló en la región gracias a algunas fuerzas militares que luchaban contra la guerrilla, los primeros eran financiados y abastecidos de droga por el gobierno estadounidense.

Ejemplo de lo antes mencionado es que “...en Guatemala (1960-1996) y El Salvador (1980-1992) las fuerzas militares del estado lucharon contra las guerrillas [...]. Y Honduras, gobernado por regímenes militares entre 1963 y 1982, sirvió como base para los “combatientes de la libertad” de los contras. De hecho, el narcotráfico empezó a florecer con las operaciones de dichos grupos insurgentes, financiados y abastecidos por el gobierno de Estados Unidos durante los años ochenta.”³¹ Desde tiempos atrás el TNCA ha sido una región con potencial para el tráfico de drogas; fenómeno que ha crecido a partir de la inercia de Estados Unidos de América para combatir el problema desde el interior de su territorio, lo que suena ilógico teniendo en cuenta que también es uno de los principales cooperantes con la lucha para contrarrestarlo en otros territorios.

En aquella época, el escenario internacional mutó en un sistema bipolar. Kaplan lo denominó sistema bipolar rígido, debido a la inflexibilidad en la conducta de los dos polos de poder hacia sus espacios hegemónicos, ello con el objetivo de impedir cualquier actitud contraria a la idiosincrasia del hegemon y por consiguiente que pudiese poner en peligro el equilibrio del

³¹ *Ibíd.*

sistema.³² Por lo anterior, el comienzo de la Guerra Fría trajo consigo un incremento masivo en las intervenciones de la Superpotencia estadounidense en el TNCA, con el fin de proteger sus intereses geopolíticos en la zona, y asegurar la estabilidad de gobiernos afines a sus lineamientos y asimismo derrocando regímenes opuestos.

En la década de los años ochenta, cuando acaecían los conflictos armados, estas intervenciones económicas y militares se incrementaron de una manera descomunal. Un ejemplo de dicha intervención fue en el año 1980 durante la guerra civil de El Salvador, Estados Unidos de América asiste a los militares que se enfrentaban contra la guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional; otro ejemplo, fue en 1990 cuando el gobierno norteamericano interviene masivamente en el proceso electoral de Nicaragua a través de acciones encubiertas y también públicas, ya que no estaban de acuerdo con el régimen sandinista, aunque dichas prácticas sean ilegales según las leyes estadounidenses.³³

A finales del siglo XX e inicios del siglo XXI la ayuda del gobierno norteamericano a los países del TNCA se redujo de manera significativa lo que provocó un aumento en la presencia del narcotráfico en la zona; es así como Estados Unidos de América reafirma su cooperación incidiendo en algunos planes y estrategias para debilitar la narcoactividad.

³² Luis Dallanegra, *La Problemática del Orden* (Buenos Aires, Pleamar, 1981), 1-39.

³³ Red Voltaire, *Cronología: intervenciones militares de EEUU en América Latina* (Caracas: 2005), <http://www.voltairenet.org/article125406.html>.

1.2.2 Medios o rutas de los cárteles

Centroamérica ha experimentado una evolución significativa en cuanto a la expansión del narcotráfico, especialmente el TNCA; la droga que circula dentro de estos países es transportada hacia Estados Unidos de América (principal mercado de narcóticos del Continente). *“Según el reporte de diciembre 2008 del US National Drug Intelligence Center, menos del 1% de la cocaína exportada de Sudamérica a EEUU pasó por América Central. El resto, la enorme mayoría, fue transportado por mar, por el Caribe o el Océano Pacífico. Desde entonces, el transporte terrestre de cocaína a través de Centroamérica parece haber crecido exponencialmente”*³⁴(ver Anexo B).

El TNCA se está volviendo una ruta importante para los cárteles de la droga que transportan su mercancía, este problema es cada vez más insostenible para los gobiernos de estos países, de alguna forma se puede describir una falta de certeza en los órganos encargados de frenar los grupos delictivos, así como también una debilidad dentro de sus estructuras. Esta evolución merece una mirada más de cerca por parte de dichos gobiernos, ya que podría provocar una entropía³⁵ de dimensiones complejas.

³⁴ Stephen Meiners, “América Central: un actor emergente en el narcotráfico”, *Boletín electrónico del Instituto de Estudios Internacionales (IEDI)*, n. 19 (2009).

³⁵ La entropía hace referencia al desorden, una situación catastrófica capaz de provocar la extinción de un sistema (entendido como un entramado de relaciones ordenadas y coherentes). Véase. Enrique Martínez-Salanova, *La teoría general de sistemas*. <http://www.uhu.es/cine.educacion/didactica/0012sistemas.htm>.

Estados Unidos de América ha sido considerado en los últimos años como uno de los principales consumidores finales de la droga en el continente americano, la mayoría de la sustancia es proveniente de Colombia y Perú donde es transportada por los cárteles de la droga hacia el país norteamericano.³⁶

*“Los cárteles colombianos solían manejar rutas marítimas a través del Caribe, directamente hacia la costa sur de EEUU. Hacia los años 90, sin embargo, cuando los esfuerzos de vigilancia e interdicción se centraron en esta ruta, la cocaína empezó a ser desviada hacia México para de ahí internarse en territorio americano. Desde entonces, México se mantiene como el puerto de entrada a EEUU de la gran mayoría de la droga”.*³⁷Años atrás la droga era trasladada por los cárteles de Colombia por vía marítima, luego con el tiempo esto ha ido cambiando ya que la seguridad ha sido más efectiva en controlar a estos grupos delictivos, es por ello que actualmente han optado por la ruta terrestre, pasando por la región centroamericana, llegando a México para luego ser entregada fácilmente hacia Estados Unidos de América.³⁸

El trayecto centroamericano fue tomando poco a poco importancia para los narcotraficantes, si bien siempre hubo una pequeña influencia de droga que era transportada dentro de Centroamérica, los peligros eran más evidentes por distintos factores como, por ejemplo: La falta de rutas viables, mal estado

³⁶ Véase. Semana, *Estos son los países que más drogas consumen* (2014), <http://www.semana.com/vida-moderna/articulo/informe-de-la-onu-revela-consumo-de-drogas-en-el-mundo/395174-3>.

³⁷ *Ibíd.*

³⁸ Stephen Meiners, *op. cit.*

de carreteras, grupos criminales como las pandillas, la diversidad de cruces fronterizos, entre otras amenazas con las que se contaba si se transportaba la mercancía por esta ruta.

Debido a esta situación se redujo en gran medida el tráfico de drogas por medios aéreos que provenían de Suramérica hacia México *“En respuesta al relativamente nulo control sobre estas rutas, varios países de la región decidieron intensificar el monitoreo e interdicción. Colombia, por ejemplo, intensificó el monitoreo del tráfico aéreo sobre su territorio. México instaló nuevos sistemas de radar y redujo el número de aeropuertos autorizados a recibir vuelos provenientes de Sur y Centroamérica. El gobierno colombiano ha estimado que el tráfico aéreo de droga se ha reducido desde el 2003 hasta en un 90%.”*³⁹

A razón de estas medidas tomadas por los Estados de México y Colombia es que se abrieron nuevos panoramas para los transportistas de droga, ya los medios aéreos no eran su única opción sino también rutas terrestres, marítimas en combinación con vuelos cortos, opciones que les permitían llegar al país del norte sin mayor complicación, actuando un paso más adelante que los gobiernos, aprovechándose de los pocos recursos y la debilidad en el combate al narcotráfico de países como los del TNCA.

Estados Unidos de América ha sido un actor clave al momento de contrarrestar el narcotráfico, ya que es una de las amenazas latentes que lo

³⁹ *Ibíd.*

afectan directamente, por ello se ha vuelto una pieza clave llevando a cabo iniciativas para frenar la problemática de manera conjunta con México y algunos países centroamericanos, especialmente con el TNCA. En este caso el país norteamericano como miembro del supra-sistema debe de generar un status de estabilidad frente a problemas que afectan a la sociedad internacional, en este caso dando estabilidad al sistema, proporcionando modelos y acciones que salvaguarden y frenen las situaciones que impiden el progreso de este.

Es importante mencionar los tipos de transporte donde es traficada la droga por los cárteles, el tráfico terrestre que no es únicamente el que va por tierra, sino que envuelve el tráfico de litoral y con enlace de vuelos cortos.

El más usado es el tráfico de tierra firme y éste encierra varias técnicas como ejemplo de ello el cártel de Sinaloa utilizaba una ruta en la que transportaba pequeñas cantidades de droga desde Panamá hasta Costa Rica; era almacenada en depósitos hasta que diferentes vehículos la recogían y movilizaban a través del país hasta llegar a Nicaragua. Los traficantes para evitar el control migratorio preferían caminar al momento de cruzar la frontera, luego la droga era embarcada en botes hasta ser descargada nuevamente en Honduras. *“Otra ruta identificada por las autoridades nicaragüenses, también vinculada a Sinaloa, pasaba directamente por Managua para seguir por la Panamericana rumbo a El Salvador a través de Honduras.”*⁴⁰

⁴⁰ Ibíd.

El tráfico marítimo por litoral a corta distancia, es otra técnica que manipula lanchas rápidas con pequeñas porciones de droga para pasar desapercibidas por los cuerpos de seguridad; es muy rentable para los narcotraficantes que quieren evitar de alguna forma el uso de las carreteras pues es más lento y tedioso, así como también los pasos fronterizos para evadir el control de las autoridades pertinentes. Otra forma, son los vuelos a corta distancia, los medios que se utilizan en este procedimiento son las avionetas clandestinas que realizan vuelos a corta distancia para no llamar la atención de las autoridades, luego estas avionetas aterrizan en una especie de pista encubierta o clandestina y transfieren la carga de droga hacia vehículos o camiones e inclusive a otra avioneta, continuando la ruta del sur hacia el norte.⁴¹

“El año pasado (2008), se detectó la caída de varias de estas avionetas cargadas con droga, en México y Honduras. Y en Guatemala, las autoridades descubrieron pistas de aterrizaje clandestinas, presuntamente usadas por el cártel mexicano “los Zetas.”⁴²Por ello es importante que los países centroamericanos identifiquen y monitoreen las diferentes formas de transporte de droga; no obstante, cabe mencionar que para dichos países es difícil esta práctica debido a la falta de recursos.

La droga transportada por estas rutas no es mucha hoy en día, porque los cárteles temen ser descubiertos o interceptados y asumir las pérdidas millonarias, por ello no suelen exceder el cargamento de la droga. A razón de

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² *Ibíd.*

esto, utilizan nuevos métodos avionetas, vehículos, lanchas rápidas, entre otros; lo más importante dentro de estas técnicas es que siempre se requiere la figura física activa de los cárteles mexicanos en la región centroamericana, además se debe de tener presente que en las rutas donde es transportada la droga, se encuentran involucrados algunos actores importantes como las organizaciones de narcotraficantes que actualmente están operando en la zona, hoy en día con más presencia en el TNCA.

Una muestra de estos actores son las “pandillas o maras” locales en el TNCA como la mara 18 y MS-13⁴³, así como también los cárteles colombianos y mexicanos más poderosos, estos últimos son los responsables de las mayores operaciones que se realizan en la región centroamericana.

Hay que destacar que los cárteles mexicanos no conservan en concreto el monopolio de los trayectos dentro de América Central, tampoco las mismas rutas y medios de transporte “...*Los Zetas, por ejemplo, están muy activos en Guatemala, donde controlan vuelos cortos y tráfico por tierra. El cártel de Sinaloa, que Stratfor considera el más eficaz proveedor de cocaína a EEUU, ha sido detectado operando una ruta bastante extensa entre Panamá y El Salvador.*”⁴⁴ Aún hay falta de información acerca de una ruta establecida por estas organizaciones es por ello que las autoridades no logran interceptarlos de forma eficiente.

⁴³ Son grupos delictivos internacionales que se originaron en los años 80 y 90 en los Estados Unidos de América y que se han expandido hacia otros países, un ejemplo de ello es en el Triángulo Norte Centroamericano.

⁴⁴ *Ibíd.*

Los cárteles mexicanos de la droga están muy bien establecidos en la región centroamericana, y es evidente ya que algunos de los miembros han sido capturados en las fronteras de algunos países del TNCA y en otras ocasiones personas locales que trabajan para los mismos. La excepción de ello podría ser Guatemala debido a que los narcotraficantes mexicanos operan directamente en el país, esto ocurre por una relación entre los Zetas y algunos grupos criminales locales que son los que protegen las rutas y las operaciones de estos, en algunas ocasiones se han creado conflictos debido a las confrontaciones de los cárteles.⁴⁵

Los cárteles de la región deben tener presente que los gobiernos de los Estados afectados por esta problemática de las drogas, especialmente el TNCA, no son las únicas amenazas, si bien es cierto que estos están tomando parte de algunas acciones e iniciativas para contrarrestar de alguna forma el narcotráfico en la región, el incremento del método por vía terrestre podría iniciar una guerra interna, además estos conflictos podrían expandirse con los cárteles mexicanos ya instaurados, con las organizaciones delictivas como las maras o pandillas, para fijar un dominio sobre las rutas y así buscar de igual forma una ganancia en el negocio redondo del narcotráfico.

El desarrollo de un conflicto de ese tipo provocaría un serio daño a las estructuras y la poca estabilidad con la que cuenta el subsistema; el sistema quedaría de cierta forma paralizado y el supra-sistema no tendría más opción que incursionar de forma directa en la región, arriesgándose de forma

⁴⁵ Véase. Julie López, *Guatemala: la cambiante cara del narco* (2013), <http://es.insightcrime.org/analisis/guatemala-la-cambiante-cara-del-narco>

continúa ante la inminente amenaza de una agresiva expansión del narcotráfico.

1.3 Acciones estratégicas implementadas

Los países del TNCA presentan una serie de desafíos para enfrentar el tráfico de drogas en la zona, por lo que promueven una serie de acciones encaminadas a generar un cambio estructural a partir de la necesidad de ampliar la capacidad de respuesta de las instituciones, respuestas orientadas a soluciones efectivas.

Hoy en día los Gobiernos de los países del TNCA y Estados Unidos de América aplican estrategias poco actualizadas que evidentemente son intervenciones que han resultado contraproducentes y en lugar de disminuir la problemática cada día aumenta más; es importante redirigir las estrategias para contrarrestar el narcotráfico y encontrar enfoques alternativos orientados a reducir los daños ocasionados por el mismo.

Muchas de estas estrategias pretenden que las instituciones encargadas de mantener la paz y la seguridad generen confianza a las sociedades, ya que el incremento de actividades como el narcotráfico deja en tela de juicio la capacidad de respuesta de las mismas.

A partir de la amenaza del crimen organizado, que envuelve a los gobiernos de la Región Centroamericana y otros países de América Latina, se han encontrado alternativas de apoyo con Estados dentro y fuera del continente que permitieron la creación de iniciativas encaminadas a mejorar la seguridad ciudadana y el Estado de Derecho.

1.3.1 Iniciativa Mérida o Plan México

Estados Unidos de América siempre ha reflejado su interés en mantener y reforzar la seguridad en México para evitar acciones que perjudiquen su territorio, para el año 2007 crearon la Iniciativa Mérida o Plan México que pretendía combatir el narcotráfico y el crimen organizado, tenían ya un largo historial de relaciones bilaterales y con dicho plan pretendían hacer frente a las amenazas comunes.

*“La iniciativa Mérida esta descrita como la colaboración sin precedencia entre los Estados Unidos y México para luchar en contra del crimen organizado y contra la violencia asociada, mientras promueve el respeto a los derechos humanos y la ley.”*⁴⁶Para el narcotráfico, México al igual que Centroamérica es una de las principales rutas que le permite llegar al mercado más fuerte, Estados Unidos de América; por lo que la estrategia se volvió una acción necesaria en la que se ven involucradas diferentes instituciones norteamericanas como la Agencia Antidrogas (DEA), la Oficina Federal de Investigación (en adelante FBI), la Agencia Central de Inteligencia, entre

⁴⁶ Paul Ashby, *¿Para qué sirve la iniciativa Mérida?* (2015), <http://www.cipamericas.org/es/archives/16078>.

otros, además de instituciones mexicanas como la Armada de México y la Secretaría de la Defensa Nacional.

“A cinco años de su implementación, la Iniciativa Mérida ha construido una nueva arquitectura para la cooperación bilateral en materia de seguridad, ha proporcionado apoyo tangible a las instituciones mexicanas de seguridad y judiciales, y ha impulsado los esfuerzos de los Estados Unidos para detener el tráfico de armas, dinero y demanda de drogas. Inicialmente firmada por los presidentes Calderón y Bush, la Iniciativa Mérida continúa con los presidentes Peña Nieto y Obama.”⁴⁷

Es importante recalcar que existe un marco estratégico que pone en marcha la iniciativa Mérida y está compuesta a partir de cuatro pilares muy importantes que agrupan programas con lineamientos estratégicos a seguir; el primero pretende afectar la capacidad operativa del crimen organizado, disminuyendo la producción de droga y el poder de influencia que tienen los líderes de dichas organizaciones criminales, el segundo es muy importante pues este pilar pretende institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de Derecho, fortaleciendo las instituciones y aumentando la eficacia de los mismos, además con los últimos dos pilares la iniciativa pretende crear la estructura fronteriza del siglo XXI y construir comunidades fuertes y resilientes.⁴⁸

⁴⁷ Embajada y Consulados de los Estados Unidos en México, “*Iniciativa Mérida*”, <https://mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>.

⁴⁸ *Ibíd.*

La iniciativa se basó en diferentes actividades y programas desde la movilidad aérea de México en operaciones antinarcóticos hasta la capacitación de fiscales, defensores e investigadores. *“El presupuesto otorgado para la Iniciativa Mérida estaba dividido en tres grandes rubros: 1) combate al narcotráfico, al terrorismo y la seguridad fronteriza; 2) seguridad pública y aplicación de la ley; y 3) construcción institucional y Estado de Derecho. Una buena parte de las áreas que apoya la Iniciativa Mérida tienen que ver con apoyo para la modernización de las instituciones de seguridad y justicia mexicanas.”*⁴⁹

El gobierno norteamericano encaminó la Iniciativa Mérida a fin de reforzar la seguridad en México y más tarde en los países del TNCA, frente a las amenazas comunes que se desarrollan dentro del continente americano, una de ellas es la situación del narcotráfico, que ha sido un factor clave a la hora de la implementación del plan, antes de que se aprobara la iniciativa, el Senado de Estados Unidos de América insistía que los Estados receptores de la ayuda (México-Centroamérica) no estuvieran implicados en actos de corrupción y si era el caso, que fueran llevados a juicio; pero ello no se llevó a cabo y el plan se instauró.

Los fondos de la Iniciativa Mérida sufrieron un retraso debido a que México vivía nuevos casos de corrupción entre los altos mandos encargados del combate a las drogas, que hizo que el país estadounidense desconfiara que los fondos se utilizarían de manera adecuada dentro del gobierno mexicano.

⁴⁹ Jorge Chabat, “La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida”, *Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas*, n. 195 (2010), 6.

Hay que señalar que es difícil esperar que este plan cambie definitivamente la situación de los países involucrados, al momento de combatir el narcotráfico y el crimen organizado.

Según Sonja Wolf, académica del Centro de Investigación y Docencia Económica. *"Las iniciativas no pueden ser más que un apoyo, y creo que el Plan Mérida va más bien en lo discursivo, lo simbólico. Estados Unidos quiere hacer su parte pero la ayuda es muy limitada".*⁵⁰ Al comienzo de la Iniciativa, la mayor parte de los recursos fueron utilizados en tecnología y armas, luego con la entrada de la nueva negociación del Plan Mérida en el 2013, los recursos se destinaron a la prevención de la violencia y delitos; la situación en México y en el TNCA no ha cambiado mucho, ya son varios años desde que comenzó la Iniciativa y los resultados no son tan favorables, se necesitan más acciones, implementos, recursos, estrategias, a fin de hacerle frente a esta problemática.

1.3.2 Iniciativa Regional de Seguridad para América Central

La iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI por sus siglas en inglés), es una iniciativa por parte de Estados Unidos de América hacia los países de la región centroamericana, con el fin de mejorar la confianza en las instituciones encargadas de la justicia y seguridad para la población, ya que los países del TNCA son vulnerables a temas como el narcotráfico, corrupción e impunidad.

⁵⁰ Alberto Nájjar, "Iniciativa Mérida: ¿Ha servido el plan contra las drogas en México financiado por EE.UU.?", *BBC* (2015).

*“Proyecto nacido en 2008 como parte de la Iniciativa Mérida (cuya finalidad era asistir contra el tráfico de drogas y el crimen organizado en México). CARSI financia programas que incluyen desde asistencia técnica y entrenamiento hasta el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos y el mejoramiento de la situación económica y social de la población en general.”*⁵¹Es decir que es un proyecto de cooperación que integra a los países centroamericanos con el apoyo de Estados Unidos de América para enfrentar la situación que viven en el TNCA.

Los países miembros del TNCA están conscientes que el problema del tráfico de drogas es una amenaza y una de las causas primordiales de la violencia desarrollada dentro de estos países. La iniciativa se dirige hacia un rumbo totalmente ordenado donde se beneficia de la experiencia y de los esfuerzos de países donantes con puntos de vista en común que contribuyen con la seguridad ciudadana de los países centroamericanos.

*“En 2010 se convirtió en iniciativa independiente, aunque implementada en coordinación y como complemento de otros programas, incluyendo la Iniciativa Mérida, la Iniciativa de Seguridad Cuenca del Caribe y la Iniciativa de Desarrollo Estratégico de Colombia.”*⁵²La CARSI incluye las amenazas y desafíos que afectan a los siete países y utiliza las estrategias y programas existentes que emplean gracias a la cooperación.

⁵¹ Marcela Donadio, *Índice de seguridad pública: Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá* (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: RESDAL, 2013), 17.

⁵² *Ibíd.*

Los países de América Central anhelan un aumento de cooperación por parte de Estados Unidos de América y México para contrarrestar la violencia e impunidad en el narcotráfico; y pretenden fortalecer las distintas instituciones de seguridad y justicia que mejore el Estado de Derecho.

“Pilares del programa CARSI:

- 1. Creación de un ambiente seguro para los ciudadanos de la región.*
- 2. Operar sobre el movimiento de delincuentes y de contrabando hacia y entre los países.*
- 3. Apoyar el desarrollo de las capacidades gubernamentales.*
- 4. Colaborar a restablecer la presencia efectiva del Estado y sus servicios en las comunidades que están en mayor riesgo.*
- 5. Promover mejores niveles de coordinación y cooperación entre los países, y la comunidad internacional.”⁵³*

El primer pilar explica que los países miembros del TNCA unirán esfuerzos para crear un ambiente libre de delincuencia y violencia, apoyarán el fomento de oportunidades tanto sociales como económicas a su población. El segundo pilar se refiere, al impedimento del movimiento de delincuentes y del contrabando dentro de la región, para minimizar el crimen organizado y la violencia. El tercer pilar orienta a los países de América Central a crear gobiernos libres de corrupción y al cumplimiento de la ley, fortaleciendo las instituciones para lograr un verdadero Estado de Derecho. El cuarto pilar representa la efectiva figura del gobierno para poder mantener el

⁵³ *Ibíd.*

cumplimiento de la ley y reducir la corrupción, la violencia, el narcotráfico, entre otros desafíos. El quinto pilar incorpora los niveles de cooperación como apoyo a las diferentes amenazas.

Estados Unidos de América juega un papel importante al crear tanto la capacidad individual como colectiva de los países del TNCA, al momento de mejorar el ambiente de seguridad; por lo que dichos países deben lograr que la ayuda internacional sea eficiente. La CARSI ampara programas con el fin de establecer la seguridad, el fortalecimiento de las instituciones y el Estado de Derecho.

En cuanto a la financiación de la CARSI desde el año de 2008 hasta el 2011 se puede destacar el año fiscal (AF):

- AF 2008: US\$60 millones de dólares se destinaron para la Iniciativa Mérida-Centroamérica.
- AF 2009: US\$105 millones de dólares se reservaron para la Iniciativa Mérida-Centroamérica.
- AF 2010: US\$100 millones de dólares fueron enviados para la Iniciativa Regional de Seguridad para Centroamérica (CARSI), aunque se estuvo trabajando para determinar con el Congreso sobre los niveles de financiación del año fiscal 2010.

- AF 2011: Se solicitaron US\$100 millones de dólares adicionales en financiación CARSI para Centroamérica.⁵⁴

Diversas agencias gubernamentales de Estados Unidos de América apoyan los programas de CARSI, así como también la Organización de los Estados Americanos (en adelante OEA), la Organización Internacional de Policía Criminal (en adelante INTERPOL) y el Sistema de Integración Centroamericano (en adelante SICA).

La iniciativa CARSI está suministrando barcos para el patrullaje marítimo en los países centroamericanos, fortalecimiento las capacidades de mando, mantenimiento, apoyo en la intercepción de las aguas litorales, instauración de plataformas comunes de comunicación para facilitar el canje de información entre los Estados, repuestos y equipo de apoyo en tierra.

CARSI aplicó un Programa Transnacional Antipandillas, a través de sus unidades dirigidas por el FBI (en El Salvador, Guatemala y Honduras), donde suministró equipo, capacitación al personal de seguridad y financiamiento, con el fin de desarticular a narcotraficantes, contrabandistas y grupos criminales como las pandillas.

⁵⁴ RESDAL, *Iniciativa Regional de Seguridad para Centroamérica (CARSI)*, www.resdal.org/seg-pub/CARSI/CARSI%20Spanish%20Briefing%2004-29-2010.ppt.

*“El calendario académico para 2013 incluye 42 cursos, con aproximadamente 1.600 participantes. Los cursos incluyen temas como: operaciones antipandillas, manejo de la escena del crimen, violencia de género, tráfico de armas pequeñas, investigación de homicidios, explotación de niños, liderazgo femenino, trata de personas.”*⁵⁵. El programa de la Academia Internacional para el cumplimiento de la Ley en El Salvador, fue creado en el 2005 y su principal objetivo es asistir a los actores involucrados en la seguridad como policías, fiscales del Ministerio Público, expertos forenses, entre otros, a través de entrenamientos determinados.

La iniciativa contó con fondos de apoyo económico de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, donde administró Fondos de Desarrollo Económico y Social de la iniciativa para promover el Estado de Derecho, fortalecer las instituciones de seguridad, combatir el narcotráfico y la violencia en la región. Cabe destacar que el subsecretario para asuntos de narcóticos y respeto a la ley del Departamento de Estado de Estados Unidos de América William Brownfield, informó que el Estado norteamericano otorgó en el año 2014 la cantidad de US\$236 millones de dólares a Centroamérica bajo la CARSI, es decir US\$642 millones de dólares desde el 2008 han sido otorgados a la región.⁵⁶

Los efectos de la CARSI dentro de la región centroamericana, no han sido tan favorables, debido a la ausencia de una estrategia relacionada con los fines para los que fue creada, ya que se contradice con lo estipulado; un

⁵⁵ Marcela Donadio, op. cit.

⁵⁶ Óscar Díaz, “EUA busca reforzar la relación con Centroamérica”, *La Prensa Gráfica* (2015).

punto importante dentro de la Iniciativa que no llegó a fortalecerse, fue la instauración de un método de evaluación constante en cuanto a la medición de resultados, por ejemplo al momento de valorar el número de agentes entrenados o capacitados, así como también el número de operativos antidrogas; dejando de lado la exactitud de las respuestas a las iniciativas, por lo que no ha causado el impacto que se esperaba al momento de contribuir al combate del crimen, el narcotráfico y la inseguridad que se acuerdan dentro de sus objetivos.

Según el informe de Woodrow Wilson Center en Washington DC, describe que muchas veces se trabajó de manera diferente dentro de la CARSI, por ejemplo *"Algunas agencias prefieren un enfoque antinarcóticos de ley y orden más tradicional mientras que otras dan prioridad a la reducción de la violencia basándose en la comunidad, y periódicamente estos distintos enfoques terminan trabajando en fines diferentes"*⁵⁷, es decir, que los objetivos de la CARSI no se cumplieron de forma efectiva, hubieron distintas posturas por lo cual no tuvo los resultados esperados dentro de la región centroamericana.

Es importante recalcar que hay un esfuerzo político para que se lleven a cabo los objetivos de la CARSI, incluyendo el apoyo del país norteamericano, pero dentro de la iniciativa se juzgan diferentes puntos de vista sobre la política de seguridad de Estados Unidos de América frente a la de los países centroamericanos, esto debido a que los métodos del gobierno

⁵⁷ David Gange, *Iniciativa de seguridad estadounidense enfrenta obstáculos políticos en el Triángulo del Norte* (InsightCrime, 2014), <http://es.insightcrime.org/analisis/iniciativa-seguridad-estadounidense-obstaculos-politicos-triangulo-norte>.

estadounidense tienden a aplicar técnicas de ley más tradicionales basadas muchas veces en la comunidad.

Cabe mencionar que una de las debilidades dentro de la CARSI, son las diferentes prioridades que tiene cada país centroamericano y las prioridades políticas del gobierno estadounidense, como consecuencia de ello, se da un impedimento a la hora de ejecutar la estrategia. Se debe tener en cuenta que puede funcionar o ser sostenible si los países demuestran tener voluntad política, pero muchas veces no se llegan a tomar decisiones estables.

1.3.3 Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte Centroamericano

Los presidentes de los países que conforman el TNCA, presentaron a finales del año 2014, en la ciudad de Washington D.C., Estados Unidos de América, el Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, donde estos gobiernos reconocen el problema de la migración y la firme necesidad de generar oportunidades y mejorar la calidad de vida para la población, así como también el fortalecimiento de las instituciones para crear un ambiente de confianza hacia su población. Por ello Estados Unidos de América (en relación a los fines para los que fue creada esta iniciativa) se compromete de manera conjunta a los gobiernos de El Salvador, Honduras y Guatemala.

*“Según detalló el canciller hondureño, Arturo Corrales, “la iniciativa comprende invertir anualmente US\$1 mil millones de dólares a partir de 2016, y por cinco años, para los tres países”. De acuerdo con Corrales, la asistencia de Estados Unidos es de “apenas el 20% de los recursos y el resto lo pondrá el Norte de Centroamérica con fondos propios e inversiones privadas y préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo”.*⁵⁸ Es un reto para los países del TNCA desarrollar esta iniciativa pues la mayor parte de los recursos para que entre en práctica depende de ellos, la dependencia hacia países como Estados Unidos y organizaciones como el Banco Mundial es cada vez mayor porque sus recursos propios no son suficientes para contrarrestar fenómenos como el narcotráfico.

Los países que conforman el TNCA en los últimos años se han visto afectados por la emigración masiva, lo que significa una pérdida de capital humano, esto es a causa de la falta de oportunidades, bajos niveles de inversión, elevados costos de las necesidades básicas, limitada oferta y calidad de educación, salud, así como también la violencia que afecta a estos países.

El Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte propone acciones prioritarias a mediano plazo para generar condiciones de desarrollo y un cambio sustancial en cuanto al aumento de oportunidades y de progreso en su calidad de vida, permitiendo de alguna forma reducir la emigración de la población del TNCA hacia otros países, especialmente a Estados Unidos de

⁵⁸ Luis Solano, “Alianza para la prosperidad: Un proyecto de la elite empresarial”, *Plaza Pública* (2015).

América. Cabe destacar que los Estados están apostando para conseguir un fortalecimiento institucional y de justicia que permita abordar de raíz la problemática de la inseguridad y violencia que los afecta.

Los jefes de Estado del TNCA mostraron que la Alianza para la Prosperidad, que fue construida con la ayuda del Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante BID), concentrará su trabajo en cuatro pilares fundamentales.

“Las líneas estratégicas de acción de este plan tendrán como objetivo:

- 1. Dinamizar el sector productivo para crear oportunidades económicas: promoción de sectores estratégicos y atracción de inversiones, reducir costos de energía y confiabilidad del servicio eléctrico, modernizar y expandir infraestructura y corredores logísticos, gestión coordinada de fronteras, facilitación del comercio internacional.*
- 2. Desarrollar oportunidades para nuestro capital humano: estrechar la vinculación entre la oferta laboral y la demanda de las empresas, acumulación de capital humano.*
- 3. Mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia: reforzar programas de prevención de la violencia, fortalecer las instituciones de seguridad ciudadana, modernizar el sistema de justicia.*
- 4. Fortalecer las instituciones para aumentar la confianza de la población en el Estado: asegurar la capacidad financiera del Estado, aumentar la transparencia.”⁵⁹*

⁵⁹ Ministerio de Economía de la República de Guatemala, *Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de Centroamérica* (Ciudad de Guatemala: 2016), <http://www.mineco.gob.gt/alianza-para-la-prosperidad-del-triangulo-norte-de-centroamerica>.

En el primer objetivo se pretende el avance de sectores productivos importantes y las inversiones estratégicas, con el segundo se intentará fortificar la formación técnica y vocacional para así crear oportunidades laborales, en el tercer objetivo se trabajará con los programas de prevención de la violencia y con las mejoras en las fuerzas policiales, de igual forma con los mecanismos de transparencia y corrupción que es lo que afecta día con día a los gobiernos actuales, finalmente con el último objetivo se aumentará la capacidad financiera.

Los países del TNCA han empezado a trabajar de manera conjunta para reducir las amenazas que los afectan, por ejemplo, el vicepresidente de Estados Unidos de América Joe Biden indicó en 2015: *“Honduras firmó un acuerdo con Transparencia Internacional para combatir la corrupción. Guatemala ha destituido a altos funcionarios sospechosos de corrupción y de ayudar al tráfico de personas. El Salvador aprobó una ley que brinda nueva protección a los inversionistas. Trabajando con el BID, estos tres países crearon un plan conjunto de reformas económicas y políticas, una alianza para la prosperidad”*.⁶⁰

El narcotráfico dentro del TNCA es más frecuente y los grupos que se involucran en este negocio se han establecido de una manera imperante en el poder local y hasta en el poder estatal, creando lazos fuertes con los grupos con poder económico. Cabe destacar que de igual forma la corrupción está radicada dentro de estos Estados.

⁶⁰ Luis Solano, op. cit.

A partir de lo anterior se puede mencionar que la teoría sistémica se caracteriza porque toma decisiones en grupo y las acciones llevadas a cabo se dirigen a generar una serie de resultados, de tal manera que las interacciones entre ellos son precisas y necesarias para lograr un consenso grupal. El Plan Mérida, la CARSI y Plan Alianza para la Prosperidad del TNCA, tienen por objetivo común fortalecer las instituciones gubernamentales de cada uno de los Estados que conforma el TNCA, esto es debido a las debilidades institucionales que ha provocado problemas de inseguridad y desconfianza en la población y gobierno.

Para la solución de la problemática se parte de una selección, un filtro de posibles soluciones, luego adecuar la mejor decisión para la aplicación y por último la retroalimentación para fijar el cumplimiento del plan de acuerdo a su pertinencia; en la dinámica del proceso del fortalecimiento institucional y la naturaleza del acontecimiento del narcotráfico y las consecuencias que este produce, los resultados deben conllevar a una plenitud de la seguridad democrática en la población.

Tal como lo explica la teoría sistémica, la cooperación de Estados Unidos de América hacia el TNCA funciona como una variable de capacidad⁶¹. Ello debido a que Estados Unidos de América desempeña un rol preponderante en las estrategias tomadas por parte del TNCA influyendo metodológicamente en la dinámica de la creación, ejecución y resultado de esas medidas.

⁶¹ La variable de capacidad es un factor habilitador del actor para realizar una acción en condiciones específicas. Véase. Celestino de Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, 3° ed. (Madrid: 1990).

1.3.4 Otros Iniciativas

En Centroamérica a lo largo de la historia se ha contado con diversas experiencias de cooperación internacional, con el fin de ayudar a la seguridad de la región, ya que el tráfico y el uso ilícito de las drogas representa un obstáculo para el desarrollo, el consumo de dicha sustancia acarrea numerosos riesgos para la salud, de igual forma la atención a ellas podrían ser insuficientes pues hay causas que conllevan al consumo.

Las drogas han provocado un mayor riesgo en las enfermedades contagiosas, así como por ejemplo el VIH-SIDA, ya que las personas que la consumen pierden el razonamiento en la mayoría de los casos; además en muchos países la utilización y consumo de estupefacientes es una de las principales causas de muerte, por esto ha sido importante tratar con los países de Suramérica ya que son los principales productores.

La narcoactividad es vista como una mercancía sin fronteras y se ha convertido en un problema trasnacional, los países muchas veces por sí mismos no poseen los recursos suficientes para contrarrestar la problemática, a raíz de esto es importante unir esfuerzos entre Estados y organizaciones especializadas en la temática.

1.3.4.1 Seguridad Ciudadana en Las Américas (2011)

La propuesta fue aprobada por los países miembros de la OEA, en la 41 Asamblea del Organismo. Fue elaborada por el grupo de trabajo de la Comisión General integrado por las delegaciones de Jamaica, Argentina, Ecuador, Dominicana, Belice, Colombia, Barbados, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, Canadá, El Salvador, Brasil, Costa Rica y Uruguay.⁶²

El documento surgió con la declaración de San Salvador que fue tomada como el marco de referencia. Fue inspirado para que los países tomen mayor conciencia de las dificultades esenciales que están presentes en América y cómo estos afectan a la condición humana en cada uno de ellos; además, plantea que la marginación social y económica se ha convertido en un problema estructural.⁶³ Tomando en cuenta la seguridad ciudadana en un aspecto multidimensional, se debe entender como un bien público que se sustenta en tres pilares fundamentales, que son: la seguridad humana, la seguridad comunitaria y una adecuada cohesión social.⁶⁴

⁶² El Salvador Noticias, “Concluye la 41 Asamblea General de la OEA en El Salvador”, *El Salvador Noticias* (2011), www.elsalvadornoticias.net/2011/06/07/concluye-la-41-asamblea-general-de-la-oea-en-el-salvador/.

⁶³ Véase. Declaración de San Salvador: Seguridad Ciudadana en Las Américas, www.uca.edu.sv/moea/documentos/Declaracion-de-San%20Salvador.pdf.

⁶⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, “Declaración de San Salvador es un reto histórico, dice canciller Martínez”, *Ministerio de Relaciones Exteriores* (2011), http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com_k2&view=item&id=1427%3Adeklaraci%C3%B3n-de-san-salvador-es-un-reto-hist%C3%B3rico-dice-canciller-mart%C3%ADnez&Itemid=1770.

Al momento de llevar a cabo las estrategias se han involucrado múltiples actores⁶⁵, con el fin de unir esfuerzos para lograr desarrollarse de forma integral en América, ya que esto conlleva a fortalecer áreas como las instituciones democráticas y el Estado de Derecho. Es decir que, las mejoras principales deben ser internamente en los organismos del Estado, particularmente en el cuerpo de seguridad e impulsar acciones a nivel regional, de esta forma propiciar a la población un ambiente adecuado para el desarrollo personal, social y familiar.

Para los Estados es necesario unir esfuerzos debido a que no se trata de un problema nacional, ya que es un problema que afecta a nivel internacional, América posee los más altos índices de violencia y homicidio a nivel mundial, al mismo tiempo se incrementó el crimen organizado, el tráfico de drogas y el lavado de activos de manera significativa en la región, la corrupción y la pobreza en la zona, también ha sido un factor esencial para el surgimiento de inestabilidades institucionales.⁶⁶

Es necesario que los Estados trabajen de la mano, para generar acciones que conlleven a la prevención de la delincuencia y la violencia, así como también se deben fortalecer las instituciones estatales, fomentar los valores democráticos en el gobierno y la población, implementando las estrategias de planes integrales para el combate del crimen organizado transnacional. Por ello, se puede decir que un sistema es un conjunto de elementos que dentro

⁶⁵ Se refiere a los Gobiernos Nacionales, sociedad civil, medios de comunicación, empresas privadas.

⁶⁶ Marcela Donadio, *Índice de Seguridad Pública: Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá* (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 2013), 10.

de este interactúan, estableciendo actuaciones y comunicaciones que de uno puede influir a los demás, así como en la toma de decisiones en la política exterior de cada Estado dentro del límite establecido en la sociedad.

1.3.4.2 Técnicas Operacionales Antidrogas (2013)

La inauguración del Seminario Acción Formativa Regional tuvo lugar en la República de Honduras, se contó con la participación de actores nacionales e internacionales en el tema “Técnicas Operacionales Antidrogas y su Marco Jurídico”, organizado por el Consejo Nacional de la Judicatura en coordinación con la Unión Europea, la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, con el apoyo técnico del Consejo de Ministerios Públicos Centroamericanos y del Caribe, el Instituto Centroamericano de Administración Pública⁶⁷ y la Fiscalía General de la República de Honduras.

La actividad consistió en la ejecución del proyecto D.B.1.: “Profesionalización y Tecnificación de las Policías e Instancias Vinculadas a la Seguridad y a la Justicia en el Nivel Nacional y Regional”, el cual forma parte de la ESCA en

⁶⁷ El Instituto fue creado en el año 1954 como la Escuela Superior de Administración Pública para América Central, ESAPAC, por los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, incorporándose en 1961 la República de Panamá. En 1967 cambia su nombre a Instituto Centroamericano de Administración Pública. Es un organismo internacional del SICA, de carácter intergubernamental al servicio de la región centroamericana, fue uno de los organismos fundadores de la Integración Centroamericana, el Instituto Centroamericano de Administración Pública se especializa en la administración pública, orientada al desarrollo de los recursos humanos y modernización de los sectores públicos del Istmo. Así mismo, realiza actividades en todo el territorio de América Central y la República Dominicana y también ha aplicado su accionar a otros países de América Latina.

el componente de fortalecimiento institucional, dicho seminario ha sido financiado por el Reino de España para la región de Centroamérica. La importancia de la temática se centró en las políticas públicas nacionales de seguridad en los países centroamericanos, la persecución de los bienes obtenidos a través de la criminalidad organizada en cualquiera de sus manifestaciones o de la corrupción administrativa que constituye la responsabilidad estatal, también en el combate a todas las conductas que generen graves afectaciones a la seguridad regional o nacional de forma complementaria al ámbito de cobertura del sistema de justicia penal.

Al mismo tiempo sirvió como marco para el lanzamiento oficial del Centro de Instrucción Antidrogas de Centroamérica (en adelante CIADCA), fue un producto de los acuerdos emanados de la Cumbre de Presidentes de Centroamérica realizada en Bosques de Zambrano, el 3 de octubre de 2006, destinado a brindar formación de calidad en materia de técnica antidrogas a funcionarios de los países del SICA. Fue una estrategia de seguridad que desarrollaba una serie de proyectos que se centró en 4 grandes pilares; combate al delito, fortalecimiento institucional, prevención de la violencia, inserción y readaptación social.⁶⁸

El objetivo del curso fue buscar la mejora en las competencias profesionales de jueces, fiscales y policías responsables de prevenir, contener y reprimir el delito de tráfico ilícito de drogas, del mismo modo el centro ha sido el hogar

⁶⁸ José Mendoza, “Europa se suma a la lucha antidrogas en Centroamérica”, La Prensa (2013), www.laprensa.hn/honduras/apertura/383538-98/europa-se-suma-a-lucha-antidrogas-en-centroamerica.

para capacitar a los entrenadores de perros para la detección de drogas en los puntos estratégicos del país.

Estas estrategias y marcos de cooperación funcionan como canales de comunicación entre el sistema y el supra-sistema, los cuales dinamizan la coordinación entre ellos para transformar el entorno y así generar y mantener un marco estable dentro de todos los niveles sistémicos. Los canales de comunicación otorgan flexibilidad de análisis a los diferentes niveles sistémicos; Karl Deutsch considera que dichos canales permiten identificar problemas de forma eficiente y modificar objetivos; asimismo la información generada en los niveles sistémicos constituye una red de información, la cual posibilita una mejora en la organización y control en el sistema.

El autor hace referencia a la política y relaciones de poder entre los Estados, considerando que las relaciones internacionales son muy importantes en la actualidad, ya que en un sistema globalizado es necesaria la capacidad de elaborar y ejecutar de manera integral la política exterior de los Estados.

El autor fundamenta sus planteamientos en el marco de una visión interdependiente, esto quiere decir que los países no pueden ser totalmente independientes de otros, ya que el trabajo en conjunto entre ellos es el que hace posible la resolución de los problemas, por ende, en Centroamérica el organismo llamado SICA es un mecanismo adecuado para alcanzar la armonía en las relaciones internacionales.

El enfoque sistémico de Karl Deutsch se compone de diversos elementos que se interrelacionan entre sus partes, los individuos, las sociedades, las diferentes organizaciones y los Estados, donde todos se convierten en uno solo, de esta manera se entrelazan en una relación interdependiente creando una mejor forma de enfrentar los problemas que acontece en la región.

Tanto el SICA y TNCA son organismos fundados con el fin de solucionar los problemas en común entre los países que lo componen, la teoría actúa de forma en que la interrelación entre las partes y la unión de ellas se convierta en un sistema coherente, debido al acelerado crecimiento en los diferentes avances de los Estado, es una necesidad integrarse para ser un ente más independiente en el sistema.

1.4 Situación contextual del Triángulo Norte Centroamericano en cuanto al narcotráfico

El TNCA, compuesto por Guatemala, Honduras y El Salvador, ha estado llamando la atención de la comunidad internacional no solo por sus alarmantes niveles de violencia, sino también por sus altos niveles de corrupción e impunidad. Estos deterioran sus instituciones, descomponen sus sistemas políticos, debilitan sus ya frágiles procesos democráticos, fomentan la concentración del poder y la riqueza, sangran sus finanzas

públicas, limitan el combate a uno de sus principales problemas como es la inseguridad y favorecen el despliegue del narcotráfico.⁶⁹

El TNCA es utilizado como puente para el tráfico de drogas de los países sudamericanos a través de vías aéreas, terrestres y marítimas para transportar a su principal mercado, Estados Unidos de América. La actividad de las organizaciones dedicadas al narcotráfico es cada vez más alta y puede llegar a desestabilizar las sociedades de dichos países, un ejemplo claro es el incremento de la violencia en el que no se encuentran causas precisas del problema, pero se le atribuye gran parte al tráfico de drogas.

Sin embargo, no puede ignorarse que los enfoques de mano dura y la estrategia de militarización que los Gobiernos del Triángulo del Norte han implementado podrían volverse fuentes de desestabilización y del alza en los niveles de violencia. No obstante, en opinión de la Maestra Alejandrina Sanabria (Asesora para el Ministerio de la Defensa Nacional) el problema del narcotráfico ha superado las capacidades de las policías civiles. Por lo cual la participación de las instituciones castrenses ha sido importante en el combate al problema, ya que cuentan con mayores capacidades y mejores equipos e instalaciones que las policías civiles (ver Anexo I).⁷⁰

⁶⁹ Roberto Rubio, “Combate a la corrupción e impunidad en el Triángulo Norte”, *La Prensa Gráfica* (2015).

⁷⁰ Liza Ten, “El nexos entre drogas y violencia en el Triángulo Norte”, *Drogas y Conflicto*, n.19 (2012): 28.

1.4.1 El Salvador

*“El Salvador es un país pequeño, con una densidad poblacional relativamente alta. Su terreno montañoso impide que los traficantes transporten sus productos por vía aérea; sin embargo, este tipo de terreno es el que ha facilitado el transporte terrestre de armas, personas, contrabando y más recientemente, también de drogas. Las porosas fronteras con sus vecinos, Honduras y Guatemala, facilitan el movimiento de bienes ilegales en el país.”*⁷¹ Estas son características importantes que les permite a los traficantes de la droga encontrar zonas donde pueden formar establecimientos de carga y descarga en cantidades pequeñas que después transportan hacia el lado norte del continente o se propicia que dentro del país se creen establecimientos de venta que trae consigo un gran nivel de violencia.

Por su acceso al Océano Pacífico y posición geográfica en la ruta hacia México y Estados Unidos de América, El Salvador es una zona muy vulnerable para el tráfico ilícito en alta mar, por una vía terrestre o aérea; es interesante saber que cierta parte de la droga que se moviliza por la región centroamericana se queda dentro del territorio nacional ya sea para el comercio o como pago en especie para los ciudadanos que colaboran y facilitan el tráfico internacional de dichas sustancias.

⁷¹ InsightCrime, “Crimen Organizado en El Salvador”, *InsightCrime* (2016), <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-el-salvador/el-salvador>.

*“El Salvador tiene una extensión territorial de 21,041 km² y 577.5 Km. de fronteras, con Guatemala 203km, con Honduras, 374.5 Km., y 328.83 Km. de litoral sobre el Océano Pacífico.”*⁷² El territorio es un punto estratégico que beneficia al narcotráfico el cual logra una mejor distribución utilizando rutas por los tres países, además es importante mencionar que El Salvador carece de costa en el Océano Atlántico.

Debido a esta posición geográfica El Salvador se ha convertido en uno de los principales puentes de tráfico de drogas producida en el sur en su traslado hacia Estados Unidos de América, pues posee una gran debilidad institucional además de altas tasas de corrupción que dan lugar a que diferentes carteles de droga ocupen ciertas partes del territorio para sus actividades ilícitas infiltrando así a las estructuras de seguridad pública.

*“Es un país que desempeña un rol relativamente pequeño, pero creciente, en el negocio del narcotráfico. Actúa como punto de recepción y de almacenamiento de drogas a lo largo de la Costa Pacífica. También es un puente a través de la Carretera Panamericana, el Golfo de Fonseca, y algunas carreteras que desde Honduras cruzan áreas relativamente despobladas.”*⁷³ En los últimos años el país se ha visto envuelto en una problemática de seguridad pública que ha afectado tanto a los habitantes como al mismo gobierno, las instituciones están perdiendo el control del fenómeno del narcotráfico y no logran dar respuestas inmediatas, ahora ya

⁷² Unidad de Investigación y Estudios Observatorio Salvadoreño sobre Drogas, *“Situación del Narcotráfico, Prevalencias de Consumo en El Salvador y Tendencias en la Región Centroamérica”* (San Salvador: Comisión Nacional Antidrogas, 2008), 2.

⁷³ InsightCrime, op. cit.

no solo es el transporte de drogas sino que la venta interna en el país es un problema cada vez mayor.

Las autoridades de El Salvador admiten que a pesar de que ejercen soberanía hasta las doscientas millas náuticas a partir de la costa⁷⁴, solamente tienen la capacidad de patrullar un total de veinte millas náuticas y es uno de los aspectos en los que se enfocan los narcotraficantes para mover sus cargamentos hacia otros lugares, son puntos débiles que utilizan para su beneficio. El Estado tiene el conocimiento de embarcaciones que trasladan cargamento ilegal pero no tienen la capacidad para interceptarlos, las únicas que han logrado ser detenidas son lanchas que navegan a menos de quince o veinte millas náuticas.

Los grupos transportistas de droga son cada vez más sofisticados y operan a menudo con ayuda de los funcionarios corruptos del gobierno, de la policía y de la fuerza armada; los principales cárteles de drogas en El Salvador son el Cártel de Taxis y Los Perrones, los transportistas no están directamente ligados a dichas organizaciones pero si son contratados por los carteles más poderosos como El Cártel de Sinaloa y Los Zetas.⁷⁵ Las investigaciones de la División de Antinarcóticos y la unidad de anti narcotráfico de la Fiscalía General de la República son las que están encaminadas a trabajar en contra de las actividades ilícitas de la droga.

⁷⁴ Según la Constitución Política de la República de El Salvador (Artículo 84) el Estado ejerce soberanía en el espacio aéreo, el mar, lecho marino y subsuelo hasta una distancia de 200 millas marinas o náuticas (370.4 km) desde el nivel de la bajamar media, lo cual corresponde a la anchura de la zona económica exclusiva establecida en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Artículo 57).

⁷⁵ InsightCrime, op. cit.

1.4.2 Honduras

Honduras es un país de tránsito de droga producida en el Sur y con destino a Estados Unidos de América y es una zona primaria para el narcotráfico por vía marítima, además por su posición geográfica y su débil presencia gubernamental también es de fácil acceso para los vuelos no comerciales.

*“Honduras tiene una larga historia como país de tránsito, incluso durante las guerras civiles en los años 70 y 80, cuando representó un medio relativamente seguro de llevar cocaína a México atravesando una región peligrosa. Su uso ha tenido altibajos a lo largo del tiempo pero hoy en día tiene una relevancia mucho mayor que en el pasado.”*⁷⁶ Es acertado pensar que tiene una relevancia mucho mayor ya que la lucha contra el narcotráfico en los países del TNCA es débil, pues la zona es cada vez más explotada por los grupos criminales nacionales e internacionales y la falta de recursos limita la capacidad de los gobiernos.

Una de las manifestaciones más representativa del crimen organizado es el narcotráfico, en la década de los años 70 del Siglo XX, se abrió oportunidad en Honduras por ser un país de tránsito de drogas, tomando más auge gracias a la complicidad con personas de influencia como los oficiales superiores de la Fuerza Armada; además con el asesinato de Mario y Mary

⁷⁶ UNODC, “Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe”, *Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito* (2012): 37.

Ferrari⁷⁷, el país ya era mencionado como un punto de escala. Honduras es vulnerable al tener extensas fronteras marítimas y terrestres además poseen pocos controles aduaneros, pistas clandestinas, los oficiales no poseen un buen salario y la fuerza naval es deficiente, por lo que no intercepta los cargamentos de droga porque no posee suficientes embarcaciones o combustible para realizar este tipo de operativos.⁷⁸

Existe en Honduras una especie de triángulo de las bermudas que comienza en la zona conocida como La Mosquita, pasa por la costa Atlántica y desciende en Nicaragua, es en realidad una forma de esparcimiento a escala nacional por lo que autoridades hondureñas no descartan existencia de mini carteles ya que ha pasado a ser una zona no solo de paso de estupefacientes sino también de gran almacenamiento de droga. Es indiscutible entonces que las características geográficas del país son las que propician el incremento del narcotráfico.

El impacto de la narcoactividad está adquiriendo niveles alarmantes en Honduras, *“algunos de los lugares más peligrosos de Centroamérica yacen en una línea entre la costa noroeste de Honduras y la costa suroeste de Guatemala. Existen cientos de puntos de cruce de frontera clandestinos entre los dos países. Sin embargo, debido a la corrupción y a la complicidad, parece ser que la mayor parte de la cocaína atraviesa por los puntos de*

⁷⁷ Los esposos Ferrari estaban a cargo de un centro cervecero propiedad del Director de la penitenciaría central, coronel Ramón Reyes Sánchez, con esto aparentaban ser simples comerciantes, pero en realidad estaban vinculados al tráfico de droga además del tráfico de armas y esmeraldas; seis meses después de haber desaparecido fueron encontrados muertos en 1978.

⁷⁸ Thelma Mejía. *Honduras: Militares y drogas* (Amsterdam: Transnational Institute, 1997), <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/honduras-militares-y-drogas>.

*control oficiales como Copán Ruinas/El Florido (CA-11). Los municipios en ambos lados de la frontera están afectados con niveles muy altos de tasas de homicidios...*⁷⁹ Los contrabandistas han encontrado el terreno propicio, que genera una gran competencia entre los bandos que comercian la droga hacia Estados Unidos de América y aunque este mercado es el más importante la demanda de narcóticos se ha desplazado hacia el Medio Oriente, Europa y Asia; además se considera válido pensar que a partir de esta situación, aumente la preocupación por los altos índices de violencia.⁸⁰

Hay tres momentos con los que consta el narcotráfico en Honduras, el consumo, el almacenamiento y la desviación de drogas, es inquietante porque el país está adquiriendo niveles alarmantes en la narcoactividad que no se reflejan en las sustancias incautadas. Pero algunas de las causas y consecuencias que han permitido que el narcotráfico prospere en la región son la pobreza, la desigualdad social, falta de oportunidades económicas, emigración entre otros factores indispensables para que exista una sociedad libre de estas situaciones.

1.4.3 Guatemala

“Las organizaciones criminales de Guatemala son las más sofisticadas y peligrosas de Centroamérica. Algunas de ellas han estado operando por décadas. En ellas participan antiguos miembros del ejército, agencias de

⁷⁹ *Ibíd.*

⁸⁰ Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, *Informe Mundial sobre las Drogas* (Nueva York: Naciones Unidas, 2012), 1.

*inteligencia y miembros activos de la policía. La mayor parte de su actividad consiste en transportar drogas ilegales hacia el norte, pero el crimen organizado en Guatemala también está involucrado en el cultivo de marihuana y amapola, así como en el tráfico de personas, el secuestro, la extorsión, el lavado de dinero, y el contrabando de armas.*⁸¹ Lo cierto es que los traficantes de droga en Guatemala no trabajan solos, comúnmente están de la mano con grupos delictivos de Centroamérica, Colombia y México, es por ello que la batalla contra dichos grupos se debe enfocar de manera conjunta logrando una postura de apoyo que le dé a los gobiernos de los países del TNCA más control sobre el mercado de drogas regulando la producción y venta, para así disminuir la corrupción y la violencia.

Al hablar de narcotráfico en Centroamérica, Guatemala no está descartado pues al igual que El Salvador y Honduras es una de las principales rutas de tránsito para dicha sustancia ilegal. Tradicionalmente el país se ha dividido entre el comercio al Cártel del Pacífico y el comercio al Cártel del Norte; esta división trajo consigo tres cambios radicales, *“El primero es la presión descendente de la estrategia de seguridad mexicana, que virtualmente ha suspendido los envíos directos a México y ha forzado al 90% del flujo de cocaína a pasar por el cuello de botella de Guatemala. El segundo ha sido la separación de Los Zetas de su progenitor, el Cartel del Golfo. Y el tercero es el incremento masivo de envíos directos a Honduras.”*⁸²

⁸¹ InsightCrime, “Crimen Organizado en Guatemala”, *InsightCrime*, <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-guatemala/guatemala#C>.

⁸² UNODC, op. cit. p. 39.

Según un informe del Grupo Internacional de Crisis, radicado en Bruselas, hasta siete de las veintidós provincias de Guatemala podrían estar fuera del control del gobierno, lo cual hace de este uno de los países más peligrosos del mundo; un débil sistema judicial mantiene fuera de la cárcel a la mayoría de los políticos corruptos, asesinos, traficantes de armas y de drogas. Pero aunque el gobierno expulsó a más de dos mil agentes de la policía nacional, la corrupción se esparce en los pilares del Estado, los últimos dos jefes de la policía nacional están en la cárcel acusados de cargos relacionados con el narcotráfico y dos ex ministros de Gobernación son fugitivos de la Justicia.⁸³

Guatemala al igual que El Salvador y Honduras están pasando por una debilidad institucional y altos niveles de corrupción e impunidad, en 2010 el nombramiento de Claudia Paz como Fiscal General de Guatemala ayudó en gran medida a reducir la impunidad; sin embargo, su mandato fue suspendido en 2014, pues grandes élites y diferentes círculos del crimen organizado estaban en descontento con dicha situación; Al mismo tiempo la creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (en adelante CICIG) también ha tenido logros importantes en la lucha contra la corrupción que se vive en el país pues una investigación liderada por la misma, condujo a la renuncia del presidente Otto Pérez Molina y su vicepresidente al verse involucrados en una red de fraude aduanero denominada “La Línea”, sin embargo la comisión tiene que trabajar en

⁸³Grupo Internacional de Crisis, *Guatemala: Squeezed Between Crime and Impunity* (Los Angeles, Grupo Internacional de Crisis, 2010), <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/central-america/guatemala/guatemala-squeezed-between-crime-and-impunity>.

avances significativos en cuanto al fortalecimiento de su sistema (ver Anexo C).⁸⁴

Centrando la atención en las interacciones dentro del subsistema, el uso e intercambio de recursos y el establecimiento de estrategias conjuntas, es posible identificar una red de comunicaciones, lo que permite crear una aceptación mutua de cada componente sistémico; creando un mecanismo de equilibrio⁸⁵. Ello aumenta la efectividad de las acciones implementadas. En la actualidad, dicha red ha servido para atraer interés y apoyo hacia la región; diversificando el número de cooperantes y mejorando los procesos de combate a los problemas en cuestión.

Conclusión

Para Estados Unidos de América la región centroamericana es una prioridad, ya que intereses nacionales de importancia están en juego, a razón de esto ayuda a que países como El Salvador, Honduras y Guatemala estabilicen situaciones como la inseguridad provocada por factores como el narcotráfico en la zona; cuando dichos Estados sufren problemáticas como estas, el país del norte sufre también el impacto de las consecuencias ejemplo de ello es la migración o el tráfico de drogas.

⁸⁴ InsightCrime, *Guatemala*, (Centro de Investigación de Crimen Organizado, s.f), <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-guatemala/guatemala#C>.

⁸⁵Inputs, son los ingresos al sistema y pueden ser recursos humanos, materiales o información; los Outputs son las salidas o resultados de los sistemas que se obtienen a través de las entradas.

La presencia del crimen organizado y el narcotráfico es cada vez más grande, pues han trazado una ruta que les permite expandirse por todo el territorio de los países de TNCA, convirtiéndose así en puentes de droga; estos grupos criminales se han consolidado hasta un punto en el que pueden llegar a ser autoridades de facto⁸⁶ haciendo casi no funcionales a los Estados en cuestión. Los tres países poseen estructuras débiles en sus gobiernos, lo que afecta a sus instituciones ya que la corrupción interna de las mismas no permite que otorguen seguridad y justicia a su población. Dicha situación afecta la percepción que tienen los ciudadanos sobre la efectividad de sus Estados, basados en que estos no pueden hacer frente a sus problemas de seguridad, debilitando así los procesos democráticos.

La incidencia del Estado norteamericano ha dejado en el TNCA diferentes iniciativas, planes y proyectos que han ayudado a reducir en cierta medida problemas comunes que los aquejan, ejemplo de ello es Guatemala que ha recibido fondos por parte de Estados Unidos de América desde el 2010, y es indispensable mencionar que no todos están encaminados a trabajar en contra del narcotráfico, CARSI que ha apoyado programas de prevención del delito y la instauración de tribunales especializados para la violencia de género en este país. En Honduras CARSI ha financiado algunos proyectos que van encaminados a la lucha contra el narcotráfico y el lavado de dinero. Aunque se han visto obstaculizados los esfuerzos debido a que se centran en la formación de personas en vez de enfocarse en reformar a las instituciones, en cambio en El Salvador la iniciativa ha orientado sus objetivos en cuanto al aumento de la capacidad policial y de algunas

⁸⁶ Es identificado comúnmente porque sus actos no se encuentran determinados en un ordenamiento jurídico, no se encuentra constituida legalmente

instituciones gubernamentales, pero la corrupción dentro del país ha frenado estos esfuerzos.

El análisis sistémico ha permitido identificar la existencia de distintos niveles de análisis, decisión y control dentro del problema en cuestión; posibilitando el estudio del TNCA en particular y el SICA en general, asimismo el papel que desempeña Estados Unidos como un factor supra-sistémico. Por lo que cabe concluir que la cooperación financiera y técnica que Estados Unidos de América otorga al TNCA (entendida como parte del sistema de comunicación) incide grandemente dentro de los subsistemas nacionales; ello debido a que a través de ellos se posibilita el fortalecimiento de las instituciones encargadas del combate al narcotráfico y sus principales estrategias. En concordancia con lo anterior se determina que la cooperación estadounidense con el subsistema del TNCA no es solo importante sino vital para el funcionamiento del mismo.

CAPITULO II. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE CENTROAMÉRICA (ESCA) Y SU INCIDENCIA EN EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL TRIÁNGULO NORTE CENTROAMERICANO

El presente capítulo describe los lineamientos de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica que se han implementado en los países del TNCA para el fortalecimiento institucional⁸⁷ y de esta forma verificar si dichas acciones han sido efectivas al momento de su aplicación.

El capítulo expone cómo los países centroamericanos firmaron El Tratado Marco de Seguridad Democrática en el año 1995, el cual estableció un nuevo concepto de Seguridad Democrática, el tratado refleja el respeto y la promoción de los derechos humanos, la lucha contra amenazas como la corrupción, el narcotráfico, la violencia y la impunidad, para así estimular un Estado de Derecho y al mismo tiempo fortalecer las instituciones encargadas de la seguridad pública dentro de los Estados centroamericanos.

Ante el crecimiento de actividades del crimen organizado, los países del SICA implementan la Estrategia de Seguridad de Centroamérica en el año 2011, con apoyo de diferentes países para combatir la inseguridad en la región, basada en cuatro pilares fundamentales (combate al delito; prevención de la violencia; rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria; fortalecimiento institucional) donde se plantean una serie de

⁸⁷ Por fortalecimiento institucional se entenderán todas las acciones que generen capacidades (ya sea mediante la difusión del conocimiento o la provisión de elementos materiales), credibilidad y confianza en las instituciones del Estado.

lineamientos que permite la realización de diferentes acciones, planes y estrategias para contrarrestar las amenazas que afectan la estabilidad y seguridad de dichos Estados.

Al finalizar, el capítulo presenta algunos ejemplos de las acciones que están implementando los países del TNCA con el fin de dar respuesta a la realidad que viven dichos países, esto con el fin de establecer instituciones fuertes y democráticas que permitan aumentar la seguridad pública y lograr la confianza de los ciudadanos, dichas acciones están de la mano de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica además del apoyo de países externos como Estados Unidos de América.

Se pretende comprobar a partir de lo expuesto cómo los lineamientos de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica han reforzado las instituciones en cada uno de los países del TNCA. La teoría sistémica se aplicará con el objetivo de explicar los principales factores de conexión y coordinación desarrollados en el SICA y específicamente en el TNCA dentro de la Estrategia en cuestión.

2.1 Tratado Marco de Seguridad Democrática

El concepto de Seguridad Democrática se ha convertido en pieza fundamental para muchos países en los últimos años, como ha sido el caso de la región centroamericana, especialmente cuando fue firmado y adoptado

en 1995 el TMSDCA, que dio la pauta para promover este concepto que “tiene sus orígenes en discusiones sobre seguridad regional en América Latina, este modelo pertenece a una construcción que responde al caso específico de Colombia”⁸⁸, de donde los Estados lo empiezan a tomar como base fundamental en su sistema político.

América Central es más vulnerable al enfrentar problemáticas como la violencia, la narcoactividad, la impunidad, corrupción, pobreza, entre otras; especialmente la zona del TNCA, es por ello que los países están reafirmando esfuerzos para poder contrarrestar estas situaciones alarmantes que afectan la seguridad de sus habitantes. Los Estados crearon y ratificaron el Tratado a fin de mejorar la realidad de cada uno, pero uno de los obstáculos es que no se cumple a cabalidad y muchas personas lo desconocen.

La Seguridad Democrática y el TMSDCA reflejan la importancia de la promoción y respeto de los derechos humanos, así como también, contempla el apoyo de las instituciones encargadas de salvaguardar la seguridad de las personas para luchar contra situaciones que aquejan a las sociedades centroamericanas como el narcotráfico, la corrupción, violencia y así poder establecer una democracia dentro de los Estados y fortalecer la seguridad pública dentro de la región.

⁸⁸ En Colombia se inicia un diálogo multisectorial con el objetivo de crear un marco de seguridad amplio dentro de la política colombiana, lo cual arribó en la Política de Defensa y Seguridad Democrática en 2003.

2.1.1 Antecedentes

Centroamérica fue marcada por una serie de conflictos y guerras civiles que se desarrollaron en la década de 1980 del Siglo XX, luego de ello se comienza una nueva etapa donde la paz es alcanzada, producto de un proceso democrático que implicaba la promoción de los derechos humanos y la justicia social.

Como un avance a ese proceso de paz que se venía proyectando dentro de la región, el 25 de mayo de 1986, se da la “Declaración de Esquipulas”, que *“...sólo puede ser fruto de un auténtico proceso democrático, pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto a los derechos humanos y la autodeterminación centroamericana, la soberanía e integridad territorial de los Estados y el derecho de todas las Naciones a determinarse libremente...”*⁸⁹ Es decir, que esta declaración es el inicio para los Estados centroamericanos de un enfoque más participativo, representativo e integracionista dentro de sus sociedades, promoviendo la seguridad y protegiendo los derechos de sus ciudadanos.

La Declaración de Esquipulas selló la historia de la región y favoreció a la democratización, al establecimiento de la paz y la libertad dentro de Centroamérica, así como también a la consolidación de un Estado de Derecho. Por ello, luego de esta declaración surge el *“...Grupo de Contadora integrado por México, Venezuela, Colombia y Panamá, al cual se le une su*

⁸⁹ Declaración de Esquipulas (Guatemala: Grupo Contadora, 1986).

*grupo de apoyo constituido por Perú, Argentina, Brasil y Uruguay*⁹⁰; unidos para negociar y buscar respuestas a los problemas que se desarrollaban, apoyados por otros organismos como por ejemplo la OEA y la ONU. Los mandatarios de los Gobiernos ponen en marcha algunos compromisos y se empiezan a promover las Reuniones de Presidentes de Centroamérica y se crea una Comisión Ejecutiva representada por los Ministros de Relaciones Exteriores, que tenían el deber de velar por el cumplimiento de todos los procesos de la Declaración de Esquipulas.

Surge un nuevo proceso al que se le denominó Acuerdos de Esquipulas II, el cual instauró la “Comisión de Seguridad de Centroamérica”, regida por los Vicecancilleres de los países de la región, donde se crea un Acuerdo de Seguridad, el cual incluiría la revisión y control de armamento, así como también de las fuerzas militares.⁹¹ Durante ese periodo el tema sobre la reactivación de la integración centroamericana era de gran importancia; por lo cual, los Acuerdos de Paz de Esquipulas II impulsaron la adopción de un enfoque de Seguridad Centroamericana que se vincula al concepto de Seguridad Democrática y es entonces cuando los países empiezan un proceso voluntario de desarme para impulsar un ambiente de confianza y seguridad en la región.

Con este nuevo proceso de desarme y confianza, aparece el *“Protocolo de Tegucigalpa el 13 de diciembre de 1991 a la Carta de la Organización de*

⁹⁰ Ana Villalta, *El Tratado Marco De Seguridad Democrática en Centroamérica y la Comisión de Seguridad y sus Instancias*, www.fesseguridadregional.org/images/stories/docs/5182-001_g.pdf

⁹¹ *Ibíd.*

Estados Centroamericanos (del 12 de diciembre de 1962), es el marco jurídico constitucional del nuevo SICA".⁹² Este Protocolo es el que dio origen al SICA, como un nuevo marco jurídico-político, que englobara todas las escalas y esferas de la integración, como por ejemplo los ámbitos social, económico, político, cultural y ecológico, que de alguna forma buscarán el desarrollo integral dentro de la zona.

El Protocolo de Tegucigalpa se constituye como uno de los principales medios para la consolidación de la democracia, libertad, paz y desarrollo al momento de integrarse como región. De igual forma, ratifica el fortalecimiento del sufragio y la democracia como base fundamental del proceso, así como también el respeto a los derechos humanos.

El artículo 3 inciso b del Protocolo de Tegucigalpa, sostiene que *"Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado 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 de armas"*⁹³. Es decir, este apartado incita a los países miembros y firmantes a que activen un instrumento que vele y defienda estos propósitos, pero hay que resaltar que, el artículo es acorde a los principios que fomentan Estados Unidos de América frente a otros Estados como por ejemplo, la protección de los derechos humanos, promoción de elecciones libres y democráticas, establecimiento de un Estado

⁹² Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (Honduras: ODECA, 1991), <http://www.sice.oas.org/trade/sica/SG121391.asp>.

⁹³ *Ibíd.*

de Derecho, bienestar de la sociedad, erradicación de la violencia, corrupción, entre otros; principios que llevan a un desarrollo sostenible en cada uno de los países.

Entre los principios más importantes del Protocolo se encuentran: La defensa de los derechos humanos, que es similar a lo que establece el TMSDCA, de igual forma la seguridad jurídica y la solución pacífica de controversias entre los países.⁹⁴ Se podría decir que, el TMSDCA es una parte importante del ordenamiento jurídico del sistema de integración y por ello está íntimamente ligado con el Protocolo de Tegucigalpa y para los fines por los que fue creado el SICA, dando como resultado el bienestar de los ciudadanos centroamericanos.

De conformidad con lo anterior se puede aseverar que la adopción de un marco de integración bajo parámetros occidentales (con la observancia de los derechos humanos, democracia y el establecimiento de un Estado de Derecho), permitió a los países de la región crear un puente entre sus sistemas internos y el supra-sistema. Ello culminaría con la consolidación del SICA y creación de políticas de desarrollo apoyadas por Estados Unidos de América, la Unión Europea, entre otros.

Por esta razón, con relación a los propósitos planteados conforme al SICA y al Protocolo de Tegucigalpa, los países se proponen concretar un Nuevo Modelo de Seguridad Regional Único, que sea integral e inspirado en un

⁹⁴ *Ibíd.*

proceso de integración basado en la Seguridad Democrática y la consolidación de un Estado de Derecho firme; es por ello que nace este TMSDCA.

2.1.2 Conceptualización de Seguridad Democrática

El Concepto de Seguridad Democrática, es entendido desde el punto de vista humano, ya que se basa en la persona y en la defensa de sus derechos, bienestar, desarrollo tanto económico como social, libertad de expresión, el fortalecimiento institucional, la conservación de un Estado de Derecho, entre otros aspectos. Es decir, que dentro de cada Estado tiene que haber una preeminencia de la ley, estableciendo la seguridad jurídica, creando y mejorando las instituciones de cada Estado; manteniendo un diálogo activo entre las autoridades de seguridad pública y la población, a fin de crear una verdadera democracia.⁹⁵

Es importante tomar en cuenta que, en la década de 1980, en algunos países de la región como Nicaragua y El Salvador, se formaron “grupos guerrilleros” que adoptaron ideas socialistas, adquiriendo gran importancia dentro de varios sectores de la población, durante el período de la Guerra Fría. Dentro de sus ideas estaba el deseo que se instaurara un modelo socialista, debido a que *“...no estaban de acuerdo con el modelo económico capitalista*

⁹⁵ Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia, *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* (Bogotá: Ministerio de Defensa, 2007), https://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/colombia%202.pdf

defendido por los Estados Unidos de América, que era adoptado por muchos países latinoamericanos en ese entonces".⁹⁶

Las ideas socialistas se estaban expandiendo y es ahí cuando distintos países capitalistas se unen al gobierno estadounidense para proteger el concepto de Seguridad Nacional, que es entendido según Ramón López Reyes como "*La Seguridad del individuo a favor del Estado*"⁹⁷, es decir el Estado será el garante de la seguridad del Estado mismo y de su población.

Con el tiempo se empieza a desarrollar un nuevo concepto de seguridad, el cual se basa en la democracia y expresa que, sin ésta, no se puede garantizar la seguridad de la sociedad, además incluye el fortalecimiento de las instituciones, fomenta el derecho y la justicia social como tarea prioritaria de los Estados.

Es por ello que en la década de 1980 se empiezan a realizar procesos de elecciones democráticas dentro de la región centroamericana, las cuales dieron como resultado el cese al fuego por una etapa de paz, gracias a las negociaciones políticas al interior de los Estados.⁹⁸

⁹⁶ Ugarteche, *El falso dilema, América Latina en la economía global*, cit. pos. María Pinto, *Cambio, contradicción y complejidad en la política internacional de fin de siglo* (Venezuela: Nueva Sociedad, 1998).

⁹⁷ Ramón López, "Un modelo centroamericano de Seguridad Democrática", *IRIPAZ*, n. 19 (1998): 22

⁹⁸ *Ibíd.*

Según el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia, se entiende por Seguridad Democrática, que *“el Estado deberá pasar de la etapa de control territorial a una de consolidación del control del territorio. El fortalecimiento del Estado de Derecho y la protección de la población constituirán el eje fundamental de este esfuerzo”*.⁹⁹ Es decir, la base primordial será la persona, además el respeto de sus derechos, así como también suscitar un entorno de bienestar social y desarrollo en su población, estableciendo un Estado de Derecho donde predomine la democracia y el fortalecimiento de las instituciones de cada uno de los países.

Las amenazas o problemas sociales como la delincuencia, pobreza, corrupción, narcotráfico, crimen organizado, discriminación política y social, son riesgos directos que afectan la estabilidad de los Estados y por ende la democracia. Por lo que la aplicación de un marco de seguridad más amplio e integral permitiría la evolución de una concepción de seguridad nacional a una seguridad democrática que de alguna forma u otra pueda enfrentar dichos problemas de naturaleza compleja.

El concepto de Seguridad Democrática no es actual, en los años de *“...1990 la Comisión Sudamericana de Paz, animada particularmente por Juan Somavía y José Miguel Insulza, presentó en sociedad la denominación de la Seguridad Democrática Regional. Y en 1995 se firmó un tratado de seguridad democrática entre varios países centroamericanos”*¹⁰⁰. Se empieza a

⁹⁹ Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia, op. cit.

¹⁰⁰ Rubén Sánchez y Federmán Rodríguez, *Seguridad, democracia y seguridad democrática*. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjOi5bZ86nQAhUKQCYKHTDdDNoQFgg6MAU&url=http%3A%2F%2Fpasaporte>.

desarrollar un significado de la seguridad más cercano a la seguridad humana¹⁰¹ que a la seguridad nacional como tal, que se venía empleando años atrás.

La seguridad y la protección es un derecho fundamental que todas las personas deberían de poseer, pero la realidad en la que se vive muchas veces no coincide con dicho ideal, especialmente en las realidades que se viven en los países del TNCA, debido a los obstáculos que presentan en su entorno como lo es la violencia, narcotráfico, corrupción, pobreza, entre otros. Los Estados han luchado por años para conseguir la seguridad o para lograr tenerla, pero al final siempre se violentan los derechos fundamentales de la población; lo que hace que el proceso se estanque.

2.1.3 Elementos fundamentales del Tratado Marco de Seguridad Democrática

Este Tratado aparece por iniciativa de los Estados de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, con el

urosario.edu.co%2Furosario_files%2F26%2F268deddf-1dc6-46e6-b1e5-a32dc4e607a1.pdf&usg=AFQjCNEsxWXwseYaec62KrCqrrJ6dnjm5g&bvm=bv.138493631,d.eWE.

¹⁰¹ El concepto de Seguridad Humana según PNUD en el Reporte de Desarrollo Humano de 1994, define como: “El sentido de protección de los individuos frente a amenazas como riesgos medioambientales, violencia, enfermedades, desempleo, hambre, conflictos sociales y represión política”. El informe de la ONU presenta este concepto como Universal, debido a que hay amenazas como: Las drogas, crimen organizado, contaminación, violación de los derechos humanos, delincuencia, entre otros; pero estas amenazas se modifican según un país u otro. Véase en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, 1° ed. (Estados Unidos de América: New York, 1994)

objetivo de propiciar una región de paz, democracia, protección de los derechos humanos, libertad y desarrollo¹⁰².

Hay que mencionar que hay un enlace entre el Protocolo de Tegucigalpa, el SICA y el TMSDCA; el SICA es la última etapa a la cual los países de la región han llegado en su proceso de integración, y por ende todos los convenios o procesos que han sido firmados por ellos han estado acorde a los principios u objetivos de lo que dicta el TMSDCA y el SICA. Teniendo en consideración los elementos de la teoría sistémica, la existencia de estos acuerdos es necesaria dentro del SICA; ello debido a que dicho esfuerzo de integración configura un sistema integrado. Es decir que el nivel de conexión intrarregional provoca que cualquier perturbación en cualquiera de los subsistemas nacionales afecte de forma directa al resto o en el peor de los casos a la totalidad del sistema integrado.¹⁰³

El TMSDCA, fue suscrito en Honduras, en la ciudad de San Pedro Sula, el 15 de diciembre de 1995. Dicho Tratado creó el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, que se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; de igual forma considera necesaria la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre, y secreto, además del absoluto respecto de los derechos humanos en los países centroamericanos.¹⁰⁴

¹⁰² Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (Ciudad de Guatemala: SICA, 1995), http://www.minex.gob.gt/Consulta_Doc.aspx?IdDoc=1096.

¹⁰³ Ilustrados, *Teoría General de los Sistemas* (2011), www.ilustrados.com/tema/174/Teoria-General-Sistemas.html.

¹⁰⁴ Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, op. cit.

César Sepúlveda explica que se entenderá por tratado a un “*Conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones de los Estados entre sí, o más correctamente, el derecho de gentes (pueblos organizados políticamente) rige las relaciones entre los sujetos o personas de la comunidad internacional*”.¹⁰⁵ Es decir, que los Estados una vez acuerden entre sí un tratado, lo deben respetar y respaldar ya que es un conglomerado de normas o reglas, bajo las cuales los países firmantes deben de regirse, fortaleciendo sus relaciones.

EL TMSDCA debe ser entendido como un tratado de ley de carácter multilateral con finalidad político-social. Es decir que es un acuerdo de ley que genera un marco jurídico para los Estados suscriptores¹⁰⁶. Dicho tratado contempla el apoyo a las instituciones encargadas de salvaguardar la seguridad de las personas y luchar contra el narcotráfico, la corrupción, violencia y así poder establecer una democracia dentro de los Estados, fortaleciendo la seguridad pública.

Este tratado nace de los ideales integracionistas que tienen los Estados centroamericanos, además se basa en la existencia de un Estado de Derecho, por ello se deben de instaurar las bases democráticas y promover el fortalecimiento de las instituciones, es decir “...*la importancia de la elección de gobiernos elegidos por sufragio universal y la observancia al apego de los derechos humanos por parte de los Estados, tan así que menciona que: El modelo de centroamericano de Seguridad Democrática*

¹⁰⁵ Cesar Sepúlveda, *Derecho Internacional*, 24° ed.(México: Porrúa, 1981).

¹⁰⁶ Véase. Manuel Pinzón, “Análisis del Tratado Marco de Seguridad Democrática y su aplicación en Guatemala” (Tesis de grado, Universidad de San Carlos de Guatemala), 36.

*tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos”.*¹⁰⁷

El TMSDCA plantea algunos aspectos importantes dentro de su contenido, como por ejemplo: el mandato a que los países firmantes hagan esfuerzos para combatir al crimen organizado, narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, corrupción, entre otras situaciones que están afectando a la sociedad. Así mismo incita a ratificar tratados que tengan relación con respecto a los temas de seguridad aérea, marítima y terrestre.

Según lo estipulado en el Tratado, se incluyen una serie de medidas que contribuyen a mantener un control de las fuerzas de seguridad, informaciones de movimientos y asesorías militares y la instauración de unidades de control para conservar la comunicación dentro de la Comisión de Seguridad¹⁰⁸, de igual forma se prohíben las armas de destrucción masiva; así como la no proliferación de las armas nucleares.¹⁰⁹

En los últimos años, se ha reforzado la paz y la democracia en los países centroamericanos, quienes han logrado progresos significativos en cuanto a

¹⁰⁷ *Ibíd.*

¹⁰⁸ Según Ana Villalta, la Comisión de Seguridad está compuesta por las delegaciones de los Estados centroamericanos integradas por los Vicecancilleres y Viceministros de los Estados centroamericanos, los cuales instauraron un Acuerdo de Seguridad para que se monitoreara y se controlara las armas, los militares, debido a que en ese periodo se tenía especial control en el ámbito militar. Véase. www.fesseguridadregional.org/images/stories/docs/5182-001_g.pdf

¹⁰⁹ OEA. *Convenciones y tratados relacionados con la seguridad hemisférica. Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica* (2016), <http://www.oas.org/csh/spanish/c&ttratadocentroamerica.asp>

la reducción de personal y presupuestos militares, en el año 2014 el diario digital argentino Infobae con datos del Instituto internacional de Estudios para la Paz, resaltó aquellos países con menor gasto militar (respecto a su PIB) en América Latina, exponiendo que “Entre 1 y 2 por ciento están Uruguay (1,7%), Paraguay (1,5%), Brasil (1,4%), Bolivia (1,4%), Perú (1,4%), Honduras (1,3%), Guyana (1,2%), Venezuela (1,1%), Belice (1,1%), El Salvador (1%) y Argentina (1%). Más abajo aparecen Jamaica (0,9%), Trinidad & Tobago (0,8%), Nicaragua (0,7%), México (0,7%), República Dominicana (0,6%) y Guatemala (0,4%)”¹¹⁰, siendo Guatemala el país con menos gasto según las estadísticas (ver Anexo D).

Asimismo, existen avances en la eliminación del servicio militar obligatorio. Otro aspecto a resaltar es que en la región existen países que no poseen efectivos militares, tal es el caso de Costa Rica y Panamá, el primero desde 1948 y el segundo renunció a su ejército en 1990 y ratificó su medida hasta 1994¹¹¹. Es por ello que se han puesto en marcha acciones para aniquilar la impunidad, el narcotráfico, terrorismo, corrupción, entre otros obstáculos; y poner énfasis en el mejoramiento de las funciones de las instituciones de seguridad pública.

El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se basa en la preponderancia y el fortalecimiento del poder civil, la seguridad de las personas y sus bienes, erradicar la pobreza y la violencia, el fomento del

¹¹⁰ Dario Mizrahi, “Los diez países con mayor y menor gasto militar en el mundo”, *Infobae* (2015).

¹¹¹ Redacción Digital La Estrella, “‘En Panamá no hay ejército ni habrá ejército’ asegura ministro de Seguridad”, *La Estrella de Panamá* (2011).

desarrollo sostenible, protección del medio ambiente, la lucha contra la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas. El Modelo se enfoca en implementar un Estado Democrático justo.

Debido a su naturaleza, el TMSDCA funciona como un referente al momento de elaborar nuevas políticas de seguridad nacional dentro de los subsistemas nacionales de cada país. Ello facilita la aplicación de los mecanismos de coordinación y lucha conjunta contra el narcotráfico y otros flagelos. Entre los elementos o líneas de acción más importantes englobadas dentro del TMSDCA están:

2.1.3.1 El Estado de Derecho

El artículo 1 del Tratado explica por qué es importante este elemento para lograr una verdadera Seguridad Democrática dentro de la región “*El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana.*”¹¹² Por ello los Estados tienen que conservar la democracia, promover el fortalecimiento institucional y situar el Estado de Derecho como eje principal; la instauración del sufragio universal y el respeto de los derechos humanos son pieza fundamental dentro de sus gobiernos.

¹¹² Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, op. cit.

El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática permitirá la existencia de la seguridad jurídica y la preeminencia de la ley, es importante mencionar que dentro de este modelo se estipula el fortalecimiento constante de las instituciones de los Estados, de igual forma la sumisión de las fuerzas armadas, policiales y de seguridad pública en general, además de un diálogo activo entre las partes sobre aspectos de seguridad a fin de garantizar la democracia y el Estado de Derecho.

La corrupción y la impunidad son dos graves problemas de los que adolece la región, por ello el tratado pone énfasis en su combate y pide a las partes firmantes unir esfuerzos para su erradicación dentro de los gobiernos, así se estipula en el artículo 5 del presente tratado. *“Artículo 5. La corrupción, pública o privada, constituye una amenaza a la democracia y la seguridad de los habitantes y de los Estados de la región centroamericana...”*; así como también la impunidad convenida en el *“Artículo 6. Las Partes realizarán todos los esfuerzos para erradicar la impunidad. La Comisión de Seguridad establecerá contactos con las instituciones y autoridades relacionadas con la materia, a fin de contribuir a la elaboración de los programas conducentes a la armonización y modernización de los sistemas de justicia penal centroamericanos”*.¹¹³

¹¹³ *Ibíd.*

2.1.3.2 Seguridad de las Personas y sus Bienes

El Modelo de Seguridad Democrática presidirá algunos principios fundamentales sobre la Seguridad de las Personas y sus Bienes, en el cual la Seguridad Democrática es entendida como integral e indivisible, además es inherente de la condición humana, es decir que debe de haber un desarrollo pleno en la calidad de vida y en la seguridad de las personas. Otro punto importante es que los Estados partes cooperarán de forma solidaria y humanitaria frente a emergencias o cualquier desastre natural que les afecte en determinado momento; por último, la erradicación de la pobreza es indispensable, ya que es una amenaza latente que viven las sociedades de los países de la región y ello afecta en gran medida el desarrollo y la seguridad de estas.

El problema de la narcoactividad dentro de América Central siempre ha sido un desafío, por ello los Estados lo incluyen y lo estipulan en el artículo 11 inciso b, con el fin de propiciar la paz, la seguridad y el desarrollo en la región *“establecer o fortalecer los mecanismos de coordinación operativa de las instituciones competentes, para hacer más efectiva la lucha, a nivel nacional y regional, contra la delincuencia y todas las amenazas a la seguridad democrática que requieran el uso de fuerzas militares, de seguridad o de policía civil, tales como el terrorismo, el tráfico ilícito de armas, la narcoactividad y el crimen organizado”*.¹¹⁴

¹¹⁴ Ibid.

Este artículo resume la importancia al momento de crear ciertos elementos que fortalezcan las instituciones competentes de velar por la seguridad, además la nueva agenda nacional respalda la importancia de evaluar y formular propuestas, políticas, programas y planes encaminados a minimizar las problemáticas que causan temor en la región como por ejemplo el narcotráfico, y de esta forma implementar medidas de seguridad en las principales rutas, donde se efectúen puestos de control fronterizos; en los cuales se detenga el tráfico de estupefacientes, contrabando de armas ilegales, y se identifiquen posibles atacantes para disminuir nuevos problemas como el terrorismo; el cuál se agrega a la agenda de seguridad dentro de los países centroamericanos.

También el tráfico de drogas es abordado en el artículo 17, el cual induce a los países firmantes a ayudar de manera conjunta para su erradicación, por lo cual promoverán mecanismos de cooperación y comunicación de los efectivos encargados de la seguridad en esta materia *“de conformidad con los acuerdos internacionales, regionales y subregionales de que sean Parte o aquellos que puedan suscribirse sobre esta materia, y particularmente el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas”*.¹¹⁵

Cabe mencionar que el Tratado impulsa el buen manejo y funcionamiento de las instituciones de seguridad, así como la profesionalización de su personal para que velen por la seguridad de las personas y sus bienes; además

¹¹⁵ *Ibíd.*

aplican el funcionamiento del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores Policiales¹¹⁶.

2.1.3.3 Seguridad Regional

Los Estados partes acordaron dentro de este modelo la igualdad soberana, solución pacífica de controversias, la autodeterminación, y la cooperación entre los miembros en los problemas que los afectan.

Entre las principales instancias del TMSDCA se encuentran: Reunión de Presidentes, Consejos de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de Seguridad. Estas instancias son las encargadas de tomar decisiones en consenso para ratificar y derogar asuntos relacionados al bienestar de los Estados partes, es así como está determinado en el artículo 41 del Tratado *“La Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de Seguridad, tomarán sus decisiones por consenso, en todos los asuntos relativos a la paz y la seguridad de la región”*.¹¹⁷

¹¹⁶ El Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de la Policía (ICESPO) se crea con el fin fortalecer a sus efectivos en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en la región. Constituyendo un Convenio en 1995 en Honduras, donde los países centroamericanos acuerdan crear la institución para una profesionalización y modernización permanente de los Cuerpos de Policía de la Región y enfrentar de manera eficaz los problemas que se enfrenten los países centroamericanos. Véase. www3.nd.edu/~ggoertz/rei/rei720/rei720.013tt1.pdf.

¹¹⁷ Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, op. cit.

Según el artículo 48 del TMSDCA, la Reunión de Presidentes es la instancia superior del Modelo de Seguridad Democrática; la cual conoce y decide sobre los asuntos de seguridad a nivel regional e internacional que soliciten sus miembros; el artículo 49 especifica las funciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en lo referente a la seguridad regional e internacional en su posición de órgano encargado de la coordinación del SICA; por último en el artículo 50 se acuerda que la Comisión de Seguridad es la encargada de la elaboración, coordinación, evaluación y seguimiento de las propuestas y recomendaciones que se acuerden en la Reunión de Presidentes y del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, así como velar por la protección y respeto de los derechos humanos, además de mantener una estabilidad pacífica en las relaciones entre los países.

Esta Comisión de Seguridad Centroamericana se consolida desde 1995, con el fin de establecer los objetivos, principios e instrumentos de la seguridad regional, presidida por vicescancilleres. Dentro de su accionar está el fortalecimiento del poder civil, el fomento del desarrollo sostenible, erradicación de la corrupción, violencia, pobreza, terrorismo, narcotráfico entre otras problemáticas que frenan el pleno desarrollo de los países centroamericanos.¹¹⁸

La guatemalteca experta en seguridad y defensa regional Mónica Castellanos explica que *“Pese a que la Comisión está por llegar a tres décadas de existencia, no se perciben avances sustanciales en materia de*

¹¹⁸ Manuel Pinzón, “Análisis del Tratado Marco de Seguridad Democrática y su aplicación en Guatemala” (Tesis de grado, Universidad de San Carlos de Guatemala).

*seguridad regional*¹¹⁹. Ello debido a que la situación de los países centroamericanos, especialmente los del TNCA no es muy positiva debido a la violencia en que se vive (ver Anexo G).

Por otra parte, aunque los gobiernos, organizaciones e instituciones conozcan el Tratado, hay que mencionar que los Estados partes no le han dado el valor y el seguimiento que se merece, no han implementado al pie de la letra muchas de las acciones de las que se estipulan ni tampoco han combatido las causas de los problemas como la violencia, la narcoactividad, la impunidad, corrupción, pobreza, entre otras; dejando de lado algunos contenidos primordiales como lo es el respeto de los derechos humanos que muchas veces son violentado por las dificultades que enfrenta la población día con día. El contenido del Tratado no se ha promovido de manera amplia, muchos de los centroamericanos no tienen el conocimiento de este, por ello es de gran importancia que los gobiernos centroamericanos promuevan el Tratado.

Cabe mencionar que, aunque la ejecución total del TMSDCA sea dificultosa, hay que rescatar que los países están haciendo el esfuerzo de fortalecer la seguridad de los ciudadanos, proteger sus derechos humanos, mejorar el sistema democrático, mejorar las instituciones, luchar contra la corrupción, el narcotráfico, entre otros aspectos. Tal es el caso del El Salvador, el cual ha aumentado su inversión en seguridad y justicia desde el 2008 según estudios realizados por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y

¹¹⁹ Mónica Castellanos, "A ocho años de la implementación de la ESCA", *Diario de Centro América* (2016).

Social en 2016, donde se refleja un incremento de alrededor de 120.2 millones en los años 2008-2014¹²⁰ (ver Anexo F). El camino es largo de recorrer y es visible que hacen falta cambios sustanciales, pero hay iniciativas y acciones que pueden mejorar la situación de los países.

2.2 Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA)

En los últimos años la violencia y la delincuencia han aumentado su dimensión en América Central especialmente en Guatemala, El Salvador y Honduras, debido a múltiples factores, esto ha obstaculizado el desarrollo y la vida humana plena.¹²¹ Cabe mencionar que la región se localiza entre el principal productor de drogas y su principal cliente (Colombia y Estados Unidos de América), la pobreza existente en Centroamérica y las deficiencias en las instituciones gubernamentales han generado inseguridad y desconfianza por parte de la población hacia sus gobiernos, cuestión aprovechada por los cárteles mexicanos (encargados de transportar la droga desde Colombia hacia el territorio estadounidense).

El surgimiento de la ESCA tiene su respaldo en el TMSDCA que define el modelo centroamericano de seguridad, esta estrategia involucra diversos niveles sistémicos; a los cuales el tratado les provee de mecanismos para

¹²⁰ Carolina Alas, *Aumento de recursos y algunos resultados en seguridad y justicia, 2008-2015*, (San Salvador: FUSADES, 2016), 4-5.

¹²¹ Honduras, El Salvador y Guatemala, son los primeros, segundos y octavos en las tasas de homicidios internacionales registrados en el mundo en el 2011. Véase. National Democratic Institute. *Seguridad Ciudadana en Centroamérica* (Washington D.C.), <http://www.ndi.org/seguridad-ciudadana-en-centroamerica>

expresar sus opiniones acerca del tema de seguridad democrática. Por otro lado, el tratado busca fortalecer las instituciones de seguridad de la región; asegurando el Estado de Derecho y promoviendo un ambiente de paz. En 2011 el SICA con el apoyo de Estados Unidos de América, México y Colombia lanzó una estrategia que incluye 22 proyectos enfocados en generar canales de comunicación, permitiendo la coordinación entre los diferentes actores, con el objetivo de combatir la inseguridad que produce el crimen organizado y las consecuencias que este provoca.¹²²

Para el combate de la inseguridad es importante tomar en cuenta el concepto de fortalecimiento institucional, ya que es uno de los pilares en el que se debe concentrar para lograr un resultado óptimo, éste se puede entender como *“la implementación de medidas orientadas a mejorar el funcionamiento y la calidad de las institución públicas y colectivas encargadas de asegurar las bases que han de permitir a la sociedad construir sistemas productivos inclusivos y sostenibles y disponer de políticas de cohesión social que garanticen la convivencia y el crecimiento del bienestar de la ciudadanía.”*¹²³ Es decir, que la entidad gubernamental debe tener suficiente peso para contrarrestar las problemáticas que se generan en la sociedad, estableciendo reglas de convivencia entre la población de forma eficiente, las cuales permitan el desarrollo de capacidades en la ejecución de las normas.

¹²² *Ibíd.*

¹²³ Albert Serra. *Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales* (Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, 2008), observ.ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicación/docs/441_229.pdf.

Ante el crecimiento de actividades del crimen organizado en la región y las problemáticas internas de cada país, los miembros del SICA se han visto obligados a buscar instrumentos para darle solución a dichas situaciones, ya que conformar un ambiente seguro para el desarrollo humano es uno de los deberes de la institución estatal y es por esa razón que la estrategia involucra a los seis países de Centroamérica.

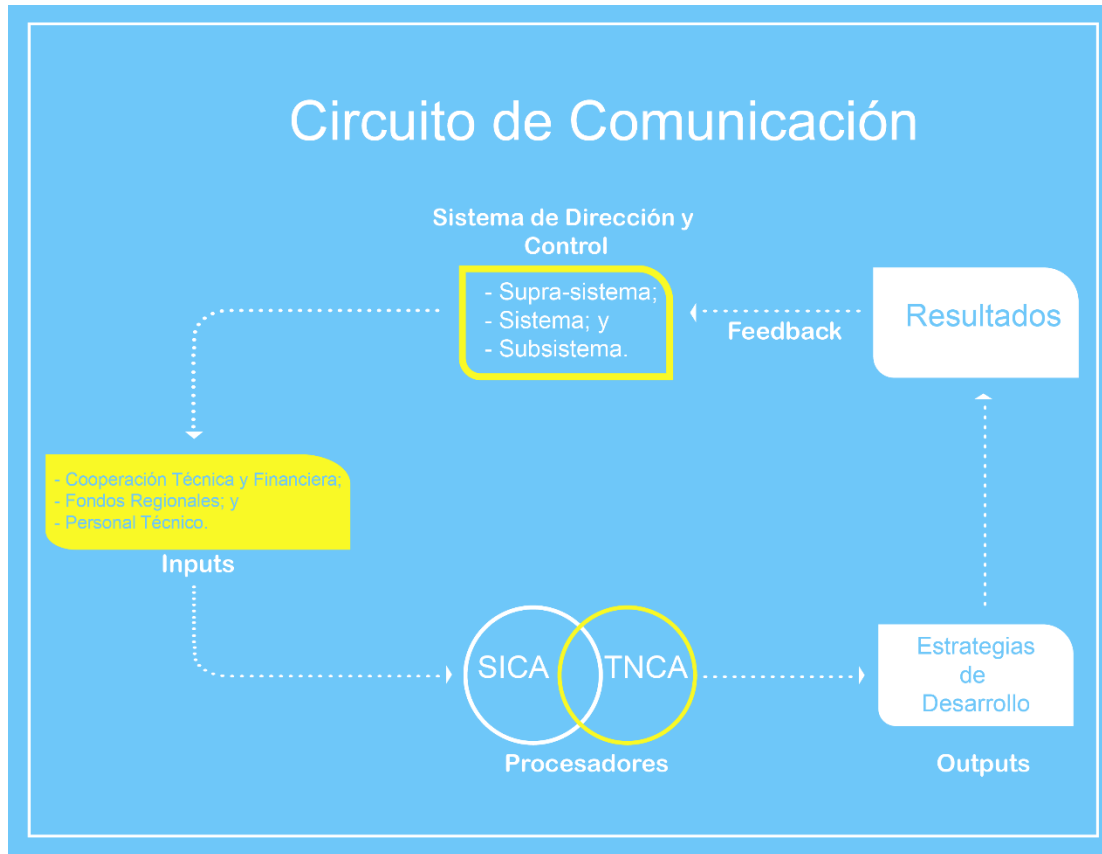
2.2.1 Antecedentes y Creación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA)

Ante un contexto regional adverso con fenómenos como el narcotráfico y la corrupción, la sociedad civil demandó una solución integral a la creciente inseguridad. Los países miembros del SICA llegaron a un acuerdo de cooperación a través del TMSDCA en el año de 1995, el cual define el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática y adopta medidas comunes encaminadas a combatir los problemas antes planteados.¹²⁴

La dinámica anteriormente planteada dio origen a un circuito de comunicación, integrando a todos los niveles sistémicos; dicho circuito no solo ha funcionado en los límites del TMSDCA, sino también para distintas estrategias de desarrollo dentro del SICA. Dicho circuito puede representarse de la siguiente manera:

¹²⁴ Walter Palacios, *Integración Regional Centroamericana y Seguridad Democrática* (San Salvador: Secretaría General del SICA, 2013), 190.104.117.163/2013/Octubre/seguridaddemo/contenido/ponencias/Walter%20Palacios/Integración%20regional%20y%20seguridad.pdf.

Gráfico 2: Circuito de Comunicación



Elaboración propia en base a datos de Celestino del Arenal, Introducción a las Relaciones Internacionales, 3a ed. (Madrid: Editorial Tecnos, 1990), 209-222

El primer nivel dentro del Circuito de Comunicación es llamado Sistema de Dirección y Control, está compuesto por todos los niveles sistémicos y se encarga de decidir sobre el uso de los recursos en base a necesidades y resultados. El Sistema de Dirección y Control destina fondos regionales y de cooperación y dirige su personal técnico (inputs) hacia los procesadores (en el caso en cuestión el SICA y los países del TNCA), los cuales elaboran distintas estrategias de desarrollo. Dichas estrategias (outputs) son ejecutadas por los mismos; y al entrar en contacto con el entorno, generan resultados. Éstos son transmitidos a manera de retroalimentación (feedback) al Sistema de Dirección y Control, para que ellos evalúen y decidan sobre la continuación, mejora o finalización del proceso.

“La Estrategia de Seguridad de Centroamérica, surgió en el marco de la XXIX Reunión Ordinaria de los Jefes de Estado y Gobierno de los países del SICA, celebrada en la Ciudad de San José, Costa Rica, el día 16 de diciembre de 2006, los cuales comprometidos con el espíritu, principios y propósitos de la integración centroamericana, firmaron la Declaración de San José denominada Hacia el Fortalecimiento de la institucionalidad regional.”¹²⁵ Es decir que, los Estados que conforman la Integración estaban dispuestos a fortalecer las instituciones nacionales e internacionales para el combate de los problemas de esa época, esto fue debido al incremento de la delincuencia organizada transnacional, centrada en el tráfico ilícito de drogas, provocando un alto índice de criminalidad en la región.

¹²⁵ Carlos Morales, *La “ESCA” una Respuesta a la Seguridad de Centroamérica* (Ciudad de Guatemala: 2014), www.integracionycooperacion.org/wpcontent/themes/enfold/documentos/ponencias/carlos_raul_morales_esca.pdf.

La Declaración de San José “Hacia el Fortalecimiento de la Institucionalidad Regional”, tiene como objetivo fomentar un mayor control de las acciones que toman los Estados centroamericanos; ello a través de los informes que deben entregar sobre temas de utilización de recursos, transparencia y fiscalización; el fomento una rendición de cuenta de forma eficiente; la creación de la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana¹²⁶ y del Organismo Superior de Control del Sistema de la Integración Centroamericana¹²⁷; el reconocimiento de los avances en materia de seguridad democrática; involucramiento de diferentes actores en el proceso para un mejor resultado; la unificación entre los países de la región para lograr un mayor beneficio entre ellos; la cooperación en Centroamérica y la implementación de mayor tecnología para realizar estudios de viabilidad de los métodos.¹²⁸

“La Estrategia de Seguridad fue presentada en la XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA, celebrada en Guatemala el 12 de diciembre de 2007, constituyéndose en un instrumento fundamental para la coordinación y armonización de acciones entre los países de la región, con el propósito de dar respuesta a las principales

¹²⁶ Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, es una instancia regional creada por decisión de los presidentes de Centro América en el Protocolo de Tegucigalpa con el propósito de prestar servicio y brindar capacitaciones técnicas y ejecutivas en el apoyo a los esfuerzos integracionistas, coordinar la ejecución de los mandatos que derivan de las Reunión de Presidentes , Consejo de Ministros y Comité Ejecutivo; también es a través de ella que se establecen los convenios internacionales.

¹²⁷ Organismo Superior de Control del Sistema de la Integración Centroamericana, tiene como objetivo principal velar por la transparencia, fiscalización y utilización de los recursos financieros, así como promover la veraz y oportuna rendición de cuentas de los organismos y entidades del Sistema de la Integración Centroamericana.

¹²⁸ Véase. [http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/201011091618054422006-12-16%20XXIX%20REUNION%20ORDINARIA%20\(Costa%20Rica\).pdf](http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/201011091618054422006-12-16%20XXIX%20REUNION%20ORDINARIA%20(Costa%20Rica).pdf).

*amenazas a la seguridad.*¹²⁹ Esto se llevó a cabo por razones de bienestar centroamericano, ya que la región padecía de una problemática en común que necesitaba la creación de herramientas conjuntas para ejecutar los planes y combatir la inseguridad, debido a la interdependencia de los países de la región.

En el contexto anteriormente descrito, el tema de seguridad cobró una importancia prioritaria en la agenda pública en Centroamérica, tanto a nivel nacional como a nivel regional, exigiendo un abordaje urgente de la situación por parte de los gobiernos y del SICA. Con ello se plantean ciertas medidas, entre ellas: *“el proyecto SICA-PNUD-AECID; la Feria de Conocimiento – Compromiso Centroamérica 2010¹³⁰; el proceso de actualización de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México en el 2007; la organización de una Conferencia Internacional de Apoyo; y la formulación de 22 proyectos regionales de la ESCA”.*¹³¹

Con el paso del tiempo, los países dieron por hecho que en la región faltaban recursos para poder llevar a cabo las medidas planteadas, era necesario priorizar las problemáticas ya que las instituciones tenían que fortalecerse para concluir los planes y combatir los problemas que estaban socavando el crecimiento regional. Tal como plantea la teoría sistémica algunos problemas son demasiado complejos para resolverse de forma unilateral. En este caso

¹²⁹ Carlos Morales, op. cit.

¹³⁰ Que sirvió para generar una articulación sustantiva de la agenda centroamericana y los desafíos nacionales, y reunió a más de 700 especialistas, autoridades, parlamentarios, periodistas y miembros de la sociedad civil para revisar los desafíos y generar una nueva agenda, el “Compromiso Centroamérica”.

¹³¹ Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, *Evaluación Final Proyecto Regional Seguridad en Centroamérica SICA-PNUD-AECID* No. UNDP-00081737 (2013).

la violencia social y corrupción interna de las instituciones gubernamentales había sobrepasado las capacidades Estatales para solventarlos.

Esto llevó a que los Estados realizaran algunas reuniones; dentro de las cuales se destacan:

- En San Salvador, El Salvador, el 20 de julio de 2010, Reunión Extraordinaria de Jefes de Estados y de Gobierno, para el Acuerdo de Actualización de la Estrategia de Seguridad;
- En Antigua Guatemala, Guatemala, el 3 de septiembre de 2010, Reunión Intersectorial de Ministros de Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, Gobernación, Defensa, Fiscales Generales y Jefes de Policía, para la revisión, actualización y priorización de la Estrategia de Seguridad;
- En Guatemala, el 8 de abril de 2011, la Reunión Extraordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, para la Aprobación Estrategia de Seguridad de Centroamérica 2011;
- En San Salvador, El Salvador, el 10 de mayo de 2011, Reunión Intersectorial de Ministros de Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, Gobernación, Defensa, Fiscales Generales y Jefes Policía; y
- En Guatemala, el 25 de mayo de 2011, Reunión Intersectorial con Ministros de Hacienda, para el Mandato de Elaboración de perfiles de proyectos.¹³²

¹³² SICA, *Estrategia de Seguridad de Centroamérica* (Ciudad de Guatemala: SICA, 2011), <http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/20110628172554566ESTRATEGIA%20DE%20SEGURIDAD%20Y%20PROYECTOS%2022%20Y%2023%20DE%20JUNIO%202011.pdf>.

Las reuniones antes referidas se desarrollaron bajo un enfoque más acertado a la situación contextual centroamericana, ya que se comenzó a trabajar en conjunto para poner en marcha los proyectos, de acuerdo a sus problemáticas, capacidad financiera y la tecnificación necesaria para el mejor manejo durante el proceso de combate de la inseguridad existente.

2.2.2 Pilares que componen la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA)

Los pilares de la ESCA se establecen como los lineamientos fundamentales para llevar a cabo los proyectos de fortalecimiento institucional en la región; fortalecimiento que facilite un ambiente propicio para un desarrollo humano digno y sostenible. Dichos pilares permiten a los países contar con una hoja de ruta en cuanto al combate a los problemas de seguridad y establecimiento de alianzas estratégicas que posibiliten fortalecer la cohesión regional en el marco del SICA.

Los 4 componentes de la ESCA son:

- Combate al delito;
- Prevención de la violencia;
- Rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria; y
- Fortalecimiento institucional: Coordinación y seguimiento de la Estrategia regional.¹³³

¹³³ Carlos Morales, op. cit. p.

El primer componente denominado “Combate al Delito”, contiene tres prioridades que consiste en: el fortalecimiento de las capacidades para la interceptación de interdicción contra el narcotráfico, el tráfico de armas, el lavado de activos, el tráfico ilícito y la trata de personas y otros delitos; la tecnología y capacitación en seguridad fronteriza; y la innovación tecnológica, equipamiento, comunicaciones y sistemas de información.¹³⁴

Es decir que, se centra en desarrollar métodos para mejorar el control de armas de fuego, al mismo tiempo fortalecer las regulaciones existentes hacia las incautaciones de drogas en su paso por Centroamérica y en su capacidad de interceptación de su distribución internacional, de manera que, la región debe unificar sus esfuerzos para ejercer mayor control fronterizo en aras de contrarrestar las actividades del crimen organizado, también adquirir equipos tecnológicos modernos para una mejor investigación criminal e intercambio de información para el combate de los delitos en Centroamérica.

El segundo componente llamado “Prevención de la Violencia”, consiste en 4 prioridades que son: la violencia de Género, juvenil y armada; la reducción del consumo de drogas y sustitución de cultivos; sistema regional de educación para el trabajo, orientados a los miembros de pandillas o maras; y prevención desde los Gobiernos locales e intervención transfronteriza.¹³⁵ Es decir que, se debe prevenir cualquier tipo de violencia hacia las personas, lograr el tratamiento, rehabilitación y reinserción en las personas que consumen drogas y sus derivados, y velar porque los Gobiernos locales

¹³⁴ SICA, op. cit. p.

¹³⁵ *Ibíd.*

fomenten la prevención de violencia en la sociedad, al mismo tiempo educar y orientar a los jóvenes que estén dentro y fuera de las pandillas.

El tercer componente, “Rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria”, contiene prioridades como: la construcción y modernización de la infraestructura penitenciaria; profesionalización de los encargados de la seguridad penitenciaria; y la capacitación en herramientas para la educación, rehabilitación y reinserción.¹³⁶

Esto quiere decir que, el sistema penitenciario centroamericano debe modernizarse para el mejoramiento de las gestiones y la reestructuración de su infraestructura; optimizando el proceso de la capacitación de sus funcionarios y preparando a las personas privadas de libertad para reinsertarse de nuevo a la sociedad centroamericana.

El cuarto componente designado “Fortalecimiento Institucional”, contiene dos prioridades que son: la seguridad, ayuda y asistencia humanitaria en caso de desastres; y la modernización y profesionalización de las instituciones de seguridad.¹³⁷ Es decir que, se debe de fortalecer a las Unidades Nacionales de Ayuda Humanitaria y de Rescate para cualquier tipo de desastre a nivel regional, también es importante mencionar la modernización en las instituciones encargadas de la seguridad a nivel nacional con una visión regional, igualmente la profesionalización y tecnificación de los cuerpos de

¹³⁶ *Ibíd.*

¹³⁷ *Ibíd.*

policía y las instituciones vinculadas a éste y a la justicia a nivel interno y externo, asimismo, establece que la comunidad debe trabajar en conjunto con las instituciones para asegurar el bienestar general, una mayor protección en las víctimas, testigos y los que intervienen durante los procesos penales.

La justicia y la seguridad son parte importante en el entramado institucional del Marco de Seguridad Democrática; por consiguiente, en los países que conforma el TNCA dichas instancias deben fortalecerse, las más trascendentales son las siguientes:

- En El Salvador: Fiscalía General de la República, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, la Policía Nacional Civil (en adelante PNC), Ministerio de Defensa, y Corte Suprema de Justicia.¹³⁸
- En Guatemala: Ministerio de Gobernación, Ministerio de Defensa, Ministerio Público, Consejo Nacional de Seguridad, Procuraduría para

¹³⁸ Fiscalía General de la República es parte del Ministerio Público, junto con la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, que se crea en el marco de la reforma constitucionales para promover y proteger los derechos y libertades fundamentales, la Fiscalía General de la República tiene carácter independiente y autónomo en su administración, tiene las tareas de investigación preparatoria de los delitos; Ministerio de Justicia y Seguridad Pública es la institución responsable de política de seguridad, está a su cargo la PNC y los Centros Penales y la Dirección de Migración y Extranjería; PNC nace en 1992 como consecuencia de los acuerdos de paz; Ministerio de Defensa tiene a su cargo la Fuerza Armada, contiene Planes de Prevención y Apoyo a la Comunidad en cooperación con la PNC y los Centros Penales; Corte Suprema de Justicia es el Órgano que tiene la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materia Constitucional, Civil, Penal, Mercantil, Laboral, Agraria, y de los Contencioso Administrativo. El funcionamiento del Órgano está determinado por la ley.

la Defensa de los Derechos Humanos, Secretaría de Coordinación Ejecutiva, Institución de Defensa Pública Penal.¹³⁹

- En Honduras: Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (Comisionado), Secretaría de Seguridad, Secretaría de Defensa Nacional, Ministerio Público (Fiscalía General de la República), Secretaría de Interior y Población y Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.¹⁴⁰

2.2.3 Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica

La delincuencia organizada transnacional ha constituido una grave amenaza a los países centroamericanos, en los cuales se manifiesta de forma violenta hacia la población y los gobiernos, representando un alto costo humano, social, político y económico a la sociedad, por esta razón los Estados integrados en la SICA asumieron la responsabilidad de actualizar y priorizar la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. Reunidos en la Ciudad de

¹³⁹ Ministerio de Gobernación se encuentra la PNC, Direcciones Generales del Sistema Penitenciario; de Migración; de Servicio de Seguridad Privada y de Inteligencia Civil, y Gobernaciones Departamentales; Ministerio de Defensa está a su cargo las Fuerzas de Tarea Interinstitucionales, Escuadrones de Seguridad Ciudadana y colaborar con Centros Penales y la Dirección General de Migración; Ministerio Público que está la Fiscalía General de la República; Consejo Nacional de Seguridad encargado de la Secretaría Técnica, Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad, el Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad y la Comisión de Asesoramiento y Planificación; Secretaría de Coordinación Ejecutiva se encuentran los consejos nacionales, regionales, departamentales, municipales y comunitarios de desarrollo urbano y rural.

¹⁴⁰ Consejo Nacional de Defensa y Seguridad está a su cargo la Dirección de Investigación e Inteligencia; Secretaría de Seguridad se encuentra la Policía Nacional y la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial; Secretaría de Defensa Nacional tiene como deber la colaboración con los centros penales y con la Dirección General de la Migración, patrullaje conjuntos con la Policía Nacional Hondureña y a cargo de la Policía Militar; Secretaría de Interior y Población ente encargado de la Dirección de Migración y Extranjería, Sistema Penitenciario Nacional (en formación) y el Consejo Nacional contra el Narcotráfico.

Guatemala, Guatemala, del 20 al 23 de junio de 2011, los Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, con la presencia de Presidentes, Ministros, Jefes de Delegación, altos representantes de países cooperantes, Organismos Internacionales, sector privado y la sociedad centroamericana en general.¹⁴¹

La conferencia toma como prioridad entablar un diálogo a nivel de comunidad internacional con el fin de lograr un acuerdo político sobre la seguridad en la región, asimismo establecer una base sólida financiera para los planes que se llevarán a cabo. Se formó “El Grupo de Amigos de la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica”, quien se ha reunido en varias ocasiones, como en Washington, Madrid y San Salvador, para discutir los aspectos principales sobre la organización, celebración y seguimiento de la Conferencia.¹⁴² En dichas reuniones se refleja lo que la teoría sistémica denomina “feedback”, es una retroalimentación de la ejecución de los procesos, permitiendo un flujo de información constante y un seguimiento permanente, esto se realiza con el fin de comprobar si las medidas se han realizado con éxito; tratando de encontrar una mejor solución a la problemática.

“De acuerdo con información gubernamental, Erick Vilchez, director de Asuntos Políticos de Seguridad del SICA, afirma que luego de un año de intensas mesas de trabajo entre los países interesados, se logró determinar

¹⁴¹SIECA, *Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica* (Ciudad de Guatemala: SICA, 2011), www.sieca.int/PortalData/Documentos/47D93C50-0576-448D-BB6B-C33215CD3BD3.pdf.

¹⁴² SG-SICA, *Marco Conceptual de la Primera Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica* (Ciudad de Guatemala: SICA, 2011), <https://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=60388&idm=1>.

*que las prioridades para la región son: Prevención, Combate al Delito, Reinserción y Rehabilitación y el Fortalecimiento Institucional.*¹⁴³ Es decir, la Conferencia busca principalmente integrar y complementar los esfuerzos regionales, en los cuales se trata de alinear a los múltiples actores con las prioridades de seguridad de la región. Las amenazas de seguridad ponen en peligro a las democracias de los países centroamericanos, que por su carácter interdependiente se ven obligadas a establecer proyectos multilaterales para apoyarse mutuamente.

*“El Presidente Álvaro Colom (presidente de Guatemala) afirmó que este proyecto regional busca obtener acuerdos principalmente en el control de consumo de las drogas y el control de armas y municiones, en beneficio del desarrollo en áreas de seguridad, educación y salud.”*¹⁴⁴ El Mandatario consideraba que existe buena voluntad y compromiso de países como Colombia, México y Estados Unidos de América, quienes participan en la Conferencia (siendo estos productores y/o mercados/consumidores de drogas).

El apoyo e intervención de los tres países que se encuentran fuera del sistema es esencial, ya que ayuda a estabilizar el orden de la región, especialmente Estados Unidos de América, que como una potencia mundial y principal cooperante en las áreas técnicas y financieras, tiene el poder e influencia en las acciones de los Estados Centroamericanos. Por ejemplo, en

¹⁴³ Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala, “Por iniciarse Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica”, *CERIGUA* (2011), <https://cerigua.org/article/por-iniciarse-conferencia-internacional-de-apoyo.a/>.

¹⁴⁴ *Ibíd.*

el año 2011 con la visita del Presidente Barak Obama a El Salvador, se destinó US\$200 millones para combate del narcotráfico y pandillas en Centro América; también el país del norte ha apoyado la creación de diferentes agencias antinarcóticos, leyes y estrategias para el combate de las drogas, con el fin de beneficiar Centroamérica.

Esta conferencia también refirma el apoyo de los países de Centroamérica hacia el propósito de la integración; particularmente el papel del SICA y su Secretaría General, ya que juegan un rol preponderante en la implementación de las estrategias, y la construcción de una Alianza Región Centroamericana-Comunidad Internacional. Así mismo, fue significativo confirmar los recursos con los que se contaba; el *“Banco Mundial ofrece a Centro América US\$1000 millones para préstamos, decidiendo los países cuanto de ello invierten en seguridad; el BID ofrece 150€ millones de euros no reembolsables y los EEUU, que incrementaron los 200 millones de US\$ ofrecidos hace algunas semanas, añadiendo 100 millones más.”*¹⁴⁵

Tal como estipula la teoría sistémica, un sistema está conformado por los llamados sub-sistemas; éstos necesitan del apoyo del sistema para mantener la estabilidad y orden necesarias para coexistir; sin embargo, el sistema no es suficientemente eficiente en la solución de problemas de carácter estructural e interregional. Por lo tanto, es necesaria la intervención del supra-sistema, quien en el caso centroamericano cuenta con mayores

¹⁴⁵ SG-SICA. *Amplio respaldo de la Comunidad Internacional en Conferencia de Seguridad Centroamericana* (Ciudad de Guatemala: SICA, 2011), www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dcam/dv/5conferencia_seguridad_sica_/5conferencia_seguridad_sica_es.pdf.

capacidades y recursos. Es por ello que aun existiendo el marco de cooperación regional del SICA, existe la necesidad de contar con el favor de Estados Unidos de América, México, Colombia, la Unión Europea, entre otros, en el combate a problemas como el narcotráfico y la violencia (aun cuando el supra-sistema no tuviese una relación directa con el problema).

2.3 Acciones en cuanto al Fortalecimiento Institucional en el Triángulo Norte Centroamericano

En los últimos años, los países del TNCA han enfrentado un flujo constante y creciente de violencia debido a diferentes factores como el tráfico de drogas, la corrupción, impunidad, entre otros; lo que deja en tela de juicio la capacidad de los gobiernos que están al frente de dichos Estados de poder contrarrestar esta situación, las poblaciones han dejado de confiar en la efectividad de las acciones y en la credibilidad de las instituciones que las implementan (ver Anexo G).

Los esfuerzos parecen insuficientes pues no han generado un cambio sustancial, no logran dar respuestas inmediatas que aseguren un progreso para la población, con un mayor número de oportunidades y una mejor calidad de vida que revierta el patrón de inseguridad.

La implementación de acciones que fortalezcan las instituciones de los Estados del TNCA son con el fin de dar respuesta a cambios que pueden

presentarse en el entorno y la realidad que viven estos países, son estrategias claras que traerán consigo instituciones fuertes y democráticas que abrirán el paso a un buen seguimiento y evaluación de los conflictos.

La ESCA en cuanto a la elaboración de políticas de acción, es un instrumento básico con objetivos comunes de los países de la región; con dicha estrategia se pretenden alcanzar los niveles de seguridad que requieren los ciudadanos centroamericanos. Además la estrategia pretende fortalecer la institucionalidad de Centroamérica en materia de seguridad, prevención y sanción del delito, desde un marco de acción endógeno, por ejemplo las medidas encaminadas a contrarrestar el narcotráfico, a partir de la especialización de las instancias locales competentes en la investigación y control de precursores de drogas.¹⁴⁶ Muchas de estas mencionadas políticas de acción están respaldadas por Estados Unidos de América, quien coopera financieramente con los países de la región debido a su interés en la zona.

Los países de la región en general pretenden con la ESCA poner en accionar los cuatro componentes claves de la misma, el combate al delito, la prevención de la violencia, el fortalecimiento institucional y la reinserción, las cuales permitirán mejorar la situación que aqueja a dichos países. Pero un punto clave en la investigación es como el TNCA está trabajando para el fortalecer institucional.

¹⁴⁶ Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, “Estrategia de Seguridad de Centroamérica” (SICA, 2011), 2.

Ahora bien al realizar un análisis para determinar la situación, se destaca que en los países del TNCA, es importante que los gobernantes trabajen para que las instituciones pertinentes fortalezcan los mecanismos de protección y a su vez permitan mejorar la seguridad, combatiendo el tráfico de droga, la impunidad, entre otros problemas; los Estados se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad frente a los múltiples factores que desatan dichos problemas y que influyen en la desestabilización de las instituciones en los tres países.

El narcotráfico ha aumentado cada vez más sus operaciones a la subregión para evadir los esfuerzos de las policías nacionales e internacionales; esto trae consigo crímenes violentos que raramente son llevados ante la justicia, lo cual provoca un aumento en el índice de impunidad. Para responder a estos desafíos, los gobiernos tienen que mejorar los niveles de coordinación y enfocarlos en políticas y actividades que permitan cambios estructurales; ya que el deterioro de la seguridad democrática en el TNCA ha erosionando la confianza en las instituciones públicas. Según el Latinobarómetro, una encuesta anual de opinión pública en América Latina, el apoyo a la democracia se redujo en un 10 por ciento entre el 2010 y el 2011 en Honduras y Guatemala, el mayor deterioro producido en la región.¹⁴⁷

Los Estados del TNCA también deberían explorar nuevos enfoques que aborden el problema de una manera más integral y articulen aspectos de prevención, control y reformas institucionales que también involucren en el

¹⁴⁷ National Democratic Institute, “*Seguridad Ciudadana en Centroamérica*” (1986) <https://www.ndi.org/who-we-are>.

proceso a la sociedad civil, reconociendo así la acción pública como parte importante para fortalecer procesos democráticos.

En los párrafos posteriores se observa como los países del TNCA poseen una serie de acciones que apuestan a generar proyectos de fortalecimiento de las capacidades en las instituciones que funcionan dentro de estos Estados; es por ello importante verificar si estos esfuerzos están encaminados a contrarrestar el tráfico de drogas y a garantizar la seguridad de su población manteniendo concordancia con la ESCA.

2.3.1 El Salvador

Para el año 2012 El Salvador contaba con 1.637 kilogramos de drogas incautados por la Policía Nacional Civil, los cuales demostraban el alza del narcotráfico en el país, además se contaban con 22.055 efectivos dentro de dicha institución y en cuanto a la percepción de seguridad de la población un 69% confía poco y nada en la policía pues el aumento de la violencia por acciones ilícitas como el narcotráfico se extiende por todo el territorio, provocando que la credibilidad de las instituciones desaparezca.¹⁴⁸

El Salvador con el Plan quinquenal 2009-2014 establece algunas políticas públicas, programas y proyectos a implementar como parte de la estrategia con el fin de cumplir objetivos y metas, comprometiéndose a ejecutarla de

¹⁴⁸ Marcela Donadio, op. cit. p. 44.

manera integral, generando una seguridad ciudadana que reduzca los niveles de violencia social.

Según el plan debe existir plena vigencia del Estado de derecho en todas sus expresiones, donde exista alternancia del poder y que las personas ejerzan todos sus derechos establecidos como libertades y responsabilidades compartidas, además “*el gobierno de la República se compromete a impulsar el fortalecimiento y la modernización de las instituciones democráticas, a respetar y a fortalecer el estado de derecho, a crear espacios institucionales para promover la participación social*”¹⁴⁹A partir de esto el Plan Quinquenal de desarrollo planteó diferentes áreas prioritarias dentro de las cuales se encuentra el combate y la prevención de la delincuencia que viene ligado al crimen organizado, a la corrupción e impunidad.

Un instrumento diseñado para poner en marcha estas estrategias es el Sistema de protección social y universal que abarca diferentes áreas prioritarias y es el instrumento de las políticas de seguridad, convivencia democrática y proyección internacional, estos permiten avanzar con el Plan Quinquenal cumpliendo metas y objetivos cruciales para generar inversión.

¹⁴⁹ Gobierno de El Salvador, *Plan Quinquenal de desarrollo 2010-2014*, (San Salvador: Gobierno de El Salvador, 2010), 49.

Además, las acciones más importantes de la política de seguridad pública para el quinquenio son:

Tabla 1: Principales Acciones de El Salvador en cuanto al Fortalecimiento Institucional

Acciones de El Salvador en cuanto al Fortalecimiento Institucional en el Triángulo Norte Centroamericano	
Prevención del Delito	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia; - Estrategia de Desarme y Control de Drogas y Alcohol; - Política de Prevención de la Violencia Juvenil.
Represión del Crimen	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento en despliegue militar; - Centro de Monitoreo y Reacción Policial; - Estrategia Nacional Antidrogas; - Plan Cero Corrupción.
Fortalecimiento Institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de Inspectoría General de la Policía; - Revisión y Ajuste Operativo del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

Elaboración propia en base a datos de: Gobierno de El Salvador, *Plan Quinquenal de desarrollo 2010-2014*, (San Salvador: Gobierno de El Salvador, 2010).

Las acciones prioritarias del plan no están específicamente encaminadas a la lucha contra el narcotráfico o el fortalecimiento de instituciones que trabajan para mejorar la situación actual, básicamente está enfocado en una seguridad pública donde se fortalezca la Policía Nacional Civil abarcando criterios como una mejor investigación criminal, aumento de presencia policial para mayor seguridad y mejorar el monitoreo y reacción de los mismos; además se incluye a la Fuerza Armada, quien está cooperando en acciones de seguridad pública realizando diferentes actividades de apoyo a la PNC como patrullajes en zonas rurales y combate al crimen organizado, todo esto a partir del Plan de prevención y apoyo a la comunidad.

Es innegable la necesidad de estas acciones pues la violencia en El Salvador aumenta de manera alarmante debido a problemas ocasionados por pandillas, bandas de criminales organizadas y asuntos vinculados al narcotráfico que requieren de un cuerpo policial eficiente. Sin embargo, no se encuentran lo suficientemente capacitados para atacar problemas específicos como el narcotráfico, ya que necesitan estrategias específicas y recursos para solventarlas.

La Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia establecida por el ex presidente Mauricio Funes, contribuyó a transformar las condiciones que generan violencia en El Salvador; buscando coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales. A partir de esto para el año 2013 la política es enfocada a tres cuestiones *“político- institucionales la creación del Instituto Nacional de la Juventud como sucesor en los programas de prevención antes desarrollados por el Consejo de Seguridad Pública, la*

tregua entre pandillas, y el apoyo en programas de cooperación internacional.”¹⁵⁰

Es importante valorar si todas las políticas que pretendían combatir la inseguridad (Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia, Política Nacional de Juventud 2011-2024 y el Plan Estratégico Institucional) tuvieron la efectividad o el resultado esperado; habiendo transcurrido el mandato del ex presidente Funes, se evidenció que en realidad las políticas no lograron disminuir los índices de violencia y la corrupción; además no fortalecieron las diferentes instituciones del Estado como la PNC, para que crearan procesos de ataque a la corrupción dentro sí mismas logrando trabajar de manera transparente.

Por otro lado, en dichas políticas de seguridad de El Salvador, se evidenció una militarización o uso de la Fuerza Armada en los problemas de seguridad pública, cuando esta institución debería estar únicamente encaminada a su objetivo de seguridad nacional; ya que la seguridad de las personas tiene que ser solventada por el mismo Estado en conjunto con la sociedad civil. No obstante, ello responde a que la oleada de violencia ha superado la capacidad de la Policía Nacional Civil.

¹⁵⁰ Marcela Donadio, op. cit.

2.3.2 Honduras

Como indicadores básicos para el año 2012, Honduras contaba con 12.805 efectivos en la Policía Nacional Civil y 982 personas fueron detenidas con cargos por narcotráfico; problema que afecta en gran medida al país por ser una ruta de acceso viable para los transportistas de droga; debido a situaciones como esta y a las cortas soluciones que ofrece el Estado, la desconfianza de las personas en las instituciones encargadas de velar por su seguridad ha alcanzado un 84%, un porcentaje muy alto y preocupante para el gobierno de Honduras.¹⁵¹

En Honduras sobresalen los grupos del crimen organizado transnacional, que logran penetrarse tanto en el territorio como en la institucionalidad estatal, dichos grupos desarrollan un diversificado número de actividades ilícitas donde el tráfico de drogas es la principal. A todo esto es certero mencionar que los Estados del TNCA son débiles y les es difícil combatir dichos grupos a través de sistemas de inteligencia, justicia y seguridad, es evidente la gran fragilidad de sus políticas; ello genera incapacidad en las instituciones para contrarrestar estas organizaciones.¹⁵²

Entre los años 2009-2012 una serie de sucesos desestabilizantes acontecieron en el país, empezando por el golpe de Estado al presidente depuesto Manuel Zelaya, una polarización sociopolítica, y además un

¹⁵¹ *Ibíd*, p. 89.

¹⁵² José Calix, *Seguridad Ciudadana en Honduras: Referencias a la Acción Regional y la Cooperación Internacional*, (Costa Rica: FLACSO, 2012), 2.

repunte de violencia de los cárteles (influenciada por un recrudecimiento de la guerra a las drogas en México); abriendo un rol político a las Fuerzas Armadas de Honduras de forma conjunta con la policía, con el objetivo de atacar estas situaciones que debilitaban cada vez más la acción institucional. Por lo cual, comienza un proceso de depuración dentro de las instituciones como el Ministerio Público y el Poder Judicial, además de ciertos cambios en la seguridad desde un punto de vista más represivo.¹⁵³

¹⁵³Ibíd. p. 5.

A razón de esto se han aprobado en Honduras una serie de medidas con diversa naturaleza a fin de afrontar el problema de la seguridad, algunas de ellas son:

Tabla 2: Principales Acciones de Honduras en cuanto al Fortalecimiento Institucional

Acciones de Honduras en cuanto al Fortalecimiento Institucional en el Triángulo Norte Centroamericano	
Prevención del Delito	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Visión de País; - Política Integral de Seguridad Ciudadana.
Represión del Crimen	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación Militar en Seguridad Pública; - Despliegue de Tigres¹⁵⁴ zonas conflictivas; - Ley de Creación de la Policía Militar.
Fortalecimiento Institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión de Reforma de Seguridad Ciudadana; - Comisionado de Defensa y Seguridad; - Consejo Nacional de Defensa y Seguridad; - Ley de Depuración Policial.

Elaboración propia en base a datos de: RESDAL, *Índice de seguridad pública de Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá* (RESDAL, 2013).

¹⁵⁴ Tigres: Policía militar encargada de ejecutar la estrategia interinstitucional en seguridad.

En Honduras una de las principales preocupaciones es la seguridad. Los esfuerzos para contrarrestarla continúan a paso lento ya que la corrupción es un problema inminente en instituciones como la Policía Nacional; según InsightCrime por lo menos 650 funcionarios se dieron de baja para el año 2012. Por ello, dentro de las propuestas de solución es primordial la reforma a dicha institución pues los niveles de violencia son altos y las tasas de homicidios lo demuestran (ver Anexo E) y aunque el narcotráfico es una de las causas, el país no posee iniciativas encaminadas a combatirlo de manera directa.

La lucha contra el narcotráfico está desarrollándose gracias a la cooperación con Estados Unidos de América, a través de la implementación de diferentes planes, programas y proyectos, tales como capacitaciones al personal de algunos centros penitenciarios y la institucionalización de los procedimientos de operación, además de programas de prevención donde se les imparten capacitaciones a jóvenes en riesgo social. Asimismo, una estrategia de seguridad nacional que pretende evitar el paso de drogas hacia el territorio norteamericano, la implementación de un escudo marítimo y aéreo, y una serie de operativos en tierra realizados por la Fuerza Armada y policías para combatir el problema.

2.3.3 Guatemala

Guatemala contaba con 26.201 efectivos de la Policía Nacional Civil para el año 2012 mismos que se enfrentan a problemáticas como el narcotráfico. Para ese año se contabilizaron 1.943 personas detenidas por cargos de narcotráfico, según Índice de seguridad pública emitido por la RESDAL; la

situación de inseguridad dio paso a que la población guatemalteca perdiera la confianza en el Ministerio Público; la percepción de seguridad se ha ido deteriorando a partir de la débil capacidad del Gobierno frente a los problemas.

Tabla 3: Principales Acciones de Guatemala en cuanto al Fortalecimiento Institucional

Acciones de Guatemala en cuanto al Fortalecimiento Institucional en el Triángulo Norte Centroamericano	
Prevención del Delito	- Plan de Desarme.
Represión del Crimen	- Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala; - Despliegue de Brigadas Kaibiles ¹⁵⁵ en frontera con México; - Ley Anticorrupción; - Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz; - Reforma a la Ley de Narcoactividad.
Fortalecimiento Institucional	- Comisión Nacional para la Reforma de la Política de Drogas.

Elaboración propia en base a datos de: RESDAL, *Índice de seguridad pública de Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá* (RESDAL, 2013).

¹⁵⁵ Kaibiles: Unidades militares de élite encargadas de realizar operaciones antiterroristas.

El tema de una política de seguridad para los países de TNCA es más que necesario porque los niveles de violencia aumentan de manera progresiva; siempre en el año 2012 se da el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz siendo propuesto por el Gobierno para solventar dicha situación; se crea el Plan Nacional de desame, también una política destinada para la prevención del delito, el fortalecimiento de instituciones del sector de justicia y el fortalecimiento de los derechos humanos. A partir de esto, ante las impunidades que se dan en muchas de las instituciones de Guatemala es importante que esté involucrada la CICIG, ya que apoya la investigación de actividades ilegales de manera interna en diferentes instituciones; procurando realizar una transferencia de capacidades que permitan el fortalecimiento de las mismas a nivel local.¹⁵⁶

La reforma policial que se puso en marcha en el 2011, es una política de seguridad que el gobierno tomó a bien implementar, apuntando a una transformación institucional orientada al fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho; dando seguimiento a partir de esto al cumplimiento de otros planes, programas y proyectos; es oportuno mencionar que la comisión encargada de dicha reforma, recibe cooperación financiera de países como Estados Unidos de América, Alemania, Taiwán y España. Algunas iniciativas eran la generación de un Modelo de control interno, formación y profesionalización por medio de la cual se crea la Escuela de Formación de Oficiales (ESFOP), un programa académico para aquellos que desean obtener el grado de oficial, además de la prevención del delito a partir de la Subdirección de Prevención del Crimen.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Marcela Donadio, op. cit. p. 71.

¹⁵⁷ *Ibíd.* p. 77.

Al igual que en Honduras, la Fuerza Armada juega un papel importante en Guatemala pues también da apoyo a la Policía Nacional Civil, como por ejemplo en patrullajes, puestos de control y también combate de producción, fabricación, uso y tenencia de estupefacientes.

La cooperación que Estados Unidos de América otorga a Guatemala en materia de seguridad, puede definirse como de alta prioridad por las acciones conjuntas que realizan en materia de fortalecimiento institucional, algunas de ellas encaminadas a contrarrestar el tráfico de drogas; por lo que instituciones como la Policía Nacional Civil reciben apoyo para combatir el crimen organizado. Algunas acciones son financiación los programas de Reforma Policial, Unidades de Alta Confianza, el Programa Antipandillas y las Comisarías Modelo y la CICIG, entre otros. Además, también se apoya la modernización en los procesos de investigación, programas de capacitación y capacidades marítimas y prevención y detección de la actividad criminal en las fronteras.¹⁵⁸

Es fundamental el fortalecimiento institucional en las sociedades de los países del TNCA, debido a que es el medio eficaz para erradicar la delincuencia organizada que los acecha, así lo plantea la ESCA, que lo establece como uno de sus cuatro pilares; algunas políticas de dichos países fueron encaminadas al cumplimiento del fortalecimiento como la tecnificación y profesionalización de la policía, instancia encargada de la seguridad. Así

¹⁵⁸ Embajada de Guatemala en Estados Unidos, *Guatemala - Estados Unidos: Información General* (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013), <http://guatemalaembassyusa.org/relacion-guatemala-ee-uu/relaciones-bilaterales/informacion-general/>.

mismo, el Circuito de Comunicación debe ser mejorado y ampliado; permitiendo que nuevos actores claves como Ecuador, Bolivia y Venezuela (productores de materias primas vitales para el narcotráfico) se sumen a las iniciativas y coordinen acciones en el combate al tráfico de estupefacientes.

Conclusión

Al describir los lineamientos que plantea la ESCA, se verifica cómo su objetivo es integrar los diferentes esfuerzos realizados por los países centroamericanos, facilitando así su coordinación e intercambio de información y experiencias que permitan a los países identificar las diferentes necesidades para combatirlas; sin embargo en realidad dichas acciones (especialmente las referidas al fortalecimiento institucional) no han sido efectivas pues los Estados no cuentan con los recursos necesarios.

El TMSDCA expresa un esfuerzo de integración de los países centroamericanos dentro de los parámetros de la seguridad para lograr sostener la democracia y el Estado de Derecho. El fortalecimiento de la democracia es su principal reto, sin embargo, esta se ha visto afectada por la corrupción y por fenómenos como el narcotráfico.

A partir de sus veintidós proyectos (distribuidos en sus diferentes componentes), la ESCA pretende establecer las actividades necesarias desde una perspectiva integral, aspirando a orientar dichas acciones en

materia de seguridad y logrando establecer objetivos comunes a la hora de su implementación.

Las acciones implementadas por el TNCA no son suficientes para realizar cambios estructurales que den respuesta a la realidad que viven estos países, pues no solo se necesitan buenas iniciativas, sino que las mismas estén en sintonía con los problemas comunes que solo pueden trabajarse de forma integrada, restableciendo así espacios de confianza en una población que cada día pierde más la credibilidad en las instituciones que trabajan por mantener su seguridad.

A partir de la información vertida en el presente capítulo, se concluye que los lineamientos que plantea la ESCA han vigorizado las instituciones como la Policía en los diferentes países del TNCA; sin embargo ello no significa que dichas instituciones sean totalmente capaces de contrarrestar por completo problemas como el narcotráfico. La aplicación de la teoría sistémica ha permitido identificar un entramado de información manejada en los distintos niveles sistémicos, caracterizándolo como un sistema de comunicación.

En concordancia con lo anterior y considerando la interdependencia que presenta el sistema integrado que configura el SICA, es necesario puntualizar que el esfuerzo centroamericano para la resolución de las problemáticas pasa por la necesidad de mejorar el sistema de comunicación; es decir, la coordinación de esfuerzos de manera más eficiente, ello permitiría aplicar mayor fuerza en el combate del narcotráfico.

**CAPITULO III. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PRINCIPALES
ASPECTOS EN LA APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE
SEGURIDAD DE CENTROAMÉRICA Y LAS ACCIONES LLEVADAS A
CABO POR LOS PAÍSES DEL TRIÁNGULO NORTE
CENTROAMERICANO**

El capítulo busca identificar un margen de análisis en la aplicación de la ESCA comparado con las acciones estratégicas llevadas a cabo por los países del TNCA. En este capítulo, la teoría sistémica permitirá la construcción de un FODA enfocado en el subsistema del TNCA y sus particularidades.

El capítulo explica las medidas más importantes de cada país del TNCA en cuanto al combate a la narcoactividad y fortalecimiento de la institucionalidad, separándolas en tres categorías: Prevención del Delito, Represión del Crimen y Fortalecimiento Institucional. Posteriormente procede a un análisis comparativo, acentuándose las similitudes y diferencias de los subsistemas del subsistema del TNCA. Ello debido a que la interacción de dichos subsistemas genera iniciativas, políticas y estrategias encaminadas a combatir los problemas de corrupción, violencia y narcotráfico. Asimismo, el capítulo establece varias perspectivas sobre el mejoramiento de los elementos de los subsistemas y la presencia de actores propios del supra-sistema.

En un segundo plano, se analizan los factores externos que influyen a la ESCA; es decir, las diferentes oportunidades y amenazas presentes en el entorno centroamericano. En el supra-sistema se distinguen factores que potencian el buen funcionamiento de las estrategias del sistema, sin embargo, algunas veces esta potencialización se ve limitada por distintos factores internos de los subsistemas, como la corrupción, la escasa confianza en las instituciones estatales, entre otras. Por lo cual el capítulo aborda las fortalezas y debilidades que influyen en la ejecución de la ESCA. A partir de lo anterior se procura demostrar que existe un margen de análisis y comparación en los aspectos de aplicación de las acciones estratégicas en el TNCA, de acuerdo a la ESCA con la realidad de cada uno de los Estados que la conforman.

3.1. Acciones llevadas a cabo por los países del Triángulo Norte Centroamericano con la Estrategia de Seguridad de Centroamérica

El narcotráfico, especialmente en el TNCA se ha vuelto una pesadilla, debido a que la problemática ha experimentado un aumento en su tránsito y consumo, el TNCA se ha visto obligado a plantarse ante este escenario adverso

La carencia de un margen efectivo de mecanismos y recursos financieros necesarios para combatirlo provoca que el problema se vuelva un reto monumental. Por esta razón Guatemala, Honduras y El Salvador, han

acordado ciertas acciones de forma individual y conjunta; asimismo, Estados Unidos de América ha tomado un papel significativo al momento de poner en marcha algunas de las estrategias y planes que contemplan estos países.

3.1.1. Similitudes y diferencias

En la adversa realidad centroamericana, los componentes del sistema regional evitan plantearse la construcción de nuevos equilibrios que permitan absorber el problema del narcotráfico e integrarlo dentro de la dinámica regional; por lo cual están determinados a eliminar el problema de su entorno. Ese objetivo se convierte en el motor de distintos canales de comunicación entre los distintos niveles sistémicos. La interacción entre dichos niveles genera iniciativas, políticas y estrategias para combatir el fenómeno; en El TNCA se desarrollan distintos esquemas generales creados en el marco del SICA y la ESCA y ejecutadas por los países de dicho subsistema.

Teniendo en consideración que aun cuando las realidades parezcan similares, cada país presenta particularidades que imposibilitan la aplicación de recetas genéricas; para evaluar los avances en las políticas regionales de seguridad del TNCA es necesario analizar a través de una perspectiva comparativa aquellas estrategias implementadas por los Estados del TNCA en materia de combate al narcotráfico y la corrupción.

Las iniciativas implementadas por el TNCA se dividen en tres categorías: Prevención del Delito, Represión del Crimen y Fortalecimiento Institucional.

Tabla 4: Cuadro Consolidado de Iniciativas Nacionales del TNCA

CONSOLIDADO DE INICIATIVAS DE SEGURIDAD NACIONALES DEL TNCA				
PAÍS	INICIATIVA	HONDURAS	EL SALVADOR	GUATEMALA
	Prevención del Delito	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Visión de País y Plan de Nación; • Política Integral de Seguridad Ciudadana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia; • Estrategia de Desarme y Control de Drogas y Alcohol; • Política de Prevención de la Violencia Juvenil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Desarme.
	Represión del Crimen	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación Militar en Seguridad Pública; • Despliegue de Tigres en zonas conflictivas; • Ley de Creación de la Policía Militar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento en despliegue militar; • Centro de Monitoreo y Reacción Policial; • Estrategia Nacional Antidrogas; • Plan Cero Corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala; • Despliegue de Brigadas Kaibiles en frontera con México; • Ley Anticorrupción; • Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz; • Reforma a la Ley de Narcoactividad.
	Fortalecimiento Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión de Reforma de Seguridad Ciudadana; • Comisionado de Defensa y Seguridad; • Consejo Nacional de Defensa y Seguridad; • Ley de Depuración Policial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de Inspectoría General de la Policía; • Revisión y Ajuste Operativo del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Nacional para la Reforma de la Política de Drogas.

Elaboración propia en base a datos de: RESDAL, *Índice de seguridad pública de Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá* (RESDAL, 2013). Y Gobierno de El Salvador, *Plan Quinquenal de desarrollo 2010-2014*, (San Salvador: Gobierno de El Salvador, 2010).

3.1.2. Análisis sobre la efectividad de las acciones implementadas

La efectividad de las acciones varía según el pilar de la ESCA analizado, ello se debe a que cada país se ha enfocado en aspectos específicos de la estrategia, evaluando cuáles son sus necesidades prioritarias y deficiencias más significativas.

A simple vista se denota que las medidas de prevención del delito son escasas. Ello se debe a que los Estados del TNCA ha enfocado sus recursos a la represión y reforma institucional, esquema promovido por Estados Unidos de América. Sin embargo, ello representa un grave error, ya que, al aplicar estrategias de represión del crimen sin acompañamiento de planes de prevención del delito, los sistemas penitenciarios son saturados paulatinamente. Ejemplo de ello es la crítica situación bajo la que se encuentra el sistema penitenciario salvadoreño.

Respecto a las estrategias de represión, la tendencia en el TNCA ha sido la progresiva militarización de la seguridad pública; en Guatemala los Kaibiles fueron desplegados en la frontera con México para hacer frente a los Zetas, en Honduras los Tigres tratan de retomar el control en los municipios más afectados por el narcotráfico; mientras que en El Salvador la policía es acompañada por efectivos militares en la mayoría de sus operativos.

Otro aspecto de relevancia es el compromiso de los Estados del TNCA para reprimir la impunidad. Sin embargo, la intensidad de las medidas varía significativamente, en El Salvador se han realizado juicios en contra de dos ex presidentes acusados de corrupción y enriquecimiento ilícito y en Guatemala la CICIG coordina junto a la Fiscalía las investigaciones de distintos funcionarios implicados en actos de corrupción. No obstante, en Honduras poco se ha logrado en esta materia, consecuencia de ello es la facilidad con la que los cárteles han permeado las instituciones (al punto de controlar 6 de los 18 departamentos del territorio).

Sin descalificar lo anteriormente expuesto, los esfuerzos de Fortalecimiento Institucional pueden cambiar la situación de corrupción en el TNCA. Los procesos de reforma de las instituciones de seguridad pública, la optimización de los procesos y la participación activa de la sociedad civil son aspectos que han incidido en la efectividad de los factores analizados previamente.

En capítulos anteriores se ha recalcado la importancia del supra-sistema en su papel de coordinador y su capacidad de influencia. Por lo tanto, es necesario reflexionar sobre las medidas tomadas por Estados Unidos de América y su efecto en la obtención de resultados. Pese a ser el principal interesado en la efectividad de la ESCA, la CARSI, el Plan Mérida y Plan Alianza para la Prosperidad del TNCA, Estados Unidos de América no ha tomado las medidas necesarias respecto a la prevención del consumo de estupefacientes y represión contra el tráfico y venta ilícita de droga dentro de su territorio. Es decir, que mientras el SICA ejecuta las estrategias regionales

contra el tráfico de droga y los países del TNCA ejecutan medidas en contra de dicha actividad criminal, Estados Unidos de América se ha limitado a proveer asistencia técnica y financiera a los primeros.

Como se ha advertido en repetidas ocasiones, Estados Unidos de América es el principal destino de la droga traficada a lo largo y ancho del TNCA. En concordancia con la teoría sistémica, se puede decir que si el supra-sistema es incapaz de echar a andar los mecanismos necesarios para reducir el consumo de narcóticos, las políticas diseñadas desde el sistema serían inefectivas (debido a que éstas políticas atacan los síntomas de una enfermedad originada en el supra-sistema). Por ende, las iniciativas complementarias llevadas a cabo en cada subsistema no alcanzan la efectividad esperada por el sistema y demandada por el supra-sistema. Otro factor externo que influye de manera directa sobre la efectividad de las acciones, es la interdependencia de la región con Colombia y México; los efectos que el narcotráfico genera dentro de sus fronteras alcanzan a la región e influyen económica, social y políticamente.

Retomando la situación en Honduras, es necesario señalar que puede llegar a mejorar en la medida que el gobierno impulse reformas profundas en el aparato de seguridad pública. La creación de una nueva policía de carácter civil con un sistema de control y evaluación riguroso podría mejorar la desgastada confianza de la ciudadanía en sus autoridades. Respecto al control fáctico que ejercen los cárteles en algunos departamentos, el Estado debe crear mecanismos de comunicación directa con la población civil; por ejemplo, a través de la implementación de un sistema de denuncia anónima

fidedigno. Considerando la creciente presencia de las pandillas, el análisis sistémico dicta que la mejor solución en el caso de Honduras es mejorar los canales de comunicación con El Salvador y establecer un sistema de vigilancia fronteriza de carácter conjunto y permanente. Caso contrario el problema podría complicarse, hay que recordar que Honduras posee laboratorios clandestinos de producción de drogas y, por lo tanto; agregar el factor de las pandillas a dicha situación podría generar entropía en el subsistema estatal.

En lo que respecta a Guatemala, el fenómeno de la corrupción es uno de los problemas más graves; aunque la CICIG brinde apoyo al sistema judicial y a las actividades de la fiscalía, la existencia de dicha institución es evidencia de la incapacidad del sistema judicial y de seguridad pública para desarrollar sus funciones como lo establece la ley. Será necesario que Guatemala redoble los esfuerzos para sanear todo el aparato de seguridad pública y el sistema judicial. Ello aumentaría la efectividad en la persecución y neutralización de los cárteles en su territorio. La grave situación de violencia originada por el narcotráfico en el territorio guatemalteco no puede solventarse de forma unilateral; por tal razón la cooperación técnica con los países vecinos resulta invaluable en el tema del combate al narcotráfico, por tanto, es de vital importancia la creación de sistemas de vigilancia y reacción temprana regionales. Así mismo, la coordinación con las autoridades federales mexicanas resulta necesaria para el control de la frontera Oeste guatemalteca.

Por otro lado, la situación de El Salvador no es tan distinta respecto a sus vecinos, el fenómeno de las pandillas junto a la creciente corrupción representan los principales obstáculos para mejorar la calidad de vida de la población. El Salvador deberá reforzar a la Inspectoría General de la policía y proveerle de mejores herramientas para la auditoría de sus efectivos. Respecto al narcotráfico, El Salvador debe mantener una comunicación activa con Honduras y Guatemala para contrarrestar las diminutas células que los cárteles implantan en su territorio. Asimismo, los esfuerzos de represión deben ejecutarse junto a políticas integrales de prevención de delitos, esto con el objetivo de desarticular al crimen organizado y aliviar la grave situación penitenciaria presente en el país.

Algunas de las actividades que el conjunto de países del TNCA deberían de poner en práctica son entre algunas de ellas: compartir experiencias y evaluar la cooperación interinstitucional. Además, especializar a las instancias correspondientes de la investigación para el control de drogas, fortalecer el sistema de seguridad fronteriza, impartir capacitaciones y especializaciones como análisis e inteligencia policial e investigación del delito, realizar investigaciones policiales que sustenten la actuación de los Ministerios Públicos en el ejercicio eficaz de la procuración de justicia y Fortalecer la capacidad del CIADCA, con sede en Honduras.

Los Estados del TNCA también deberían considerar estrategias que aborden el problema de manera integral articulando aspectos de prevención, control y reformas institucionales; involucrando en el proceso a la sociedad civil y reconociendo así la acción pública como parte importante para fortalecer

procesos democráticos. La Licenciada Varinia Arévalo (Experta en Seguridad Regional) cree que en los últimos años se han logrado avances en la materia, sin embargo, los procesos aún son débiles; por lo cual es necesario continuar los esfuerzos necesarios para el empoderamiento de la sociedad civil (ver Anexo J).

Cabe mencionar que, si Estados Unidos de América no asume su responsabilidad directa en los problemas de narcotráfico, difícilmente las medidas implementadas en el TNCA lograrán frenar el espiral de violencia e inseguridad que vive la región. Es decir que, mientras Estados Unidos de América no ejecute medidas contra la venta de estupefacientes en su territorio y baje los niveles de consumo de los mismos en la población, los cárteles continuarán contando con recursos ilimitados, lo cual agravará el problema de la corrupción y la violencia en el TNCA e incluso podría extenderse de manera rampante a los países vecinos.

3.2. Oportunidades y Amenazas para la Aplicación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica

Conforme a los aspectos antes estudiados se puede determinar que la ESCA se ve supeditada a factores externos como la cooperación de los componentes del supra-sistema. Así mismo la interacción entre grupos delictivos locales con las estructuras del crimen organizado transnacional, pueden entorpecer los procesos de desarrollo de la estrategia. Ello quiere decir que la ESCA se ejecuta dentro de un entramado de oportunidades y

amenazas que afectan directamente el funcionamiento de la misma y su obtención de resultados.

A través del análisis de las oportunidades y amenazas a la ESCA, se puede verificar: qué factores externos inciden en ella y cuáles puede beneficiar o atacar sus componentes, debido a que dichos factores escapan de la capacidad de los involucrados para predecir o prevenir su impacto.

3.2.1. Oportunidades de la ESCA

Se entiende por oportunidades a todos aquellos factores externos al sistema y subsistemas (factores propios del supra-sistema y/o del entorno sistémico) que influyen positivamente al desarrollo de dichos niveles.

Tabla 5: Oportunidades de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica

Oportunidades de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica
<ul style="list-style-type: none">- Proyecto Seguridad Integral y Prevención de la Violencia que afecta a niños, niñas, adolescentes y jóvenes en Centroamérica (Fondo España-PNUD-SICA);- Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica;- Cooperación Financiera de Estados Unidos de América;- Cooperación Financiera de la Unión Europea a las estrategias de prevención del delito;- Estrategia de Seguridad Ciudadana de la Unión Europea en América Central;- Asistencia técnica de Unión Europea a través de la Oficina Europea de Policía, la INTERPOL y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas;- Avance en las Negociaciones de Paz entre el Gobierno de Colombia y los Grupos Guerrilleros.

Elaboración propia en base a datos de: Observatorio CA-UE, 2014 y Adelina Caño, 2014.

3.2.2. Amenazas de la ESCA

Las amenazas son factores externos al sistema y subsistemas (factores propios del supra-sistema y/o del entorno sistémico) que limitan el desarrollo de dichos niveles, poniendo en peligro su continuidad, esto debido a que provocan entropía.

Tabla 6: Amenazas de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica

Amenazas de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica
<ul style="list-style-type: none">- Relocalización de los cárteles mexicanos en Centroamérica;- Alianza entre las pandillas centroamericanas y los cárteles mexicanos.- Negativa por parte de Estados Unidos de América respecto al combate directo del narcomenudeo dentro de sus fronteras;- Cambios en la política de cooperación de Estados Unidos de América a raíz de un nuevo gobierno en 2017.

Elaboración propia en base a datos de: Observatorio CA-UE, 2014 y Adelina Caño, 2014.

3.2.3. Análisis de las oportunidades y las amenazas de la ESCA

La mayoría de las oportunidades de la ESCA radican en los flujos de cooperación internacional e interregional; ello debido a la escasez de recursos de la que padecen la mayoría de países centroamericanos. Por lo cual, la cooperación del supra-sistema, se constituye como fundamental para la ejecución de los proyectos que alimentan los pilares de la estrategia.

El Fondo España-PNUD-SICA presenta una oportunidad importante a través del proyecto denominado Seguridad Integral y Prevención de la Violencia que afecta a niños, niñas, adolescentes y jóvenes en Centroamérica; el cual se enfoca en las áreas de prevención del delito de la ESCA, y tiene como objetivos el impulso de políticas nacionales integrales de seguridad ciudadana y la elaboración de planes y reformas institucionales en entes relacionados con la prevención de violencia. Contará con un presupuesto de US\$6 millones proporcionados por España a través de Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y ejecutados entre 2015 y 2017 que serán canalizados a los ocho países del SICA. Además, el proyecto cuenta con el apoyo de la OEA en aspectos de capacitación institucional en la protección de víctimas de violencia del crimen organizado y del PNUD en temas de prevención de violencia en niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Además, a través de modalidades de cooperación triangular México cooperará en la capacitación de los servicios de inteligencia en la región.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Véase. Vicente González. *Plan de Apoyo a la ESCA Fondo España-SICA 2014-2017* (Antigua Guatemala: 2014), [www.aecid.es/ES/Paginas/Sala de Prensa/Noticias/2015/2015_02/02-20-juventud.aspx](http://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala_de_Prensa/Noticias/2015/2015_02/02-20-juventud.aspx) 2

Así mismo, la configuración de la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica ha permitido a los países de la región contar con el respaldo de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el BID. La transferencia de recursos financieros en modalidades de cooperación reembolsable es trascendental tanto para el SICA y su Secretaría General, como para los países del TNCA; dicha cooperación ha permitido grandes inversiones en el área de seguridad y el incremento de los presupuestos nacionales.

La cooperación de Estados Unidos de América en materia de seguridad se ha convertido en un apoyo fundamental para la ESCA, esto se debe a que el país del Norte se erige como el supra-sistema del sistema centroamericano. Estados Unidos de América apoya la estrategia en todos sus componentes, fortaleciendo las capacidades del sistema y por consiguiente la coordinación y efectividad de los sub-sistemas.

La Cooperación financiera de la Unión europea hacia la ESCA se ha centrado en los componentes referidos a la prevención del delito y el fortalecimiento institucional, este apoyo se articula de forma paralela a la Estrategia de Seguridad Ciudadana de la Unión Europea, la cual busca mejorar las condiciones dentro de las cuales se desarrolla la población; fortaleciendo en primer plano a las instituciones públicas y fomentando la participación activa de la población en la toma de decisiones. Así mismo, la Unión Europea ha trabajado y ejecuta bajo las modalidades de cooperación técnica, proyectos de fortalecimiento de los efectivos responsables de la seguridad fronteriza, con el soporte de la Oficina Europea de Policía, la

INTERPOLy la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas; en ellos se busca la tecnificación y fortalecimiento de los métodos de identificación de criminales y combate al tráfico de drogas a través de las fronteras terrestres y marinas.

Una oportunidad recurrente hacia la región y en extensión a la ESCA es el avance del proceso de paz en Colombia, ello radica en la calidad del país del Sur como productor de estupefacientes. La implementación de un programa de pacificación que culminase en la firma de un acuerdo definitivo de finalización del largo proceso de guerra civil, permitiría a las fuerzas de seguridad colombiana centrarse en la identificación efectiva y combate eficaz de los grupos de narcotraficantes en su territorio. La ESCA se vería directamente favorecida con la reducción de los índices de producción de droga y cultivo de la materia prima en Colombia.

Respecto a las amenazas, hay que reconocer que pese a presentar un menor número en comparación a las oportunidades, éstas pueden llegar a complicar la situación de violencia y debilidad institucional en toda la región, especialmente en el TNCA.

La movilización de los cárteles mexicanos hacia Centroamérica representa una grave amenaza a la seguridad de todos los niveles sistémicos involucrados, debido a que se volvería cada vez más difícil localizar y desbaratar sus estructuras; ello debido a que encontrarían adeptos rápidamente, situación provocada por la frágil economía familiar y los altos

niveles de desempleo en la región; asimismo dicha movilización podría despertar el interés de las estructuras del crimen organizado locales. En opinión de los expertos (ver Anexos H, I, J y K), las pandillas centroamericanas podrían llegar a estrechar lazos con los grandes capos mexicanos (especialmente en aspectos de transporte y control de territorios), lo que complicaría por completo el escenario centroamericano y demandaría una reestructuración total de la ESCA.

Por otra parte, otro de los factores de riesgo está relacionado al enfoque estadounidense de combate a la narcoactividad. Como se ha dicho en repetidas ocasiones, Estados Unidos de América enfoca su lucha contra el tráfico de drogas fuera de sus fronteras; para el Diputado Carlos Zambrano (Miembro de la Comisión de Seguridad y Combate al Narcotráfico de la Asamblea Legislativa) los niveles de adicción de la sociedad estadounidense y la actitud pasiva de Estados Unidos respecto a la represión del narcomenudeo dentro de sus fronteras, provoca que los narcotraficantes sigan contando con un flujo de ingresos constante (ver Anexo H). Esta situación mantiene a los países de la región centroamericana en un desgaste continuo de sus instituciones por frenar el tráfico de estupefacientes que va de Sur a Norte.

Otra amenaza relacionada con Estados Unidos de América, se refiere al próximo cambio de gobierno; debido a que un nuevo gobierno en dicho país podría redefinir su política de cooperación hacia la región, especialmente hacia el TNCA. Ello provocaría una disminución en los flujos financieros y

apoyo técnico que ha permitido la continuidad de la ESCA y los canales de comunicación entre el supra-sistema y los sub-sistemas.

3.3. Fortalezas y debilidades para la Aplicación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica

Existe una multiplicidad de elementos dentro de cada subsistema que condicionan el buen funcionamiento de la ESCA, dichos elementos se manifiestan regularmente y dependen en gran medida de la atención prestada por los Estados a la hora de crear o desarrollar tales aspectos.

Factores como la participación ciudadana, la transparencia o la confianza que tenga la población en las instituciones gubernamentales afectan directamente sobre la efectividad o fracaso de la ESCA.

El análisis de las fortalezas y debilidades resulta ser importante debido a que dichos factores internos pueden ser solventados y/o fortalecidos, lo que potenciaría las capacidades de coordinación y ejecución de las estrategias conjuntas en el marco de la ESCA.

3.3.1. Fortalezas para la ESCA

Las fortalezas se refieren a aquellos factores propios del sistema y subsistemas contribuyen al desarrollo de dichos niveles.

Tabla 7: Fortalezas de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica

Fortalezas de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica
<ul style="list-style-type: none">- Unificación de esfuerzos;- Institucionalidad preexistente;- Red Regional de Fuerzas y Estrategias;- La existencia de una Comisión de seguimiento y control de la ESCA .

Elaboración propia en base a datos de: Observatorio CA-UE, 2014 y Adelina Caño, 2014.

3.3.2. Debilidades de la ESCA.

Una debilidad es un elemento negativo propio del sistema y subsistemas que influye negativamente al desarrollo de dichos niveles. Los sistemas deben mitigar estos factores debido a que la profundización de estos elementos provoca graves riesgos a la continuidad del sistema mismo.

Tabla 8: Debilidades de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica

Debilidades de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica
<ul style="list-style-type: none">- Vulnerabilidad económica;- Debilidad Institucional;- Escasa confianza;- Falta de coordinación en la implementación de políticas;- Formación especializada y Falta de equipamiento.

Elaboración propia en base a datos de: Observatorio CA-UE, 2014 y Adelina Caño, 2014.

3.3.3. Análisis de las fortalezas y debilidades de la ESCA

Entre las Fortalezas que presenta la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, se encuentra la unificación de esfuerzos, pues al existir incapacidad por parte de los Estados del TNCA a la hora de responder a problemas y necesidades de forma individual, la ESCA funciona como un catalizador de esfuerzos a nivel multilateral. También es una de las principales fortalezas la institucionalidad preexistente que impulsa la estrategia; ya que lo institucional supone un proceso sistemático de consolidación que permite uniformidad en la implementación de acciones frente a problemáticas como el narcotráfico; por lo cual se vuelve un mecanismo de control que sirve para crear condiciones estructurales e integrales de la sociedad.

Además, dentro de las fortalezas esta la construcción de una red regional, que mejora la ejecución de los procesos de intercambio de información actual y determina las estrategias necesarias para controlar cualquier situación que se genere; esto con el apoyo de la Comisión de Seguridad Centroamericana (encargada de dar seguimiento y control a la estrategia). Así mismo, su intervención es importante al momento del establecimiento de las prioridades y proyectos que llevarán a cabo todos los Estados miembros (especialmente del TNCA).

En cuanto a las debilidades, la vulnerabilidad económica es característica de los países del TNCA, pues la escasez de recursos cohibe la capacidad de los Estados de dar respuesta a fenómenos amenazantes como el narcotráfico,

este punto complica la creación de políticas, proyectos y programas planteados dentro de la ESCA.

También la ESCA se ve obstaculizada por el débil funcionamiento institucional pues países como El Salvador, Honduras y Guatemala se caracterizan por la falta de una coordinación que les permita formular y gestionar programas que combatan la inseguridad de forma adecuada. Así mismo, la falta de confianza por parte de la población amenaza la construcción de un marco de seguridad ciudadana, ya que el Estado ha perdido credibilidad al no cumplir sus funciones; ello debido a sus naturalezas excesivamente permisivas. Esta debilidad y la corrupción presente en los subsistemas del sistema centroamericano y subsistema de TNCA provocan que estos últimos no funcionen de la forma esperada, volviendo la ejecución de estrategias como la ESCA una tarea demasiado compleja.

Los bajos niveles de confianza hacia las instituciones estatales y la corrupción de las mismas provocan una deficiente especialización e inadecuado equipamiento (principalmente en materia de calidad en la ejecución y aplicación de políticas, programas y proyectos), afectando de manera directa el buen funcionamiento de la estrategia. Un claro ejemplo de esto es la necesidad de Guatemala de contar con una Comisión Internacional contra la Impunidad, institución internacional que surgió en apoyo del sistema judicial. También, la falta de coordinación a la hora de gestionar e implementar políticas, programas y proyectos, se constituye como una de las debilidades más alarmantes, pues la carencia de una coordinación óptima dificulta la implementación de la ESCA.

Conclusión

Los distintos países del TNCA se ven enfrentados a problemas comunes, entre ellos el narcotráfico, la corrupción y la violencia en general; sin embargo, la manifestación de estos varía en origen, magnitud y complejidad. Distintas medias han sido ejecutadas dentro del marco de la ESCA, especialmente aquellas referidas al fortalecimiento de las instituciones encargadas de administrar justicia y proveer seguridad a la población. No obstante, las iniciativas se han desarrollado dentro de parámetros poco óptimos y muy particulares de cada elemento del subsistema del TNCA. Para poder aplicar la ESCA de una forma efectiva los países deben reforzar sus instituciones y dinamizar los procesos de cooperación técnica multilateral.

Si bien es cierto las oportunidades son diversas respecto a la implementación de la ESCA, existen amenazas importantes que podrían incluso frenar el proceso de aplicación de la estrategia, por lo cual es necesario contar con la cooperación técnica de algunos organismos y organizaciones internacionales relacionadas con la materia; también es necesaria la elaboración de políticas y estrategias conjuntas con otros elementos del supra-sistema, por ejemplo la Unión Europea, Colombia y México, entre otros¹⁶⁰. La cooperación de Estados Unidos de América es de vital importancia, sin embargo, su participación en la ESCA es muy limitada y por lo tanto insuficiente para atacar, disminuir y controlar el problema del tráfico de drogas en los territorios del subsistema del TNCA. Por ello, Estados Unidos de América

¹⁶⁰ Respecto a esto Ingrid Portal opina que particularmente México debe fijarse más en el Sur; debido a que los problemas son más similares que los de que se presentan en el Norte y a que el tema del narcotráfico será solventado solo cuando exista una buena coordinación de los involucrados (Ver Anexo K)

debe asumir un rol activo en el combate al narcomenudeo dentro de su propio territorio, haciéndolo menos atractivo para los cárteles mexicanos.

Asimismo, las debilidades que atañen a la institucionalidad por medio de la cual se desarrolla la ESCA deben ser resueltas cuanto antes; ello debido a que las fortalezas presentes en las mismas pueden ir reduciéndose en beneficio de la corrupción. Este hecho podría provocar la paralización total de la ESCA en el TNCA y pondría en peligro incluso a la totalidad del sistema.

La aplicación de la teoría sistémica ha permitido no solo identificar elementos de análisis y comparación; también ha permitido analizar dichos elementos teniendo en cuenta las características propias del subsistema del TNCA. Por otro lado, se concluye que la existencia de un marco de análisis comparativo respecto a las acciones estratégicas alineadas con la ESCA existe, y que éste considera dentro de sí las particularidades de cada uno de los miembros.

CONCLUSIÓN

El TNCA es una parte del sistema particularmente frágil al hablar de seguridad. Los miembros del subsistema poseen problemas comunes como el narcotráfico y la corrupción, dichas contrariedades sumadas a la fragilidad institucional del Estado provocan que los mismos países obstaculicen el proceso de creación y ejecución de políticas, proyectos y programas de desarrollo al constituir sistemas demasiado permisibles.

La presencia de Estados Unidos de América en el subsistema del TNCA es un elemento transcendental al hablar de seguridad regional y combate al narcotráfico; ello debido al papel hegemónico que Estados Unidos de América ejerce sobre el istmo. El flujo continuo de comunicación y/o intercambio de información, junto al apoyo financiero y técnico estadounidense ha resultado ser favorable al desarrollo de los miembros del TNCA.

La implementación de programas como la CARSI, Plan Mérida y Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte Centroamericano ha sido importante para el desarrollo de la capacidad institucional de Guatemala, El Salvador y Honduras. Asimismo, los proyectos de apoyo a la ESCA por parte de Estados Unidos de América resultan de vital importancia, puesto que éste se constituye como el principal mercado de droga del continente y por tanto principal interesado en el combate al narcotráfico. Por otro lado, el establecimiento de la ESCA dentro del marco institucional centroamericano ha potencializado las bases del modelo de integración en cuanto a la solución de los problemas que atañen a los ciudadanos en su día a día. La

ESCA representa la posibilidad de contar en un futuro con una hoja de ruta consistente en cuanto al establecimiento de un marco de paz y estabilidad no solo para el TNCA sino para todo el sistema centroamericano en general.

No obstante, la cooperación de Estados Unidos de América en materia de seguridad y combate al narcotráfico en el TNCA se centra demasiado en los componentes represivos. Ello provoca que la prevención del delito y el fortalecimiento institucional pasen a segundo plano como estrategias complementarias. Asimismo, la negativa del país norteamericano en luchar contra el narcomenudeo y controlar de forma efectiva el narcotráfico en sus fronteras, provoca que el sistema centroamericano y subsistema del TNCA se encuentre en pugna con un problema alimentado por un flujo ilimitado de capital. Por lo cual, es necesario que Estados Unidos de América se encargue del problema de las drogas dentro de su territorio y acompañe las estrategias de cooperación en materia de represión con los componentes de prevención y fortalecimiento institucional como ejes verticales.

La participación del supra-sistema en las estrategias al combate al narcotráfico ha contribuido a la investigación de criminales y el establecimiento de operativos claves en cuanto al control de la narcoactividad en la región. El interés de actores como la Unión Europea en establecer un circuito de comunicación con el subsistema del TNCA, ha sido importante para la reducción de la corrupción a través del establecimiento de marcos institucionales de transparencia y fiscalización de los funcionarios públicos. Asimismo, dicho flujo de comunicación ha permitido que los países del TNCA transmitan a actores propios del supra-sistema la necesidad de abordar los problemas de seguridad y pobreza que provocan las constantes y

numerosas oleadas de migrantes que tienen como destino final el territorio de varios Países del Norte.

Los países del TNCA han aprovechado en gran medida las oportunidades de cooperación y asociación estratégica ofrecidas por miembros del supra-sistema. Dichas oportunidades son las que permiten y permitirán que la estrategia se fortalezca con la experiencia de actores ajenos a la región. Asimismo, los procesos de desarrollo internos de México y Colombia presentan una oportunidad a la región, ya que el fortalecimiento de los Estados que alojan productores y traficantes de estupefacientes permite el establecimiento de operativos coordinados más eficaces. Por otro lado, no se puede perder de vista la amenaza latente de una posible asociación de organizaciones criminales locales con aquellas propias del crimen organizado transnacional. El asocio entre pandillas centroamericanas y cárteles mexicanos resultaría ser nefasto y contraproducente para el desarrollo de los ciudadanos y el establecimiento de un ambiente de paz, seguridad y progreso.

A partir de la información vertida en el presente capítulo, se concluye que los lineamientos que plantea la ESCA han vigorizado el fortalecimiento de instituciones como la Policía en los diferentes países del TNCA; por lo tanto, es importante que sea ejecutada de forma eficaz y eficiente dentro de los subsistemas nacionales de Guatemala, El Salvador y Honduras. Esto permitirá el avance hacia la implementación de un entorno favorable para el buen desarrollo del TMSDCA. La trayectoria institucional de dichos países constituye una de sus principales fortalezas; pero al mismo tiempo dicha trayectoria se ha encontrado marcada por casos de corrupción que vuelven

débil y poco fiable al Estado. Por lo cual, es necesario redoblar los esfuerzos para recuperar la confianza de la población, haciendo posible la consolidación de un Estado de Derecho que permita e incentive la participación ciudadana y unifique esfuerzos de acuerdo a las prioridades de cada país.

La influencia de Estados Unidos de América y el cambio de gobierno actual, podría redefinir la política de cooperación hacia la región provocando una disminución en los flujos financieros y apoyo técnico, volviéndola más condicionada a resultados para que esta continúe y permita la consecución de más estrategias que permitan la solución o disminución de problemáticas como el narcotráfico.

RECOMENDACIONES

Pese a mostrar buenos resultados en Guatemala, la CICIG no debe ser replicada en el resto de miembros del TNCA. Ello debido a que la existencia de dicha institución crea una relación de dependencia en detrimento de la fiscalía y demás entes encargados de la investigación del delito; impidiendo el fortalecimiento de las instituciones de forma endógena. Más allá de ello, los expertos entrevistados creen que el proyecto se torna inviable debido a su naturaleza externa y su forma de financiamiento. En El Salvador, por ejemplo, el modelo es visto por ciertos sectores como una injerencia externa en los asuntos internos del Estado y la instauración de ella es incompatible con la Constitución Nacional. Lo que contribuye a la excesiva polarización política que presentan las sociedades del TNCA. Dichos aspectos, lejos de contribuir a la ESCA la debilitan y evitan que ésta alcance las metas fijadas en su creación.

El mayor desafío para los países del TNCA es la superación de las debilidades institucionales que presentan, ya que a pesar de las múltiples experiencias de cooperación que puedan presentarse en el marco de la ESCA, ésta nunca podrá desarrollarse de forma óptima sin la estabilidad de las instituciones locales. Es decir que la estrategia necesita de un marco de desarrollo endógeno para sobrevivir y desarrollarse como se espera que lo haga, por lo cual es necesario corregir la deuda de confianza que tienen dichas instituciones con su población. Esto solo podrá hacerse bajo planes de aumento de las capacidades institucionales y de capacitación y especialización de su personal técnico, permitiendo que el trabajo de la institución sea cada vez más eficaz y eficiente.

La ESCA no es más que un entramado de estrategias multilaterales; por lo cual, el actual circuito de comunicación debe ser más dinámico e inclusivo, debido a que como puntualiza Varinia Arévalo, ha demostrado ser muy ineficiente (ver Anexo K). Por lo tanto, un aumento en la coordinación y los flujos de información permitirá un refuerzo al desarrollo local y el combate a problemas comunes de forma más efectiva. También, es necesario que se establezca un marco de coordinación y dialogo político en el TNCA, el establecimiento de un bloque de decisión posibilitaría el logro de acuerdos que contemplen las particulares de la subregión en el marco del SICA y organismos como la CELAC, OEA, Naciones Unidas, entre otros.

Finalmente, como puntualiza la Licenciada Ingrid Portal (Experta en Seguridad Regional), existen ciertos aspectos de la ESCA que deben ser reajustados a las realidades regionales y particularidades de los miembros del sistema (Ver Anexo K), ello permitirá que la estrategia se revitalice y pueda lograr los resultados en materia de seguridad que tanto necesita la región.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes Bibliográficas.

Alas, Carolina. *Aumento de recursos y algunos resultados en seguridad y justicia, 2008-2015*. San Salvador: FUSADES, 2016.

Calix, José. *Seguridad Ciudadana en Honduras: Referencias a la Acción Regional y la Cooperación Internacional*. Costa Rica: FLACSO, 2012.

Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe. *Evaluación Final Proyecto Regional Seguridad en Centroamérica SICA-PNUD-AECID* No. UNDP-00081737. 2013.

Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. *“Estrategia de Seguridad de Centroamérica”*. SICA, 2011.

del Arenal, Celestino. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. 3ª ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1990.

Donadio, Marcela. *Índice de seguridad pública: Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: RESDAL, 2013.

Donadio, Marcela. *Índice de Seguridad Pública: Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 2013.

Gobierno de El Salvador. *Plan Quinquenal de desarrollo 2010-2014*. San Salvador: Gobierno de El Salvador, 2010.

Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia. *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2007.

Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. *Informe Mundial sobre las Drogas*. Nueva York: Naciones Unidas, 2012.

Pinto, María. *Cambio, contradicción y complejidad en la política internacional de fin de siglo*. Venezuela: Nueva Sociedad, 1998.

Pinzón, Manuel. “Análisis del Tratado Marco de Seguridad Democrática y su aplicación en Guatemala”. Tesis de grado. Universidad de San Carlos de Guatemala).

RESDAL. *Índice de seguridad pública de Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá*. RESDAL, 2013.

Sepúlveda, Cesar. *Derecho Internacional*. 24° ed. México: Porrúa, 1981.

Torres-Rivas, Edelberto. *Centroamérica: entre revoluciones y democracia*. Bogotá: Antología, 2008.

Unidad de Investigación y Estudios Observatorio Salvadoreño sobre Drogas. “*Situación del Narcotráfico, Prevalencias de Consumo en El Salvador y Tendencias en la Región Centroamérica*”. San Salvador: Comisión Nacional Antidrogas, 2008.

Fuentes Hemerográficas

Castellanos, Mónica. “A ocho años de la implementación de la ESCA”. *Diario de Centro América* (2016).

Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala. “Por iniciarse Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica”, *CERIGUA* (2011). <https://cerigua.org/article/por-iniciarse-conferencia-internacional-de-apoyo.a/>.

Chabat, Jorge. “La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida”, *Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas*, n. 195 (2010).

Díaz, Óscar. "EUA busca reforzar la relación con Centroamérica". *La Prensa Gráfica* (2015).

El Herald. *EE.UU. debe cooperar más contra* narcotráfico. Tegucigalpa: 2011. <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/eeuu-debe-cooperar-mas-contra-narcotrafico>.

El Salvador Noticias. "Concluye la 41 Asamblea General de la OEA en El Salvador". *El Salvador Noticias* (2011). www.elsalvadornoticias.net/2011/06/07/concluye-la-41-asamblea-general-de-la-oea-en-el-salvador/.

Hernández, Iduvina. *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe, Centroamérica: los desafíos actuales del Tratado Marco de Seguridad Democrática*. Bogotá: 2011.

La Prensa Libre. *Triángulo Norte es una de las zonas más violentas del planeta*. Guatemala: 2012. http://web.archive.org/web/20141201130013/http://www.prensalibre.com/internacional/Triangulo-Norte-zonas-violentas-planeta_0_781722003.html.

López, Ramón. "Un modelo centroamericano de Seguridad Democrática". *IRIPAZ*, n. 19 (1998): 22

Meiners, Stephen. "América Central: un actor emergente en el narcotráfico". *Boletín electrónico del Instituto de Estudios Internacionales (IEDI)*, n. 19 (2009).

Mendoza, José. "Europa se suma a la lucha antidrogas en Centroamérica". *La Prensa* (2013). www.laprensa.hn/honduras/apertura/383538-98/europa-se-suma-a-lucha-antidrogas-en-centroamerica.

Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia. *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*. Bogotá: Ministerio de Defensa, 2007. https://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/colombia%202.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. "Declaración de San Salvador es un reto histórico, dice canciller Martínez". *Ministerio de*

Relaciones Exteriores (2011).
http://www.rree.gob.sv/index.php?option=com_k2&view=item&id=1427%3Ad eclaraci%C3%B3n-de-san-salvador-es-un-reto-hist%C3%B3rico-dice-canciller-mart%C3%ADnez&Itemid=1770.

Mizrahi, Dario. "Los diez países con mayor y menor gasto militar en el mundo". *Infobae* (2015).

Morales, Carlos. *La "ESCA" una Respuesta a la Seguridad de Centroamérica*. Ciudad de Guatemala: 2014.
www.integracionycooperacion.org/wpcontent/themes/enfold/documentos/pon encias/carlos_raul_morales_esca.pdf.

Nájar, Alberto. "Iniciativa Mérida: ¿Ha servido el plan contra las drogas en México financiado por EE.UU.?". *BBC* (2015).

OXFAM. *Análisis sobre las posibles implicaciones del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (Guatemala-El Salvador-Honduras) anunciado por el Gobierno de Estados Unidos y Recomendaciones para un posicionamiento conjunto y estrategia de influencia de Oxfam sobre esta iniciativa en Washington y los países de El Salvador, Honduras y Guatemala*. Tegucigalpa: Oxfam Honduras, 2015.
https://www.redhum.org/uploads/documentos/pdf/Redhum-CA TdR_Consultoria_implicaciones_del_Plan_APPTrianguloNorte_en_CA-OXFAM-20150715-EP-16735.pdf.

Palacios, Walter. *Integración Regional Centroamericana y Seguridad Democrática*. San Salvador: Secretaría General del SICA, 2013.
[190.104.117.163/2013/Octubre/seguridaddemo/contenido/ponencias/Walter %20Palacios/Integración%20regional%20y%20seguridad.pdf](http://190.104.117.163/2013/Octubre/seguridaddemo/contenido/ponencias/Walter%20Palacios/Integración%20regional%20y%20seguridad.pdf).

Redacción Digital La Estrella. "'En Panamá no hay ejército ni habrá ejército' asegura ministro de Seguridad". *La Estrella de Panamá* (2011).

RESDAL. *Iniciativa Regional de Seguridad para Centroamérica (CARSI)*.
www.resdal.org/seg-pub/CARSI/CARSI%20Spanish%20Briefing%2004-29-2010.ppt.

Rubio, Roberto. "Combate a la corrupción e impunidad en el Triángulo Norte". *La Prensa Gráfica* (2015).

Serra, Albert. *Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales*. Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, 2008. observ.oecd.org/sites/observ-oecd.org/files/publicación/docs/441_229.pdf.

SICA. *Estrategia de Seguridad de Centroamérica*. Ciudad de Guatemala: SICA, 2011. <http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/20110628172554566ESTRATEGIA%20DE%20SEGURIDAD%20Y%20PROYECTOS%2022%20Y%2023%20DE%20JUNIO%202011.pdf>.

SIECA. *Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica*. Ciudad de Guatemala: SICA, 2011. www.sieca.int/PortalData/Documentos/47D93C50-0576-448D-BB6B-C33215CD3BD3.pdf.

Solano, Luis. "Alianza para la prosperidad: Un proyecto de la elite empresarial". *Plaza Pública* (2015).

Ten, Liza. "El nexos entre drogas y violencia en el Triángulo Norte". *Drogas y Conflicto*, n.19 (2012).

United States Government Accountability Office. *Information on Migration of Unaccompanied Children from El Salvador, Guatemala and Honduras*. Washington D.C.: U.S. Government Accountability Office, 2015. www.gao.gov/assets/670/668749.pdf.

UNODC. "Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe". *Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito* (2012): 37.

Villalta, Ana. *El Tratado Marco De Seguridad Democrática en Centroamérica y la Comisión de Seguridad y sus Instancias*. www.fesseguridadregional.org/images/stories/docs/5182-001_g.pdf

Wolf, Sonja. *Anuario 2012 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe, El nexa entre las maras y el crimen organizado*. Bogotá: 2012.

Fuentes Electrónicas

Arancón, Fernando. *EEUU en Latinoamérica*. El Orden Mundial en el siglo XXI, 2013. <http://elordenmundial.com/2013/07/estados-unidos-en-latinoamerica/>.

Ashby, Paul. *¿Para qué sirve la iniciativa Mérida?*. 2015. <http://www.cipamericas.org/es/archives/16078>.

Embajada de Guatemala en Estados Unidos. *Guatemala - Estados Unidos: Información General*. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013. <http://guatemalaembassyusa.org/relacion-guatemala-ee-uu/relaciones-bilaterales/informacion-general/>.

Embajada y Consulados de los Estados Unidos en México, “*Iniciativa Mérida*”. <https://mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>.

Gange, David. *Iniciativa de seguridad estadounidense enfrenta obstáculos políticos en el Triángulo del Norte*. InsightCrime, 2014. <http://es.insightcrime.org/analisis/iniciativa-seguridad-estadounidense-obstaculos-politicos-triangulo-norte>.

InsightCrime. “Crimen Organizado en El Salvador”. *InsightCrime* (2016). <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-el-salvador/el-salvador>.

InsightCrime. “Crimen Organizado en Guatemala”. *InsightCrime*. <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-guatemala/guatemala#C>.

Mejía, Thelma. *Honduras: Militares y drogas*. Amsterdam: TransnationalInstitute, 1997.
<https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/honduras-militares-y-drogas>.

Ministerio de Economía de la República de Guatemala. *Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de Centroamérica*. Ciudad de Guatemala: 2016. <http://www.mineco.gob.gt/alianza-para-la-prosperidad-del-triangulo-norte-de-centroamerica>.

NationalDemocraticInstitute. “*Seguridad Ciudadana en Centroamérica*”. 1986.
<https://www.ndi.org/who-we-are>.

OEA. *Convenciones y tratados relacionados con la seguridad hemisférica. Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica* (2016), <http://www.oas.org/csh/spanish/c&ttratadocentroamerica.asp>

Red Voltaire. *Cronología: intervenciones militares de EEUU en América Latina*. Caracas: 2005. <http://www.voltairenet.org/article125406.html>.

RSS. *Cooperación Internacional*. <http://www.acex.es/tag/tipo-de-cooperacion>.

Sánchez, Rubén y Rodríguez, Federmán. *Seguridad, democracia y seguridad democrática*.

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjOi5bZ86nQAhUKQCYKHTDdDNoQFgg6MAU&url=http%3A%2F%2Fpasaporte.urosario.edu.co%2Furosario_files%2F26%2F268deddf-1dc6-46e6-b1e5-a32dc4e607a1.pdf&usg=AFQjCNEsxWXwseYaec62KrCqrrJ6dnjm5g&bvm=bv.138493631,d.eWE.

SG-SICA. *Amplio respaldo de la Comunidad Internacional en Conferencia de Seguridad Centroamericana*. Ciudad de Guatemala: SICA, 2011.
www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dcam/dv/5conferencia_seguridad_sica_/5conferencia_seguridad_sica_es.pdf.

SG-SICA. *Marco Conceptual de la Primera Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica*. Ciudad de Guatemala: SICA, 2011.
<https://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=60388&idm=1>.

Fuentes Legislativas

Declaración de Esquipulas (Guatemala: Grupo Contadora, 1986).

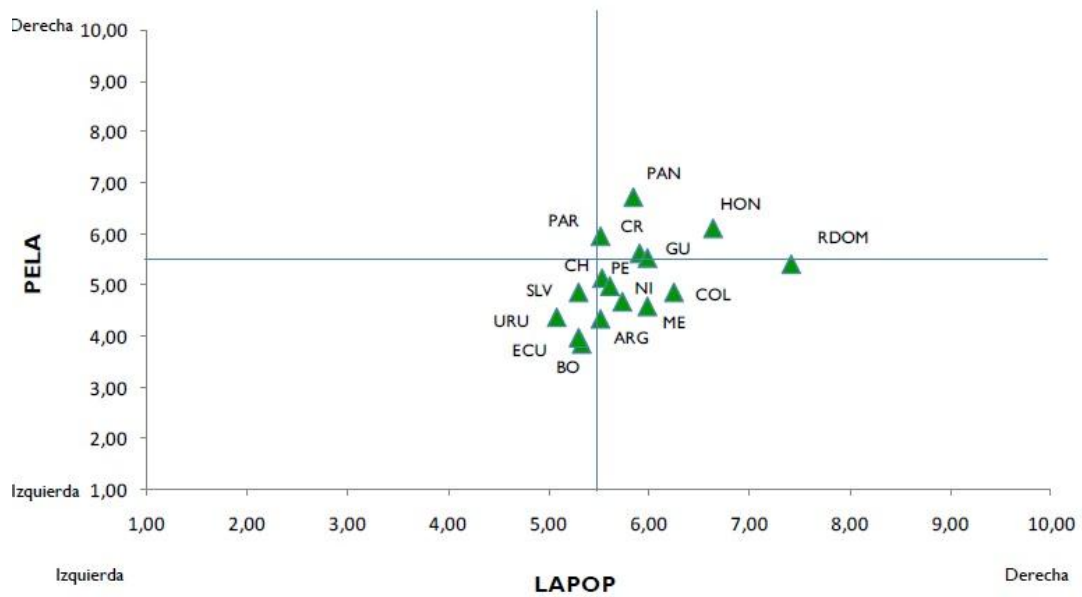
Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (Honduras: ODECA, 1991), <http://www.sice.oas.org/trade/sica/SG121391.asp>.

TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN CENTROAMÉRICA (CIUDAD DE GUATEMALA: SICA, 1995), HTTP://WWW.MINEX.GOB.GT/CONSULTA_DOC.ASPX?IDDOC=1096

ANEXOS

ANEXO A. Ubicación ideológica de las élites y los ciudadanos

Gráfico 2: Distribución de los países según las distancias de las élites y los ciudadanos del centro ideológico



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de LAPOP y de PELA.

Fuente: Boletín PNUD e Instituto de Iberoamérica, ¿Diferencia la izquierda y la derecha a los políticos y a los ciudadanos de América Latina? (2011)

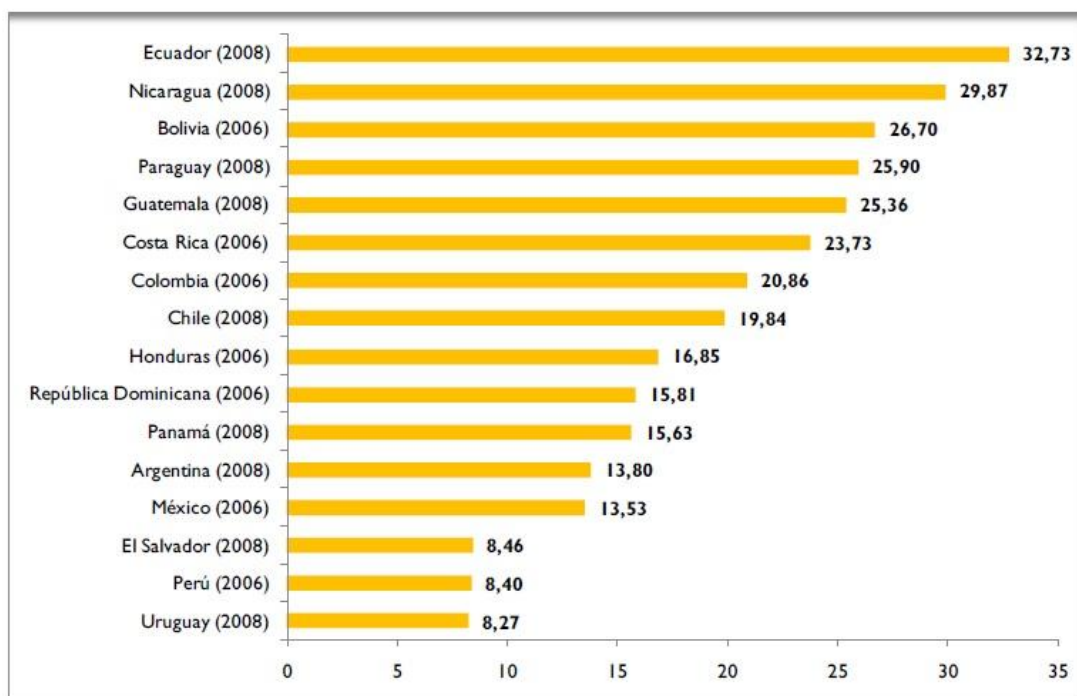
La autoubicación ideológica de las élites y de los ciudadanos: cuatro grupos diferentes

Los países que se analizan en este informe se ordenan según los resultados obtenidos a partir de cuán lejos se ubiquen del centro ideológico teórico (5,5). Se distinguen cuatro posibles grupos en función de si son los ciudadanos o las élites quienes se encuentran más lejos del centro y si están más a la izquierda o a la derecha del espectro ideológico. Por tanto, las cuatro denominaciones esenciales son:

- LAPOP-IZQUIERDA– los ciudadanos se autoubican más lejos del centro ideológico y están a la izquierda.
- PELA-DERECHA– las élites se autoubican más lejos del centro ideológico y están a la derecha.
- PELA-IZQUIERDA– las élites se autoubican más lejos del centro ideológico y están a la izquierda.
- LAPOP-DERECHA– los ciudadanos se autoubican más lejos del centro ideológico y están a la derecha.

Sin embargo, los países latinoamericanos analizados ocupan sólo tres de las cuatro ubicaciones posibles, dado que en ninguno de los 16 casos se encuentran los ciudadanos más lejos del centro ideológico y al mismo tiempo a la izquierda. Esto implica que, en general, las élites se ubican más a la izquierda que sus ciudadanos

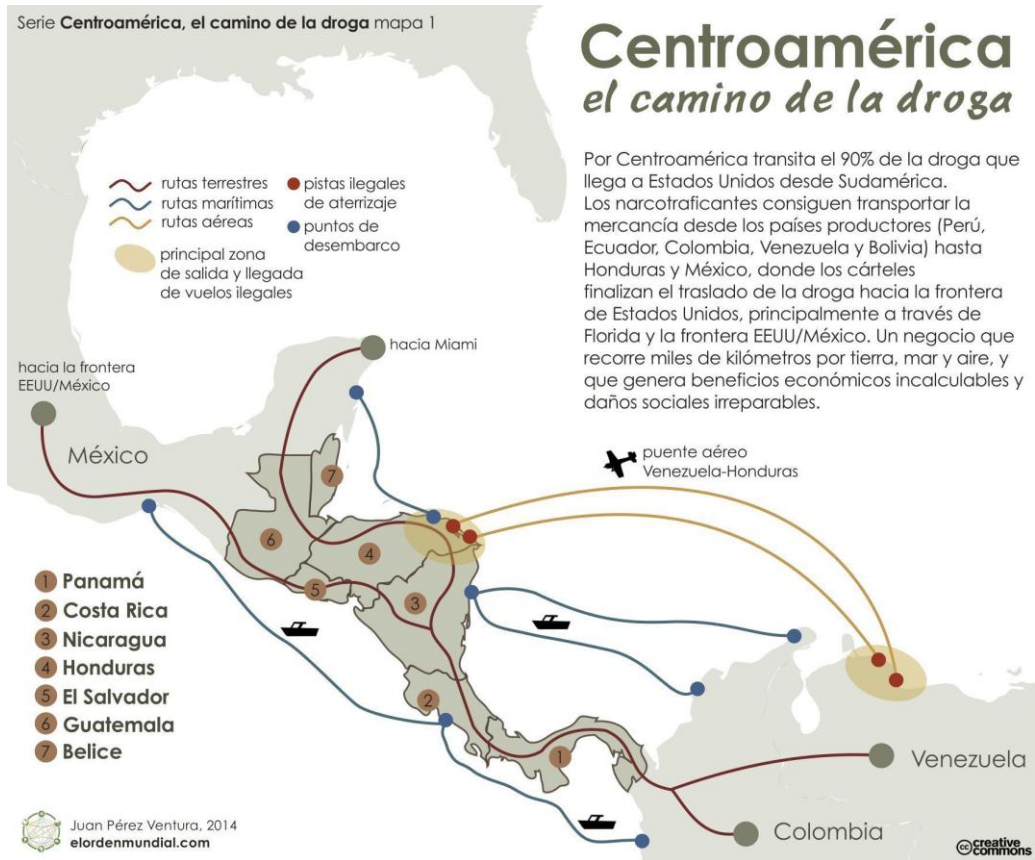
Gráfico I: Porcentaje de ciudadanos que no sabe/no responde sobre su ubicación ideológica



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de LAPOP.

Fuente: Boletín PNUD e Instituto de Iberoamérica, ¿Diferencia la izquierda y la derecha a los políticos y a los ciudadanos de América Latina? (2011)

ANEXO B. Rutas terrestres del tráfico de droga en Centroamérica



Fuente: El Orden Mundial en el S. XXI, El camino de la droga (2014)

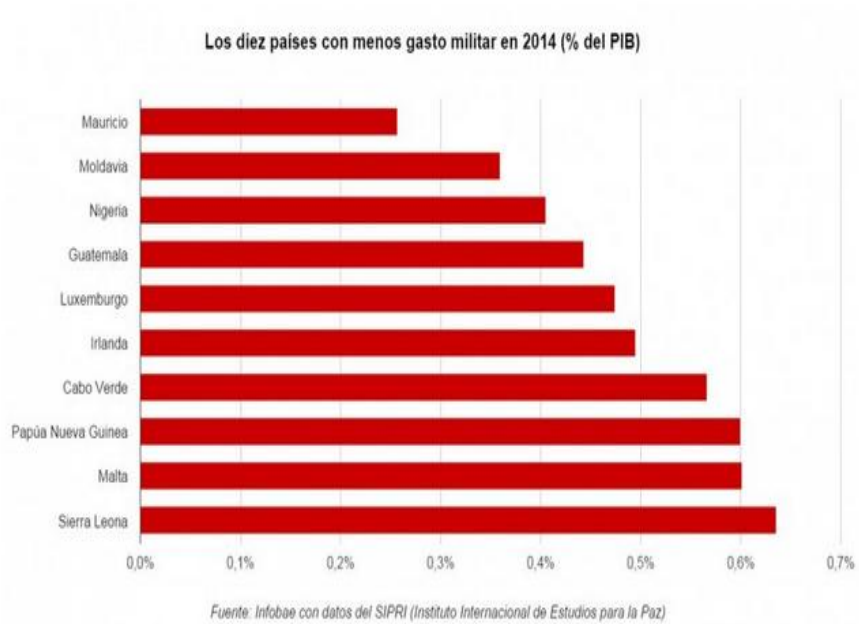
ANEXO C. Resultados cuantitativos del Resultado Estratégico 2 de la CICIG (Septiembre 2012 – Agosto 2013)

RESULTADOS CUANTITATIVOS PLAN DE TRABAJO CICIG SEP 2012- AGO 2013

RESULTADO ESTRATÉGICO Nro. 2: "Contribuir a articular el Estado frente a la Criminalidad"				
PRODUCTOS	AVANCES		META EJECUCIÓN	ESTADO DEL AVANCE (%)
	Iniciados	Ejecutados		
Asistencia Técnica	10	8	32	25%
Capacitación	18	15	42	35%
Transferencia de Capacidades	4	6	19	32%

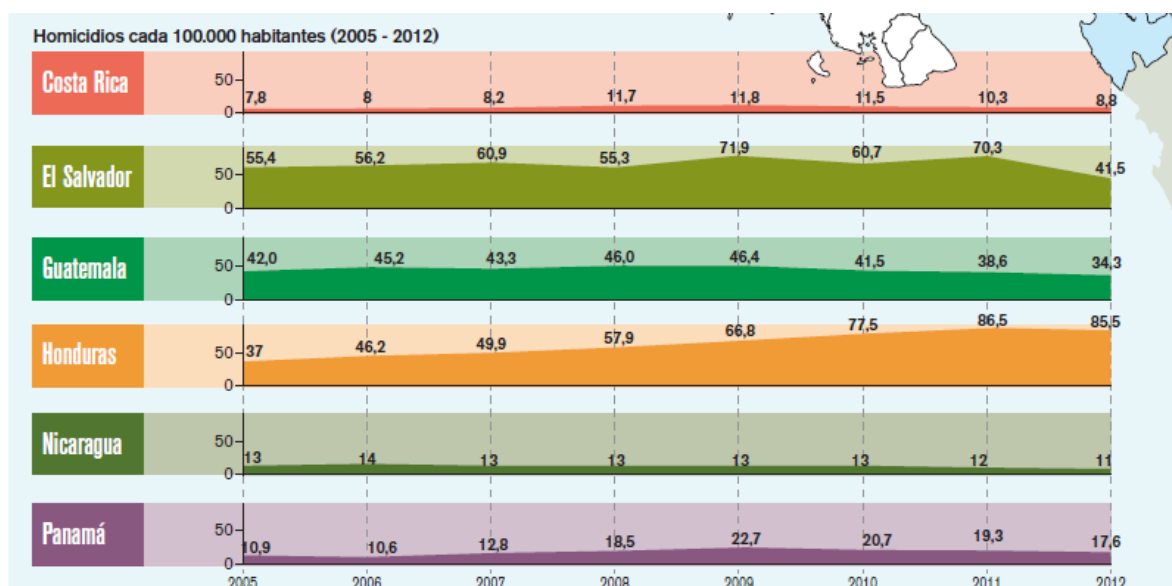
Fuente: Sexto informe de labores de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) (2012 – 2013)

ANEXO D. Países con menor gasto militar por porcentaje del PIB (2014)



Fuente: Infobae con datos del SIPRI (Instituto Internacional de Estudios para la Paz) (2014)

ANEXO E. Homicidios por cada 100,000 habitantes (2005-2012)



Fuentes: Costa Rica: estadísticas del Organismo de Investigación Judicial. El Salvador: Policía Nacional Civil. Guatemala: Ministerio de Gobernación. Honduras: UNAH-IUDPAS Observatorio de la Violencia, *Boletín N° 28* (enero 2013). Nicaragua: Policía Nacional, *Anuario Estadístico 2011*. Panamá: Ministerio de Seguridad Pública, *Memoria 2011*.

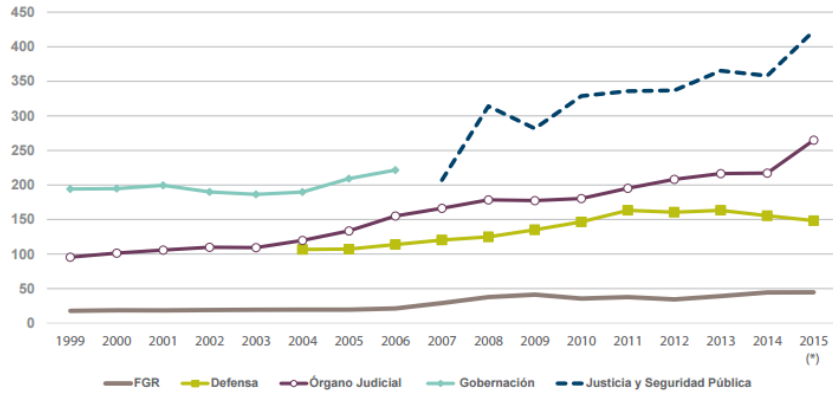
Fuente: Índice de seguridad pública: Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. RESDAL (2013)

Centroamérica: Tasa de Homicidios por 100.000 habitantes 2006-2016

País	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Guatemala	45.3	43.4	46.1	46.5	41.6	38.6	39.9	34.3	37	29.5	27.3
Honduras	44.3	50	60.8	70.7	81.8	91.4	90.4	79	66	60	59.1
El Salvador	64.4	57.1	51.7	70.9	64.1	69.9	41.2	43.7	61	102.9	81.2

Fuente: FUNPADEN, Fundación para la Paz y la Democracia (2006 al 2016)

ANEXO F. Gasto en Seguridad y Justicia (en Millones de US\$)



(*) Para 2015 las cifras son del presupuesto votado.
 Nota: Antes de 2007, el Ministerio de Gobernación ejerció las funciones del MJSP.
 Fuente: Elaborado con datos del Informe de la Gestión Financiera del Estado, varios años, y presupuesto votado 2015, Ministerio de Hacienda.

Fuente: Aumento de recursos y algunos resultados en seguridad y justicia, 2008-2015
 Estudios Económicos (DEC) de Carolina Alas de Franco (2016)

ANEXO G. Confianza de la Sociedad Civil en las instituciones de Justicia y Seguridad Pública

**Confianza en la efectividad de la PNC y el Sistema de Justicia (En porcentajes)
(En perspectiva)**

Año de estudio	Confianza en la efectividad de la policía				Confianza en la efectividad del Sistema de Justicia			
	Mucho	Poco	Algo	Nada	Mucho	Algo	Poco	Nada
2001	30.3%	34.9%	29.3%	4.0%	21.8%	26.7%	39.8%	9.6%
2004	18.4%	29.5%	39.0%	13.1%	15.5%	26.6%	41.5%	16.3%
2009	11.2%	38.8%	28.3%	21.7%	20.8%	39.4%	25.5%	14.3%
2012	14.7%	14.7%	30.2%	40.4%	17.8%	17.1%	36.2%	29.0%

Fuente: Ministerio de Seguridad Pública y Justicia y otros (2002); Ministerio de Gobernación y otros (2005), IUDOP (2009) y USAID (2012).

Nivel de satisfacción con el desempeño de las instituciones públicas (Promedios escala 0-100)*



Fuente: USAID, La percepción de la seguridad y la confianza en las instituciones públicas. 2013

ANEXO H. Entrevista a Carlos Mario Zambrano, Diputado Suplente del FMLN por San Miguel y miembro de la Comisión de Seguridad y Combate al Narcotráfico de la Asamblea Legislativa de El Salvador

- 1. El Narcotráfico es uno de los principales problemas de seguridad en el Triángulo Norte de Centroamérica; en El Salvador ¿En qué año considera que los índices de narcotráfico aumentaron?**

En El Salvador se comienzan a perfilar prioridades en el tema de narcotráfico a partir del auge de narcotraficantes en México, es ahí cuando se comienza a brindar información sobre los carteles de droga, se empieza a ver información sobre su operatividad en México, uno de los repuntes más importantes se dio más o menos en 2004.

- 2. ¿Cree que en los últimos años se han aumentado los operativos contra el narcotráfico en El Salvador?**

Por supuesto, consideró que se ha aumentado la operatividad en contra de este tipo de delitos y por lo menos, creo que hubieron casos como el de Taxis, más recientemente como el tema de los lancheros y como el caso de “los Perrones” en la Zona Oriental del país donde cayeron un montón de jueces y fiscales, policías y abogados particulares que tiene que ver con este momento de la operatividad en contra del narcotráfico y me imagino que más bien alguno de ellos estaba vinculado al tema de drogas. Además es importante mencionar que el año pasado más o

menos a mediados de año, se incautaron \$900 millones en droga; la mayoría de esta era cocaína y consideró que esto es relevante porque por lo menos se triplicaron las incautaciones de cocaína en comparación del año 2015.

3. ¿Cuál es a su criterio la ruta en que más se intercepta la droga en El Salvador: marítima, aérea o terrestre y porque?

A mi parecer en el caso salvadoreño la ruta más usada por los narcotraficantes es la marítima. En el país tenemos dos o tres veces más mar territorial que tierra y aunque no tenemos la capacidad de controlar lo que pasa en esas aguas si se han logrado avances sustanciales en la incautación de la droga en esta vía. Sin embargo es necesario recordar que no es suficiente, y esa ineficiencia radica en que no tenemos los suficientes fondos para controlar la totalidad del mar territorial.

4. Stephen Meiners considera que existen alianzas estratégicas entre los cárteles mexicanos y las pandillas salvadoreñas; de ser esto cierto ¿qué tan importante es el rol de las pandillas en el tráfico de drogas por El Salvador?

Entre los años 2008, 2009 y 2010 las pandillas hacen un proceso de territorialidad al que ellos le llamaron “Programas” que era más o menos especializaciones en temas delincuenciales específicos, unos iban a dedicarse al sicariato, otros se iban a dedicar a las extorsiones y otros se iban a dedicar al tráfico de drogas. Entonces se crea una determinada

estructura criminal al que ellos le llamaron “Clica”, que son parte de esa organización mayor pero que tienen un control territorial.

Habían declaraciones por parte del ex presidente Mauricio Funes en las que se decía que el gobierno tenía informes de inteligencia sobre la existencia de vinculaciones entre organización de los Zetas con algunas de estas estructuras; pero oficialmente no pasó de esto.

Donde hay más tráfico de drogas en nuestro país es en zonas donde aparentemente casi no hay violencia. Esto es una forma de operar, los carteles en El Salvador se preocupan por no llamar la atención de las autoridades y se preocupan por tener el control de la zona donde pasa la droga. De manera que no les gusta que hayan niveles de violencia tan altos, evitando así la atención de las autoridades en ese territorio y precisamente fue en los años cuando más operó el Cártel de Taxiscuando menos violencia y asesinatos habían en esa zona del país

Los carteles a nivel local utilizan a las maras para lograr un nivel de territorialidad y para el transporte de su mercancía. Esto se inició más o menos entre el 2008 y 2009 y pudo llegar quizás hasta el año 2011. Sin embargo, según nuestra información interna quién ha ocupado más a las pandillas son los grupos criminales locales, no los internacionales y más específicamente en el transporte de droga.

5. La CICIG ha sido uno de los marcos de cooperación internacional más exitosos del mundo en las áreas de seguridad y justicia, coordinando investigaciones con la fiscalía y fortaleciendo su papel en contra de la corrupción y la impunidad ¿Considera usted viable replicar el modelo de la CICIG en El Salvador y Honduras?

Nosotros no estamos de acuerdo en su implementación en el país, hemos expresado que la independencia de poderes es clara en El Salvador. Y aunque la fiscalía no es necesariamente un Órgano del Estado, su accionar es independiente. Es extraño que la fiscalía tenga en la constitución la facultad de realizar la Acción Penal del Estado y pida ese tipo de coordinación, la fiscalía tiene el monopolio del Accionar Legal del Estado y ha demostrado ser capaz de ejecutar su mandato constitucional.

Considero que como Estado nunca vamos a madurar si desde afuera nos vienen a resolver. Además, no creo que sea una parte sustancial la existencia de una CICIES porque hay aportes sustanciales como el caso de “los Perrones” donde se capturaron a más de 100 policías, fiscales y jueces vinculados a las pandillas y el narcotráfico. Es mucho más importante enfocarnos en el fortalecimiento de nuestras instituciones que en crear lazos de dependencia con organismos externos, lejos de ayudar lo que podría provocar es un debilitamiento de la fiscalía frente al nuevo ente.

6. ¿En qué están fallando los Estados del Triángulo Norte de Centroamérica en cuanto a los problemas de seguridad?

El tema primordial de esto es la debilidad de los Estados. En el caso particular de El Salvador, el Estado Salvadoreño nunca fue fortalecido. Si nosotros queremos resolver el problema de violencia en nuestros países tenemos que poner atención al desarrollo social y el desarrollo humano. El problema de la violencia puede tener varios factores generadores pero si hay un factor fundamental es el del desarrollo social.

7. ¿Qué tanto conoce la comisión de seguridad sobre la Estrategia de Seguridad de Centroamericana?

Les seré franco voy para 9 años en la comisión de seguridad y combate a la narcoactividad, salvo algunas reuniones que hemos tenido algunas organizaciones internacionales como por ejemplo el PARLATINO. No hemos conocido nada referente a la implementación del convenio salvo en alguna prioridades como el control de las armas. Pero como mi papel es más nacional, mi información es más local, puedo decirles que existe un nivel de influencia de los planes regionales sobre los planes locales y la homologación de las leyes entre los estados centroamericanos.

8. ¿Por qué la estrategia no es tan conocido dentro de la población?

La estrategia no necesariamente debe ser pública. Aunque los resultados de la misma deberían de ser publicados. Sin embargo, creo que es más importante que cada uno de los actores dentro de la estrategia conozca bien su rol y se apropie de ella.

9. ¿Las políticas implementadas en los tres países del Triángulo Norte de Centroamérica lograrán mejorar la situación o nos dirigimos hacia algo peor?

Por lo menos hablando de la experiencia salvadoreña en los últimos años hemos dado avances importantes en estos temas, hemos logrado mayor incautación, hemos logrado importantes desarticulaciones de varias redes del crimen organizado en el país. Nosotros creemos en el caso el salvadoreño estamos dando pasos importantes. Claro está que los medios de comunicación internacionales hablan más de la cuestión de narcotráfico en el Atlántico y en la zona de la frontera entre Honduras y Guatemala más que de la salvadoreña.

Yo diría que es porque nosotros tenemos un territorio más pequeño, una población más acuciosa sobre lo que el gobierno está haciendo con respecto a la seguridad y la seguridad en el país se volvió el principal problema los últimos años. Creo que ese tipo de elementos obliga a los

gobiernos y quien quiera que se sienta a administrar el país a dar respuesta a este tipo de problemas.

Habrán otras cosas más importantes por hacer y los partidos políticos tienen la obligación de denunciar sobre la delincuencia, algo claro es que el crimen organizado siempre busca la impunidad de sus hechos y esa impunidad la logra en a través de permear las diferentes instituciones de seguridad del estado. Sin embargo nos hace falta mucho por caminar y repito el problema de la violencia en el país se va a resolver en la medida que nosotros saquemos de la marginación social a los grupos de personas pobres, solo así vamos a ir creando las bases de una sociedad más civilizada.

Debemos continuar aplicando las políticas públicas, sus efectos se percibirán a largo plazo, el fenómeno de la violencia es demasiado complejo y requiere que los enfoques de prevención, represión, rehabilitación, atención a las víctimas y reformas institucionales se apliquen de forma sostenida y articulada.

10. ¿Cuáles son los obstáculos para que las estrategias conjuntas en el Triángulo Norte de Centroamérica no den los resultados esperados o funcionen de manera eficaz?

Los problemas propios del mismo proceso de integración han sido trasladados a las estrategias de seguridad regional, siempre cada quién

ha ido por su lado y los intereses particulares han prevalecido por sobre los intereses regionales.

11. ¿Considera que al no integrarse en las estrategias del Triángulo Norte de Centroamérica, Nicaragua, Costa Rica y Panamá corren peligro de ser el refugio de narcotraficantes en la región?

La situación de esos países con respecto a nosotros es muy distinta, por ejemplo en Nicaragua la población en más propensa a denunciar. Hace unos años un importante pandillero huyó hacia Nicaragua, los vecinos del lugar en el cuál este se refugiaba dio parte a las autoridades, quienes lo capturaron rápidamente y lo entregaron a El Salvador. El empoderamiento de la población ha sido importante en dicho país, la denuncia ciudadana es uno de los elementos que le ha permitido ser conocido como el país más seguro de la región. Esos factores no son comunes en el Triángulo Norte, por lo cual creo que es necesario empezar a trabajar conjuntamente primero con aquellos con los que tenemos problemas más similares.

12. Considerando que los Estados Unidos de América es el mayor consumidor de estupefacientes del continente ¿Cree que están haciendo lo suficiente para combatir el narcotráfico en la región?

No, si bien es cierto Estados Unidos coopera con el país en muchas ocasiones ha demandado conductas particulares a cambio de nada. La sociedad estadounidense es una sociedad altamente adicta a las drogas, es más difícil saber qué presidente no se ha drogado que conocer cuales lo han hecho. Por más cosas que nosotros hagamos aquí en nuestros países, si en Estados Unidos el consumo de droga no se disminuye, la situación no se va a resolver.

La mayoría de regulaciones que aplicamos en Centroamérica lo único que ocasionan es que la droga se vuelva más cara, en Estados Unidos la siguen comprando y esto es algo que debemos exigir detener al gobierno de Estados Unidos.

13. Conociendo que el Plan Colombia, es una estrategia que busca la reducción del narcotráfico con un agresivo programa de cooperación policial y militar y un marco de cooperación al desarrollo económico y social. ¿Cree que los Estados Unidos de América debería de cambiar de enfoque en el Triángulo Norte de Centroamérica y apoyar con una estrategia más parecida a la del Plan Colombia?

Lejos de ayudar, lo que el Plan Colombia tenía como objetivo era la implantación de bases militares estadounidenses en territorio colombiano, el Plan Colombia buscaba principalmente apoyar al ejército colombiano en el combate a la guerrilla. En El Salvador no necesitamos planes de esa

índole, lo que necesitamos es articular los componentes de represión y prevención del delito, reinserción social y atención a las víctimas de la violencia. Enfocarnos en los problemas estructurales que causan que las personas se integren en las actividades delictivas, es decir enfocarnos en el desarrollo humano de nuestra sociedad.

14. ¿Alguna vez se ha considerado la despenalización de la droga?

El ex presidente de Guatemala propuso despenalizar el consumo de la droga pero irónicamente, el ex presidente que terminó siendo procesado. Después Estados Unidos prácticamente obligó a los presidentes de ese entonces a firmar una declaración que especificaba que no iban a dejar de combatir el tráfico de droga.

En la comisión de seguridad nunca, nunca se ha presentado ni siquiera como opción; todavía estamos como evaluando si las mujeres en proceso de gestación pueden interrumpir el embarazo o no cuando existan riesgos. La sociedad salvadoreña es conservadora en unos temas y en otros se manifiesta liberal, por lo que creo que debemos consensuar de manera racional todos estos temas.

Pero tal vez no sea tan descabellado preguntarse el hecho de despenalizar este tipo de temas porque por ejemplo, hay estados de Estados Unidos en que ya la despenalización de la droga es una realidad

cómo en California y otros lugares en Sur América, concretamente Uruguay que también ya lo hace y hay experiencias que ya tienen más tiempo como Países Bajos por ejemplo.

Habría revisar qué ha pasado en estos Estados luego de aplicar esta medida. Pues está podría ser una medida similar a lo que pasa aquí con los expendios de agua ardiente y lo que pasa en los pueblitos que hay un montón de gente adicta al alcohol. Consideró que es conveniente revisar que es lo que nos conviene más como sociedad y como ello afectaría.

ANEXO I. Entrevista a Alejandrina Sanabria, Especialista en Seguridad y Defensa Hemisférica, Combate al Terrorismo, Crimen Organizado, Relaciones Internacionales, Civiles y Militares y Asesora en el Ministerio de la Defensa Nacional de El Salvador

1. El Narcotráfico es uno de los principales problemas de seguridad en el Triángulo Norte de Centroamérica; en El Salvador ¿En qué año considera que los índices de narcotráfico aumentaron?

En 2007 hubo un repunte y se duplicó en 2009, en 2011 se dijo que había incidencia de los zetas en el país. La situación se ha agravado en los últimos años porque se empezó a pagar con producto, aquella persona que les ayudo o les facilitó el paso debe hacer efectivo ese dinero; eso ha provocado un importante aumento en el narcomenudeo.

2. ¿Cree que en los últimos años se han aumentado los operativos contra el narcotráfico en El Salvador?

Si, la colaboración de Estados Unidos y otros organismos ha sido vital para esto. Por ejemplo la creación de una fuerza de tarea conjunta, el “Grupo Conjunto Cuscatlán” conformado por fiscales, policías, fuerza naval, fuerzas especiales y otras instituciones es un resultado de las iniciativas de Estados Unidos. La existencia de estos grupos es lo que ha permitido que aumenten los operativos y su efectividad.

3. ¿Cuál es a su criterio la ruta en que más se intercepta la droga en El Salvador: marítima, aérea o terrestre y porque?

Es la marítima entre 2015 hasta la fecha, anteriormente era más por vía aérea. Esto se debe a la existencia de la “Fuerza Tridente” que son efectivos de despliegue rápido con el objetivo de incautar droga, es una de las fuerzas que mejores resultados ha arrojado hasta este momento en el combate al narcotráfico.

Respecto al poco empleo de la vía aérea, se debe al accionar de una Unidad Aérea estadounidense en Comalapa que se comunica con sus comandos en Estados Unidos para interceptar trazas de tráfico. Ellos permanecen ahí aun cuando no tenemos el problema del tráfico aéreo, ello se debe a la importancia geoestratégica del territorio salvadoreño.

En el país la vía terrestre está teniendo un repunte, por lo que el enfoque de Estados Unidos debe cambiar respecto a El Salvador; aunque la fuerza armada este apoyando en las fronteras, nuestros soldados son mal pagados, lo que los hace susceptibles de soborno ya sea por miedo o por necesidad.

4. Stephen Meiners considera que existen alianzas estratégicas entre los cárteles mexicanos y las pandillas salvadoreñas; de ser esto

cierto ¿qué tan importante es el rol de las pandillas en el tráfico de drogas por El Salvador?

Aquí hay poca presencia de narcos debido a la territorialidad de las pandillas; los narcos actúan desde fuera, aprovechando las estructuras de las pandillas para traficar droga por tierra. Las pandillas tienen altas capacidades para desviar la atención. Por ejemplo, la quema de un bus en Mejicanos, en realidad sirvió de distractor para facilitar el tráfico de droga por vía terrestre.

Actualmente, los carteles tienen mucho más nexos con la pandilla 18, quienes en la pugna por el control del transporte de la droga se han dividido.

5. ¿Cuál es el principal obstáculo para Guatemala en el combate al narcotráfico?

La corrupción en las instituciones, gente de muy alto nivel está directamente involucradas, no es que en nuestro país no exista corrupción pero en El Salvador no se presentan esos niveles.

- 6. La CICIG ha sido uno de los marcos de cooperación internacional más exitosos del mundo en las áreas de seguridad y justicia, coordinando investigaciones con la fiscalía y fortaleciendo su papel en contra de la corrupción y la impunidad ¿Considera usted viable replicar el modelo de la CICIG en El Salvador y Honduras?**

La verdad es que yo siempre he creído que si se tienen instituciones cero tolerantes con la corrupción y transparentes, no se necesitan instituciones de presión porque eso es. Aquí la implementación de una institución como la CICIG se está manejando como algo político al igual que en Honduras. Yo logro ver que últimamente se ha avanzado muchas investigaciones, hay que estar pendiente para conocer si estas investigaciones llevan a juicios efectivos. Pero más allá de establecer una CICIGES sería mejor fortalecer nuestras propias instituciones.

- 7. ¿Considera que la escasa existencia de autoridades policiales en Honduras esté ampliamente relacionada con su calidad de “país más peligroso del continente” y con la existencia incluso de laboratorios de drogas clandestinos?**

Honduras tiene un problema de institucionalidad, sus instituciones de seguridad son débiles en doctrina, equipamiento y capacidades operativas. Honduras es demasiado grande con vías de acceso muy limitadas, el Estado no tiene presencia completa en el territorio, al igual que Nicaragua y Belice. Por eso es que los operativos del narco se han

trasladado al Atlántico. Definitivamente es un problema de institucionalidad y corrupción.

8. ¿En qué están fallando los Estados del Triángulo Norte de Centroamérica en cuanto a los problemas de seguridad?

La ESCA fue una estrategia demasiado ambiciosa, y muchas instituciones formularon proyectos de forma desarticulada y desordenada. Todo fue mal planificado. Se plantearon planes y proyectos sin haber asegurado los fondos.

Los países del área están financiando acciones estratégicas con fondos que no son propios, lo que provoca que a futuro estas acciones no se pueden mantener en el tiempo, otra situación es que en América Latina estamos acostumbrados que al cumplir objetivos pero no a dar un seguimiento, no nos estamos asegurando de la continuidad de los proyectos. Por ejemplo el proyecto Projóvenes, al terminarse el plazo y los fondos ya no se siguió con él. En el peor de los casos también empleamos el dinero en cuestiones rutinarias, por ejemplo no es sensato pedir dinero para vehículos cuando es más necesario el equipamiento y capacitación. No se puede pedir para que el director tenga un carro mejor, etc.

Las pandillas y los cárteles deben de ser cortados de raíz; se debe apuntar a la cabeza. Pero la cabeza en muchos casos es una persona

que uno ni se imagina. Las instituciones pueden dar golpes duros pero la fiscalía ¿qué tanto investiga?, Guatemala ¿qué tanto colabora o que tanto está implicado el funcionario delegado? Por eso Estados Unidos está haciendo hincapié en la transparencia y gobernabilidad, tanto en las instituciones implicadas en el combate al narcotráfico como aquellas que son conexas. ¿De qué sirve que se gasten millones si no existe una base sólida en las instituciones del Estado?

9. ¿Cree que la participación activa de militares en el combate al narcotráfico en el Triángulo Norte de Centroamérica es necesaria?

Si vemos al narcotráfico como tema de seguridad interna no es necesario, sin embargo los niveles que se manejan en el país ameritan la participación de la fuerza armada. Sin embargo, esa no es la misión constitucional ni corresponde a los preceptos de los acuerdos de paz. Muchos países que involucran a sus fuerzas militares tienen un plan de entrada y de salida, el ejército actúa mientras la policía se especializa para retomar sus funciones con las capacidades necesarias, en El Salvador este no ha sido el caso. Mucha gente puede decir que es un mal necesario, yo digo que es una institución que ha ayudado a controlar la situación. Además, la tarea que el soldado otorga seguridad perimetral a la operación policial.

10. ¿Cree que los países del Triángulo Norte de Centroamérica han buscado una verdadera articulación respecto al alcance de los objetivos de la Estrategia de Seguridad de Centro América o cada quien va por su parte?

Al menos Guatemala y El Salvador han tratado, no obstante con Honduras no ha avanzado. Quizá por la afinidad que tenemos entre nosotros en el papel se logra, y a nivel operativo medianamente. Sin embargo con Honduras esto no ha sido posible.

11. ¿Cuáles son los obstáculos para que las estrategias conjuntas en el Triángulo Norte de Centroamérica no den los resultados esperados o funcionen de manera eficaz?

Cada país tiene objetivos distintos. Aunque tengamos problemas similares los objetivos de Estado son diferentes. El problema con la ESCA es que por ejemplo si Honduras manda información a medias El Salvador le responde con información incompleta. Otro problema con las estrategias como la ESCA es que se formulan proyectos sin contrapartida por lo cual las oportunidades terminan perdiéndose poco a poco. Los componentes en los que si hubo resultado en las estrategias conjuntas son el fortalecimiento institucional y el combate al delito, sin embargo la ESCA no cuenta con mecanismos claros para dar monitoreo.

12. ¿Considera que al no integrarse en las estrategias del Triángulo Norte de Centroamérica, Nicaragua, Costa Rica y Panamá corren peligro de ser el refugio de narcotraficantes en la región?

Definitivamente, el problema del narcotráfico se traslada a las áreas en las que no se ejecutan las medidas pertinentes.

13. Teniendo en mente que dentro del territorio mexicano operan los grandes capos de la droga ¿Debería México acercarse más a la región y apoyar al combate de este flagelo?

Definitivamente, de hecho es uno de los objetivos del Comando Sur de los Estados Unidos. Deberíamos tener un acercamiento con México.

14. Considerando que los Estados Unidos de América es el mayor consumidor de estupefacientes del continente ¿Cree que están haciendo lo suficiente para combatir el narcotráfico en la región?

Si invierte, pero no lo necesario.

15. Conociendo que el Plan Colombia, es una estrategia que busca la reducción del narcotráfico con un agresivo programa de cooperación policial y militar y un marco de cooperación al desarrollo económico y social. ¿Cree que los Estados Unidos de América debería de cambiar de enfoque en el Triángulo Norte de Centroamérica y apoyar con una estrategia más parecida a la del Plan Colombia?

El problema del Plan Colombia fue que combatía solo una zona y solo colaboró con algunos pocos, fue muy limitado. Lo que necesitamos nosotros es la parte del combate y también la parte de las opciones para las personas que han sido rescatadas de estos problemas; por ejemplo en Panamá hubo un programa que se llamaba “Salvemos a Curundú”, que llevaba un componente de represión que se llevó a todos los criminales; un componente de recuperación, que ayudó a las familias a obtener un lugar digno para vivir y otra parte de apoyo económico con la que se les consiguió trabajo a todas las personas. El plan fue integral y permitió que la zona se saneara.

En El Salvador se hace represión y combate para que se vea, pero ¿qué pasa con las personas que son involucradas de forma directa o indirecta?, hay lancheros que por ejemplo, transportan droga bajo amenazas y se les da penas de hasta 35 años al ser procesados, ¿qué pasa con sus familias? ellos necesitan comer, los muchachos entran en riesgo por las necesidades. Por lo cual necesitamos algo transparente e integral. El problema es que la seguridad se politiza en ciertos momentos, por ejemplo la redacción original del plan mano dura era efectiva, el plan era integral. Pero como era un momento político se implementó solo la

represión, se capturaban muchos y 72 horas después solo uno de los capturados era enjuiciado.

16. ¿Cree que legalizar la droga ayudaría a aliviar la situación?

Fíjate que legalizarlas funciona para sociedades más maduras, aquí todavía andamos recogiendo ebrios y si se legalizara la droga te imaginas que pasaría. El uso de las drogas trae más problemas, aquí en El Salvador no sería recomendable.

ANEXO J. Entrevista a Varinia Arévalo, especialista en Seguridad Ciudadana e Integración Centroamericana, Coordinadora del proyecto “El Salvador ¿Cómo vamos?” de FUSADES

- 1. El Narcotráfico es uno de los principales problemas de seguridad en el Triángulo Norte de Centroamérica; en El Salvador ¿En qué año considera que los índices de narcotráfico aumentaron?**

De acuerdo a las estadísticas, si no mal recuerdo a mediados de los años 1990. Casi a finales del año 1998. Por lo menos en términos de decomisos. En términos de datos objetivos los decomisos son la única forma de poder ver si ha habido incremento del problema. Ya a mediados de los años de 1995 y 1996 ya se empezó a convertir en un problema serio.

- 2. ¿Cree que en los últimos años se han aumento los operativos contra el narcotráfico en El Salvador?**

En mi opinión personal creo que no. Creo que no ha habido aumentos a excepción de un par de años que si ha habido más énfasis en los operativos pero en general me parecía que hay pocos. Creo que el problema tiene más que ver con un manejo de la inteligencia, porque para que haya un operativo oficial ya tiene que haber una información muy

precisa o indicios fuertes. Ello implica gran cantidad de recursos y una institucionalidad con capacidades fuertes.

3. ¿Cuál es a su criterio la ruta en que más se intercepta la droga en El Salvador: marítima, aérea o terrestre y porque?

La que más se intercepta es la terrestre acá, hasta donde yo sé. Pero en parte es un tema más que todo de capacidades institucionales porque por ejemplo la fuerza naval es a la que le corresponde de acuerdo a sus competencias de vigilar el espacio marítimo (un espacio muy utilizado por los narcotraficantes), sin embargo tiene muy pocos recursos y carece de tecnología, hasta donde yo supe en el año 2012, 2013 ni siquiera habían radares.

4. Stephen Meiners considera que existen alianzas estratégicas entre los cárteles mexicanos y las pandillas salvadoreñas; de ser esto cierto ¿qué tan importante es el rol de las pandillas en el tráfico de drogas por El Salvador?

En lo personal no sé qué tanto se ha logrado investigar de manera científica sobre el tema. De que haya relación pues digamos que responde a una naturaleza más de mercado y social. Las pandillas si juegan un rol y quizás se expresa en un nivel más de menudeo de la droga pero no creo que se limite a eso. Las pandillas pueden ejercer un

rol importante en la cadena de las drogas porque pueden crear fachadas, proporcionar recurso logístico en ciertos tramos, generar contactos, entre otras cuestiones.

5. ¿Cuál es el principal obstáculo para Guatemala en el combate al narcotráfico?

Pensaría que la corrupción interna de las instituciones, sin duda. Porque no se puede combatir nada ilícito si no se tiene una institucionalidad limpia. Y en Guatemala es bien fuerte el tema de la corrupción, o al menos se ha demostrado lo fuerte que es. La población ha buscado limpiar la corrupción y la CICIG ha logrado destapar cualquier cantidad de cosas; acá no estamos en ese escenario, tal vez estamos en un nivel similar, pero no en la forma de conocerlo y mucho menos de comprobarlo.

6. La CICIG ha sido uno de los marcos de cooperación internacional más exitosos del mundo en las áreas de seguridad y justicia, coordinando investigaciones con la fiscalía y fortaleciendo su papel en contra de la corrupción y la impunidad ¿Considera usted viable replicar el modelo de la CICIG en El Salvador y Honduras?

Si me preguntas si es viable aquí, por las condiciones políticas va a ser difícil que sea viable. Hay un elemento para que es claramente diferenciador. Guatemala es un sistema de partidos muy débil, en el que

pueden haber 14, o 21 partidos (por así decirlo) para cada competencia electoral y no son los mismos en todas las elecciones, no hay partidos fuertes con arraigo histórico o con arraigo ideológico que estén claramente establecidos. Entonces cuando no hay un sistema de partidos fuerte, el sistema político en general funciona de manera distinta. Porque la cantidad de actores e intereses hace que el sistema tenga una dinámica mucho más veloz y más mutante, por así decirlo, que en un sistema de partidos fuertes. Ese sistema veloz hace que el llamado de un actor fuerte (que es el caso de Guatemala es Estados Unidos) logre tener un nivel de incidencia mucho más grande.

En cambio en El Salvador, creo que es por ahora y por lo menos en un par de años, no es viable, no hay condiciones políticas para que Estados Unidos pueda concretar con Naciones Unidas o con quien sea, una iniciativa de este tipo. Ahora, si me preguntan que si es necesario, yo considero que si es necesario.

7. ¿Considera que la escasa existencia de autoridades policiales en Honduras esté ampliamente relacionada con su calidad de “país más peligroso del continente” y con la existencia incluso de laboratorios de drogas clandestinos?

En realidad no considero que el tema del recurso policial como tal, sea el elemento que pueda definir que un país sea más violento que otro, o si un país va a tener más laboratorios clandestinos que otro. Creo que eso

responde más a un conjunto de variables que solo la cantidad de elementos policiales. Entra en juego el fortalecimiento institucional, la estructura de la sociedad, la dinámica social como si es un país demasiado estresado, pocas oportunidades laborales u otros elementos que provocan ciertas condiciones o niveles de inseguridad. Sin duda es un elemento importante porque representa al final, la fuerza del Estado en cuanto a imponer el monopolio de la violencia; pero, no es el único.

8. ¿En qué están fallando los Estados del Triángulo Norte de Centroamérica en cuanto a los problemas de seguridad?

Primero, los niveles de articulación interna son bien débiles. Prácticamente no hay articulación con las organizaciones del Estado que tengan que ver con la seguridad pública y seguridad del Estado, muchas veces ni siquiera a nivel interno de las policías. Porque a veces cuando cambia el Presidente, también hay cambio de Director policial, o Ministro y se pierde la continuidad que se le puede dar a un plan operativo para la seguridad ciudadana.

Luego también la articulación a nivel local en el territorio, esa es otra cosa que falla increíblemente, hasta hace poco que ha empezado un nivel de articulación en las alcaldías y las policías, o las alcaldías y los ministerios de seguridad con los representantes políticos locales. O sea, no hay coordinación de planes conjuntos entre los estados, a pesar que el problema es común entre los estados.

9. ¿Cree que la participación activa de militares en el combate al narcotráfico en el Triángulo Norte de Centroamérica es necesaria?

Considero que la participación de los militares en las actividades en contra del narcotráfico lo único que ha evidenciado es la poca capacidad operativa de las entidades encargadas de la seguridad pública. Y eso de alguna manera es entendible en el sentido de que por lo menos que en El Salvador y Guatemala, estas policías nacen a partir de acuerdos de paz. No me parece conveniente porque al final no se apuesta por desarrollar la capacidad operativa de las fuerzas de seguridad pública. Son medidas que considero que deben tener una temporalidad clara, no alargarlas en el tiempo y además a la par planes de fortalecimiento para combatir los problemas de raíz y evitar la poca capacidad de las policías para combatir el narcotráfico.

Además el nivel de complejidad del narcotráfico es muchísimo más alto, en comparación con los actos delictivos que se consideran “comunes” como problemas de pandilla. Porque la Policía no está formada, educada y fortalecida para atacar los problemas de narcotráfico y su complejidad.

10. ¿Por qué la estrategia de seguridad no es tan conocida en la población?

Yo creo que ahí ha habido un problema más de divulgación y más que todo comunicacional hacia la población del sistema de integración centroamericana, como para que todos los esfuerzos en materia de seguridad sean divulgados hacia la población y hay problemas que no garantizan llevar el mensaje al público meta para que lo conozca. Más me parece que es un problema de estrategia comunicacional para que los actores en materia de seguridad se apropien del programa que los gobiernos o estados están haciendo.

11. ¿Cree que los países del Triángulo Norte de Centroamérica han buscado una verdadera articulación respecto al alcance de los objetivos de la Estrategia de Seguridad de Centro América o cada quien va por su parte?

Creo que hay unos objetivos en los que sí ha habido una articulación. Quizá los que son más fáciles, a veces cosas que son de medio ambiente que están contemplados en las estrategias naturales u otras que son mucho más difíciles como la atención a los programas de atención de víctimas que son mucho más difíciles que operen a niveles de Triángulo Norte. Y hay otros que desde su base tienen una dificultad del enfoque de la seguridad, porque cada país le da su propio matiz y por otra parte, las presiones de seguridad tienen distinto peso en cada país. O sea, tenemos los mismos problemas pero no necesariamente con la misma intensidad, incluso no solo entre países sino que a nivel local, por ejemplo hay problemas que se manifiestan con mayor intensidad en unos municipios que en otros.

12. ¿Cuáles son los obstáculos para que las estrategias conjuntas en el Triángulo Norte de Centroamérica no den los resultados esperados o funcionen de manera eficaz?

La diferencia de enfoques; puede que la ESCA sea una política consensada pero el momento que fue consensada ya no es en el momento actual, ya no necesariamente responde a la realidad actual, las personas no fueron las mismas. Y el tema de seguridad funciona un poco bajo la lógica personal de como yo como director o como ministro percibo la seguridad social; porque como no hay un margen corrector de largo plazo, no hay una estrategia de seguridad nacional o política, no hay un seguro que permita llevarse un solo camino de 10 a 15 años. Entonces cada quien tiene su propia percepción de la seguridad y eso es algo que impacta en cómo se articula la seguridad del país.

13. ¿Considera que al no integrarse en las estrategias del Triángulo Norte de Centroamérica, Nicaragua, Costa Rica y Panamá corren peligro de ser el refugio de narcotraficantes en la región?

Sí, de hecho eso en alguna manera se ha visto. Ya existen unos problemas de seguridad en Costa Rica; en Nicaragua y Panamá no estoy segura cómo está la situación pero por lo menos en Costa Rica si ya hay problemas ahorita.

Creo que al no integrarse van a tener desventajas porque es un problema que va a tener expresiones geográficas, si se aprieta un lado el problema se traslada al otro, a otro espacio geográfico.

14. Considerando que los Estados Unidos de América es el mayor consumidor de estupefacientes del continente ¿Cree que están haciendo lo suficiente para combatir el narcotráfico en la región?

Pues Estados Unidos siempre tiene la política de combatir más que todo la corrupción y la venta no tanto el consumo, porque las políticas y campañas para evitar el consumo son un poco más reducidas por el hecho que también son más caras en términos financieros. Consideró que pueden aportar más en cuanto a tecnología sobre todo en el tema de capacidades institucionales, sin duda pueden aportar mucho más.

15. Conociendo que el Plan Colombia, es una estrategia que busca la reducción del narcotráfico con un agresivo programa de cooperación policial y militar y un marco de cooperación al desarrollo económico y social. ¿Cree que los Estados Unidos de América debería de cambiar de enfoque en el Triángulo Norte de Centroamérica y apoyar con una estrategia más parecida a la del Plan Colombia?

En general debería de haber un consenso de cómo combatir el narcotráfico desde Estados Unidos hasta Colombia porque es un problema común y se extiende fuera de la frontera centroamericana y más que todo en el Triángulo Norte porque en él es donde más se expresa; es donde se concentra el conflicto y la disputa de territorio, no digamos entrando a México y mucho menos digamos ya entrando a Estados Unidos; pero mientras hayan perspectivas diferentes de cómo actuar contra el narcotráfico desde Colombia hasta Estados Unidos estos países siempre van a tener este mismo problema.

ANEXO K. Entrevista a Ingrid Portal, especialista en Seguridad Ciudadana e Integración Centroamericana, Asesora de Monitoreo y Evaluación de FEPADE

- 1. El Narcotráfico es uno de los principales problemas de seguridad en el Triángulo Norte de Centroamérica; en El Salvador ¿En qué año considera que los índices de narcotráfico aumentaron?**

Yo diría que a partir del 2007, existe un repunte entre esos años. Habría que revisar las estadísticas detenidamente, pero mi impresión es que aumentan en esos años. Me parece que podría coincidir con el aumento del tránsito de la droga de Colombia hacia México, pero también con la lucha entre cárteles que comienzan a mover más droga y dinero por Centroamérica. Al ser una región de sobre todo de paso, las luchas por territorios hacen que más droga comience a pasar por la región y por diferentes rutas.

- 2. ¿Cree que en los últimos años se han aumentado los operativos contra el narcotráfico en El Salvador?**

Me parece que no, que siguen siendo los mismos, pero que en los últimos años existe más cobertura de los operativos y eso puede dar la impresión que son más. Coincido en que como ciudadanos comenzamos a poner atención en el tema por ahí del 2007. Lo que sí

me parece más efectivo son los operativos regionales, los ORCA que son ejecutados por la Comisión de Jefes de Policía sí son más efectivos y coordinados del 2012 para acá.

Lo que también identifiqué pero puede verificarse en los Anuarios policiales y estadísticas es que las incautaciones están bajando. Creo que los operativos de la policía en esta administración van encaminados a las pandillas más que al narco y eso no necesariamente es lo mismo.

3. Stephen Meiners considera que existen alianzas estratégicas entre los cárteles mexicanos y las pandillas salvadoreñas; de ser esto cierto ¿qué tan importante es el rol de las pandillas en el tráfico de drogas por El Salvador?

Creo que no se puede generalizar, si bien existen tres grandes pandillas en el país también están otras que tienen como dominio las zonas fronterizas. En unos inicios se dijo que las pandillas eran el brazo operativo de los cárteles, posiblemente entre 2005-2010 (es una apreciación) pero después de eso mi impresión es que toman un rol más ejecutivo, también mueven la droga y administran ese dinero. Creo que el narco es uno de los medios de vida de las pandillas, pero no el único ni el más rentable.

Algo que se debe tener muy claro y es que tampoco el tráfico de drogas es el principal problema de la región, ni del país, ni el negocio más rentable de los cárteles. Los cárteles tienen más de 15 diferentes entradas (tráfico de armas, tráfico de personas, el sicariato, entre otros) que a veces les dejan más ingresos que la droga.

Yo creería que en la actualidad el rol de la pandilla – si es que están en alianzas con los cárteles – es clave porque en nuestro país tenemos un alto dominio territorial, todo el país está dividido (estemos consientes o no) por qué pandilla domina. Entonces, un cártel de la droga no puede pasar o tener incidencia acá sin que una pandilla lo sepa o permita.

4. ¿Cuál es el principal obstáculo para Guatemala en el combate al narcotráfico?

El caso de la Línea lo evidenció muy bien y es que el crimen organizado ha permeado las instituciones y eso ha hecho que las voluntades políticas donde está el poder de decisión no se muevan a hacer leyes más rígidas. Creo que el narco es algo demasiado específico, ese no es el problema, el problema es el crimen organizado y un sistema corrupto con estructuras débiles que no pueden ir más allá. Guatemala no tiene un problema tan serio de narco como Honduras me atrevería a decir, es más el crimen organizado y lavado de dinero. Pero mientras en las altas esferas

estén personas o padrinos de narcos o de carteles los casos no se van a investigar ni mucho menos a solucionar.

También me parece que el tema del narco durante la presidencia de Pérez Molina tomó un matiz diferente, si vemos las estadísticas las incautaciones de droga y las capturas descendieron bastante y creo que en buena medida era por políticas de Gobierno Central, políticas no escritas por supuesto, pero se decía entre pasillos que el Presidente decía que dejaran pasar la droga, con la idea de trasladar “el problema” a quienes realmente deben tenerlo como es EEUU y México.

5. La CICIG ha sido uno de los marcos de cooperación internacional más exitosos del mundo en las áreas de seguridad y justicia, coordinando investigaciones con la fiscalía y fortaleciendo su papel en contra de la corrupción y la impunidad ¿Considera usted viable replicar el modelo de la CICIG en El Salvador y Honduras?

Creo que en el tema no existen recetas y que si se aplica debe ser con los matices propios de El Salvador. Además el contexto de creación de la CICIG fue diferente, nace de una petición expresa del país para apoyar la persecución de casos y delitos específicos. Además a nivel personal considero que la CICIG tuvo su periodo en que durmió el sueño de los justos y muy poco o nada escuchábamos de ella en los primeros años. Con los cambios de dirección pero también con el apoyo del Ministerio Público es que la CICIG comienza a sonar y a tener un apoyo claro del Ministerio Público.

También como las leyes no son retroactivas y me parece que en el caso de la CICIG no se podía investigar gobiernos anteriores es a partir del año de creación que se puede investigar, ahí me parece que no funcionaría mucho acá porque lo que existe es una deuda de los gobiernos anteriores, desde los del 1989 y se quiere investigar esos y los actuales. Otra de las cosas es que creo que antes de buscar entes externos que atiendan un problema, debería fortalecerse primero las instituciones actuales de gobierno.

Además, cuando surge la CICIG había todo un pueblo e instituciones que acuerpaban la decisión y acá no ocurre eso. Por un lado la derecha lo busca porque sabe que sus gobiernos no se van tocar y por el otro la izquierda dice que no es necesario llamar a externos. Lastimosamente por las circunstancias no existen condiciones para una CICIES acá ni la voluntad política. Si bien es interesante el proyecto yo creo que las salidas deberían ir por otro lado.

6. ¿Considera que la escasa existencia de autoridades policiales en Honduras esté ampliamente relacionada con su calidad de “país más peligroso del continente” y con la existencia incluso de laboratorios de drogas clandestinos?

Los laboratorios clandestinos están en todos los países de Centroamérica o los países del SICA, creo que Honduras no es excepción ni brilla más por ello. La cantidad de policías de acuerdo a

los estándares internacionales está bien, es decir, con la cantidad que se tiene debería brindársele seguridad a la población y atender sus necesidades en materia de seguridad. Lo que pasa en Honduras me parece, es que de nuevo, el crimen organizado esta infiltrado en todas las instituciones y es muy difícil de esa manera combatir los problemas. Creo que el tema de que sea un país peligroso también tiene ver que con algo más grande que la policía, es el tipo de políticas económicas, sociales que se impulsan para prevenir o para crear caminos alternos.

Definitivamente no creo que por ineficiencia policial sea que son el país más peligroso. La situación es mucho más compleja que eso.

7. ¿En qué están fallando los Estados del Triángulo Norte de Centroamérica en cuanto a los problemas de seguridad?

Quizás en que no se ha sabido trabajar como equipo y ceder liderazgos, si bien existen instancias regionales dedicadas a eso, en la práctica ninguna realmente le apuesta al trabajo conjunto. Si se ven los intentos y las estadísticas me parece que hay cierto interés pero no se traduce en acciones.

Aunque está claro el mandato que todas las políticas, acciones, proyectos deben realizarse de igual manera en los 8 países, eso ha

sido un problema porque el tema de la inseguridad y el crimen organizado es sobre todo del Triángulo Norte no tanto de los demás. La ESCA no fue acertada, si bien la idea era buena e inicialmente hubo promesas de apoyos estos no se materializaron. Una ESCA presupuestada en \$3 mil millones de dólares en la que dos de sus cuatro componentes tenía menos del 1% para operar y eran dos componentes claves: combate al delito y rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria. Tenemos países que es a dónde va la droga y las armas que se trafican pero que no quieren aportar dinero para ello y asumir responsabilidades.

El no trabajar en equipo hace que no se tenga una agenda común y que se trabaje en función de ella, existen instancias regionales pero que se vuelven solamente burocracia más allá de alinear prioridades. La idea del SICA es buena pero al no ser un ente supranacional y que sólo puede emitir recomendaciones y los países pueden o no tomarlas, es un ente débil, sin herramientas para incidir en agendas y mucho menos en decisiones.

Por otro lado las estrategias no son integrales; la violencia, la inseguridad son fenómenos multicausales y para atacarlos hay que trabajar más allá de sólo seguridad, hay que trabajar en empleo digno, igualdad, prevención primaria y sistemas reales de reinserción; hay que cambiar patrones culturales violentos y eso requiere un sin número de recursos pero también de profesionales. No podemos esperar

resultados en el corto plazo sólo con represión, debe haber una prevención sostenida.

8. ¿Cree que la participación activa de militares en el combate al narcotráfico en el Triángulo Norte de Centroamérica es necesaria?

Creo que ante la gravedad del problema pueden aportar, pero no de la forma que lo hacen ahora y no de la forma en que han sido formados. En El Salvador la Fuerza Armada tiene mejores locales, edificios y recursos incluso que la PNC, nunca realmente se disminuyó como se esperaba en tiempos de paz.

La Fuerza Armada nace con una idea de protección de territorio, con un mandato de proteger pero ha sido educada con otro tipo de currículo y metodologías ortodoxas, represivas, violentas y no sabe cómo actuar en la seguridad pública y democrática, no porque no puedan sino porque no nacieron así. Entonces es claro que las fuerzas armadas van a seguir haciendo tareas de seguridad, no ha cambiado en los últimos diez años; es por ello que debe cambiarse su concepción y formación, prepararlos con técnicas disuasivas, en derechos humanos y dejarles claro que no son intocables, sino que están sometidos a régimen. ¿Quiero a las fuerzas armadas en este tema? No, definitivamente que preferiría que únicamente la PNC lo

trabajara pero la realidad se impone y el escenario no cambiará mucho.

9. ¿Por qué la estrategia no es tan conocido dentro de la población?

Si el SICA es conocido solo por una pequeña élite de la población con la ESCA ocurre lo mismo, sino es que más. La ESCA nace con una idea de mejorar las cosas que ya se habían hecho en el Plan Puebla Panamá pero sin considerar a México ni a Colombia. El problema fue, en mi percepción personal, que los países nunca se vieron trabajando juntos, ni tampoco creyeron realmente en que la ESCA pudiera aportar algo para resolver los problemas. Eso mismo pensó la cooperación que apoyó a la ESCA pero ahí tenemos a USAID que tiene el programa regional CARSI que se parece mucho a la ESCA pero ejecutado fuera de la institucionalidad regional.

Los países siguieron actuando individualmente y la cooperación se avocó a las relaciones bilaterales, cansados quizás de la burocracia del SICA y de no tener resultados. Además la ESCA no consideró a cada país, pero llegó un momento que los países reclamaban esas diferencias, por ejemplo República Dominicana que no era miembro pleno cuando se formuló la ESCA, quería gozar de la misma cooperación y beneficios también tenían problemas de narcotráfico pero los cooperantes tenían claras sus prioridades y líneas y en algunos casos no incluían ni a Belice ni a República Dominicana.

Por otro lado tampoco se aseguraron de contar con los apoyos para los 4 componentes. A la fecha lo más funcionó (y por funcionó voy a entender específicamente que tenían financiamiento y no por sus resultados) fueron los componentes de prevención social de la violencia hacia las mujeres (básicamente era hacia las mujeres) y el componente de fortalecimiento institucional que se enfocaba mucho en policías y ministerios públicos pero ni combate al delito, ni reinserción, rehabilitación y seguridad penitenciaria tenían fondos. Tuvimos a los compañeros que coordinaban dos o tres años ahí pero no había más fondo que para su salario ni lograron despegar ni dinamizarse acciones.

La gente no conoce la ESCA porque tampoco había estrategia de difusión clara, ni mecanismos para visibilizarlo. Recordemos que ante el tema de seguridad y medidas que se toman ha habido desde siempre mucho recelo, sumen eso en ocho países, la difusión de la estrategia no era fácil.

10. ¿Cree que los países del Triángulo Norte de Centroamérica han buscado una verdadera articulación respecto al alcance de los objetivos de la Estrategia de Seguridad de Centro América o cada quien va por su parte?

No, no lo han logrado, además por lo que ya decía no podían actuar solo tres países cuando ya por mandato estaba establecida que la

ESCA debía ejecutarse de igual manera en los ocho países. Ahí creo que fue también que la cooperación ha optado por trabajos bilaterales o subregionales como la Alianza para el Progreso que es del Triángulo Norte.

11. ¿Las políticas implementadas en los tres países del Triángulo Norte de Centroamérica lograrán mejorar la situación o nos dirigimos hacia algo peor?

Es difícil saberlo o asegurarlo. Creo que no vamos a esperar cambios positivos si actuamos de la misma manera. La ESCA no resultó, no dio los frutos esperados y demostró que tampoco podemos trabajar juntos en algo tan básico como la seguridad. Creo que hay que repensar las políticas y las voluntades, estos temas como muchos en la política se mueven por voluntades y por compromisos personales de los funcionarios y titulares. Creo que habría que sensibilizar mucho, convencer de la importancia de trabajar en equipo, luego que eso se materialice en convenios claros y agendas pero que se les dé seguimiento.

12. ¿Cuáles son los obstáculos para que las estrategias conjuntas en el Triángulo Norte de Centroamérica no den los resultados esperados o funcionen de manera eficaz?

No hay voluntad ni compromiso político, eso es lo fundamental, si yo como Presidente y Alto Mandatario le digo a mi gabinete que la ESCA es prioridad para nosotros, nombro un delegado nacional para verificar, asisto a las reuniones, doy seguimiento, etc. Creo que el resultado sería diferente a lo que hoy tenemos. Otra cosa es que existe mucho individualismo todavía. Seguimos creyendo que es mejor trabajar solos aunque en el discurso digamos que tenemos el espíritu de integración.

Por otro lado, no aprendemos de los errores, no monitoreamos, no evaluamos los resultados de lo que hemos hecho por eso seguimos repitiendo los mismos proyectos pero sin resultados. Si las estrategias se plantean desde el SICA todo es más lento, más caro y con menos resultados.

13. ¿Considera que al no integrarse en las estrategias del Triángulo Norte de Centroamérica, Nicaragua, Costa Rica y Panamá corren peligro de ser el refugio de narcotraficantes en la región?

Es probable, pero más allá de eso las estadísticas muestran que ellos también tienen esos problemas, entonces les conviene más trabajar en equipo.

14. Teniendo en mente que dentro del territorio mexicano operan los grandes capos de la droga ¿Debería México acercarse más a la región y apoyar al combate de este flagelo?

Sí debería, pero siempre los ojos de México están más enfocados al Norte que otra cosa. También deberían asumir su responsabilidad de la situación, al menos la parte que les toca a ellos. Tenemos el caso de los asesinatos, secuestros que sufren centroamericanos en México cuando viajan a Estados Unidos pero en ese hecho atroz tampoco como región hemos logrado exigirle a México un trato más digno, que investigue los casos, etc. Creo que aún no hemos entendido las ventajas que tendríamos al trabajar regionalmente y por eso es que seguimos tan desarticulados.

15. Considerando que los Estados Unidos de América es el mayor consumidor de estupefacientes del continente ¿Cree que están haciendo lo suficiente para combatir el narcotráfico en la región?

Definitivamente que no, no lo está haciendo. Pero tampoco nosotros se lo hemos exigido y deberíamos. Bien dicen que América Latina era el patio trasero de EEUU, no somos prioridad; nuestros problemas no lo son.

16. Conociendo que el Plan Colombia, es una estrategia que busca la reducción del narcotráfico con un agresivo programa de cooperación policial y militar y un marco de cooperación al desarrollo económico y social. ¿Cree que los Estados Unidos de América debería de cambiar de enfoque en el Triángulo Norte de Centroamérica y apoyar con una estrategia más parecida a la del Plan Colombia?

Lastimosamente no conozco en profundidad el plan Colombia ni sus resultados, por lo que no podría decir si es bueno o no. Al final más que asumir recetas ya hechas deberíamos buscar estrategias y medidas integrales, la gente no traficaría drogas si tuviera trabajo digno, si tuviera comida. Vemos el narco, el crimen organizado como problemas que se pueden atacar desde una sola vía, por eso es que no mejoramos, no se ha entendido que el problema somos nosotros, no lo que pasan o los carteles, aquí hay condiciones estructurales que permiten todo eso, mientras eso no cambie podrán venir políticas y estrategias y no van a funcionar. La historia nos ha enseñado eso.