

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



TRABAJO DE INVESTIGACION:

**LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD IMPLEMENTADAS POR EL GOBIERNO
COLOMBIANO, SU INFLUENCIA EN LAS RELACIONES CON LOS PAÍSES
CENTROAMERICANOS Y LOS EFECTOS PARA EL SALVADOR,
PERÍODO 2000-2010**

PRESENTADO POR:

JACQUELINE RAQUEL BONILLA PINEDA

NIRSA MELANY LEMUS SANDOVAL

LORENA ESTER MARQUEZ CALDERON

PARA OPTAR AL GRADO:

LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

SAN SALVADOR, EL SALVADOR, AGOSTO DE 2011

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTOR:

Ingeniero Rufino Quezada

VICE RECTOR ACADEMICO:

MSc. Miguel Ángel Pérez

VICE RECTOR ADMINISTRATIVO:

MSc. Oscar Noé Navarrete

SECRETARIO GENERAL:

Licenciado Douglas Vladimir Alfaro Chávez

FISCAL GENERAL:

Dr. René Madecadel Perla Jiménez

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO:

Dr. José Humberto Morales

VICEDECANO:

MSc. Oscar Mauricio Duarte Granados

SECRETARIO:

Lic. Francisco Alberto Granados

ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

DIRECTOR DE LA ESCUELA:

MSd. Jorge Alberto Aranda

COORDINADOR DEL PROCESO DE GRADUACION:

MRI. Efraín Jovel Reyes

DIRECTOR DEL PROCESO DE GRADUACION:

Dr. Antonio Martínez Uribe

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE.....	i
INTRODUCCIÓN.....	iii
JUSTIFICACIÓN.....	vii
OBJETIVOS.....	ix
CAPITULO I. EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL.....	1
A. EL CRIMEN ORGANIZADO	
1. Antecedentes.....	4
2. Características.....	6
3. Evolución.....	8
B. EL ROL DEL ESTADO EN EL COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO.....	10
1. Democracia y Seguridad ciudadana.....	13
C. EL ROL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LA SEGURIDAD INTERNACIONAL.....	16
1. OEA.....	17
2. SICA.....	18
3. BID.....	20
4. BANCO MUNDIAL.....	20
5. ONU.....	22
D. LA REDEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD EN EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL.....	23
CAPITULO II. LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD DE COLOMBIA Y SU INFLUENCIA EN CENTROAMÉRICA.....	25
A. PLAN COLOMBIA: estrategia de combate a la inseguridad y la lucha contra el Crimen organizado.....	27
B. ASPECTOS GENERALES DE LA CRIMINALIDAD EN CENTROAMERICA.....	33
1. Crimen Organizado en Colombia y su relación con Centroamérica	37
a. Crimen Organizado en El Salvador.....	40
C. ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD EN LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN CENTROAMÉRICA.....	42

1.	Tratado Marco sobre Seguridad Democrática en Centroamérica.....	44
	a. Contenido.....	46
	b. Comisión de Seguridad.....	51
2.	Iniciativas del Triangulo Norte para enfrentar al narcotráfico y crimen organizado.....	53
CAPITULO III. LOS EFECTOS DE LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD REGIONAL EN EL SALVADOR.....		58
A.	INFLUENCIA GENERADA POR LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD DE COLOMBIA EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD IMPLEMENTADAS EN CENTROAMERICA Y EL SALVADOR EN COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO.....	60
	1. Militarización de la seguridad pública.....	63
B.	LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD DE EL SALVADOR.....	66
	1. Período 2000 - 2004. Ley Antimaras y Plan Mano Dura.....	69
	2. Período 2004 – 2009. País Seguro y Plan Súper Mano Dura.....	73
C.	ESTRATEGIAS Y MECANISMO IMPLEMENTADOS PARA EL COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO EN EL SALVADOR EN LA GESTION DEL GOBIERNO DE MAURICIO FUNES.....	76
	1. Políticas públicas y marco legal sobre delincuencia y seguridad en El Salvador.....	80
	a. Estrategia Nacional.....	82
	b. Áreas en las que se ha enfatizado trabajar las Estrategias de seguridad en El Salvador.....	83
	c. Efectividad en el combate a la delincuencia y al crimen organizado.....	84
CONCLUSIONES.....		90
RECOMENDACIONES.....		92
BIBLIOGRAFÍA.....		94
ANEXOS.....		106
Anexo 1. Mapa mundial de las nueve grandes mafias		
Anexo 2. Países que han ratificado la Convención de Palermo		
Anexo 3. La Convención de Naciones Unidas Contra La Corrupción		
Anexo 4. Países de América latina y el Caribe que han ratificado la convención de Naciones Unidas contra la Corrupción		
Anexo 5. Consideración Metodológica sobre el Índice de percepción de la Corrupción		
Anexo 6. Tasa de Homicidios por cada 10,000 Habitantes. El Salvador, 1965, 1995, 2002-2007		
Anexo 7. Costos económicos de la violencia en El Salvador		
Anexo 8. Comparación de definiciones jurídicas de crimen organizado		
Anexo 9. Comparación de homicidios por municipios en El Salvador 2009-2010		
Anexo 10. Protocolo de proyecto de investigación		

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de graduación cuyo título es “Las estrategias de seguridad implementadas por el gobierno colombiano, su influencia en las relaciones con los países centroamericanos y lo efectos para El Salvador. periodo 2000-2010”, tiene como objetivo central el análisis de las influencias generadas por Colombia , que han dado pie de las estrategias implementadas en la región centroamericana y El Salvador en el combate al crimen organizado.

A lo largo del desarrollo se pretende plantear como actualmente los Estados centroamericanos se enfrentan a desafíos sin precedentes en materia de seguridad, ya que debido a la naturaleza transnacional del crimen organizado, Centroamérica por su posición geográficamente estratégica y sumándole la alta capacidad de penetración económica y logística del crimen organizado, se ha convertido en un puente principal de movilización de drogas ilegales y tráfico ilícito de armas, esto como consecuencia de la interacción de complejos factores de naturaleza política, social y económica, partiendo que la región ha experimentado en los últimos años un incremento sustancial en los niveles de criminalidad los cuales pueden verse reflejados en los elevados índices de violencia, por lo que hoy en día posee los niveles más altos del mundo. En este contexto se analiza a partir de la situación en que se encuentra la región centroamericana y más específicamente el Estado de El Salvador frente a la sensación de inseguridad que se vive dentro de los Estados que conforman el istmo, situando en el medio al crimen organizado y la narcoactividad como unas de las principales amenazas para la seguridad pública de los ciudadanos de cada Estado.

En el primer capítulo se estudia el tema del crimen organizado y la seguridad internacional, a partir de como el crimen organizado se ha convertido en uno de los temas principales en materia de seguridad internacional en la medida que el proceso de globalización impulsó la interacción entre lo local y lo global. Por lo anterior, se plantea como esta interacción afecta la seguridad de los Estados.

Al mismo tiempo, se busca dar un preámbulo de las acciones del crimen organizado, presentando antecedentes, características y la forma en cómo evoluciona, hasta llegar a representar una de las mayores amenazas para los Estados en el continente latinoamericano y más específicamente en Centroamérica.

En este sentido, se plantea como se ve el Estado ante la magnitud del problema y la dificultad que presenta al mismo para solventar problemas de inseguridad y como el crimen organizado ha erosionado la capacidad del Estado como tal para hacerle frente. También se expone el papel que juegan los organismos internacionales tomando en cuenta las iniciativas en el combate al crimen organizado y narcotráfico. Por otro lado, se plantea la redefinición de la seguridad internacional; de cómo fenómenos como el crimen organizado, irrumpen con violencia en el escenario internacional.

En el segundo capítulo se pretende analizar el tema de las estrategias de seguridad de Colombia y la influencia que estas han tenido para la región centroamericana en el combate al crimen organizado y el narcotráfico, tomando en cuenta el manejo que Colombia le da a esos dos problemas de inseguridad desde finales de los años noventas cuando el Estado colombiano comenzó a lanzar políticas de seguridad. A la vez, se examinan aspectos generales de criminalidad en Centroamérica y como se ve afectada la región, a raíz que se encuentra entre países productores y consumidores de droga, extremo que la ha convertido en zona de tránsito para el tráfico de mercancías ilícitas, lo que ha generado que hayan cada vez mas grupos de criminalidad organizada que buscan establecer nuevos centros para sus operaciones aprovechando la debilidad institucional de los Estados Centroamericanos; debido a este fenómeno los Estados se han visto en la necesidad de implementar Estrategias de seguridad que ya han sido adoptadas por los Estados de Colombia y México; dichas políticas están enfocadas para minimizar ciertos déficits institucionales de los que adolecen algunos países de la región y que les han impedido hacer frente adecuadamente a ese fenómeno, que viene a sumarse al problema conformado por las pandillas o maras que desde hace varios años operan en el territorio.

En este contexto, se puede observar como estrategias implementadas en otros Estados han servido de modelo adaptándose de alguna manera a cada realidad,

actualmente se han puesto en práctica medidas estratégicas de combate al crimen organizado en Centroamérica, estrategias que han sido retomadas de estrategias implementadas en países como Colombia para hacerle frente a las organizaciones criminales y de narcotraficantes que operan en la región. Tales medidas han dado origen a una serie de estrategias que a la vez han sido apoyadas y promovidas por organismos internacionales y regionales que den soluciones a la criminalidad que se vive.

Por último, en el tercer capítulo se analizan los efectos que ha tenido las estrategias de seguridad para El Salvador en las políticas de seguridad adoptadas dentro de la administración del gobierno de Mauricio Funes, políticas las cuales han tenido como fuente de inspiración en estrategias regionales y acuerdos tomados en cumbres y conferencias desarrolladas a nivel centroamericano mismas que han tomado como modelo estrategias colombianas implementadas anteriormente; dentro de esas políticas en las cuales ha sido influenciada la región Centroamericana y El Salvador, se plantean el proceso de militarización de la seguridad pública, la propuesta de creación de un impuesto a la seguridad; la cual se acaba de aprobar en Honduras.

Al mismo tiempo, se plantea como la seguridad ciudadana se ha vuelto para el Estado salvadoreño una necesidad a solventar desde administraciones anteriores de derecha hasta la actual administración de izquierda; pero siempre con el denominador común de medidas represivas al crimen organizado, narcotráfico y criminalidad

Finalmente la implementación de estas estrategias se agrega a los esfuerzos que el Estado Salvadoreño adopta para combatir el crimen organizado y narcotráfico a través de la creación de leyes y planes que incluyen estrategias de militarización de la seguridad públicas, los planes represivos de la delincuencia, el impuesto a la seguridad y demás tendientes a surgir.

En ese sentido, la influencia de las acciones tomadas por Colombia en el combate al crimen organizado en El Salvador ha sido únicamente en el fortalecimiento de las capacidades de inteligencia, militares y de apoyo a la reforma de las estructuras policíacas para adaptarlas al combate de las organizaciones criminales, mas no con medidas entorno a la seguridad ciudadana, que revelen logros evidentes al problema y que garanticen al desarrollo de la población en todos sus ámbitos y no solamente

destinando mas recursos del Estado a solventar el problema de la inseguridad por medio de la militarización; descuidando así otros aspectos sociales integrales, como la salud, educación, empleo, prevención del delito, reinserción etc.

La investigación será de tipo descriptiva en el capítulo I y II, pues se pretende describir los antecedentes y evolución del crimen organizado, además de cuál es el rol del estado en lo que respecta a la elaboración de iniciativas de combate a la inseguridad y la lucha contra el crimen organizado, asimismo de las estrategias de seguridad del triangulo norte para enfrentar el crimen organizado en su relación con Colombia y en lo que concierne al Plan Colombia y Medellín no dejando de lado el papel de las instituciones internacionales en la seguridad internacional.

En el Capítulo III, la investigación será de tipo exploratoria, ya que estará basado en una serie de entrevistas que se les realizara a especialistas en la materia de seguridad y combate al crimen organizado, para la recolección de información que nos permitirá obtener nuevos datos y elementos que puedan conducir a formular con mayor precisión y análisis, los efectos que las estrategias de seguridad generan dentro de las políticas públicas de El Salvador

JUSTIFICACIÓN

La seguridad ha sido desde siempre una de las funciones principales de los Estados indudablemente, con la evolución de los Estados autoritarios hacia los Estados democráticos ha ido evolucionando también el concepto de seguridad.

Debido a la naturaleza transnacional del Crimen Organizado, los Estados ven la urgente necesidad de diseñar e implementar estrategias de seguridad relativas al combate del crimen organizado transnacional en sus diversas manifestaciones, pero estas deben ser coherentes con las distintas realidades y necesidades de cada Estado.

No es posible enfrentar con éxito los problemas de inseguridad de un Estado, si las autoridades políticas no relacionan diagnóstico y estrategia para la acción en conjunto con los demás Estados.

Ya que el crimen organizado y el narcotráfico constituyen una amenaza contra el Estado y la seguridad en virtud de que, su desarrollo requiere de la diversificación de los centros de producción, la multiplicación de las rutas de abastecimiento, la ampliación de los mercados actuales y la búsqueda de nuevos centros de distribución y venta; los gobiernos deben buscar alianzas estratégicas de seguridad que apunten a alinear a los múltiples actores con las prioridades identificadas, integrar y complementar los esfuerzos regionales, que faciliten la coordinación interinstitucional y la gestión de los recursos financieros de forma mancomunada.

Debido a eso, es importante tener clara la visión de que el combate al crimen organizado y narcotráfico no puede ser aislado, debe tener un trabajo estratégico de integración y cooperación.

La unión de países como México, Colombia y Centroamérica, en la lucha contra el crimen organizado y narcotráfico se ha convertido en una prioridad en la agenda política de los gobiernos.

Los países están enfrentando una situación de carácter epidémico. Por lo que es necesario producir una profunda reforma a los sistemas de seguridad, justicia y prisiones; capaz de dar respuestas integrales al problema de la violencia y la inseguridad.

Las amenazas afectan simultáneamente a más de un Estado y requieren de acciones conjuntas.

La toma de decisiones internacionales para acabar con este problema a través del intercambio de información, expertos, tecnologías, buenas prácticas, experiencias exitosas, asesoramientos en temas de seguridad junto a estrategias para el combate y la prevención del delito, acuerdos bilaterales y multilaterales constituyen alianzas estratégicas para mantener el equilibrio económico, social y político en la Región.

OBJETIVOS

Objetivo General:

- Determinar la influencia de las Estrategias de Seguridad implementadas por Colombia en el combate al crimen organizado y narcotráfico.

Objetivos Específicos:

- Identificar cuáles han sido las estrategias de seguridad colombianas que han servido como iniciativas en el combate al crimen organizado y narcotráfico de los países Centroamericanos.
- Analizar las diferentes estrategias y mecanismos implementados para el combate al crimen organizado en El Salvador en los diferentes periodos presidenciales.

CAPITULO I

CRIMEN ORGANIZADO Y SEGURIDAD INTERNACIONAL

En este primer capítulo, se plantea el panorama político internacional desde el contexto de la seguridad internacional y el crimen organizado, partiendo de sus antecedentes, características y su evolución. Por otra parte se aborda el papel que juega el Estado en el combate al crimen organizado y el rol de los organismos internacionales en la seguridad internacional en los albores del siglo XXI, donde la seguridad es entendida como ausencia de amenazas al Estado y constituye el centro de prioridad de la política internacional, dentro de la cual se presentan nuevas definiciones de crimen organizado.

El Crimen Organizado se ha convertido en uno de los temas principales en materia de Seguridad Internacional, en la medida en que el proceso de globalización que impulsa la interacción entre lo local y lo global, le ha permitido aprovecharse y lucrarse, interfiriendo principalmente en la seguridad económica y política de algunos Estados.¹

Detectar esta amenaza criminal, ha generado una reacción por parte de los Estados, la cual ha permitido que se creen instrumentos jurídicos que contrarresten el problema.

Por lo que definir el crimen organizado es una tarea compleja. Se ha señalado que el crimen organizado existe para proveer bienes y servicios ilegítimos que el público demanda, o bien que el crimen organizado provee bienes y servicios tanto lícitos como ilícitos, pero de manera ilícita.²

Es decir, la perspectiva de una definición comprensiva es bastante compleja; de hecho Naciones Unidas tiene una importante definición de carácter estipulativa, es decir, se define taxativamente. Se destacan diversos elementos factuales (más de 3 personas, estructurado, con permanencia temporal, con penas de más de 4 años, con la búsqueda de ánimo de lucro). Esta fue la forma que encontró la Convención de Palermo para

¹ Laverde Camargo, Sol Francis, (2009), *Crimen organizado y seguridad internacional: reflexiones acerca de la Mafia Siciliana desde 1980*

² Rojas Aravena, Francisco (2006), *El Crimen Organizado Internacional: Una Grave Amenaza a la Democracia en América Latina y El Caribe*, II Informe del Secretario General de FLACSO.

alcanzar un consenso y superar el *impasse* de tener una definición idéntica aceptada por todos los Estados.

Desde la perspectiva de Naciones Unidas, el crimen organizado transnacional se constituye en una amenaza global que posee una gravitación muy importante a escala planetaria. La perspectiva con la cual se analizó las amenazas es que estas se encuentran interrelacionadas en el marco de la globalización y pueden reforzarse mutuamente.

En tal sentido es necesario generar propuestas capaces de enfrentar cada una de ellas en un marco global interrelacionado.

El informe del Presidente del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, Anand Panyarachun, en relación con el carácter global de las amenazas, la vulnerabilidad mutua que generan en relación con el Crimen Organizado transnacional señaló en uno de sus párrafos, la delincuencia organizada transnacional coadyuva a muchas de las más graves amenazas a la paz y la seguridad internacionales.

La corrupción, el tráfico ilícito y el blanqueo de dinero contribuyen a debilitar el Estado, e impiden el crecimiento económico y socavan la democracia, creando así un entorno que hace posible el conflicto civil. Resulta particularmente preocupante la posibilidad de que grupos delictivos organizados proporcionen armas nucleares, radiológicas, químicas o biológicas a los terroristas.

La delincuencia organizada, socava también las actividades de mantenimiento de la paz y alimenta muchas guerras civiles mediante el tráfico ilícito de armas pequeñas y productos básicos de zonas de conflicto.

Desafortunadamente el conjunto de la Comunidad Internacional ha visto aparecer estas nuevas amenazas cada vez más violentas, que se esparcen con mayor rapidez y que han producido el aumento de actos ilegales o ilegítimos que son difíciles de neutralizar debido a su naturaleza e interconexión global.³

Como ya se ha señalado, la globalización generalmente asociada a aspectos tecnológicos y comerciales posee efectos multiplicadores sobre los más diversos fenómenos de la agenda política, social y ambiental del mundo entero.

La existencia de un "mundo en red" se ha vuelto cada vez más preponderante, tanto para el diagnóstico como para el diseño de políticas en los más diversos campos, y ello incluye a los temas relativos a la seguridad y las amenazas a la paz y la estabilidad.⁴

La complejidad del crimen organizado, se ha incrementado hasta llegar a convertirse en una "amenaza transnacional" presente en la agenda internacional. La dificultad de dar solución a este problema, llevó a los Estados a concertar una serie de tratados y a formar organismos multilaterales para coordinar las políticas tendientes a combatirlo.

En el marco de Naciones Unidas se han aprobado toda una serie de convenciones relacionadas con el crimen organizado, y estas son las siguientes: la Convención sobre el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional⁵ y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Etc.

³ Milian Hernández, Jairo (2008), *El crimen organizado en América Latina y el Caribe: Amenazas y Perspectivas*, México, Fundación Friedrich Ebert.

⁴ Ídem, pag.2

*Obliga a las partes contratantes a penalizar como delitos graves todos los aspectos relacionados al tráfico: cultivo, fabricación, transporte, almacenamiento, venta, posesión, lavado de dinero, etc.

⁵ Con sus tres Protocolos: Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por tierra, mar y aire; y el Protocolo contra la Fabricación y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y municiones.

E. EL CRIMEN ORGANIZADO

1. ANTECEDENTES

El Crimen Organizado es un fenómeno gestado a finales de la guerra fría, pero la noción de “criminalidad organizada” empezó a ser utilizada en el lenguaje de la legislación y de la jurisprudencia italiana, a mediados de los años setenta, frente a la extensión de secuestros de personas y el crecimiento de los grupos terroristas, en que se empiezan a dar regulaciones especiales, de tipo emergencial.⁶

Pero es especialmente en los años ochenta cuando la criminalidad organizada emerge como un sujeto político en el escenario italiano, al haber logrado la acumulación del “capital criminal”, bajo un proceso de apropiación de recursos públicos y valorización en el mercado político y económico de beneficios y métodos de actuar provenientes del sector ilegal.

Es por ello que se hace común en Italia hablar de mafia o mafias, para denotar a las particulares formas de criminalidad organizada existentes en su territorio, como la Camorra napolitana, o la N´dranguetta calabresa, aunque el término mafia provenga de la más representativa, que es la mafia siciliana, también llamada Cosa Nostra.

En efecto, en los años de la guerra fría el protagonismo mundial lo lleva el terrorismo, principalmente de izquierdas; luego de la caída del muro de Berlín se inicia un período histórico caracterizado por el triunfo ideológico del capitalismo, y la consiguiente liberalización de los mercados. Esto le supone un renacer a la criminalidad organizada, pues el tinte mercantil de maximización de los beneficios, aprovechamiento de los adelantos tecnológicos, prevalencia del mercado le permitirá dar un salto cualitativo dentro de la comunidad internacional.

La transformación del Estado a fines de los años ochenta y durante los noventa del siglo XX, se centró en su democratización por la vía de las elecciones, las reformas del

⁶ Zuñiga Rodríguez, Laura, *Criminalidad Organizada, Derecho Penal y Sociedad. Apuntes para el análisis.*

Estado en los sectores de justicia, policía, inteligencia y fuerzas armadas, acciones que han sido insuficientes y que han prosperado lentamente; sin embargo el fenómeno de lo ilegal e ilícito ha avanzado a mayor velocidad, paralelamente a la apertura de las economías y por ende de las fronteras lo que ha favorecido al incremento de los negocios ilícitos a nivel mundial.⁷

Debido a esto, el crimen organizado es catalogado como un producto de la globalización y la apertura de mercados, más que del subdesarrollo. El atraso de amplias zonas rurales, su falta de comunicación y la ausencia del Estado es un factor que contribuye, pero que no explica la gestación del crimen organizado.

Igualmente, la demanda de cocaína en Estados Unidos y Europa, así como los amplios mercados de armas ilegales, alimentan al narcotráfico y la violencia social. En este sentido, el incremento de la delincuencia común y del crimen organizado tiene vasos comunicantes, pero está más asociado a una transición incompleta hacia la democracia, la debilidad del Estado de derecho y la tardanza en la instrumentación de la reforma del Estado en el sector seguridad.⁸

Como se menciono anteriormente, el crimen organizado existe para proveer bienes y servicios ilegítimos que el público demanda, o bien que el crimen organizado provee bienes y servicios tanto lícitos como ilícitos, pero de manera ilícita. Es decir, la perspectiva de una definición comprensiva es bastante compleja; de hecho Naciones Unidas tiene una importante definición de carácter estipulativa, y por ello se define taxativamente. Se destacan diversos elementos factuales (más de 3 personas, estructurado, con permanencia temporal, con penas de más de 4 años, con la búsqueda de ánimo de lucro). Esta fue la forma que en la Convención de Palermo se definió el crimen organizado, para alcanzar un consenso y superar el impasse de tener una definición idéntica aceptada por todos los Estados.

⁷ Benítez Manaut, Raúl, *La nueva seguridad regional: Amenazas irregulares, crimen organizado y narcotráfico en México y América Central*.

⁸ Dammert, Lucía (2007), *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*, Ecuador, FLACSO.

Lo central en el crimen organizado, además de su compleja organización y redes de articulación, probablemente radique en dos características: la primera está referida a la amenaza o el uso de la fuerza para sus actividades; y la segunda es el uso de la corrupción como instrumento principal para erosionar las capacidades del Estado y aumentar la impunidad de sus acciones.

2. CARACTERÍSTICAS

El crimen organizado produce distintos tipos de daños sobre los individuos, las comunidades, donde el elemento de intimidación es particularmente significativo y la violencia se incrementa de mano de las mafias y “señores de la guerra locales”, expresándose en fenómenos sociales como las maras o pandillas juveniles, que actualmente constituye una de las principales amenazas a la paz interior en los países del norte de Centroamérica, así como también produce daños en las instituciones y la instauración de la democracia.⁹

Es por ello que del crimen organizado se pueden destacar los siguientes aspectos característicos¹⁰:

1. El crimen organizado no es ideológico, aunque para alcanzar sus objetivos puede perseguir algunos fines políticos; no busca el poder político como tal. Es decir, no hay un crimen organizado que sea el partido del narco estado o del partido de los roba carros, sino que buscan incidir sobre el Estado, pero no tomar el poder por sí mismos. Lo que buscan es tener, en un contexto de estabilidad, formas de influencia que les permitan un marco de impunidad para desarrollar su acción. En este sentido, el crimen organizado se diferencia del terrorismo. El terrorismo busca objetivos políticos por medio del terror.

⁹ Rojas Aravena, Francisco (2009), *Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina, Políticas Sobre Seguridad Regional*. FLACSO.

¹⁰ Rojas Arevena, Francisco (2006), *El Crimen Organizado Internacional: Una Grave Amenaza a la Democracia en América Latina y El Caribe*. FLACSO.

2. El crimen organizado posee una estructura jerárquica; hay una autoridad que define y planifica los objetivos. Estas estructuras de mando han adquirido cada vez mayores grados de flexibilidad. Los carteles de la droga en los distintos países de América Latina en la medida en que se ha logrado apresar a sus principales cabecillas, se han dispersado y fragmentado en forma considerable, generándose un segundo y tercer nivel de nuevos mandos de autoridad para continuar con las actividades ilícitas, lo que hace más compleja la tarea de represión.

En cierto sentido, se puede afirmar que, dada la dimensión y gravitación de estos ilícitos se mantienen como una actividad continua y permanente independientemente que vayan "cayendo" distintas personas y mandos.

3. El crimen organizado posee una fuerte cohesión interna. El mayor grado de cohesión o las restricciones para romper con esta asociación ilícita se vincula a la violencia; es la violencia y el uso de la fuerza o la amenaza de ella uno de sus elementos característicos. Entre los aspectos que tienden a otorgar un mayor grado de cohesión se encuentran los de carácter étnico, o bien el origen de los integrantes (sea este familiar o territorial). El lugar de origen genera una perspectiva de cohesión, de complicidad, de lazos de confianza importantes. El crimen organizado tiene una fuerte auto identificación, busca desarrollar una alta dosis de credibilidad, para de esta forma poder intimidar.
4. El crimen organizado es una empresa ilegal, aunque por lo general estas empresas o asociaciones ilegales lo que hacen es penetrar negocios legítimos. La corrupción es un elemento central que explica este fenómeno. A la vez es fundamental comprender la forma en que actúa la corrupción y como esta se expresa particularmente frente a la institucionalidad del Estado y de la sociedad.
5. El crimen organizado se articula en forma jerárquica y se especializa. En estudios recientes se indica, por ejemplo que los carteles mexicanos de drogas, que son los que controlan las principales cadenas de distribución y el ingreso de la droga a los Estados Unidos, están comprando directamente y al por mayor, la droga en Colombia.

Es decir, existen almacenes de aprovisionamiento en Colombia en donde los distintos carteles entregan esta droga, allí es comprada y luego llevada a los grandes centros de consumo, fundamentalmente por tierra y mar. En la medida en que se han desarrollado políticas de radares y de sistemas de control aéreo, se estima que en la actualidad el 60% de la droga se mueve por medios terrestres y navales. Por lo tanto, es en este marco en donde el tráfico por Centroamérica y el Caribe, adquiere una gravitación mayor y tendrá un efecto muy importante en sus Estados y sociedades.

6. El crimen organizado produce distintos tipos de daños. Daños sobre los individuos, daños sobre las comunidades, los negocios, las instituciones y la democracia.

3. EVOLUCIÓN

El crimen organizado es crecientemente transnacional, lo que ha permitido la consolidación del crimen organizado como fenómeno de creciente preocupación para la opinión pública, los desarrollos de la tecnología de las comunicaciones y del transporte han permitido la mundialización de la economía, y han facilitado de manera no intencionada la expansión a nivel internacional de las grandes organizaciones criminales.

11

La transnacionalización del crimen organizado, es una consecuencia creciente de la globalización. En este marco el crimen organizado adquiere una gran sofisticación cuando accede al uso de tecnologías de punta, la ampliación del ámbito operativo de las redes criminales organizadas resultante de los procesos de globalización financiera y comercial, constituye un caldo de cultivo óptimo para el fortalecimiento de las acciones ilícitas. Dando como resultado que las organizaciones criminales operen internacionalmente con tanta solvencia y sofisticación como las empresas transnacionales, y pueden vincularse a éstas e incluso competir con ellas en áreas específicas del mercado.

¹¹ Resa Nestares, Carlos, *Evolución reciente de la delincuencia organizada transnacional en España*.

Y por ello se ha generado un nuevo modelo de delincuencia organizada, con tres diferencias fundamentales con fases anteriores del fenómeno: una operatividad a escala mundial, amplias conexiones transnacionales y, sobre todo, una capacidad novedosa de retar a la autoridad nacional e internacional, es lo que se denomina habitualmente como delincuencia organizada transnacional, un término que sirve para abarcar a diversas organizaciones que, no siendo monolíticas muestran grados sustancialmente mayores de colaboración que de enfrentamiento (Naciones Unidas 1994).¹²

El crimen organizado es un problema que por tradición había sido local o nacional, de orden público, y se ha transformado en una preocupación de ámbito mundial por su capacidad para poner en peligro la viabilidad de sociedades, la independencia de los gobiernos, la integridad de las instituciones financieras, el funcionamiento de la democracia y los equilibrios internacionales. Se trataría de un desafío cualitativamente diferente, menos aparente pero más insidioso, que no pretende subvertir el poder establecido sino ponerlo a su servicio.

Ya que el crimen organizado cruza las fronteras y sus acciones se relacionan con los distintos tipos de amenazas en redes de carácter global, para poder enfrentar esta nueva forma de criminalidad es necesario también tener y desarrollar una perspectiva y visión transnacional; esto significa coordinar políticas globales y locales. Siendo ese uno de los principales retos que poseen los Estados y todos los actores del sistema internacional que buscan enfrentar este flagelo.

Debido a que el crimen organizado controla una cantidad muy importante de dinero. Pues se calcula que entre quinientos mil millones y uno punto cinco mil millones de dólares fueron blanqueados en el año 2000, como parte de la acción del crimen organizado. La violencia y la intimidación ocupan un espacio que va más allá de las fronteras, ya que se puede asesinar a funcionarios que luchan en contra del crimen organizado en diferentes partes del mundo, quedando esos crímenes impunes.¹³

¹² Rojas Aravena, Francisco (2006), *El Crimen Organizado Internacional: Una Grave Amenaza a la Democracia en América Latina y El Caribe*, FLACSO.

¹³ PNUD, Informe sobre Desarrollo humano para América Central 2009-2010 (2007), *Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*.

El crimen organizado tiene un alto impacto sobre los negocios. Algunos de ellos son la piratería, el fraude y el impacto de ambos en la competencia y el comercio por lo que es muy difícil para un negocio legítimo poder competir con precios que aparecen como "subsidiados" o bien que no tienen que ver con la realidad de la producción.

Es por ello, que el crimen organizado tiene un objetivo esencialmente económico; sin embargo, para poder recibir esos recursos ocupa la extorsión y la violencia como instrumentos fundamentales, esta característica es la que representa el mayor peligro para las sociedades latinoamericanas y caribeñas. En efecto, si analizamos en forma comparada la evolución entre los años 1997 al 2003 sobre los homicidios en Centroamérica por cada cien mil habitantes observamos que, en el caso de Guatemala corresponde casi al 35%, en El Salvador al 36% y en Costa Rica aparece en el 7.2%.¹⁴

En la actualidad se tiende a vincular de manera errónea, en muchos casos, a las maras con otro tipo de delincuencia organizada. Las maras pueden tener vínculos transnacionales, pero de allí a señalarlas como prototerroristas es ir muy lejos y olvidar los factores socio-económicos y culturales que están en su génesis y desarrollo. Sin embargo la tendencia apuntaría a una mayor conexión con el crimen organizado.

B. EL ROL DEL ESTADO EN EL COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO

La capacidad del Estado en combate al crimen organizado, se ha visto opacada, en primer lugar, porque es claro que las soluciones que brinda para combatir el problema transnacional como Estado no son suficientes y se ha visto obligado a buscar apoyo ante una amenaza que ha vulnerado su institucionalidad, soberanía, gobernabilidad y seguridad nacional, pero sobre todo su capacidad como ente regulador de los problemas que afectan a la sociedad en aquellos Estados subdesarrollados o en vías de desarrollo.

Al hablar de rol del estado y de crimen organizado, es necesario darse cuenta que el crimen organizado transnacional como tal ha sido producto de la globalización mal dirigida, que dio origen o agravó los problemas globales que erosionan cada vez más la

¹⁴ Ídem, pág. 10

institucionalidad del Estado como: el terrorismo, la corrupción, el armamentismo y el narcotráfico es decir, la Seguridad de los Estados¹⁵.

El crimen organizado, en todas sus modalidades y más aún cuando se trata de grupos poderosos, no puede funcionar sin la complicidad y la corrupción de funcionarios públicos y de toda una clase política que, por complicidad o por inacción, dejó que avanzara la erosión del Estado¹⁶.

A la vez las acciones que el Estado toma para hacerle frente es coordinar estrategias para garantizar acciones que resguarden a la sociedad, y que busquen dar solución a los problemas; implementando planes integrales que refuercen las debilidades de la sociedad, con el fin de que el problema no se siga fortaleciendo. Pero generalmente fallan o no son suficientes, porque las acciones no son siempre integrales.

Estrategias destinadas a combatir al crimen organizado a través de la participación del ejército es necesaria, pero también necesariamente insuficiente y provisional, y constituye sólo una batalla dentro de la guerra, no sólo contra la delincuencia, sino a favor de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad nacional que tanto el Estado como los ciudadanos, no parecen terminar por asumir.¹⁷

El crimen organizado ha puesto en duda la capacidad del Estado, de actuar frente a la magnitud del problema; por encontrarse su base en las deficiencias de funcionamiento del mismo, para solventar necesidades de la población y brindar oportunidades duraderas de desarrollo humano.

Es por esto, que el crimen organizado al representar una amenaza sustrayendo porciones considerables de sus respectivos territorios del control efectivo del Estado, vulnera la capacidad estatal de asignar valores públicos y garantizar su vigencia a través de la ley y la coerción legítima; debilitando así distintas instituciones gubernamentales, donde el compuesto entre intereses políticos e ilícitos ha dado pauta a múltiples acciones de corrupción y deslealtad por parte de los funcionarios públicos.

¹⁵ Samper Pizano, Ernesto, *El salto global: retos de América Latina frente a la globalización*.

¹⁶ Sánchez, Georgina, *Crimen organizado en el siglo XXI: un desafío para el Estado y la democracia*.

¹⁷ Sánchez, Georgina, *Crimen organizado en el siglo XXI: un desafío para el Estado y la democracia*.

El crimen organizado, favorece el descrédito de los países subdesarrollados, ante la opinión internacional y en diversos momentos ha tensado sus relaciones con Estados Unidos, y finalmente el crimen organizado permite el asenso de los índices de violencia e impunidad delictiva, haciendo difícil la tarea del Estado de cumplir su función básica de garantizar la seguridad de los ciudadanos¹⁸.

En otras palabras haciéndolo incapaz de brindar a la sociedad gobernabilidad democrática definida como la capacidad de los gobiernos democráticos para implementar políticas que aumenten el bienestar político, social, y económico de un país¹⁹.

Los desafíos que el crimen organizado plantea al Estado y a la sociedad en términos de gobernabilidad, son considerables; al grado que en muchos países la criminalidad organizada ha sido ubicada, al menos en alguna de sus variantes, como una amenaza a la seguridad nacional, que requiere de respuestas extraordinarias por parte del aparato gubernamental. Adicionalmente, el proceso de globalización que ha experimentado el mundo de manera acelerada desde los ochenta, con las revoluciones en el transporte y las telecomunicaciones, le ha dado al crimen organizado un carácter trasnacional que aumenta su capacidad para generar ingobernabilidad²⁰.

El combate al crimen organizado por parte del Estado, puede reconocérsele como un problema de gobernanza y desarrollo, mas no deja de lado las estrategias tradicionales para la reducción del crimen y la aplicación de la ley. A la vez se debería enfatizar en la necesidad de estrategias que tengan como objetivo principal la prevención de largo plazo más que en la reducción inmediata. También los Estados podrían redefinir las estrategias implementadas actualmente enfocadas solamente en el servicio policial y la militarización; incluyendo estrategias integrales que contengan el fortalecimiento de la sociedad en educación, salud, solventando las necesidades ciudadanas para evitar el incremento en la criminalidad.

¹⁸ *El Estado en crisis: crimen organizado y política desafíos para la consolidación democrática*. Mercurio.

¹⁹ Ramos, Carlos G.; Briones, Carlos, *Gobernabilidad en Centroamérica: economía, gobernabilidad y democracia en El Salvador*.

²⁰ Chabat, Jorge, *El Estado y el crimen organizado trasnacional: amenaza global, respuestas nacionales*.

1. DEMOCRACIA Y SEGURIDAD CIUDADANA

El problema de la inseguridad en los Estados se ha ubicado en estos últimos años en el tope de las preocupaciones ciudadanas, desplazando incluso a los problemas de pobreza y desempleo, esto es preocupante por los efectos que causa y que golpea a la ciudadanía directa e indirectamente; “el incremento de los recursos que los Estados de América Latina deben destinar para paliar la violencia reduce la disponibilidad de fondos públicos para otras áreas clave como salud y educación, en especial, en contextos de restricción financiera”²¹, lo que obstaculiza el desarrollo de los Estados en crisis de violencia e inseguridad; en otras palabras, uno de los efectos indirectos de la inseguridad es el costo de oportunidad que supone asignar recursos a la prevención y el combate de la inseguridad ciudadana en vez de destinarlos a esferas relacionadas con el desarrollo humano.

Es por ello que la seguridad ciudadana se ha convertido en un problema muy serio en la mayoría de los países de la región. Con la globalización el crimen se ha vuelto transnacional, por lo que los países requieren impulsar su voluntad política y la cooperación si desean aumentar la seguridad de sus ciudadanos.

La seguridad ciudadana enfrenta los desafíos al orden público, político, social y económico generado por el crimen común, el crimen organizado transnacional, la violencia, el temor y la inseguridad, es por ello que la seguridad ciudadana enfatiza la protección de los individuos, de las comunidades locales y las instituciones democráticas de los desafíos internos y externos que los afectan.

Por esto, la seguridad ciudadana requiere de la participación de los gobiernos a nivel nacional, local y una visión amplia de la seguridad para enfrentar las raíces que causan la violencia.

La violencia derivada de la operación de la delincuencia organizada ha alcanzado en los últimos años, niveles cada vez más graves, que vulneran crecientemente la convivencia social y ponen en entredicho la vigencia de las instituciones del Estado²².

²¹ Álvarez, Alejandro. *Estado, democracia y seguridad ciudadana, aportes para el debate.*

²² *Estado, democracia y crimen organizado en México.* CIESAS.

Aunque la delincuencia no persigue objetivo político, su interés por influir en diversas instituciones políticas y de seguridad del país, vulnera evidentemente la calidad de la democracia de los Estados; es por ello, necesario que se analicen formas en que las tendencias actuales en la evolución de la delincuencia organizada, vulneran al Estado y la democracia, así como las posibles acciones que las autoridades y la ciudadanía pueden tomar para revertir la situación.

La democracia y seguridad ciudadana son dos variables que se han puesto en peligro con la forma de operar de el crimen organizado que involucra las bases de la sociedad, y que genera un profundo impacto en las estructuras del Estado y socava su habilidad para proveer servicios, proteger a las personas, mantener la confianza de los ciudadanos en el gobierno y la democracia así como para aplicación de la ley.²³

Además ante la debilidad estructural de algunos Estados, la falta de oportunidades económica para la población y la desigualdad que representa para el mismo; alimenta y fortalece la criminalidad.

Es decir, los factores socio-económicos de los países que brindan un terreno propicio para el desarrollo criminal, la pobreza y la desigualdad crean incentivos para que la gente busque en actividades ilegales el progreso social que no puede alcanzar a través de actividades legales. También abren el espacio para que los criminales se fortalezcan e incrementen su poder, al grado de crear relaciones de patronazgo con comunidades al tiempo que proveen de servicios básicos que el gobierno no puede ofrecer. A este peligro de perder soberanía, de tal forma, se enfrenta el Estado al crimen organizado.

El crimen organizado atenta contra la institucionalidad estatal, por lo que debilita la gobernanza democrática a través del incremento de la corrupción, el deterioro del Estado de Derecho; llevando a crear una atmosfera de exclusión social en donde se limita la participación política al ciudadano, perjudicando así la democracia; llevando a generar desigualdades en la sociedad, dando origen al crimen y la violencia.

²³ Martínez Duran, Angélica (2007), *El crimen organizado, el estado y la democracia Los casos de América Central y el Caribe*.FRIDE.

El crimen y la violencia involucra a sectores más vulnerables de la población; uno de ellos es la juventud, más que todo en la región centroamericana en donde se ve más frecuentemente el enlace entre crimen y juventud vinculados a pandillas juveniles o maras relacionado con el crimen organizado, vínculos que se han generado a través de los años por problemas arraigados como: conflictos armados, pobreza, desigualdad social, la falta de oportunidad en su mismo país y como en el extranjero que obligan a las personas a buscar alternativas de desarrollo que muchas veces son erróneas llevándolos a involucrarse en hechos delictivos y esto se da primeramente por deficiencia del Estado en solventar necesidades de la población.

La seguridad ciudadana enfrenta una creciente desestabilización, debido principalmente a que el conocimiento de las realidades locales, necesidades y cultura es esencial para diseñar y ejecutar políticas públicas y prácticas de la sociedad civil, destinadas a prevenir el crimen e incrementar la seguridad ciudadana.

Muchas ciudades poseen áreas invadidas por el crimen y la inseguridad. Gobiernos locales enfrentan dos alternativas: sucumbir a la violencia o recuperar las calles y espacios públicos para preservar la calidad de vida de sus habitantes, asumiendo nuevas responsabilidades a través de procesos de descentralización. Más aún, este proceso promueve la transparencia y rendición de cuentas por parte de las autoridades locales frente a sus comunidades.

La Seguridad Ciudadana, necesita brindar como elemento clave, seguridad transparente y responsable para constituir gobernabilidad democrática. Así, la seguridad ciudadana requiere de servicios públicos efectivos y eficientes que operen de acuerdo a principios de gestión, transparencia y responsabilidad de las autoridades civiles.

C. EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

El rol que juegan las organizaciones internacionales en la seguridad internacional, respecto al combate del crimen organizado transnacional, es el de promover estrategias que busquen combatir y prevenir el crimen organizado y el narcotráfico, para lo cual requieren coordinar estrategias en conjunto y que vayan acorde a las realidades de los Estados que viven bajo este flagelo.

Organismos como “La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC (por sus siglas en ingles), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, han comenzado a promover iniciativas a tal efecto de prevención y combate del crimen organizado; para lo cual se debe asegurar una mayor cooperación en este sentido”.²⁴ Dado el alcance transnacional y la naturaleza generalizada del crimen organizado y la corrupción, es crucial para las instituciones nacionales e internacionales, monitorear el éxito de las estrategias tendentes a la reducción del crimen de forma permanente.

Los diferentes actores de la comunidad internacional estudian la situación para trabajar de “manera coordinada dentro de sus respectivos mandatos y usar sus ventajas comparativas para movilizar el apoyo de actividades que contrarresten el crimen y la corrupción. Las actividades que pretenden realizar para la erradicación, prevención y combate se basan principalmente en cuatro áreas para la ayuda que son en la investigación, iniciativas de diálogo, nuevas asociaciones, el trabajo con partidos políticos y asistencia electoral”.²⁵

²⁴ Duran Martínez, Angélica (2007), *El crimen organizado, el estado y la democracia Los casos de América Central y el Caribe*. FRIDE.

²⁵ Ídem, pág. 17

1. Organización de los Estados Americanos (OEA)

En el continente Americano, en la era de la globalización, la apertura de las fronteras nacionales, la disminución de las restricciones comerciales-financieras y la modernización de los sistemas de telecomunicaciones facilitan la expansión de la delincuencia organizada a nivel transnacional.

Debido a su geografía, y a una creciente cultura de la corrupción y a la dificultad de mantenerse a la par de los avances tecnológicos, los países de América Latina y el Caribe son particularmente vulnerables a todo tipo de actividades ilegales.

La OEA a través de su Secretaría de Seguridad Multidimensional, ha avanzado en el fortalecimiento de la cooperación en varios frentes de seguridad y en desarrollar políticas regionales y estrategias para abordar una serie de amenazas. La OEA también trabaja a través de diferentes vías, a fin de proveer la más completa y eficiente asistencia posible en seguridad. La Comisión de Seguridad Hemisférica es principalmente responsable de formular e implementar las estrategias y políticas de la OEA relacionadas con la seguridad de la región²⁶.

El objetivo es proveer asistencia técnica y legal a los Estados Miembros en su lucha contra el crimen organizado y sus manifestaciones. Asimismo, se busca promover programas de capacitación sobre el tema y facilitar la cooperación entre los Estados Miembros para fortalecer la lucha regional contra el crimen organizado.

Las vías de acción para hacerle frente al problema del crimen organizado se basan principalmente en los siguientes:

1. Comisión de Seguridad Hemisférica
2. Declaración sobre Seguridad en las Américas
3. Fomento de la Confianza y Seguridad
4. Fuerzas Armadas y Defensa
5. Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca

²⁶ Página de la Organización de los Estados Americanos: http://www.oas.org/es/temas/seguridad_multidimensional.asp

6. Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)
7. Catálogo de Informes de los Estados Miembros en Seguridad Hemisférica
8. Convención Interamericana contra fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA).

También la OEA se basa en la seguridad pública; el concepto de seguridad pública ha venido a ser entendido a partir de una perspectiva más compleja que en décadas pasadas²⁷.

Las amenazas de seguridad van más allá de la esfera militar tradicional para incluir problemas que tienen un impacto directo en la vida de las personas, como son la violencia de pandillas, el crimen cibernético, el tráfico ilegal de drogas, las armas de fuego, o de seres humanos.

La OEA trabaja en varios frentes para garantizar que los pueblos del Hemisferio estén protegidos de las numerosas amenazas del mundo moderno.

Los estados miembros buscan unificarse ante la tarea de disminuir las amenazas que ponen en riesgo la seguridad pública de los Estados. A pesar de los mecanismos de acción el organismo de Estados Americanos sigue teniendo nuevos desafíos ante el problema transnacional del crimen organizado que se ha convertido en uno de los principales problemas que afecta la región y que ha venido a evolucionar la agenda a tratar en el hemisferio.

2. Sistema de Integración Centroamericana (SICA)

La Estrategia de Seguridad de Centroamérica fue adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, durante su XXXI Reunión Ordinaria, celebrada en Guatemala el 12 de diciembre de 2007, con el objeto de contar con un instrumento regional idóneo, a fin de crear un ambiente de mayor seguridad para las personas y sus

²⁷ Página de la Organización de los Estados Americanos: http://www.oas.org/es/temas/seguridad_publica.asp

bienes, propiciar el desarrollo humano sostenible a través de las inversiones y actividades relacionadas con sus componentes, relativos a combate al delito, prevención de la violencia, rehabilitación reinserción y fortalecimiento institucional.²⁸

Ante el creciente carácter transnacional de las actividades del crimen organizado en los países del SICA y ante el aumento de la ola de violencia en la región, se ha hecho necesario revisar la Estrategia adoptada en el año 2007, involucrando en esta ocasión a todos los sectores de la sociedad en estrecha colaboración con la cooperación internacional, países e instituciones multilaterales.

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

Siendo el objetivo de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, dar seguimiento a las propuestas en materia de seguridad regional, sustentadas en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico ilícito de armas.

Ya que el crimen organizado y la narcoactividad originan gran parte de la violencia en Centroamérica, 79 mil personas han sido asesinadas en los últimos 6 años, 2 de cada 10, han sido víctimas de algún tipo de delito en el año 2008.

La región invierte anualmente más de 6,500 millones de dólares para luchar contra la inseguridad y la violencia que incluye efectos en la economía y el costo que tiene la pérdida de gran cantidad de vidas humanas. Las Principales Amenazas de la Seguridad en la Región son: a) Criminalidad y Violencia; b) Narcoactividad; c) Crimen Organizado; d)

²⁸ Comisión de Seguridad de Centroamérica

Maras y/o pandillas; e) Tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras; f) Desastres naturales; g) Calentamiento Global y Cambio Climático.²⁹

3. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El BID es el organismo multilateral de desarrollo pionero en apoyar a los países de la región de Latinoamérica y el Caribe en proyectos de seguridad y convivencia ciudadana. Y por ello ha puesto en marcha trece préstamos en seguridad ciudadana y múltiples programas con recursos no reembolsables a fin de diseñar y/o apoyar la implementación de importantes iniciativas en la región.³⁰

Debido a esto, apoya intervenciones en prevención de la violencia en sus programas de seguridad desde una perspectiva interinstitucional y multisectorial, catalizando y coordinando acciones estratégicas en diferentes ámbitos (educación, salud, infraestructura urbana, deporte, cultura, innovación en tecnologías para la seguridad, transparencia, etc.) para atender simultáneamente diferentes eslabones de la cadena de la prevención (prevención primaria, secundaria y terciaria).

Las nuevas intervenciones para atender la inseguridad ciudadana, paulatinamente han pasado de acciones basadas en el uso de la fuerza policial para recuperar el orden público a un modelo de intervención integral que abarca un conjunto de acciones adoptadas por el Estado y que buscan sincronizar esfuerzos para garantizar simultáneamente los derechos y libertades fundamentales de la población, a la vez de garantizar por la impartición del orden y justicia.

4. Banco Mundial (BM)

Actualmente el banco mundial se ofreció a brindar apoyo a toda política o programa en materia de seguridad en la región centroamericana dirigida a combatir el

²⁹ Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, Guatemala, 22 y 23 de junio 2011.

³⁰ Banco Interamericano de Desarrollo

crimen organizado y el narcotráfico. Partiendo que el crimen organizado y el narcotráfico afectan la economía de estos Estados en los que este problema se ha agudizado.

La violencia en la región es un asunto "muy importante" que trasciende fronteras y ha pasado a convertirse en una "problemática regional".

En este sentido, el Banco Mundial proporcionara su asistencia, a nivel regional, hacia cualquier programa enfocado al mejoramiento de esta situación en materia de seguridad.

La región centroamericana se ha convertido en una las zonas del mundo con las mayores tasas de homicidios, vinculado en su mayoría a la acción de los grupos de carteles del narcotráfico que trasiegan hacia Estados Unidos la droga que se produce en el sur continente.

El Banco Mundial recomienda más inversión social para disminuir la violencia en la región, según el informe "Crimen y Violencia en Centroamérica: un desafío para el desarrollo" presentado en Estados Unidos. Dicho informe revela estimaciones de los costos que genera la violencia y sus causas, además, recomienda más inversión en educación para reducir la pobreza. Los niveles de criminalidad y violencia no sólo tienen un costo humano y social, también representan un peligro para el desarrollo de los países, señalan los estudios del informe.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estima que la violencia representa un costo de un ocho por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de la región, si se incluye la inversión para la seguridad de los ciudadanos, procesos judiciales y el gasto que tiene el sistema de salud.

Asimismo, el Banco Mundial brinda ayuda y recomienda que para la reducción de los índices criminales, es necesario el fortalecimiento con iniciativas para la prevención del delito, invertir más en educación para disminuir los niveles de pobreza e impulsar el desarrollo de la juventud, así también, impulsar reformas al sistema judicial y de enfoques regionales para el combate al narcotráfico.

5. Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Las Naciones Unidas a través de La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, del inglés *United Nations Office on Drugs and Crime*) es una agencia de las Naciones Unidas que tiene por objetivo luchar contra las drogas y el crimen organizado transnacional. Este objetivo se lleva a cabo a través de tres funciones primarias: investigación, persuasión a los gobiernos para que adopten leyes contra el crimen y las drogas así como los tratados y la asistencia técnica a dichos gobiernos.

La globalización se ha transformado en un arma de doble filo, ya que las fronteras y los mercados abiertos han favorecido a los terroristas y criminales. Ante esto por su parte la UNODC exhorta a la comunidad internacional a aumentar los esfuerzos en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo.

Según la UNODC, Centroamérica es una región muy vulnerable para el crimen organizado debido a factores que van desde la falta de desarrollo y el flujo de armas hasta el alto porcentaje de jóvenes en su población.

Por la particular composición demográfica de América Central, donde la mayoría de la población tiene menos de 30 años, la creciente urbanización, la abundancia de armas y la situación geográfica privilegiada para el tránsito de droga con destino a Norteamérica, han generado un vertiginoso aumento de la criminalidad, que se extiende hacia el sur del istmo.

La UNODC insiste y ve la necesidad de fortalecer a los países para contrarrestar las acciones del crimen organizado. Hay que darle un enfoque regional a esta lucha, sobre todo se debe utilizar los instrumentos de desarrollo en la seguridad y establecer los lineamientos básicos de una lucha contra la criminalidad organizada.

D. LA REDEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD EN EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL

El mundo de las relaciones internacionales está en constante mutación, pues el cambio es un hecho consustancial al ser humano y a todas las actividades que emprende en el entorno que lo envuelve.³¹

La caída del muro del Berlín y el desmembramiento de la URSS simbolizaron un drástico cambio en la estructura de poder internacional, dando fin a la denominada Guerra Fría. No obstante, la conclusión de la misma no resultó ser la panacea para los males del globo.³²

Con el transcurrir del tiempo se pusieron de manifiesto las contradicciones de un mundo complejo, azotado por una multiplicidad de nuevas problemáticas. Y es por ello que surgen a la par de la globalización nuevos actores internacionales como organismos multilaterales, y estados que emergen tras el proceso de descolonización, y el desmembramiento del bloque soviético, corporaciones cuyos intereses y acciones penetran las fronteras interestatales, etc.

Diferentes fenómenos irrumpen con violencia en el escenario internacional, cabe destacar entre ellos la pobreza, la reivindicación de los desposeídos y oprimidos, el narcotráfico, el crimen organizado, la contaminación ambiental, las crisis financieras, el terrorismo y la proliferación nuclear. Todas estas temáticas no sólo se relacionan entre sí sino que su transnacionalización y el aumento de la interdependencia, hacen que afecten a la comunidad internacional en su conjunto.

Las Naciones Unidas organizó un Panel de Alto Nivel para analizar los riesgos, los desafíos y las amenazas en el Sistema Internacional³³, el cual pone de manifiesto la toma de conciencia en relación al nuevo sistema internacional.

³¹ Orozco, Gabriel (2006), *Problemas y Desafíos de la Seguridad en la Globalización*.

³² Avellaneda, Ma. Belén, *La nueva coyuntura internacional y sus desafíos*.

³³ Rojas, Aravena, Francisco (2006), *El Crimen Organizado Internacional: Una Grave Amenaza a la Democracia en América Latina y El Caribe*, FLACSO.

De esta manera la Guerra Fría no sólo imprimió su huella en los conflictos de la actualidad, sino que el fin de la misma suscitó nuevas amenazas y desafíos a la comunidad internacional.

A partir del fin de la Guerra Fría se inició un proceso donde los conflictos entre Estados disminuyeron a la vez que incrementaron los conflictos dentro de los Estados. La proliferación de conflictos en los cuales no existe una distinción entre lo civil y militar amenazan a la sociedad en su conjunto³⁴.

Es por ello que al concluir la Guerra Fría el enemigo tradicional y ubicuo se diluye, las amenazas toman formas múltiples y muchas de ellas se relacionan a fuerzas transnacionales como el terrorismo internacional, narcotráfico, y crimen organizado, más que a conflictos interestatales propiamente dichos. Las nuevas amenazas afectan principalmente a las personas, la población civil, sus valores e instituciones.³⁵

A manera de conclusión, se puede decir que, la presencia del crimen organizado se manifiesta con gran fuerza en el mundo. Definitivamente, el Estado está luchando, en medio de grandes dificultades, por incrementar el imperio de la ley y el Estado de Derecho lo que lo lleva al replanteo del rol de las fuerzas armadas, los servicios de inteligencia, las alianzas de seguridad colectiva y demás formas de cooperación para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

³⁴ Nye, Joseph (2010), *El poder militar, ¿se está volviendo algo obsoleto?*

³⁵ Documentos producidos por ONU respecto de *Problemas y peligros que plantea la delincuencia internacional organizada en distintas regiones del Mundo*, preparado para la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, realizada en Nápoles en 1994.

CAPITULO II

LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD DE COLOMBIA Y SU INFLUENCIA EN CENTROAMERICA

Este capítulo está dedicado al estudio del Plan Colombia como estrategia de combate a la inseguridad y la lucha contra el crimen organizado, así como también se presentan los aspectos generales de la criminalidad en Centroamérica, destacando el crimen organizado en Colombia y su relación con Centroamérica, así también el crimen organizado en El Salvador.

Finalmente se consideran las estrategias de seguridad en la lucha contra el crimen organizado en Centroamérica, enfocándonos en el Tratado Marco sobre Seguridad Democrática en Centroamérica y las iniciativas del Triangulo Norte para enfrentar al narcotráfico y crimen organizado.

El problema de la violencia en Colombia es una realidad que, como estiman algunos analistas, traspasa los límites de la denominada seguridad nacional y la seguridad ciudadana.³⁶

El conflicto interno que ha afectado al país por más de 50 años y que posee como una de sus principales características la inclusión de múltiples actores (grupos "guerrilleros", grupos de autodefensas y gobierno), ha afectado toda la estructura política, social y económica del país, perjudicando a todos los niveles de gobierno, instituciones y los colombianos, quienes en mayor o menor proporción, han visto amenazado algún ámbito de su seguridad.

En este sentido, el conflicto armado, se ha convertido en una de las principales causas de los problemas de seguridad ciudadana en Colombia, y por lo tanto las respuestas a la inseguridad ciudadana no han excluido intervenciones militares. Esta es la principal particularidad de Colombia en materia de seguridad ciudadana, ya que no solo

³⁶ Martin, Gerard; Ceballos, Miguel (2004), *Bogotá: Anatomía de una Transformación. Políticas de Seguridad Ciudadana 1995-2003*, Colombia.

involucra a grupos armados irregulares (civiles), sino que también incluye al ejército colombiano.³⁷

Por tanto, fenómenos agravados por este conflicto, como es el caso de la pobreza y falta de empleo, las poblaciones desplazadas, el narcotráfico, el terrorismo, las guerrillas urbanas, etc., son detonadores directos de altos índices de delincuencia y violencia en pueblos, ciudades y municipios del país.

A partir de los años noventa, el gobierno colombiano comenzó a lanzar políticas de seguridad, como la "Estrategia Nacional contra la Violencia" (1991), el "Programa Seguridad para la Gente" (1993), y más recientemente las políticas de "Seguridad Democrática y Consolidación de la Seguridad Democrática", correspondientes a los dos períodos de gobierno del presidente Uribe (2002 - 2007 y 2007-2010).

Por otro lado, cabe mencionar que se han hecho esfuerzos para que los gobiernos a nivel regional y local también estén involucrados en la tarea de enfrentar el problema de la violencia e inseguridad, uno de los mayores desafíos que enfrenta la región latinoamericana.

Pero Colombia no es el único afectado por sus altos índices de violencia y criminalidad, los países de América Central se enfrentan a desafíos sin precedentes en materia de seguridad. Consecuencia de la interacción de complejos factores de naturaleza política, social y económica.

³⁷ Rivas Gamboa, Ángela (2003), *Una década de Políticas de Seguridad en Colombia*. Fundación Seguridad y Democracia.

A. PLAN COLOMBIA: ESTRATEGIAS DE COMBATE A LA INSEGURIDAD Y LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

El crimen organizado se ha complejizado en América Latina, ya que la presencia de territorios donde la impunidad gobierna y el Estado se ha replegado es evidente en lugares tan diversos como el norte de México, el centro Colombiano y barrios de Río de Janeiro, Tegucigalpa y Lima, entre otros. La presencia física del crimen organizado con dominio territorial ha puesto en jaque la gobernabilidad de algunas naciones.³⁸

Debido a esto, Colombia padece de los problemas de un Estado que aún no ha sabido consolidar su poder, una falta de confianza en la capacidad de sus fuerzas armadas, policía y sistema judicial, de garantizar la permanencia del orden y la seguridad; una crisis de credibilidad en los distintos niveles y en las varias instancias de gobierno; y corrupción en la conducta de los sectores público y privado, todo esto ha fomentado y agravado por los efectos del narcotráfico, el cual, con sus vastos recursos económicos ha venido generando una violencia y corrupción indiscriminada.³⁹

A tal punto que han generado desconfianza entre los inversionistas extranjeros, hecho que ha sido uno de los mayores obstáculos en el camino hacia la modernización. La inversión extranjera es un elemento esencial en la generación de empleo y en el logro de una posición estable y próspera para Colombia en un mundo ahora globalizado.

Es por ello que, Colombia ha demostrado su indeclinable compromiso y ha sufrido grandes sacrificios en la búsqueda de una solución definitiva al fenómeno del narcotráfico, al conflicto armado, a las violaciones de derechos humanos y a la destrucción del medio ambiente ocasionada por los cultivos ilícitos de droga.

³⁸ Dammert, Lucía, *El desafío de la delincuencia en América Latina: Diagnóstico y respuestas de política*, Serie Estudios Socio / Económicos N° 40, Julio 2007.

³⁹ Economía Colombiana y Coyuntura Política, Editada por la Contraloría General de La Republica de Colombia.

Sin embargo, se debe de reconocer que veinte años después de la llegada de los cultivos de marihuana a Colombia, junto con un aumento en la producción de coca y amapola, el narcotráfico sigue creciendo en importancia como fuerza desestabilizadora; es una causa de distorsiones en la economía de Colombia, de una reversa en los avances logrados en la redistribución de tierras, una fuente de corrupción en la sociedad, un multiplicador de la violencia, y un factor negativo en el clima de inversión, siendo lo más grave de todo que sirve como fuente de los crecientes recursos de los grupos armados.⁴⁰

Aunque en la actualidad se destinan mayores recursos a la educación y a la prevención del crimen que en épocas anteriores, dando como resultado los niveles más altos de decomiso y expropiación de fondos y propiedades producto del narcotráfico. Pues recientemente, Colombia ha montado operaciones para destruir los laboratorios y redes de distribución.

Y es raíz de esto, que Colombia ha asumido el liderazgo en la lucha mundial contra las drogas, en sus enfrentamientos con los carteles, y a costa de las vidas de muchos de sus mejores ciudadanos. Hoy cuando el narcotráfico tiene una estructura más dispersa, más internacional y más oculta y que por ello es más difícil de combatir, el mundo sigue presentando nuevas estrategias de seguridad para combatir este flagelo.

Razón por la cual, el Gobierno Colombiano desarrollo el Plan Colombia, como una estrategia integrada para enfrentar los desafíos mas apremiantes que se plantean en el país, y que básicamente son promover el proceso de paz con los grupos guerrilleros, combatir la industria del narcotráfico, revivir su economía y fortalecer los pilares democráticos de la sociedad colombiana.⁴¹

El Plan Colombia fue implementado, durante el gobierno de Andrés Pastrana en 1999, y fue denominado como un Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado o Plan Colombia para la paz. Este es un acuerdo bilateral constituido entre los

⁴⁰ Informe presentado por el Comando General de las Fuerzas armadas Colombianas.

⁴¹ Castro Ayala, Luis Miguel (2001), *El Plan Colombia y las Consecuencias para la Seguridad Americana*, Colegio Interamericano de Defensa.

gobiernos de Colombia y Estados Unidos, que tiene como objetivos específicos el generar una revitalización social y económica, y además el terminar el conflicto armado y crear una estrategia antinarcoóticos.⁴²

El Plan cuenta principalmente con el apoyo del programa del gobierno estadounidense llamado, Andean Counterdrug Initiative (ACI) o "Iniciativa Andina Contra las Drogas" y recibe asistencia del Foreign Military Financing (FMF) o "Financiación para Fuerzas Militares Extranjeras" del Department of Defense's central counternarcotics account o Cuenta Central Antinarcoóticos del Departamento de Defensa de los Estados Unidos.

En dicho Plan los objetivos de Colombia y de los Estados Unidos difieren en algunos aspectos. Debido a que el principal objetivo del gobierno estadounidense es prevenir el flujo de drogas ilegales hacia los Estados Unidos, así como el ayudar a Colombia a promover la paz, el desarrollo económico que a la vez contribuye a la seguridad en la región andina.⁴³

En cambio el principal objetivo de Colombia es promover la paz, el desarrollo económico, incrementar la seguridad y terminar con el tráfico ilegal de drogas. Ambos han evolucionado de lo estrictamente antinarcoóticos de la guerra contra las drogas a incluir aspectos de la guerra contra el terrorismo, debido a que los grupos violentos y mafias utilizan el negocio de la droga para financiar la guerra.

El Plan cuenta con diez estrategias, que se basan principalmente en una estrategia económica que genere empleo, que fortalezca la capacidad del Estado para recaudar impuestos y que ofrezca una fuerza económica viable para contrarrestar el narcotráfico. Así como también, la expansión del comercio internacional, acompañada por un mejor acceso a los mercados extranjeros y de acuerdos de libre comercio que atraigan inversión extranjera e interna estos son factores claves en la modernización de la base económica y para la generación de empleo.⁴⁴

⁴² Plan Colombia, editado por la Presidencia de la Republica de Colombia.

⁴³ Plan Colombia para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado, editada por el Gobierno Colombiano.

⁴⁴ Plan Colombia para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado, editada por el Gobierno Colombiano.

Al mismo tiempo la implementación de una estrategia fiscal y financiera que adopte medidas severas de austeridad y ajuste, con el fin de fomentar la actividad económica y de recuperar el prestigio tradicional de Colombia en los mercados financieros internacionales.

Por otro lado también está la estrategia de paz que se enfoca en lograr acuerdos de paz negociados con la guerrilla con base en la integridad territorial, la democracia y los derechos humanos, y que además deban de fortalecer el estado de derecho y la lucha contra el narcotráfico.

La estrategia para la defensa nacional se fundamenta en reestructurar y modernizar las fuerzas armadas y la Policía, para que estos recuperen el estado de derecho, y proporcionen seguridad en todo el territorio nacional, en contra del crimen organizado y los grupos armados, y así proteger y promover los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Dentro del Plan también está la estrategia judicial y de derechos humanos, que tiene como fin el reafirmar el estado de derecho y para asegurar una justicia igualitaria e imparcial para todos, y al mismo tiempo que promueva las reformas ya iniciadas en las fuerzas militares y la Policía para garantizar que éstas cumplan con su papel en la defensa y respeto de los derechos y la dignidad de todos.

Además cuenta con una estrategia antinarcóticos, en asocio con los demás países involucrados en algunos o todos los eslabones de la cadena: la producción, distribución, comercialización, consumo, lavado de activos, de precursores y de otros insumos, y el tráfico de armas, para combatir todos los componentes del ciclo de las drogas ilícitas, y para impedir el flujo de los productos de dicho tráfico que alimenta la violencia hacia la guerrilla y otras organizaciones armadas.

A la vez también incluye una estrategia de desarrollo alternativo, que fomente esquemas agropecuarios y otras actividades económicas rentables para los campesinos y sus familias. El desarrollo alternativo también contempla actividades de protección ambiental que sean económicamente factibles, con el fin de conservar las áreas

selváticas y poner fin a la expansión peligrosa de los cultivos ilícitos sobre la Cuenca Amazónica y sobre los vastos parques naturales, que son a la vez áreas de una biodiversidad inmensa y de importancia ambiental vital para la comunidad internacional.

Dentro de este marco, la estrategia incluye proyectos productivos sostenibles, integrales y participativos, en combinación con la infraestructura necesaria y dedica atención especial a las regiones que combinan altos niveles de conflicto, con bajos niveles de presencia del Estado, un capital social frágil y degradación grave del medio ambiente, como son el Magdalena Medio, el Macizo Colombiano y el suroccidente de Colombia.

De igual forma, se desarrolla una estrategia de participación social, que apunte a una concientización colectiva, pues busca desarrollar una mayor responsabilidad dentro del gobierno local, el compromiso de la comunidad en los esfuerzos anticorrupción y una presión constante sobre la guerrilla y sobre los demás grupos armados, con el fin de eliminar los secuestros, la violencia y el desplazamiento interno de individuos y comunidades.

Esta estrategia también incluye la colaboración de empresarios locales y grupos laborales, con el fin de promover modelos innovadores y productivos para así enfrentar una economía más globalizada, fortalecer de este modo las comunidades agropecuarias y reducir los riesgos de la violencia rural.

Adicionalmente, esta estrategia busca fortalecer las instituciones formales y no formales que fomenten cambios en los patrones culturales, a través de los cuales se desarrolla la violencia, y que se fortalezcan. Además incluye la promoción de mecanismos y programas pedagógicos para aumentar la tolerancia, los valores esenciales de la convivencia y la participación en asuntos públicos.

Por otra parte también tiene una estrategia de desarrollo humano, que garantice servicios de salud, y de educación adecuados para todos los grupos vulnerables de nuestra sociedad durante los próximos años, especialmente incluidos no solamente los desplazados o afectados por la violencia, sino también los sectores sumergidos en condiciones de pobreza absoluta.

Y finalmente incluye, una estrategia de orientación internacional que confirme los principios de corresponsabilidad, acción integrada y tratamiento equilibrado para el problema de la droga. Se deben tomar acciones simultáneas contra todos los eslabones de la cadena de este flagelo. Asimismo, el costo de dicha acción y de sus soluciones debe recaer sobre los países involucrados habida cuenta de su capacidad económica individual. El papel de la comunidad internacional también es vital para el éxito del proceso de paz, de acuerdo con los términos del derecho internacional y con el consentimiento del gobierno colombiano.

Es ineludible mencionar que la estrategia anti narcótica, busca como objetivo principal reducir al 50 % los cultivos y la distribución de la coca que será cubierta durante un tiempo de 6 años y para alcanzar, este objetivo se ha sido dividido en tres fases con un promedio de dos años por cada una de ellas.

Finalmente cada estrategia y fases tienen objetivos a ser alcanzados conforme se desarrolle el Plan y dicho plan ha sido la guía de la política Colombiana a ser mantenida.

En fin podemos manifestar que el Plan Colombia es el camino para la lucha contra el narcotráfico en forma directa en los países productores de coca, y que en forma progresiva se está alcanzado algunos logros importantes, que permiten ver a la comunidad internacional como un problema regional, ya que en Colombia su economía denota un importante despunte y esto mejora la condición social de su pueblo, pues ya se ha firmado con mas de 33.000 familias de cultivadores acuerdos mutuos para terminar dentro del plazo establecido lo pactado; pero siempre es necesario recordar que esto nació en Colombia, creció en Colombia y que la solución está en manos colombianas, con la ayuda de la comunidad internacional.

B. ASPECTOS GENERALES DE LA CRIMINALIDAD EN CENTROAMÉRICA

En Centroamérica, en las últimas décadas, la inseguridad y la violencia se han convertido en un problema estructural, tanto por su magnitud como por sus expresiones. Por esta razón, el tema de la seguridad ciudadana ha pasado a ocupar lugares prioritarios en las agendas de políticas y discusión de los gobiernos y de la sociedad civil.⁴⁵

Los delitos violentos socavan las sociedades del mismo modo como dañan a las víctimas individuales. De hecho, muchos países de Centroamérica se encuentran atrapados en un círculo vicioso: los ciudadanos han dejado de confiar en el sistema de justicia penal porque éste no puede seguir el ritmo del aumento de los índices de criminalidad. Para que las economías y democracias de Centroamérica florezcan, es necesario restituir la fe en estas instituciones fundamentales.

La cantidad de homicidios por armas de fuego en América Latina entre 73,000 y 90,000 al año 2008 triplica el promedio mundial. Para las personas de entre 15 y 44 años de edad, la violencia es la principal causa de muerte en la región. Si bien los índices de criminalidad difieren grandemente entre naciones (y dentro de ellas), los índices de homicidios informados para Colombia, El Salvador, Venezuela y Brasil están entre los más altos del mundo. Un estudio reciente financiado por las Naciones Unidas estimó que los crímenes violentos le cuestan a El Salvador un asombroso 11.5% de su PIB.⁴⁶

Si bien sabemos que las drogas y las armas son problemas importantes para algunas partes de Centroamérica, no existe información fiable acerca de su influencia. Es difícil comparar índices de victimización entre naciones, porque a menudo los registros policiales son incompletos o han sido amañados por políticos corruptos o administradores de la policía para apoyar su opinión política de cómo se debe enfrentar la criminalidad.

⁴⁵ Espín, Johanna, *La Seguridad Ciudadana y los Procesos de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en los Países de la Región Andina*, FLACSO.

⁴⁶ Bjorn, Lomborg, Organizador del Consenso de Copenhague, profesor adjunto de la Escuela de Negocios de Copenhague.

Con demasiada frecuencia los debates sobre políticas en torno a temas de seguridad ciudadana están llenos de divisiones partidistas. Los llamados a aumentar la cantidad de fuerzas policiales y endurecer las penas de prisión se ven como un intento de la derecha de controlar a las clases bajas, mientras que los programas de prevención que se basan en mejorar los estándares de vida se tachan de “socialistas”. Sin embargo, si quitamos estas barreras ideológicas y nos centramos en los costos y beneficios podremos identificar las mejores maneras de enfrentar el crimen y la violencia.

Nos encontramos ante una situación compleja, debido a que existe una inquietante conjunción entre “por una parte, unos niveles elevados y sostenidos de delincuencia y, por la otra, la cronificación social de un miedo difuso al delito” (Curbet, 2009:5).

Este temor frente al delito genera no sólo la pérdida de confianza en las instituciones sino además pone en duda la capacidad del Estado para manejar la creciente demanda de seguridad por parte de la población. A esto se añade que, históricamente, las estrategias aplicadas para enfrentar la inseguridad han sido más bien de carácter represivo, lo que en lugar de impulsar la inclusión social, ha terminado por estigmatizar a ciertos grupos de la población como los jóvenes o los migrantes.

Según datos de la ONU⁴⁷ Centroamérica se ha convertido en la región más violenta del mundo, superada solo por zonas de guerra; la evidencia muestra un fuerte incremento de los delitos que se cometen diariamente en sus ciudades. De igual forma, estudios preliminares ponen el acento sobre el rol de la sensación de inseguridad en los procesos de consolidación democrática. Además de este evidente impacto sociocultural, la violencia y la delincuencia representan serios costos económicos estimados en casi 14 puntos del Producto Interno Bruto de algunos países (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999). Así como ramificaciones sobre los llamados “climas de negocios” de algunas urbes que pierden competitividad mundial debido, principalmente, al aumento de la inseguridad.

Se instalan así Estados paralelos similares a los señores feudales que cuentan con territorio, población, armas y por ende, control. Los recientes enfrentamientos

⁴⁷ Organización de las Naciones Unidas

armados ocurridos en Brasil y México son demostración de este fenómeno, que se vincula directamente con el tráfico de drogas, armas y personas a escala regional.⁴⁸

Situación que además ha desbordado la capacidad de respuesta policial y ha dejado al descubierto las profundas redes de corrupción y clientelaje. La respuesta ha sido el llamado a las Fuerzas Armadas a jugar un rol en la estrategia de prevención y control de la delincuencia (Dammert y Bailey, 2007).

Pero ¿qué tan coordinadas son estas organizaciones? La carencia de información permite e incentiva las conjeturas respecto a un fenómeno prácticamente inexplorado. No obstante, se pueden afirmar tres elementos: (i) existen conexiones regionales que permiten el tráfico entre diversos países; (ii) estas redes cuentan con importantes soportes y vinculaciones con agentes estatales y políticos que facilitan sus actividades; y (iii) el uso intenso de violencia es su marca distintiva.⁴⁹

Otro aspecto de la criminalidad en Centroamérica es la presencia de las Maras y su rol con el crimen organizado ha sido objeto de diversos estudios. Las principales interpretaciones explican que a fines de la década de los 70, en Los Ángeles surgieron pandillas juveniles como una estrategia de sobrevivencia y defensa, una alianza entre los desposeídos integradas por centroamericanos, cuyo fin era defenderse de otros grupos étnicos, especialmente afroamericanos.

A mediados de los 80's surgieron las primeras pandillas: la "Barrio 18" y la "Mara Salvatrucha" (MS) 13.⁵⁰ Estas cultivan sus propios códigos de identidad, un particular lenguaje de señas y los tatuajes en el cuerpo que son una forma de comunicación al interior del grupo y una amenaza hacia los otros, son representaciones de momentos trágicos de sus vidas⁵¹. Las Maras surgen con fuerza también en Honduras y cobran

⁴⁸ Dammert Lucia; Arias Patricia (2007), *El desafío de la delincuencia en América Latina: Diagnóstico y respuestas de política*.

⁴⁹ Ídem, pág. 30

⁵⁰ El término "mara" remitiría a la marabunta, una plaga formada por pequeñas hormigas insaciables, insectos que solos no son nada, pero que en multitud se expanden con voracidad.

⁵¹ Los miembros de la MS surgen de la guerra civil en El Salvador y combatieron en la guerrilla, el Ejército y los grupos paramilitares. Muchos de estos veteranos fueron encarcelados en los Estados Unidos, se les deportó, pero en El Salvador fueron dejados en libertad en razón de la guerra; a estos se sumaron otros deportados de Centroamérica. Para mayor detalle ver: www.larouchepub.spanish/other_articles/2004/maras_obra_eu.html <http://www.rodolfowalsh.org>

importancia en los principales centros urbanos de este país, así como por la incidencia social y cultural de los mismos (Fernández y Ronquillo, 2006).

A principios de los 90 la pandilla “Barrio 18” contaba con unos 10.000 miembros y la “Mara Salvatrucha” unos 5.000. Mientras tanto en los países de origen las pandillas crecían asociadas al narcotráfico, asesinatos, robos y algunos ritos satánicos.

Agencias de investigación norteamericanas estiman que para el año 2007 en California habría unos 10.000 mareros (MS), y a nivel internacional serían entre 30.000 y 50.000 los miembros de la MS⁵².

La mara continúa reclutando gente y se ha transformado en una organización criminal en la cual el empleo de la violencia es un elemento central de identidad; cada vez se van sumando más mujeres y es posible encontrar mareros de hasta 12 años de edad. (Fernández y Ronquillo, 2006).

Todo lo anterior evidencia el dramatismo de la situación que enfrenta la región y que además son una clara demostración de la magnitud del problema cuando las respuestas de política pública no son efectivas.

Sin duda alguna el panorama centroamericano está marcado por el aumento de la violencia, la criminalidad, la sensación de inseguridad ciudadana, así como por la ineficiencia de las instituciones gubernamentales para controlar dichas problemáticas.

La gravedad de la situación ha llevado a los diversos gobiernos de la región a desarrollar variadas iniciativas de política que buscan revertir este escenario, con resultados diversos. No obstante, las diferentes formas de asumir el problema de la violencia, todos los intentos que se han hecho comparten una incipiente planificación, impactos limitados e inexistentes evaluaciones.⁵³

⁵² Las cifras publicadas presentan importantes variaciones, algunos hablan de 100.000 integrantes de la MS.

⁵³ *Ibidem*, pág. 30

El juego político de la seguridad, lleva a tomar posturas y medidas llamativas en contra de la delincuencia, de corto plazo pero de poca profundidad, con el objetivo de conseguir el favor popular en las urnas, es un elemento común en la definición de políticas públicas en América Latina, que agrava el panorama de la seguridad más que contribuir a solucionar los problemas existentes.

1. EL CRIMEN ORGANIZADO EN COLOMBIA Y SU RELACIÓN CON CENTROAMÉRICA

La transnacionalización del crimen ha aumentado los problemas que de él se derivan. El crimen organizado cruza las fronteras y sus acciones se relacionan con los distintos tipos de amenazas en redes de carácter global.⁵⁴

Para poder enfrentar esta nueva forma de criminalidad es necesario también tener y desarrollar una perspectiva y visión transnacional; esto significa coordinar políticas globales y locales. Ese es uno de los principales retos que poseen los Estados y las sociedades y todos los actores que buscan enfrentar este flagelo.

Las bandas y las redes del crimen organizado han convertido una parte de Centroamérica en una de las regiones más peligrosas del mundo, según ha afirmado el comandante del Mando Sur del Departamento de Defensa de Estados Unidos, el general Douglas Fraser.⁵⁵

Debido a que Centroamérica se ubica geográficamente entre la principal zona productora de narcóticos del continente, Sur América, y el principal mercado de estupefacientes del mundo, los Estados Unidos. En Sur América, la producción de cocaína se estima en 900 toneladas (principalmente centrada en Colombia con 68 mil hectáreas, Perú 59,9 mil hectáreas, y Bolivia con 30,9 mil hectáreas sembradas con

⁵⁴ Hernández Milian, Jairo (2008), *El crimen organizado en América Latina y el Caribe: mapeo del caso centroamericano*.

⁵⁵ CENTROAMERICA Las bandas y el crimen organizado han hecho de Centroamérica una de las zonas más peligrosas, según EEUU. ep / latam | Estados Unidos. 27 de mayo de 2011.

cocaína). En Estados Unidos, se estima que hay alrededor de 10 millones consumidores, con un mercado cuyo valor ronda los \$34,000 millones en el 2010 (ONUDD: 2010).⁵⁶

Con miras a la puesta en marcha de políticas públicas en la materia, diversos expertos son del criterio que el abordaje necesariamente debe ser subregional, delimitando las acciones de control entre las fronteras con México y Colombia, sin olvidar el Caribe.

Asimismo, el reto en esta instancia es desechar la visión individualista en la promoción de mejores mecanismos e instrumentos comunes que faciliten la atención al tema.

Centroamérica es pionera en la generación de insumos y adopción de instrumentos regionales e internacionales de lucha contra el crimen organizado y el terrorismo. Sin embargo, aunque resulte paradójico, se constata que a nivel general el compromiso de los países ha sido más declarativo que real ante la escasez de recursos e instrumentos apropiados para el combate a la criminalidad organizada y común, la falta de coordinación subregional y los problemas para concretar en el ámbito nacional las disposiciones señaladas en las iniciativas regionales.⁵⁷

Ciertamente esta subregión satisface su participación a nivel político y técnico, sin embargo, aún no logra manejar apropiadamente la dimensión operativa de la discusión.

Centroamérica se ha convertido en punto de trasbordo para la droga y refugio para organizaciones que dirigen redes de prostitución, contrabando de inmigrantes, falsificación, desviación de mercancías y otras actividades delictivas con un mínimo de interferencia estatal.

Toda la región ha sido inundada por las cantidades de dinero proveniente del narcotráfico, que se introduce en el sistema financiero y proporciona los medios para corromper a funcionarios, la policía y el ejército. A su vez, la impunidad criminal intimida a

⁵⁶ *Seguridad y Crimen organizado Transnacional, Fundación Konrad Adenauer. (2011).*

⁵⁷ *Ídem, pág.32*

la sociedad civil y los costos sociales y económicos de la inseguridad afectan las inversiones extranjeras por la destrucción de infraestructuras y la demanda adicional de servicios de protección.

Esta región sigue utilizándose como zona de tránsito y reexpedición de las remesas de drogas ilícitas, en especial de cocaína, procedentes de países de América del Sur, fundamentalmente de Colombia, y destinadas a los Estados Unidos y Europa. Se calcula que el 88% de la cocaína que ingresa en los Estados Unidos ha pasado por América Central.⁵⁸

En algunos países de la región, la participación de grupos delictivos nacionales e internacionales en el narcotráfico va en aumento y se ve socavado el estado de derecho. Las pandillas juveniles o maras, que se dedican a la venta callejera de clorhidrato de cocaína y crack y a menudo controlan esa actividad, siguen planteando problemas en los países de la región, entre ellos El Salvador, Guatemala y Honduras.⁵⁹

Los narcotraficantes utilizan la región de América Central como importante zona de tránsito y reexpedición. Algunas zonas que están menos vigiladas por la policía, como el Parque Nacional Laguna del Tigre en Guatemala, la Mosquitia en Honduras y la costa atlántica de Nicaragua, son utilizadas por los narcotraficantes para reabastecer de combustible a sus aviones y embarcaciones y para reacondicionar y almacenar drogas. La proporción de remesas de cocaína comunicadas por los países de Centroamérica ha aumentado de alrededor del 50% en 1999 al 88% en 2005.⁶⁰ Se utiliza a Guatemala como zona de aterrizaje de las aeronaves particulares que pasan cocaína clandestinamente de Colombia a los Estados Unidos.

En la región centroamericana se ha incrementado la incidencia de la delincuencia organizada especialmente en el desarrollo del narcotráfico, el tráfico y uso indebido de las armas de fuego y los delitos conexos a estas actividades.

⁵⁸ JIFE, Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes - 2007, New York, 2008.

⁵⁹ Ídem, pág. 33

⁶⁰ Íbidem, pág. 33

La capacidad de los Estados para hacer frente a la criminalidad organizada no es suficiente y es necesario reforzar sus capacidades institucionales que debe de involucrar desde una reforma y mejoramiento de las leyes, como el desarrollo de políticas a diversos niveles que permitan una cooperación interinstitucional que es determinante para el reconocimiento de que el problema de la criminalidad es un problema compartido que involucra a distintas instituciones gubernamentales, tanto sociales, como financieras y de seguridad.

Indudablemente aún hay mucho por hacer. Centroamérica aún no logra integrarse adecuadamente, y sus países se caracterizan por ejecutar políticas no necesariamente coordinadas entre sí. Es imperativo un mayor esfuerzo para la cooperación entre los gobiernos y otras organizaciones, tanto en el intercambio de información como en la aplicación de políticas públicas y estrategias claras para enfrentar un mal que parece rebasar las capacidades institucionales y logísticas de los Estados.⁶¹

Además, tampoco es posible pensar en soluciones integrales sin contar con los gobiernos de los países de producción y, sobre todo, los gobiernos de los países que representan el principal mercado de consumo.

a. CRIMEN ORGANIZADO EN EL SALVADOR

Con el fin de la guerra fría y el advenimiento de una nueva ola democrática (que tuvo como puntos departida: el fin de las dictaduras militares latinoamericanas y la apertura de las transiciones políticas), El Salvador inicia formalmente el camino para la búsqueda de un nuevo esquema de la seguridad.⁶²

En esta nueva etapa de construcción democrática, el primer paso en el tratamiento de los problemas de la seguridad fue la búsqueda de la subordinación de los aparatos castrenses a las autoridades civiles; este aspecto era fundamental para asegurar el

⁶¹ Rojas Aravena Francisco (2006), *El crimen organizado internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*, FLACSO.

⁶² Cáliz Rodríguez J. Álvarez (2006), *Base Conceptual Política y Progresista en Seguridad Ciudadana*, fesamericacentral.org.

establecimiento firme de la democracia como régimen político predominante en El Salvador.

La gran expectativa de la sociedad salvadoreña, se centró en la construcción de la democracia como un aspecto clave para atender las causas estructurales del conflicto y la confrontación: pobreza, exclusión y represión. Sin embargo, en la medida en que la construcción de la democracia se ha limitado a los aspectos estrictamente formales y no han logrado responder a esas causas estructurales, la seguridad ciudadana se ha venido deteriorando aceleradamente.⁶³

El Salvador enfrenta numerosos problemas sociopolíticos, especialmente en relación con el crecimiento de la inseguridad y la violencia. Los fenómenos más recientes están generando nuevos desafíos, que amenazan las bases del Estado y la seguridad.⁶⁴

La presencia de redes del crimen organizado en El Salvador puede constatarse no sólo por los datos, sino por la existencia de casos concretos. En El Salvador el caso más crítico respecto al crimen organizado es el de las pandillas o maras que, a su vez, se vinculan con otros delitos como el robo, el secuestro y, por supuesto, el narcotráfico, para su financiamiento.

Las maras se han convertido en un problema grave para El Salvador, que poco a poco se va extendiendo a los demás países centroamericanos. Sobre este problema se reportan casos como los de la Mara Salvatrucha, involucradas con homicidios y extorsiones, que han logrado ser desarticuladas, maras que están incursionando en España, capturas de pandilleros de la MS y la 18, que son las principales organizaciones del país, por mencionar algunos ejemplos.⁶⁵

Sin embargo, además de las maras, la trata de personas y el narcotráfico son visibles, al igual que en los demás países de la región, y hay también casos de explotación sexual comercial infantil, estafas, secuestros y corrupción.

⁶³ Ídem, pág. 35

⁶⁴ Loria Ramírezlberto (2010), *La seguridad en Centroamérica con énfasis en el crimen organizado*, FLACSO.

⁶⁵ Ídem, pág.35

El Salvador es considerado como uno de los países más violentos de América Latina. Esto se refleja particularmente en sus altos índices de crímenes violentos y homicidios. En el período de enero de 2005 a febrero de 2008, el número de homicidios ha fluctuado alrededor de un promedio de 10 incidentes por día. Antes de enero de 2005 y a partir de enero de 2002, el número de homicidios fluctuó alrededor de un promedio de 6.9 por día con incrementos observados desde marzo de 2004.⁶⁶

Ante este panorama, el Estado se muestra con capacidades limitadas de brindar respuestas que detengan la proliferación de redes de Criminales y Narcotráfico, tanto en el ámbito de la seguridad ciudadana, como desde la acción de inteligencia y seguridad nacional.

Los niveles de violencia y delincuencia en El Salvador, hacen, efectivamente, al tema de la seguridad ciudadana como una realidad alarmante que es necesario atender, pero mediante acciones integrales que minimicen los factores desencadenantes de la inseguridad ciudadana y que promuevan un liderazgo integral e institucional de las fuerzas políticas progresistas, capaz de tener en cuenta las demandas sectoriales, territoriales, espaciales (microdinámicas), simbólicas y culturales que generen cada vez mas responsabilidad y garanticen las libertades ciudadanas.⁶⁷

C. ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD EN LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO EN CENTROAMÉRICA

Las estrategias de seguridad empleadas en Centroamérica ha estado en constante evolución desde la firma del “Tratado marco de seguridad democrática” de 1995, Plan Colombia y estrategia de seguridad entre Centroamérica y México, han sido iniciativas.

En la última década, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), se ha consolidado la cooperación entre las instituciones policíacas, las de inteligencia y las militares. Lo que ha ido evolucionando de acuerdo a las necesidades que se presenta la

⁶⁶ Carcach, Carlos Alberto (2008), *El Salvador, Mapa de Violencia y su Referencia Histórica*, OCAVI.

⁶⁷ *Ibidem*, pág. 35

dinámica del crimen organizado en la región, dinámica que conlleva a un desafío preocupante, a la gobernabilidad democrática de cada Estado en la región.

“La gobernabilidad en estos Estados está jugando un papel importante en las agendas hemisféricas de seguridad ya que la consolidación de regímenes democráticos confronta nuevos desafíos de naturaleza diversa y cuyos efectos negativos hacen difícil mantener y fortalecer la gobernabilidad democrática.”⁶⁸

Actualmente las discusiones entre Estados para definir políticas o estrategias para el combate al crimen organizado se han sostenido en estrategias en colaboración con participación de otros países; como Estados Unidos, Colombia y México, que avanzan a contraer compromisos para el combate a las pandillas transnacionales o maras y el narcotráfico.

Estos mecanismos de cooperación regional entre Estados, están aún en proceso de garantizar la seguridad ya que deben de funcionar los planes que se implementen y esto dependerá únicamente de cómo cada Estado lo maneje, de acuerdo a cada forma de gobierno y la forma de operar de sus instituciones. “En ese contexto el crimen organizado transnacional sigue aprovechando las debilidades institucionales de algunos países de la región, especialmente en Centroamérica y el Caribe, cuyos sistemas democráticos son muy vulnerables al poder corruptor de algunos actores ilegales.”⁶⁹

Las estrategias para mantener la seguridad y combatir el crimen organizado en Centroamérica se basan en la necesidad de fortalecer la capacidad y las instituciones de cada Estado como elementos centrales para que las estrategias de seguridad funcionen.

Para el mes de mayo del presente año, los países centroamericanos han llevado a cabo reuniones en donde exponen estrategias regionales de seguridad con el fin de explicar su contenido a los países cooperantes como Italia, Alemania, España, Austria, Holanda, Reino Unido y República Checa denominados. “Grupo de amigos de Madrid; en donde en conjunto contemplan las estrategias de seguridad basadas en prevención y

⁶⁸ Aguilera, Gabriel, *Democracia y seguridad en Centroamérica: estrategias de colaboración estado-sociedad civil*.

⁶⁹ Mathieu, Hans (2010), *Anuario de seguridad regional para América Latina y el Caribe*

persecución del delito, reinserción y rehabilitación, además de un plan de acción y que requiere para su ejecución cerca de US\$1 mil millones⁷⁰.

Estas estrategias que buscan combatir al crimen organizado están siendo orientadas a la disminución y prevención de la violencia y la inseguridad ciudadana tomando en cuenta que la región centroamericana tiene las tasas de homicidio más altas del mundo⁷¹.

A la vez los países del istmo centroamericanos buscan debatir estrategias de seguridad regional junto a altos funcionarios de Canadá, Colombia, México y Estados Unidos, los miembros del Sistema de la Integración Centroamericana buscan el apoyo y la efectiva eliminación de la criminalidad en la región mediante la implementación de una estrategia de seguridad, para darle solución a un problema que es regional y que es controlado por grupos criminales con perspectiva regional y la cual se debe abordar de igual manera con la misma visión; es decir la de apuntar a hacerle frente al problema con la cooperación de los países vecinos.

1. TRATADO MARCO SOBRE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN CENTROAMÉRICA (TMSD)

El quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, se firma el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (TMSD), con el cual se adopta un nuevo modelo centroamericano de seguridad.

En tal sentido, surge el cambio, de una agenda centrada en la doctrina de defensa y seguridad nacional a una agenda que incorpora elementos de seguridad ciudadana, basada en la supremacía y fortalecimiento de la sociedad civil de esta forma, se toman en cuenta nuevas amenazas a la seguridad del Estado, tales como “la inestabilidad política, la pobreza, los problemas del medio ambiente y los desastres naturales”, se centra el

⁷⁰ redaccion@elheraldo.hn

⁷¹ Informe de Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. PNUD

concepto de seguridad, en la persona humana como población de un Estado y se entiende que es ésta la población, la que da vida al país y para quien debe trabajarse en temas de seguridad y democracia.⁷²

El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de los Derechos Humanos, por lo que sus disposiciones tienen por objeto garantizar la seguridad de todos los Estados centroamericanos y la seguridad de las personas que habitan en la región.

Al entrar en vigor el TMSD, existe un cambio en la idea de la seguridad, porque ahora, comprende desde “la defensa de territorios y de Estados y gobiernos establecidos, hasta de seguridad de las personas, mediante la creación de condiciones que permitan a los habitantes su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Está sustentada en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza, la promoción del desarrollo sostenido, la protección al consumidor, al medio ambiente y al patrimonio cultural, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas, el establecimiento de un balance razonable de fuerzas, que tomen en cuenta la situación interna de cada Estado, y la Seguridad y defensa colectiva regional”⁷³.

El TMSD, entonces, define la Seguridad como función de prácticas, normas y valores constituidos e inherentes a regímenes democráticos liberales establecidos en Centro América; y la Democracia, como el sistema político en donde el pueblo tiene soberanía y es por quien y para quien se debe garantizar el establecimiento del Estado de Derecho, respeto a los Derechos Humanos, etc.

⁷² Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, INCEP, 2005.

⁷³ TMSD, 1995, Título I, artículo 1.

a. CONTENIDO

El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, constituye el instrumento jurídico marco que permite desarrollar de forma integral todos los aspectos contenidos en el Nuevo Modelo de Seguridad Democrática, fundamentado en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; además en la existencia y respeto a los Derechos Humanos.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica está estructurado en cuatro áreas fundamentales: 1) Estado de Derecho, 2) Seguridad de las Personas y sus Bienes, 3) Seguridad Regional y 4) Organización e Institucionalidad. Por ser un instrumento complementario y derivado del Protocolo de Tegucigalpa, su organización e institucionalidad responden a las establecidas en éste.

En el caso del *Estado de Derecho*, según el Tratado, “es el que comprende la supremacía del imperio de la ley, la existencia de la seguridad jurídica y el efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas”⁷⁴ además, se fundamenta en “la Democracia y en el fortalecimiento y perfeccionamiento de sus instituciones, la existencia de gobierno elegido por sufragio universal, libre y secreto”, en la limitación de las fuerzas armadas, la promoción de una cultura de paz, diálogo, entendimiento y tolerancia, etc.

Los Estados miembros del Tratado, reconocen que “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”, por ello se comprometen a realizar todos los esfuerzos que les sean posibles, para erradicar esta amenaza en todos sus niveles o modalidades.

Según el artículo ocho del Tratado Marco, y con el fin de consolidar el fortalecimiento de la democracia, los Estados centroamericanos reafirmaron su obligación de abstenerse de prestar apoyo político, militar, financiero o de cualquier otra índole a individuos, agrupaciones, fuerzas irregulares o bandas armadas, que atenten contra la

⁷⁴ TMSD, 1995, Art. 2, literal a.

unidad y el orden del Estado o propaguen el derrocamiento o la desestabilización del gobierno democrático electo de otra de las Partes, así mismo, reiteran su obligación de impedir el uso de su territorio para organizar o realizar acciones armadas, actos de sabotaje, secuestros o actividades delictivas en el territorio de otro Estado.

El área que se refiere a la seguridad de las personas y sus bienes, constituye uno de los capítulos fundamentales y esenciales del Tratado, debido a que norma sustancialmente la seguridad humana, así como su resguardo, el cual ha sido encomendado principalmente a autoridades en el ramo de seguridad pública, tales como el Ministerio de Gobernación, Justicia, seguridad del interior, etc., según sea el caso en cada Estado miembro.

En esta área, se define como seguridad democrática aquella que es “integral e indivisible, además de inseparable de la dimensión humana”⁷⁵ (Ibídem.). Y en base a esto, se rige por principios como: “la necesidad de mejorar la calidad de vida y el desarrollo pleno de potencialidades de la persona humana, la ayuda solidaria y humanitaria frente a emergencias, amenazas y desastres naturales y la consideración que la pobreza y la pobreza extrema constituyen amenazas a la seguridad de los habitantes y a la estabilidad democrática de las sociedades centroamericanas”⁷⁶.

Entre sus objetivos están: “garantizar a todos los habitantes las condiciones de seguridad que les permita participar y beneficiarse de las estrategias nacionales y regionales de desarrollo sostenible; 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, como el terrorismo, el tráfico ilícito de armas, la narcoactividad y el crimen organizado; fortalecer la cooperación fronteriza y promover la cooperación entre los Estados para garantizar la seguridad jurídica de los bienes de las persona, etc.”⁷⁷.

Por ello, los Estados Parte, se han comprometido a promover la profesionalización y modernización permanente de sus cuerpos de seguridad pública para propiciar de

⁷⁵ Ibídem, pág. 47

⁷⁶ Ibídem, pág. 47

⁷⁷ Ibídem, pág. 48

manera amplia y eficaz, una lucha contra la delincuencia y aquellos actos que pongan en peligro la seguridad, tranquilidad y paz de los habitantes de cada Estado.

En el Tratado, el área de seguridad regional, hace referencia al marco de la defensa colectiva y solidaria de los Estados centroamericanos, esto dentro del concepto integral de seguridad democrática.

Entre sus principios están: “la igualdad soberana entre los Estados y la seguridad jurídica en sus relaciones; la solución pacífica de las controversias; la renuncia a la amenaza o al uso de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de cualquier Estado de la región; la autodeterminación de Centroamérica; la seguridad democrática de cada uno de los Estados está estrechamente vinculada a la seguridad regional, por lo que ningún Estado fortalecerá su propia seguridad menoscabando la seguridad de los demás, ni utilizará su territorio para agredir a los demás; la defensa colectiva y solidaria en caso de agresión armada de un Estado fuera la región contra la integridad territorial, la soberanía e independencia de un Estado Centroamericano”⁷⁸.

Entre los objetivos fundamentales para esta área se mencionan: “el establecimiento de un balance razonable de fuerzas militares y de seguridad pública de conformidad a la situación interna y externa de cada Estado y un programa permanente de medidas de fomento a la confianza; el establecimiento de un mecanismo centroamericano de información y comunicación de la seguridad; el fortalecimiento de los mecanismos centroamericanos de solución pacífica de las controversias; garantizar la defensa común del patrimonio territorial, cultural y ecológico de Centroamérica, de acuerdo a los mecanismos de Derecho Internacional”⁷⁹.

Es en ésta área del Tratado Marco, en donde las partes se han comprometido a “notificar por escrito a las demás Partes, por la vía diplomática, cualquier maniobra, desplazamiento o ejercicio militar, terrestre, aéreo o naval planificado, que se realice bajo condiciones en cuanto a: número de efectivos, ubicación respecto a la frontera, naturaleza

⁷⁸ Ibidem, Art. 6, inciso a-j.

⁷⁹ Ibidem, Art. 27, inciso a-f.

y cantidad de equipo que se utilizará, entre otros; e invitar a las otras Partes para que presencien el desarrollo de estas actividades, además, reconocerán a dichos observadores las inmunidades de jurisdicción civil y penal acordadas para los agentes diplomáticos en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, durante el tiempo que dure su misión y para aquellos actos realizados en el ejercicio de sus funciones”.⁸⁰

Las partes, según el artículo treinta y dos del Tratado Marco se comprometen a continuar los esfuerzos para la limitación y control de armamentos, por medio de un balance razonable de fuerzas, de acuerdo a la situación interna y externa de cada Estado; además de “abstenerse de adquirir, mantener o permitir el estacionamiento o tránsito en sus territorios de armas de destrucción masiva e indiscriminada, incluyendo las armas químicas, radiológicas y bacteriológicas, en cambio se obligan a no construir o permitir la edificación en sus respectivos territorios, de instalaciones que sirvan para fabricar o almacenar este tipo de armas”.⁸¹

Según el artículo treinta y cinco, las Partes, a fin de tener un efectivo control sobre los armamentos, se comprometen a lo siguiente: “a) presentar, en el seno de la Comisión de Seguridad, con la periodicidad que establezca el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, un informe sobre la composición de sus instituciones armadas y de seguridad pública, su organización, instalaciones, armamentos, materiales y equipo; b) proporcionar información, en el seno de la Comisión de Seguridad, sobre sus respectivos gastos militares y de seguridad pública aprobados en sus presupuestos para el año fiscal en ejercicio; c) organizar el sistema de registro centroamericano de los armamentos y sus transferencias, de acuerdo con la propuesta que elabore la Comisión de Seguridad”.⁸²

Con el fin de que el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, fuese un instrumento complementario y derivado del Protocolo de Tegucigalpa, su organización e institucionalidad responden a la de este Protocolo, por ello, “son instancias del Modelo de Seguridad Democrática, las siguientes: a) La Reunión de Presidentes, b)

⁸⁰ Ibidem, Art. 28, incisos a-b.

⁸¹ Ibidem, Art. 34.

⁸² Ibidem, Art. 35, incisos a,b,c.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, c) La Comisión de Seguridad; y d) El Comité Consultivo”⁸³.

a) La Reunión de Presidentes Centroamericanos, “es la instancia suprema del modelo; le corresponde conocer al más alto nivel los asuntos de seguridad regional e internacional que requieran de sus decisiones, de conformidad a lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa”⁸⁴. Está integrada por los presidentes Constitucionales de los Estados Miembros y el Primer Ministro de Belice.

b) El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, es el órgano principal de coordinación en el Sistema de la Integración Centroamericana y por ende del Modelo; “es la instancia competente en todo lo relativo a la seguridad regional e internacional”⁸⁵. Le corresponde dar el seguimiento que asegure ejecución eficiente de las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes, “entre sus competencias está todo lo relativo al proceso de democratización, pacificación, seguridad regional”,⁸⁶ y otros temas políticos que puedan tener repercusiones internacionales. Es el órgano encargado de coordinar los esfuerzos de la región en su conjunto, con las iniciativas en la lucha contra las amenazas a la seguridad democrática en el continente y otras partes del mundo.

c) La Comisión de Seguridad de Centroamérica, “es la instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento de propuestas, acuerdos y resoluciones en todo lo relativo a la Seguridad regional e internacional, está subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores”.⁸⁷

d) El Comité Consultivo, está integrado por las principales fuerzas vivas del istmo centroamericano, quienes podrán exponer sus opiniones a la Comisión de Seguridad sobre materias concernientes a la seguridad de las personas y sus

⁸³ Ibidem, Art. 47, incisos a-d.

⁸⁴ Ibidem

⁸⁵ Ibidem, Art. 49

⁸⁶ Ibidem

⁸⁷ Ibidem, Art. 50.

bienes por conducto de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA). Además impulsarán iniciativas regionales en materia de seguridad.

b. COMISIÓN DE SEGURIDAD

La Comisión de Seguridad tiene sus orígenes “en los esfuerzos desplegados por los países integrantes de Grupo de Contadora⁸⁸, que alentaron a los gobiernos centroamericanos a firmar el 7 de agosto de 1987 en el Acuerdo de Esquipulas II, el “Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centro América” (SICA, 1987), ésta carta incluyó compromisos para los países de los Estados Parte en materia de seguridad, por lo cual fue necesaria la creación de una Comisión Permanente constituida por representantes de los Estados centroamericanos, para ser un mecanismo de verificación.

La Comisión se institucionalizó el 31 de julio de 1990, en San José, Costa Rica. Durante la XI Reunión Ordinaria de Presidentes Centroamericanos, realizada en Honduras, el 13 de diciembre de 1991, se suscribió el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericano (ODECA), el cual dio origen al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), como un nuevo sistema político para todos los niveles y ámbitos de la integración centroamericana. Dicho Protocolo establece que: “Centro América debe concretar un nuevo modelo de seguridad regional, para la protección, tutela y promoción de los Derechos Humanos que garanticen la seguridad jurídica y aseguren las relaciones pacíficas entre los Estados de la región”⁸⁹.

Sin embargo, para la realización de esos objetivos, era necesaria la aplicación de un instrumento jurídico que permitiera desarrollar en forma integral los aspectos contenidos en el Modelo de Seguridad Democrática, por ello se suscribió, el 15 de diciembre de 1995, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, como instrumento complementario del Protocolo de Tegucigalpa, que constituye el instrumento

⁸⁸ Instancia multilateral establecida por los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela, en 1983, para promover conjuntamente la paz en Centroamérica.

⁸⁹ Protocolo de Tegucigalpa, 1990.

jurídico regional en materia de Seguridad y cuyo objetivo principal es la creación de un nuevo marco conceptual e institucional de la Seguridad en la región centroamericana.

Por ello, El Tratado Marco dio origen al modelo de seguridad democrática e instituyó a la Comisión de Seguridad de Centro América como “una instancia subsidiaria, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, con la finalidad de coordinar, evaluar, dar seguimiento y elaborar propuestas en materia de Seguridad regional”.⁹⁰

En fin, el Convenio Constitutivo de la Comisión de Seguridad es el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, suscrito en San Pedro Sula, Honduras, el 15 de diciembre de 1995.

La Comisión de Seguridad “es una instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, de elaboración de propuestas, así como de recomendaciones de alerta temprana, y cuando proceda, de pronta acción, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores”⁹¹.

Es en esta instancia, donde los Estados Parte del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, deben presentar informes respecto a “sus instituciones armadas y de seguridad pública, su organización, instalaciones, armamentos, materiales y equipo, dejando a salvo aquellos aspectos que por su naturaleza se encuentren reservados en la Constitución de cada Estado”,⁹² además, deberán informar “sobre sus respectivos gastos militares y de seguridad pública aprobados en sus presupuestos para el año fiscal en ejercicio”, así mismo, es deber de cada Parte presentar “un informe sobre asesores y personal militar extranjero y otros elementos foráneos que participen en actividades militares o de seguridad pública en su territorio”.⁹³

La Comisión de Seguridad está coordinada por los viceministros de relaciones exteriores, que a su vez presidirán las delegaciones de cada Estado. Es importante

⁹⁰ TMSD, 1995, Art. 50

⁹² *Ibidem*, Art. 35, inciso a.

⁹³ *Ibidem*

resaltar que, la Comisión de Seguridad, es de las instancias del Sistema de la Integración Centroamericana que se reúne más a menudo, ya que institucionalmente se convoca ordinariamente con la periodicidad que establezcan sus miembros y extraordinariamente, en cumplimiento de una decisión de la Reunión de Presidentes o del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores o cuando así lo solicite uno o varios de sus miembros para examinar un asunto de carácter de urgente.

En definitiva, el tratado marco generó diferentes interpretaciones entorno al contenido, lo que explica las reservas de los Estados de Costa Rica y Panamá; pues decidieron hacerle reservas al título III, que se refiere a la seguridad regional, término que los Estados interpretaron con una connotación militar, que de hecho ha sido y está siendo ya utilizado por las fuerzas armadas, con el objetivo de darles un papel relevante en la defensa de la seguridad democrática.

2. INICIATIVAS DE LOS PAISES DEL TRIANGULO NORTE PARA ENFRENTAR AL NARCOTRÁFICO Y CRIMEN ORGANIZADO

El llamado triángulo norte de Centroamérica es una subregión que durante décadas ha estado expuesta a conflictos sociales y políticos de diversa índole que han derivado en diferentes formas y expresiones de violencia. Entre los años setenta y finales de los noventa países como Guatemala y El Salvador se vieron afectados por conflictos bélicos de larga data que dejaron como resultado cerca de 300,000 muertos y alrededor de 50,000 desaparecidos. Aunque Honduras no vivió en estricto sentido una guerra civil como la experimentada por los países vecinos, se vio afectada por las dinámicas de insurgencia y contrainsurgencia que dominaban la región.⁹⁴

Con el retorno de la paz como resultado de la negociación política, estos países se vieron obligados a avanzar en los procesos de democratización que supuso el impulso de importantes reformas legales e institucionales, especialmente en las áreas de seguridad y justicia.

⁹⁴ Las maras o pandillas juveniles en el triángulo norte de Centroamérica. Mitos y realidades sobre las pandillas y sus vínculos con el crimen. Jeannette Aguilar

Sin embargo y pese a la creación de nuevos cuerpos policiales y de la reforma al sistema de justicia, éstos países experimentaron desde mediados de los noventa un inusitado auge de la violencia y criminalidad que se ha agudizado en los últimos años.

Uno de los indicadores más elocuentes de la crisis de seguridad y violencia que experimenta la región es el alarmante y sostenido incremento de muertes violentas ocurridas en los últimos años. Con tasas de homicidio que superan las 40 muertes por cada cien mil habitantes, el triángulo norte de Centroamérica constituye hoy día una de las regiones más violentas e inseguras del mundo.

Uno de los casos más extremos es el de El Salvador, la tasa de homicidios estaría ascendiendo para el 2006 de 55 a 68 muertes por cada cien mil habitantes, lo que lo sitúa en los primeros lugares de los países más violentos del mundo⁹⁵.

El Salvador, Guatemala y Honduras, denominados el Triángulo Norte, son tres Estados Centroamericanos con alta violencia social y delictiva, intensa inseguridad ciudadana, frágiles estados de derecho y Estados en donde se han aplicado políticas urgentes, en la última década, para paliar la situación de delincuencia y crimen organizado, sin que ninguna de ellas de los resultados esperados.

La peor situación de violencia e inseguridad la soportan dichos países por acción del crimen organizado y de las temidas maras o pandillas, pero las tasas de crímenes vienen en aumento también en el resto del istmo.

Honduras ocupa el primer lugar en homicidios, con 58 al año por cada 100 mil habitantes, seguido por El Salvador con 52, Guatemala 48, Más abajo están Belice con 32, Panamá con 19, Nicaragua con 13 y Costa Rica con 11, según el PNUD.⁹⁶

⁹⁵ Idem.

⁹⁶ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2010.

De acuerdo al PNUD, más de 79 mil personas fueron asesinadas entre 2003 y 2008 en Centroamérica, donde circulan casi tres millones de armas de fuego, dos de cada tres en forma ilegal.⁹⁷

Toda esta situación provoca no sólo pérdidas humanas, sino también económicas es por esto que se han dado lugar a iniciativas impulsadas por los Estados centroamericanos que conforman el Triangulo Norte.

Los estados que conforman el Triangulo Norte buscaron crear para el año 2010 un organismo común contra la inseguridad y la impunidad, según una iniciativa presentada por el presidente Álvaro Colom durante su encuentro con el jefe de la diplomacia de Estados Unidos para América Latina.

La propuesta se enfoco en un esfuerzo común entre Honduras, El Salvador y Guatemala de crear una instancia, una especie de Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), para poder avanzar en el tema de justicia y seguridad regional, ya que Centroamérica sirve de puente y bodega de los carteles de drogas rumbo hacia EE.UU. esta fue un propuesta en conjunto del presidente Guatemalteco y el responsable estadounidense Arturo Valenzuela, la idea es implementar un organismo parecido a la CICIG, avalada por las Naciones Unidas.

La iniciativa se elaboro junto a sus homólogos de El Salvador, Mauricio Funes, y de Honduras, Porfirio Lobo, con el apoyo del jurista español, Carlos Castresana, jefe de la CICIG.

Estas propuestas y reuniones ha dado origen a la iniciativa mas actual La Estrategia Regional de Seguridad y Justicia promovida por el presidente de Guatemala Álvaro Colom, para combatir el narcotráfico y crimen organizado, a la cual los presidentes de la región Centroamericana y de la ONU han brindado su apoyo para dicha estrategia internacional de seguridad, para el combate de narcotráfico y crimen organizado que afecta a los países de la región.

⁹⁷ Ídem, pág. 56

El Triangulo Norte, ve la necesidad de trabajar en conjunto partiendo de que son los tres Estados que presentan mayor índice de violencia y muestran más vulnerabilidad en la institucionalidad.

Los tres Estados analizan una iniciativa sobre la realización de patrullajes conjuntos, compartir información de inteligencia, reactivar el tratado Centroamericano contra el robo de vehículos y fortalecer las capacidades de los agentes policiales.

Si bien estas acciones son buenas propuestas de combate debe de haber voluntad política para realizarlas, implementarlas y continuarlas. Guatemala juega un papel fundamental en las propuestas en de acciones contra el Crimen organizado ya que es este país el que impulsa dichas propuestas en materia de seguridad y justicia , para la conformación de una Comisión Internacional Contra la Impunidad en Centroamérica.

Por otro lado los países del “Triangulo Norte” de la región centroamericana, buscan que el apoyo que Estados Unidos prometió brindar a la región en la lucha contra el narcotráfico debe de ser integral

En sus reuniones los presidentes del triangulo norte , han tratado temas de seguridad en la región, ya que se tienen altos niveles de incidencia, de delincuencia y de problemas, y que se han planteado en el marco de esta iniciativa Carsy-Merida que es el apoyo de los Estados Unidos el cual debe de ser integral, no únicamente en la labor de detención, sino que debe llevar también un fuerte contenido social, es decir que ayuden con programas que posibiliten el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones.

Las conclusiones alternativas que se tienen en este sentido de la iniciativas entre los países que conforman el triangulo norte “es que las propuestas deben de ser integral, tienen que contar con el apoyo de la comunidad internacional como un plan regional, sobre todo el G-16 de quienes buscan un apoyo puntual para Centroamérica y como

existe un Plan Mérida, un Plan Colombia, debe existir un plan diseñado para combatir el narcotráfico en la región”.⁹⁸

⁹⁸ Agencia de AGN Guatemala de noticias. miércoles, 16 de marzo de 2011
http://66.172.38.68/agn/index.php?option=com_content&view=article&id=6135:triangulo-norte-de-ca-apoya-estrategia-regional-de-seguridad&catid=86:actualidad.

CAPITULO III

LOS EFECTOS DE LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD REGIONAL EN EL SALVADOR

En este capítulo se consideran algunos temas recientes sobre la seguridad en el gobierno de izquierda que actualmente administra Mauricio Funes, que ha puesto mayor énfasis al tema de la seguridad, por la influencia generada por las estrategias de seguridad colombianas en los modelos adoptados para el combate al crimen organizado en Centroamérica y específicamente en El Salvador. Debido a que puede percibirse una mayor influencia de las estrategias regionales de combate a la inseguridad, crimen organizado, las pandillas, extorsiones y delincuencia común, se puede observar el esfuerzo por parte del gobierno salvadoreño, para hacerle frente y atacar el problema del crimen organizado y la delincuencia, desde una perspectiva regional hasta descender a lo nacional, los efectos que han conllevado este tipo de acciones, en lo que va de su mandato, han sido las políticas y estrategias que se han puesto en marcha desde la perspectiva militarista; como la militarización de la seguridad pública para hacerle frente al problema con medidas represivas y con iniciativas que abonan al tema; como el impuesto a la seguridad. Iniciativas tomadas a raíz de la gravedad del problema.

A la vez se analizan las medidas tomadas en las administraciones anteriores de derecha; las políticas de seguridad adoptadas para hacerle frente al problema de las pandillas y como ha estado siempre implícito el factor represivo en las medidas para el combate del crimen organizado dejando de lado acciones integrales desde las bases de la sociedad; partiendo que es un tema que afecta al país en todos los ámbitos de la sociedad y que no permite el desarrollo pleno en lo económico, cultural, social y lo político.

El gobierno de izquierda que actualmente administra Mauricio Funes, ha puesto un énfasis mayor al tema de la seguridad, que las administraciones anteriores de derecha, partiendo que es un tema que afecta al país en todos los ámbitos de la sociedad y que no permite el desarrollo pleno en lo económico, cultural, social y lo político.

Debido a que puede percibirse un mayor esfuerzo por parte del gobierno, para hacerle frente y atacar el problema del crimen organizado y la delincuencia, desde una perspectiva regional hasta descender a lo nacional. Los efectos que han conllevado este tipo de acciones, en lo que va de su mandato, han sido las políticas y estrategias que se han puesto en marcha, a raíz de la gravedad del problema tanto en el ámbito regional como nacional.

Las estrategias regionales conforman un conjunto de necesidades de los países de Centroamérica, que se encuentran intrínsecamente ligados al problema del crimen organizado, las pandillas, extorsiones y delincuencia común. Es decir la región centroamericana mas específicamente el triangulo norte, conformado por Guatemala, Honduras y El Salvador, han llevado a cabo reuniones en las que se plantean iniciativas de solución para la región. El Estado salvadoreño las aplica a su realidad que se encuentra relacionada con los países centroamericanos, pero que siempre existen diferencias, debido a la poca voluntad política.

El Salvador, en el inicio del gobierno de Mauricio Funes, se propusieron medidas en las cuales se basaría, estas inspiradas en las medidas tomadas en la región centroamericana con los demás países en las diferentes cumbres y reuniones regionales, con la influencia regional que se vive de cara al problema del crimen organizado que afecta con mayor intensidad desde México a Colombia, dejando a Centroamérica en el medio, como el puente de paso de la narcoactividad y como escondite de la criminalidad, dando oportunidad a la impunidad que opera a partir de la debilidad institucional que impera en estos Estados.

A. INFLUENCIA GENERADA POR LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD DE COLOMBIA, EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD IMPLEMENTADAS EN CENTROAMERICA Y EL SALVADOR EN EL COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO

Las estrategias de seguridad de Colombia se intensifican a partir del gobierno del presidente Álvaro Uribe, con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos en la búsqueda de alternativas para la lucha contra el crimen organizado y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Una de las principales características del gobierno de Uribe, fue poner en el centro de la agenda pública el tema de la seguridad. Según Uribe, el subdesarrollo del país y la causa de todos sus males ha sido la violencia.

Con el nombre de Política de Defensa y Seguridad Democrática, el gobierno publicó un documento en el año 2003, que iba a ser la base sobre la cual se construiría la principal política de Uribe durante los ocho años que gobernó el país.

Cerrando estos ocho años de política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD) el gobierno logró avanzar significativamente en el cumplimiento de los objetivos planteados en un principio, pero existen diferentes escándalos y fallas a lo largo de los dos periodos de Uribe que minimizan el éxito de esta política.

El documento *Política de Defensa y Seguridad Democrática* está dividido en cinco secciones. En la primera, se hace una presentación de la política de SD.⁹⁹ Se definen tres pilares fundamentales que son: la protección de los derechos de todos los ciudadanos; la protección de los valores, la pluralidad, las instituciones democráticas; la solidaridad y la cooperación de toda la ciudadanía en defensa de los valores democráticos.

⁹⁹ Seguridad Democrática.

En el segundo segmento, se definen las amenazas para el país: el terrorismo, el negocio de las drogas ilícitas, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones, explosivos, el secuestro, la extorsión, y finalmente, el homicidio.

La siguiente sección plantea los objetivos estratégicos: la consolidación del control estatal del territorio, la protección de la población, la eliminación del negocio de las drogas ilícitas, el mantenimiento de una capacidad disuasiva y, por último, la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas.

En la cuarta parte, se concretizan seis líneas de acción: 1) coordinar la acción del Estado; 2) fortalecer las instituciones del Estado; 3) consolidar el control del territorio nacional; 4) proteger a los ciudadanos y la infraestructura; 5) Cooperar para la seguridad de todos; y, 6) comunicar las políticas y acciones del Estado.

El documento termina por la financiación y evaluación de la política de SD. La seguridad no sería la única preocupación del gobierno pero sí la primera.

Tales estrategias por su aspecto principalmente social, político y por la intervención y apoyo del gobierno estadounidense, han sido de influencia para la región centroamericana; partiendo que es uno de los trayectos más usados por el crimen organizado en dirección al Norte de América. Es por ello, que las medidas ejecutadas por Colombia, han marcado la pauta para las acciones que se han implementado en el área centroamericana, una de ellas es el proceso de militarización en la seguridad pública en Centroamérica, que marcha aceleradamente con algunas diferencias muy marcadas, pues en la región centroamericana los militares juegan únicamente un rol de apoyo y respaldo a las policías nacionales.

Centroamérica está en la antesala de lo que podría ser su peor crisis. Ya que por una parte, está el problema del narcotráfico y el crimen organizado que se ha conjugado con una evidente debilidad institucional.

Por otra parte, se ha desatado en los últimos años, una crisis de identidad económica, pues los países centroamericanos no tienen claro en qué son competitivos y cuál es su papel en la economía global, esto debilitado a través de los procesos de privatizaciones y el efecto de la globalización sucesos para los cuales no se estaba preparado.

El círculo vicioso de la debilidad económica, el aumento de la delincuencia y la incapacidad estatal, amenazan con convertirse en un espiral destructivo. Para revertir las cosas, o por lo menos frenar su deterioro, se requiere un tratamiento de choque, con un "Plan Centroamérica", que es una especie de Plan Colombia versión 2, lo cual fue propuesto por el presidente guatemalteco Álvaro Colom en la primera reunión realizada, por los países que conforman el Triángulo Norte.

Según este nuevo plan no sería un esfuerzo liderado exclusivamente por los Estados Unidos, sino más bien una iniciativa internacional, con un papel protagónico de Colombia: ya que Colombia tiene parte de la responsabilidad y debe ayudar a contrarrestar el flagelo del crimen organizado y el narcotráfico.

Se debate si el Plan, debe cubrir a todo el istmo o concentrarse en los países del llamado Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras). La situación en estos tres países es particularmente compleja: en cada uno de ellos hubo el año dos mil diez, más asesinatos que en toda la Unión Europea. Pero el resto de Centroamérica no es ajeno a estos problemas. Por eso, quizás lo más adecuado es un plan focalizado en algunos países, pero con estrategias regionales coordinadas, y enfocadas a realmente erradicar este flagelo.

1. MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Desde la antimilitarista Costa Rica hasta Guatemala, está presente la presencia militar en la llamada “guerra contra el crimen organizado”.

En Costa Rica la Asamblea Legislativa, aprobó una solicitud del gobierno de los EE. UU. Para el ingreso hasta de 46 buques de guerra capaces de transportar cientos de aeronaves de combate y miles de soldados.¹⁰⁰

En Guatemala, en el marco de la pasada campaña presidencial que vivió el país vecino, cuando en un Foro se consultó a los candidatos si estarían de acuerdo con la presencia de tropas extranjeras en Guatemala para enfrentar al narcotráfico, todos los candidatos/as sin excepción dijeron estar de acuerdo.¹⁰¹

Honduras fue el primer país de la región en conformar una fuerza de tarea conjunta con los Estados Unidos, en el marco de la aplicación del CARSI.¹⁰² El embajador norteamericano en Honduras, Hugo Llorens, en el acto de inauguración, declaró que “la idea es tener dos países multi-agencias, que colaboren además con sus hermanos centroamericanos, es decir México y Colombia”.¹⁰³ Este lanzamiento del CARSI es una prolongación del Plan Mérida, pero con énfasis ya no en México, sino en la región centroamericana, no hay que dejar de lado que el Plan Mérida es hijo del Plan Colombia, y que ahora el CARSI, es una continuación de ambos para contrarrestar el flagelo del crimen organizado.

Nicaragua se militariza para un “Estado de Guerra”: Hay tres iniciativas de ley presentadas por el presidente Daniel Ortega, relacionadas con la defensa y seguridad del país, y el jefe del Ejército de Nicaragua, General Julio Cesar Avilés Castillo, asegura que la institución castrense, continuará en su lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en todo el país tal como lo hizo en el año 2010

¹⁰⁰ <http://www2.prensalibre.cr/pl/comentarios/28189-costa-rica-abre-las-puertas-a-la-militarizacion.html>

¹⁰¹ http://www.prensalibre.com/decision_libre_-_presidenciales/Acuerpan-ingreso-militares-extranjeros_0_505749434.html

¹⁰² Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana (CARSI por sus siglas en ingles)

¹⁰³ El socialista centroamericano; <http://elsoca.org/index.php/americacentral/centroamerica/1399-centroamerica-el-carsi-y-los-peligros-de-la-militarizacion>.

En lo que se refiere al financiamiento de esta “guerra”, el esfuerzo es el mismo en todos los países de la región: está programado cobrar un impuesto a la seguridad, tal como lo hace Colombia desde el año 2002, que es el resultado de la “Conferencia Internacional de apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica”, y este consiste en que se pague más impuestos para financiar una guerra perdida. Si bien es cierto que se ha ofrecido millones de dólares en Conferencias, pero estas son en calidad de préstamos.

El Congreso de Honduras ya aprobó el impuesto, y es una ley por medio de la cual el gobierno tiene previsto se recaudarán unos 400 millones de dólares en cinco años, para destinarlos a combatir el crimen organizado, el narcotráfico y la delincuencia. La iniciativa, que estará vigente hasta el 2016 denominada Ley Temporal de Seguridad Poblacional, se aplicará a partir de agosto de 2011, y grava con 5% a las cuentas bancarias con saldos promedio superiores a 5.000 mil dólares, en 21% el volumen de ventas de la telefonía celular, en 0,05% los ingresos brutos de las comidas rápidas, y en 5% a las exportaciones mineras y en un 1% las operaciones de los casinos.¹⁰⁴

En El Salvador el presidente Funes, presentó su propuesta para la creación del impuesto a la seguridad. Este impuesto es similar al creado en Colombia y al que se acaba de aprobar en Honduras, se aplicaría según el ejecutivo “únicamente a los grandes capitales” y sería de carácter temporal. Según el presidente Funes cada año durante tres años se recaudarían unos 120 millones de dólares a partir de las ganancias de casi 2,000 personas jurídicas y 400 personas naturales para recaudar unos 360 millones de dólares en tres años”.¹⁰⁵

El crimen organizado no tiene fronteras, contrario a lo que ocurre con las autoridades judiciales y de policía. Este es un problema serio en Centroamérica, donde los países son pequeños.

¹⁰⁴ La nación mundo <http://www.nacion.com/2011-06-23/Mundo/honduras-aprueba-impuesto-para-lucha-contra-crimen.aspx>

¹⁰⁵ <http://www.elfaro.net/es/201105/noticias/4164/> 23 de mayo de 2011

El principal aporte de Colombia al Plan, sería el entrenamiento y capacitación de las fuerzas de policía, así como el desarrollo del sistema penal acusatorio. Con este tipo de ayuda, Colombia ganaría influencia en Centroamérica, que es un requisito indispensable para contar con mayores oportunidades económicas y políticas.

No queda duda que en Centroamérica se desarrolla una estrategia regional coordinada que militariza la seguridad, bajo el esquema de guerra contra el crimen organizado. En esta estrategia El Salvador, pretende ser el socio ideal para combatir a las organizaciones criminales transnacionales, identificadas hoy como uno de los mayores riesgos para la seguridad nacional de Estados Unidos y el resto de países.

En la región centroamericana se está llegando a un punto peligroso en el que, la guerra contra el “crimen organizado”, lo justifica casi todo un nuevo impuesto, una propuesta de estrategia cuestionable que rompe con la separación entre la Defensa Nacional y la Policía Nacional Civil, que terminará desnaturalizando a ambas instituciones, y en donde el tema de seguridad queda por encima de las demás necesidades de la población, ya que acapara la mayor parte de recursos los países centroamericanos, recursos que realmente podrían ser destinados a la prevención desde las bases sociales de la población, y no con medidas únicamente paliativas como la militarización, ya que la seguridad no se logra militarizando el lugar, se deben de tomar medidas integrales; es de conocimiento que los lugares más seguros del mundo no son Estados policíacos o militarizados.

Toda esta estrategia está siendo patrocinada, promovida y monitoreada por el gobierno de Estados Unidos, promotor y financiador de la Iniciativa Mérida en México y el Plan Colombia, que no han dado ningún resultado en el combate al narcotráfico y ha ocasionado más muertes en toda la región.

B. LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD DE EL SALVADOR

El crimen organizado transnacional y el narcotráfico son los principales factores que originan los altos índices de violencia en Centroamérica y son aproximadamente 6,500 millones de dólares que se intervienen anualmente en la región en la lucha contra el crimen organizado.¹⁰⁶

Es por ello que, el crimen organizado no se circunscribe únicamente a México o Colombia, sino que se ha extendido a Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica, entre otras naciones, esto debido a que el continente está siendo vulnerado por el narcotráfico pero especialmente, el tráfico de armas y el de personas.

El Salvador vive un espiral de violencia criminal prácticamente desde el fin de la guerra civil. Indiscutiblemente, esa violencia no es un fenómeno exclusivo de la postguerra, pero la finalización del conflicto armado permitió que la misma irrumpiera en la vida nacional con una contundencia insólita. La transición del autoritarismo a la democracia es una transición plagada de obstáculos y tensiones entre los actores involucrados en la misma dejando un vacío de poder institucional, jurídico y coercitivo que fue aprovechado por criminales de todas las calañas para imponer y hacer valer sus intereses particulares.

Pues al calor de ese vacío de poder, y a lo largo de los años noventa y casi toda la primera década del dos mil, el crimen organizado se instituyó como un poder fáctico, extendiendo sus tentáculos en las esferas de poder empresariales y políticas, y se articuló con las maras que terminaron por establecerse en el territorio salvadoreño.

Hoy por hoy, el crimen en sus distintas expresiones no sólo desafía a la institucionalidad democrática, sino que la está haciendo tambalear en su capacidad de enfrentarlo eficazmente, pero sin violentar las normas y exigencias del Estado democrático de derecho.

¹⁰⁶ La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de las Naciones Unidas, Gonzalo Wielandt y Carmen Artigas, CEPAL, Chile, 2007.

Y es que, con la trayectoria autoritaria del país, la apuesta por las soluciones ante fenómenos sociales fuera de control, se tiene como primera y exclusiva opción la fuerza. Esto debido a la añoranza de la dictadura martinista que se tiene y a toda la mitología que la adorna, acerca de su eficacia para combatir el crimen, y está presente en distintos sectores de la sociedad, no necesariamente poco ilustrados y con bajos niveles educativos.

Esta añoranza permeó las decisiones de quienes, desde el aparato estatal, hicieron apuestas insostenibles desde criterios democráticos y humanos por planes de “mano dura” y “súper mano dura”.

Asimismo, en el afianzamiento del crimen organizado han existido diferentes complicidades de distinta naturaleza en diferentes ámbitos del poder estatal y empresarial. Y es que la expansión de la violencia criminal ha traído consigo un volumen de negocios asociados con la misma, desde las compañías de seguridad privadas, pasando por el tráfico ilegal de armas, drogas y vehículos, las casas de prostitución y el lavado de dinero, hasta las compañías de seguro y las agencias mortuorias que son los que han impedido, hasta ahora, su combate efectivo.

Es decir, en torno al mundo del crimen se mueven cifras económicas extraordinarias, que se distribuyen, como ganancias, entre quienes viven del negocio de la violencia.

En El Salvador, importantes agentes estatales y privados han estado vinculados al negocio de la violencia. Su complicidad ha sido crucial para que su combate estuviera viciado de raíz. Parte de su trabajo sucio a favor del crimen ha sido debilitar a las instituciones del Estado encargadas de hacer frente al crimen en sus distintas expresiones. Uno de sus mayores logros fue socavar el sistema de justicia; esto a través del debilitamiento de instituciones como la Policía Nacional Civil (PNC) y la Fiscalía General de la República.

Tanto la PNC como la Fiscalía en la actualidad resienten, los altos índices de violencia criminal que se viven en el país, esto debido a la debilidad heredada de gestiones pasadas que no fueron capaces de resistir a quienes, incluso desde el mismo poder estatal, hacían todo por echar a perder los mejores esfuerzos por hacer de ambas instituciones un soporte fundamental de combate al crimen.

Porque, en efecto, sin un trabajo policial y fiscal sólido en lo técnico-profesional, y en lo ético el edificio de la justicia se tambalea y en el límite, puede colapsar. El complemento necesario de la policía y la fiscalía son los jueces y juezas, de los cuales cabe esperar asimismo, la mayor imparcialidad, independencia, profesionalismo y ética a la hora de valorar las pruebas y dictaminar la resolución correspondiente.

El eslogan, difundido por distintos medios de comunicación y repetido como dicho popular en diferentes espacios públicos y privados de que “la policía atrapa a los delincuentes, la fiscalía prepara los casos debidamente y los jueces o juezas los liberan” no tiene ninguna objetividad, pues obvia los requisitos que debe cumplir, conforme a la ley, la investigación policial y fiscal para ser sostenida como debe ser en un proceso judicial.

En el documento Deficiencias policiales, fiscales o judiciales en la investigación y juzgamiento causantes de impunidad (PNUD, 2007), Sidney Blanco y Francisco Díaz dicen lo siguiente: *“la investigación pone de manifiesto en dónde residen los mayores problemas en la persecución del delito y el juzgamiento del delincuente. Las autoridades de seguridad pública en muchas ocasiones han atribuido a la los jueces el incremento de la delincuencia por liberar a personas detenidas; los jueces por su lado, han justificado que la libertad de esas personas detenidas obedece a las deficientes investigaciones. El resultado de la investigación demuestra de modo objetivo y verificable que ambos tienen responsabilidad, pero que es mayor parte de la Policía y la Fiscalía”*.

En 2010, la situación ha variado poco, a pesar de los esfuerzos que se hicieron por hacer de la Policía Nacional Civil una instancia a la altura de los retos que plantea el aumento de la actividad criminal. Es decir, la Policía Nacional Civil y la Fiscalía tienen, en relación a los jueces y juezas, una mayor responsabilidad en las fallas para perseguir eficazmente el delito, lo cual se convierte en un llamado de atención para atender a los factores técnicos, profesionales, políticos y éticos que las hacen posibles.

Seguir insistiendo en el estribillo de que los jueces y las juezas “liberan” a los delincuentes y que, en consecuencia “están más a favor del victimario que de la víctima” y que “poco les importa el dolor de las víctimas y sus familiares” no sólo es una manipulación la opinión de los ciudadanos y ciudadanas, sino una deslegitimación del trabajo de la mayor parte de los jueces y juezas de la República cuya responsabilidad última es precisamente, garantizar que ningún crimen quede impune.

1. PERIODO 2000 -2004

LEY ANTIMARAS Y PLAN MANO DURA

Los diez años posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz, se caracterizan a grandes rasgos por un proceso de acumulación y crecimiento de la derecha, tanto en términos de su hegemonía en los principales espacios del aparato estatal como de la aplicación del proyecto neoliberal, frente a un debilitamiento de la izquierda electoral visible tanto en su poca presencia en dicho aparato. También se aprecia una fuerte vinculación entre un gobierno central que desde 1989 ha estado dominado por el mismo partido político y los principales medios de comunicación.

Desde el ámbito social, El Salvador presenta una evolución desfavorable. Por un lado, el índice de desigualdad aumentó de 0,5 a 0,52 respecto de los ingresos per cápita dentro de los hogares.¹⁰⁷ Por otro lado, algunos índices de violencia y criminalidad generados desde la categoría de “inseguridad ciudadana” y que contemplan la tendencia

¹⁰⁷ ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP-UCA (El Salvador), UCA (Nicaragua), URL. 2001. Maras y Pandillas en Centroamérica (III Volúmenes). UCA Publicaciones, Managua, Nicaragua.

de la década de los noventa, muestran un aumento tanto en la tasa global de criminalidad (del 33.1%) como en su percepción (89% de la población asegura que la inseguridad aumentó desde inicios de los noventa).¹⁰⁸

Es importante mencionar asimismo que la tasa de victimización por hogar de El Salvador para la década de los noventa, es la segunda más alta de la región (47%) solo superada por Guatemala (55%).¹⁰⁹

En los primeros años del siglo XXI, según datos de la Policía Nacional Civil, el total de delitos denunciados y la tasa de delitos por 100 mil habitantes aumentaron levemente y se estabilizaron en los años posteriores.¹¹⁰ Es por ello, que al momento en que las políticas de seguridad ingresan en la agenda del gobierno, existe un clima social de inseguridad, tanto a nivel de victimización como de criminalidad, que viene en aumento desde inicios de la década.

Debido a que los elevados niveles de inseguridad que desde hace años, padece el país, dificultan la consecución del desarrollo humano y la consolidación de la gobernabilidad democrática. Las altas tasas de homicidio y de otros delitos como los robos, hurtos, extorsiones o violencia contra la mujer, la niñez y la adolescencia, y la percepción de inseguridad de gran parte de la población afectan negativamente la vida cotidiana y la calidad de vida de las personas.

Es por ello que, el 8 de enero del 2003 el gobierno y la PNC anuncian que será prioridad para ese año atender el “problema de las maras”.¹¹¹ Las principales acciones que presentan son el aumento de las operaciones represivas, que incluyen tareas conjuntas con el ejército y un paquete de iniciativas de ley para endurecer todo lo respectivo a delitos de menores y de pandilleros. Sobre estas últimas se resaltan dos objetivos centrales: juzgar a menores como adultos y prohibir la pertenencia a una pandilla. Para finales de enero los grupos de tarea conjunta en el país habían aumentado

¹⁰⁸ Ídem, pág. 70

¹⁰⁹ Violencia y Democratización en Centroamérica: El impacto del crimen en los regímenes de posguerra. Programa Hacia la Construcción de una Sociedad sin Violencia del PNUD, 1999.

¹¹⁰ Informe de El Salvador en el marco de la problemática de las pandillas o maras. Red para la Infancia y la Adolescencia de El Salvador, CIDH, 2004.

¹¹¹ El Diario de Hoy, 2 de enero de 2003.

de 9 a 23 y las operaciones represivas se llevaban a cabo por todo el territorio nacional y se extienden durante los meses de marzo, abril y mayo.

Un evento muy importante en medio de este proceso es cuando el presidente de Honduras, Ricardo Maduro, declara el 2 de julio que iniciarán fuertes acciones contra las denominadas “maras” que irán también en torno a su captura e ilegalización; el discurso del presidente Maduro insiste en la necesidad de prohibir a las pandillas y de liberar los barrios en los que estas operan.

Esto resulta muy significativo pues proporciona muchos de los elementos discursivos que posteriormente el gobierno salvadoreño utilizará, como por ejemplo la afirmación de que las pandillas “no deben existir” y que si lo hacían que sea “contra la ley”, dado que “permitir la existencia de maras criminales es una amenaza al estado de derecho”.

Uno de los elementos más significativos de esta semejanza entre el discurso de los presidentes Maduro y Flores, se encuentra en la noción de pandilla como lugar social cerrado por desnaturalizado y en la atribución a sus miembros de un carácter absolutamente determinado.

Dentro del proyecto de ley presentado por el órgano ejecutivo a la asamblea legislativa, se establecieron reformas al código penal y al código procesal penal endureciendo las penas contra ciertos delitos y facilitando el juzgamiento y encarcelamiento de los jóvenes que sean detenidos, pues con ello se pretendía juzgar a menores de doce años como si fueran adultos y en operativos para capturar pandilleros por todo el país. Antes de la aprobación de la iniciativa de ley, comenzaron a desarrollarse ya estos operativos de búsqueda y captura de pandilleros, en acciones conjuntas de la Policía Nacional Civil (PNC) y de la Fuerza Armada.

Pero debido a que la inseguridad ciudadana representa uno de los problemas de más difícil solución para el gobierno. No sólo porque las medidas puestas en marcha por el Ministerio de Seguridad y por la Policía Nacional Civil (PNC), no han tenido resultados

notables, sino porque la propia PNC, se ha visto involucrada en diversos hechos delictivos.

Lo que ha causado, el descontento y las sospechas de diversos sectores sociales hacia la PNC, incluyendo el gobierno, e instancias del Consejo Nacional de Seguridad Pública, conformado por políticos e intelectuales de renombre nacional como Salvador Samayoa y Francisco Escobar Galindo, quienes tuvieron a bien el que se creará una Comisión AD HOC depuradora de la PNC.

La Comisión recomendó al gobierno la destitución de varios centenares de policías vinculados con actividades delictivas, pero no tocó a la alta oficialidad de la institución, ni mucho menos al que en ese momento ejercía el cargo de director de la PNC, conocido no por otro cargo que no sea su extensa trayectoria delictiva.

Sin duda, la recomendación de expulsar de la institución a policías vinculados a actos delictivos fue en su momento un paso firme, pero resulta insuficiente. Ya que esta medida debe combinarse con otras, referidas al procedimiento judicial que deduce las responsabilidades penales de los delincuentes. De lo contrario, la medida aislada estaría contribuyendo a sanear las estructuras de la PNC, pero estaría volcando en la sociedad a centenares de experimentados delincuentes, más peligrosos por el conocimiento que tienen de los métodos y recursos de la PNC, lo que les garantiza la misma impunidad de la que gozaban en las filas de la institución.

Dada la amplitud que ha alcanzado la delincuencia juvenil en El Salvador, difícilmente se podrá solucionar este problema, sin un plan que involucre a muchas más instituciones que las que se prevén en el plan gubernamental. La idea de una ley especial de aplicación temporal para un tema tan serio, no es la solución para poner fin a este problema pues se necesita un involucramiento integral tanto de la sociedad civil como de los diferentes actores de la sociedad.

2. PERIODO 2004 -2009

PAÍS SEGURO Y PLAN SUPER MANO DURA

Después de doce años de haberse firmado los Acuerdos de Paz, la violencia seguía siendo una de las principales problemáticas del país, convirtiendo el tema de la seguridad en uno medular del periodo de gobierno del Presidente Elías Antonio Saca, en el cual se implementaron diferentes programas, acciones y un marco legal que buscaban dar solución al problema.

El enfrentamiento a la inseguridad es la parte medular del plan de Gobierno del Presidente Saca, teniendo como nombre “País Seguro”. En dicho plan se consideran programas para la reinserción y rehabilitación de menores de edad, mayores recursos a la PNC, combate al narcotráfico y lavado de dinero, mayor coordinación entre el Gobierno de EE.UU. y El Salvador, fortalecimiento de un sistema de estadísticas criminológicas, entre otras medidas y programas.

En Agosto 2004, el Plan “Súper Mano Dura” que tiene como objetivo el combate a pandillas, principalmente la Mara Salvatrucha y Mara 18, que son las de mayor injerencia en el país. Estas se habían convertido en un serio problema, debido a que cometían delitos graves, tales como secuestros, extorsiones, homicidios, tráfico de armas, entre otros. Además, las pandillas estaban generando nexos con el crimen organizado, no solo a escala nacional, sino también internacional.

Para respaldar este plan, la Asamblea Legislativa aprobó reformas a la Ley Penal, aumentando la pena de 30 a 75 años (Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, 2007).

Para una mayor efectividad al combate de los delitos más frecuentes y enfrentamiento al crimen organizado, se crean varias divisiones dentro de la PNC, tales como: División de Investigación de Homicidios (DIHO), unidad especializada en la investigación de delitos de homicidio, específicamente los cometidos por pandillas, creación de Grupo de Operaciones Especiales (GOPES) y creación de División de Disposiciones Judiciales (D.D.J.).

Además, en 2007 se creó el Centro Antipandillas Transnacional (CAT), especializado en el monitoreo, análisis e investigación de la actividad delincriminal transnacional de las pandillas y en el intercambio de información entre países centroamericanos y EE.UU.

En este período presidencial, se implementó el Plan SARISA,¹¹² que tenía como medidas mayor presencia de la PNC, mejores tiempos de respuesta policial y fortalecimiento de la doctrina de la institución policial. Dichas medidas se implementaron con el objetivo de desarticular las pandillas, capturando principalmente a los cabecillas de dichas instituciones a través de previos procesos de investigación e inteligencia.

Además el plan SARISA involucra a agentes uniformados e investigadores de civil, que acompañan en lo táctico a los grupos de policías. El plan se centra en cinco ejes, todos encaminados a efectuar registros y controles vehiculares, así como acercamientos a las comunidades.

Junto a la represión del delito también se desarrollan planes de prevención social: Mano Amiga y Mano Extendida.

El primero, como una medida de prevención primaria, con el objetivo de una intervención temprana en apoyo a jóvenes en riesgo, y la segunda, como una medida de prevención secundaria, dando posibilidades de rehabilitación y reinserción de jóvenes pandilleros.

Con el fin de aumentar la participación ciudadana se crea el “Plan Nacional de Prevención y Paz Social”, que tenía como objetivo prevenir la violencia y delincuencia a través de mecanismos que generaran una cultura de paz social. Dicho Plan se implementaría en 22 municipios con altos niveles de inseguridad, en coordinación y participación de distintos agentes sociales tales como gubernamentales (Consejo Nacional de Seguridad Pública CNSP, Secretaría de la Juventud), intergubernamentales,

¹¹² http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6358&idArt=2433769

locales, sociedad civil (universidades, empresa privada, ONG, iglesias) y cooperación internacional.

Con el Plan Nacional de Prevención y Paz Social se desarrollaron diagnósticos para determinar los principales factores de riesgo en las comunidades a intervenir. Este diagnóstico serviría de insumo para la creación de una matriz con los principales problemas, soluciones y responsables de cada factor de riesgo y finalmente la creación de un mapa de riesgo en dichas comunidades.

Dentro de las áreas a intervenir en dicho plan se encontraban la familia, la educación, la comunidad, salud pública, ordenamiento urbano y seguridad vial. A pesar del buen diseño del plan, en cuanto a amplitud de áreas de intervención, este, no fue efectivo por varias razones como la falta de coordinación entre actores, el manejo político que se hizo y por la falta de recursos necesarios para funcionar.

Otra acción que contaba con la participación ciudadana en cuanto al diseño de medidas de tratamiento a la inseguridad, fue la creación de la “Comisión Nacional para la Seguridad Nacional y Paz Social”, la cual tuvo la participación de personalidades reconocidas del país, provenientes de la empresa privada, universidades, partidos políticos, iglesias y profesionales.

El comité realizaba consultas a expertos en materia de seguridad ciudadana y recibía contribuciones de instituciones públicas como Fiscalía General de la República (FGR), jueces, Policía Nacional Civil (PNC), alcaldías, Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), Corporación de Municipalidades de El Salvador (COMURES), Instituto para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), entre otros.

Dicho comité tenía como objetivo proponer medidas y lineamientos para enfrentar la inseguridad en el corto, mediano y largo plazo. Después de ocho meses de trabajo el comité presenta el documento *Seguridad y Paz: Un reto de País. Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador*. Este documento propone 75 recomendaciones que son el resultado de un proceso de consenso y participación de

especialistas. La mayoría de estas recomendaciones no fueron ejecutadas por el gobierno en turno, así lo manifestaron los integrantes de dicho comité (Tojeira, 2010).

C. ESTRATEGIAS NACIONALES Y MEDIDAS IMPLEMENTADAS PARA EL COMBATE AL CRIMEN ORGANIZADO EN EL SALVADOR EN LA GESTION DEL GOBIERNO DE MAURICIO FUNES

Dentro del cuadro de criminalidad y violencia de Centroamérica, los países que forman el llamado Triángulo Norte, Guatemala, Honduras y El Salvador, presentan los niveles más altos y preocupantes de violencia, y a la vez constituyen una de las zonas más peligrosas del mundo, razón por la cual han establecido estrategias compartidas que buscan controlar y erradicar este flagelo.

El gobierno de El Salvador, se ha unido a las estrategias planteadas en las reuniones y cumbres de los Estados inmersos en este problema de criminalidad que preocupa a la población en general. Por ello al inicio de su mandato presidencial Mauricio Funes, propuso medidas a implementar dentro de lo que denominó *el Plan de Emergencia en materia de Seguridad*, según Funes, para realizar acciones contra el crimen organizado, el delito y la violencia.

Este amplio dispositivo cuenta con el apoyo disuasivo de la Fuerza Armada, que incrementará notoriamente su presencia en todo el ámbito nacional. En este sentido ha comenzado a darse la colaboración entre los militares y la Policía.

La implementación del Plan “Protección Escolar”, dirigido a escuelas, colegios e institutos, blanco sensible de los criminales, el reforzamiento logístico inmediato para la fuerza de seguridad con equipos de comunicación, transporte y armamento, la búsqueda de promoción de la conversión de los municipios y comunidades en territorios libres de armas y la prohibición de portación en los sitios más afectados por el delito y la violencia. Y se reforzarán a nivel nacional y particularmente en las zonas más afectadas, los equipos antiextorsión.

Se reforzarán los consejos Criminológicos, cuya actuación se enmarcará estrictamente en la legislación vigente, de acuerdo con una sugerencia de la Mesa Penitenciaria.

Las más recientes estrategias que se han elaborado son la Ley de Proscripción de Pandillas impulsada por el gobierno y aprobada en septiembre de 2010, que contempla la aprobación de otra ley para atender el retiro y la rehabilitación de pandilleros.

Otra de las políticas o estrategias que se ha tomado como principal en los últimos dos años de gobierno es la incorporación de sus ejércitos a las labores de seguridad pública.

En El Salvador, existe la presencia de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES), en las calles y centros penales del país. Las FAES tiene el rol ayudar a la policía nacional civil en resguardar la seguridad pública, sus efectivos ganan en movilidad, para contrarrestar la movilidad territorial de la delincuencia, sobre todo la de las pandillas, que es lo que ha venido ocurriendo durante el tiempo que han estado presionándoles en el territorio.

En el tiempo que lleva la FAES en esa labor, las cifras de la violencia y la criminalidad, sobre todo las más llamativas, las de asesinatos, no han experimentado un descenso significativo.

En cuanto a su labor en las cárceles, se reporta un descenso cercano al 30 por ciento de las extorsiones,¹¹³ que se supone son en su mayoría ordenadas desde su interior, si bien se siguen produciendo, según las autoridades de seguridad pública, que cifran por encima del 80 por ciento el porcentaje de delitos ordenados por reclusos. Sin embargo, la presencia de los militares en las calles y cárceles está siendo aceptada por la población, las FAES se esta viendo como la institución en la que más confianza tienen los salvadoreños.

¹¹³ Plan regional El Salvador, www.contrapunto.com, 10 /05/2011

En lo que va de la gestión actual del presidente Mauricio Funes, se han orientado las políticas de seguridad contra el crimen organizado haciéndole frente con la militarización de la seguridad pública.

Con la idea de que el Ejército en la calle soluciona el problema, el enfoque de fondo de esta política de seguridad pública, sigue siendo represivo, militarizando la seguridad buscando resolver así el tema de la delincuencia.

A raíz de esto el presidente Funes lanza el anuncio de seguridad ciudadana, enfocándose en las propuestas de políticas de seguridad que establecen primeramente el servicio militar obligatorio para 5.000 personas en riesgo, con edades de entre 14 y 16 años.¹¹⁴

Estos jóvenes serán reclutados si residen en zonas de alto riesgo, sometidas a la violencia de las pandillas, no solo como una medida disuasoria y preventiva, sino también como un mecanismo para la rehabilitación. La advertencia es que estos jóvenes no serían entrenados en el uso de armas y tácticas militares. En cambio, se verían expuestos a la disciplina militar y adiestrados en métodos de protección civil en caso de desastres naturales.

Si se lleva acabo o no la aprobación de esta medida, lo cierto es que esta iniciativa de reclutamiento militar obligatorio es la primera y quizás la más radical puesta en marcha en la región desde los programas de Mano Dura en Guatemala, El Salvador y Honduras a finales de los años noventa e inicios del 2000.

Las medidas de seguridad incluyen la creación de un comité especial integrado por miembros de alto nivel del gabinete de seguridad, que seguirían de cerca las investigaciones de crímenes graves, junto con la incorporación de 1.000 nuevos agentes de policía.¹¹⁵

¹¹⁴ <http://www.elfaro.net/es/201105/noticias/4283/> 01/06/2011

¹¹⁵ <http://www.presidencia.gob.sv> 29 /06/2011.

El incremento de la fuerza policial puede parecer más de lo mismo, pero representa el control estatal de los territorios actualmente dominados por pandillas.

Para financiar todas estas medidas el gobierno seguirá el concepto de Colombia, pues se propone cobrar un impuesto de seguridad para este tipo de programas. Si se aprueba, el gravamen se exigiría a cualquiera con activos superiores a \$500.000 dólares para pagar un impuesto de seguridad dirigido a un plan de seguridad de \$400 millones de dólares.¹¹⁶

Observando los distintos discursos que se manejan en el tema de seguridad, tanto en El Salvador como en la región centroamericana, al parecer quedan cada vez más relegadas otras concepciones de la lucha contra la delincuencia y la criminalidad; cuestiones claves como la prevención, la corrupción institucional, la inoperancia de la administración de justicia y la Fiscalía General de la República, que deja impune un 90 por ciento de los delitos, no se mencionan o se ignoran; al contrario se busca la imposición de un modelo que ya está aplicado en México y en Colombia, un modelo militarista, que centra prácticamente todos los esfuerzos en la represión del delito, dejando de lado o al menos en un segundo y hasta tercer plano, la prevención y el ataque a las causas estructurales socioeconómicas del fenómeno.

El presidente Funes afirma en los discursos, que le brinda a la población, en que su gobierno le apuesta a la prevención del delito. De hecho, ante la Asamblea General de Naciones Unidas reclamó *“que hasta que no se acabe con la pobreza, la desigualdad y la corrupción institucional, no se acabará con la delincuencia y la violencia que lacera la sociedad salvadoreña y de toda la región”*. Pero en la práctica, es diferente, pues lo que se ve son más militares por más tiempo en la calle y un presupuesto extraordinario para seguridad pública de casi 400 millones de dólares.¹¹⁷

Entre anuncios de estrategias represivas y militaristas, no se ha vuelto a saber nada de esa normativa destinada, en teoría, a dar una oportunidad a los jóvenes con iniciativas que solventen las necesidades de los mismos como oportunidades de empleo,

¹¹⁶ <http://www.presidencia.gob.sv/novedades/noticias/Item/1252>. 28/06/2011

¹¹⁷ Diario digital contrapunto 07/05/2011, <http://www.contrapunto.com.sv/politica-gobierno/faes-un-ano-mas-en-tareas-de-seguridad>

educación, y salud; para la prevención del delito y evitar la inclusión de más jóvenes en pandillas.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS Y MARCO LEGAL SOBRE DELINCUENCIA Y SEGURIDAD EN EL SALVADOR

El Salvador es un país violento y se encuentra entre los países más violentos del mundo. Esta violencia se manifiesta de muchas maneras, siendo los homicidios uno de los problemas más evidentes y extremos. Durante el período comprendido entre los meses de enero y junio del año 2009, se registraron 11.8 homicidios por día, el valor más grande desde el año 2003.

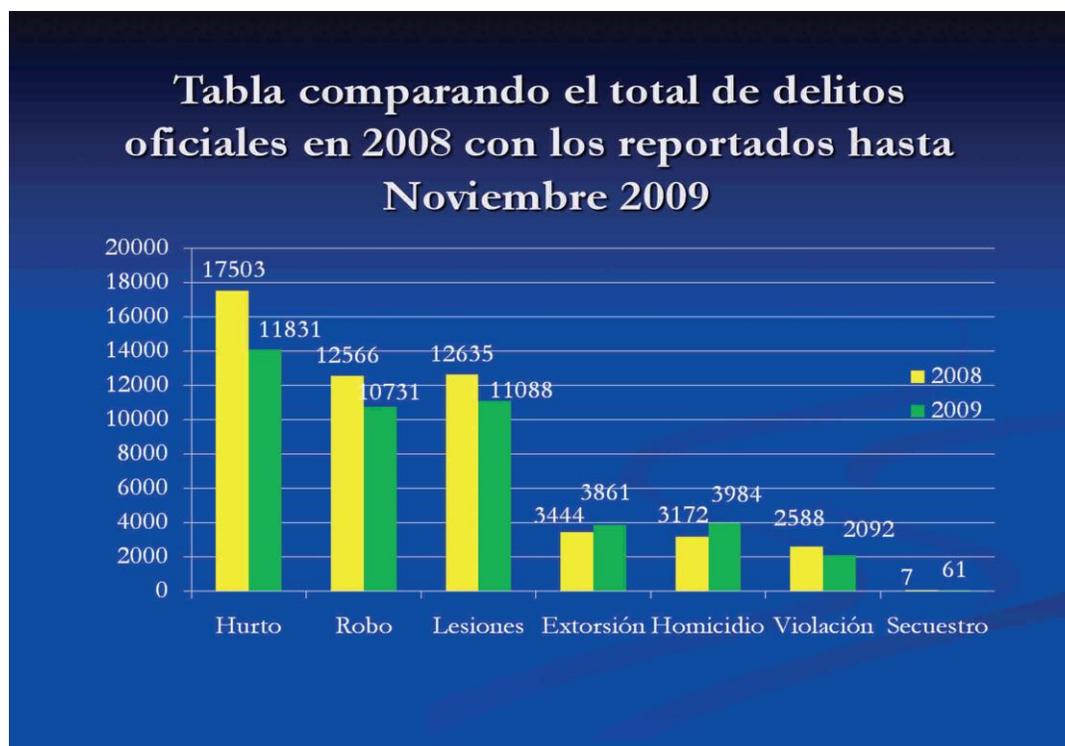
A partir del mes de julio de ese mismo año el número de homicidios se incrementó hasta alcanzar un record histórico de 18 por día, lo que condujo a un cierre anual realmente espeluznante: 12 crímenes diarios y un gran total de 4,365 muertes, una cifra que no tenía precedentes desde que empezó a llevarse un registro sistemático de los crímenes en el país.

Para fines de 2009 y principios de 2010, la cifra diaria de crímenes había ascendido a 13 homicidios por día. Comparado con el año inmediato anterior, 2009 que cerró con 37.3% de incremento en asesinatos (Ver anexo 9).

Una buena parte de los homicidios, simples y graves, son el resultado final de eventos en que se involucran factores de violencia social, una proporción pequeña corresponde a homicidios que se dan de hechos delictivos cometidos por victimarios que actúan de manera individual e independiente. Ejemplos de esta categoría son los homicidios derivados de robos y hurtos. La proporción restante, que se presume es la más grande, corresponde a homicidios relacionados con actividades delincuenciales de naturaleza organizada tales como:

- Acciones de pandillas (rencillas entre maras, asesinatos selectivos, etc.).
- Bandas de criminales organizados que se dedican al contrabando, la receptación y comercialización de bienes hurtados o robados, cuarterismo, robo y hurto de vehículos, extorsión, tráfico ilegal de personas, pornografía y pedofilia, entre otros.
- Elementos vinculados al narcotráfico.

(Ver gráfico 2)¹¹⁸



Es por ello que los altos niveles delincuenciales y la inseguridad ciudadana constituyen una de las mayores preocupaciones del Gobierno de Mauricio Funes, pues los índices de Violencia e inseguridad son muy altos, debido al accionar de las pandillas y las disputas del crimen organizado que acumulan un gran porcentaje de hechos.

Esto no es fortuito y más bien, parece responder a un proceso histórico en el cual la violencia siempre ha acompañado la vida nacional. Ya que hay cerca de 25 mil privados de libertad (360 por cada 100 mil habitantes.) de los cuales, el 33% son miembros de pandillas.

¹¹⁸ Datos Fiscalía General de la República

El país es un ente en el cual, la gobernabilidad democrática enfrenta un grave riesgo, sobre todo cuando el crimen organizado y el narcotráfico logran penetrar en las instancias del Estado. A esto habría que añadirle el llamado “costo institucional” de la violencia, que no es más que la suma de los presupuestos anuales de las entidades gubernamentales encargadas de velar por la prevención o el combate de la violencia.

Es por ello, que para el periodo presidencial de Mauricio Funes se han planteado toda una serie de estrategias nacionales para combatir el flagelo del crimen y violencia que se vive en el país, razón por la cual han planteado como una iniciativa el impuesto a la seguridad.

Ya que según, el mandatario Mauricio Funes, su gobierno tiene como prioridad fortalecer y modernizar a la Policía Nacional Civil y el resto de las instituciones para hacerlas impermeables al crimen organizado.

A. ESTRATEGIA NACIONAL

Para el periodo presidencial de Mauricio Funes se ha establecido una política nacional de seguridad denominada: ***Política nacional de justicia, seguridad pública y convivencia***, la cual promueve un nuevo concepto de seguridad pública en el país, ya que es una política diseñada por el gobierno con visión de Estado.

Pues, contribuye a transformar las condiciones sociales que generan violencia y delincuencia; pero a la vez pretende combatir frontalmente todos y cada uno de los delitos que más afectan a la ciudadanía: la delincuencia común, el crimen organizado, las maras y pandillas, los delitos de “cuello blanco”, la corrupción o la violencia contra la mujer. Pero pone una atención especial a personas y grupos más vulnerables y desatendidos: niños y niñas, jóvenes, personas mayores, mujeres.

Está basada en la Constitución de la República, los Acuerdos de Paz, el respeto a la dignidad humana, la transparencia y la rendición de cuentas. Pero sobre todo busca garantizar los derechos de los salvadoreños.

Teniendo como ejes principales: El Control y represión del delito, La Prevención social de la violencia y el delito, La Ejecución de las penas y medidas: sanción, rehabilitación y reinserción social, La Reparación social del delito y atención a víctimas y la Reforma institucional y legal.

Además en el país se cuenta con una ley denominada *Ley Contra el Crimen Organizado y delitos de realización compleja*, la cual tiene como objeto regular y establecer la competencia de los tribunales especializados y los procedimientos para el juzgamiento de los delitos cometidos bajo la modalidad de crimen organizado o de realización compleja. Lo cual viene a ser un instrumento que proporciona soporte para las estrategias nacionales pues dentro de ella se da una definición de crimen organizado, y enumera cuales son los delitos a los cuales se les puede juzgar a los criminales.

Otro instrumento aunque internacional pero que sirve de soporte es la Convención de Palermo, el cual fue ratificado por El Salvador, desde el 18 de abril de 2004, y que viene hacer es promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional.

B. ÁREAS EN LAS QUE SE HAN ENFATIZADO TRABAJAR LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD EN EL SALVADOR

En El Salvador, se han decidido implementar las políticas de seguridad a través de los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia, liderados por los Gobiernos locales (Alcaldías), para apoyar la formulación y ejecución de los planes municipales de prevención de la violencia (Estrategia Nacional de Prevención en apoyo a Municipios), en conjunto a la administración central.

Así como también se han enfocado en Desarrollar iniciativas de atención al sector juvenil en riesgo para evitar el ingreso de más jóvenes a las pandillas y estimular el retiro de otros.

Lo cual ha mostrado avances de gran envergadura, pues se sustituye el factor de libertad de tiempo para dedicarse a actos no lícitos, por tiempo a trabajar y emprender actividades que les ayudan a mejorar sus habilidades y destrezas a través del deporte o de carreras técnicas que les servirán para ganarse la vida en el futuro.

C. EFECTIVIDAD EN EL COMBATE A LA DELINCUENCIA Y AL CRIMEN ORGANIZADO

Durante el desarrollo de este capítulo, se han mostrado las diferentes acciones que cada gobierno de El Salvador ha implementado para combatir la inseguridad en el país, pero es importante también, valorar si éstas han tenido efectividad en el combate a la delincuencia y el crimen organizado.

En cuanto al Plan Mano Dura, desarrollado por el Gobierno de Francisco Flores y al Plan Súper Mano Dura, desarrollado por el Gobierno de Elías Antonio Saca; se crítica la ausencia de participación de otros agentes en la planificación y ejecución de dichos planes.

Principalmente se dio una intervención del Ministerio de Gobernación, Policía Nacional Civil (PNC) y Fuerza Armada de El Salvador (FAES). Muestra de la exclusión de otros actores sociales claves, como el poder judicial, fue la declaración de la inconstitucionalidad de La Ley Antimaras (la cual brindaba soporte jurídico a estos planes).

Un programa que contaría con una amplia participación y coordinación entre varias instituciones, era el Programa Prevención y Paz Social, en el cual cooperarían Iglesias, comunidades, PNC, Secretaría de la Juventud, CNSP, alcaldías, FGR, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), empresa privada, ONG's, etc. Esta amplia participación hubiera permitido coherencia en las acciones de las instituciones y su intervención en comunidades en riesgo, pero la falta de fondos y un mal manejo político impidió una ejecución coordinada y sostenible de los programas y planes.

Así mismo, en el Plan Mano Dura, se criticó el hecho de poseer un carácter represivo, y provocar una sobrepoblación en los centros penales. Según el International Centre for Prison Studies (2010) la población reclusa aumentó un 38% del 2001 al 2004, y un 25% del 2004 al 2007.

A esto se le suma las fallas en los procesos judiciales, debido a la inconstitucionalidad de la Ley Antimaras, provocando que se capturaran a 19,275 supuestos delincuentes, pero se dejara en libertad al 95% de ellos (Amaya 2007).

Así mismo, se debe señalar que en el país se dieron una serie de modificaciones en cuanto a los Ministerios vinculados con la seguridad. Primero se creó el Ministerio del Interior en 1992, después el Ministerio de Seguridad Pública en 1994, luego se dio la unificación de Seguridad Pública y Justicia en el año 1999, y para el 2001 ésta se fusionó con Seguridad Pública, Justicia e Interior en el Ministerio de Gobernación. Finalmente, esa serie de modificaciones termina en 2007 con la creación del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia.¹¹⁹

Todas estas modificaciones indican que durante ese período no existió claridad en las funciones que debía tener el Ministerio de Seguridad, tomando así responsabilidades que no le correspondían y descuidando sus verdaderas competencias.

Por su parte, el gobierno actual del Presidente Mauricio Funes, pretende una mayor participación de diversos sectores e instituciones públicas, a través de lo que se considera como la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia.

A pesar de ser catalogada como una política de Estado, con carácter integral e interinstitucional ha tenido poca difusión, corriendo el riesgo de que exista poca coordinación entre sus participantes.

¹¹⁹ Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, 2007

Además las autoridades de Seguridad Pública, a través del subdirector de la Policía Nacional Civil (PNC), comisionado Mauricio Ramírez Landaverde, ofrecieron un extenso informe de los logros alcanzados en el año 2010, comparado este período con su similar el año pasado.¹²⁰

De una lista de 11 delitos graves, sólo en tres ha habido incrementos: lesiones (3,7 por ciento); hurto de vehículos (3,5 por ciento) y violaciones sexuales (5,6 por ciento).

En los ocho restantes, según el subdirector Landaverde, ha habido importantes disminuciones. Por ejemplo, robo, que bajó en 14,4 por ciento; extorsiones, en 11,2 por ciento; robo de vehículos, 17,5 por ciento; robo y hurto de vehículos con mercadería, 25,9 por ciento.

En homicidios, que es el delito más grave contra la vida, la disminución fue de 8,6 por ciento. Esto quiere decir, que entre enero y octubre de 2010 se cometieron 318 homicidios menos que en el mismo período durante el año pasado.

En homicidios se nota una tendencia en los tres últimos meses hacia la baja. Hasta octubre el promedio diario de homicidios fue de 11,1; mientras que el año pasado fue de 12,1 homicidios diarios.

En cuanto a las extorsiones y secuestros la tendencia es similar: hacia la baja. Este año se han cometido 440 menos extorsiones que en 2009, cuando el promedio diario era de 12,5 extorsiones, pero en la actualidad es de 11,1. Sobre secuestros, se ha cometido uno menos este año que el año pasado.

En cuanto al papel de la Fuerza Armada, el Secretario de Asuntos Estratégicos, Hato Hasbún, destacó el papel jugado por la Fuerza Armada en apoyo a la Seguridad Pública, lo que sin duda ha contribuido en el descenso de los índices delincuenciales.

La Fuerza Armada presta sus equipos y tropas en acciones disuasivas y de seguridad, como es el caso del control que ejercen en los Centros Penales, medida que se tuvo que tomar ante la grave corrupción del personal del sistema penitenciario.

¹²⁰ <http://www.contrapunto.com.sv/cat-violencia/gobierno-presenta-avances-en-seguridad-publica>
5 de noviembre de 2010. Fecha de consulta: 30 de junio de 2011.

La Fuerza Armada está por orden del presidente, pero siempre estará apoyando y coordinado acciones contra la delincuencia, dijo Hasbún; con lo que se pudiera deducir que el ejército continuará apoyando en el tema de seguridad pública hasta que la ola delincencial baje y esté controlada.

En cuanto a la efectividad en las acciones, la policía ha informado también sobre la efectividad en su accionar. En el año 2010 (hasta octubre) se han contabilizado 4.794 detenciones, lo que representa un crecimiento del 9,8 por ciento respecto al dato del año pasado.¹²¹

El promedio diario de capturas pasó en el período analizado de 160,2 a 176 en ese mismo año.

Hay efectividad en las capturas, no se trata como en anteriores períodos, de redadas, sino más capturas en flagrancia y además de detenciones de acusados de homicidios y extorsiones, así como desmantelamiento de estructuras de mando, líderes y de delincuentes más activos, dijo el director de la PNC, Carlos Ascencio.

El ministro de Justicia y Seguridad, Manuel Melgar, reiteró que *está de acuerdo con que se prohíba la portación de armas, ahora más cuando se ha corroborado que hay una disminución de homicidios con armas de fuego, porque hay menos armas en manos de las personas.*

Sin embargo, según el gráfico 3, El Salvador registró una de las tasas más elevadas de homicidio en cada uno de los años de referencia. Este índice aumentó 25 puntos durante el quinquenio 2002-2006, aunque a partir de 2007 ha mostrado una mejoría importante; sin embargo, el país sigue siendo muy duramente afectado por la violencia. Lo anterior demuestra que las políticas de seguridad no han tenido los resultados esperados.

¹²¹ Ídem, pág. 86

Homicidios por 100.000 habitantes (Por países y años)									
País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Belize	19	25	30	24	27	28	31	30	32
Costa Rica	6	6	6	7	7	8	8	8	11
El Salvador	45	40	39	40	49	62	65	57	52
Guatemala	28	30	32	37	38	44	47	45	48
Honduras	-	-	69	65	35	37	46	50	58
Nicaragua	9	10	10	12	12	13	13	13	13
Panamá	10	10	12	11	10	11	11	13	19

Fuentes:
- Belize: Joint Intelligence Coordinating Center, Belize Police Department 2000-2007; director general de Statistical Institute of Belize para 2008.
- Costa Rica: Anuario de Estadísticas Judiciales, Poder Judicial, Departamento de Planificación, Sección de Estadística.
- El Salvador: Instituto de Medicina Legal (datos de 2000 a 2004) y Mesa de homicidios (datos de 2005 a 2008), ajustado según censo de población de 2007.
- Guatemala: Policía Nacional Civil (PNC).
- Honduras: Dirección General de Investigación Criminal (2002-2004) y Observatorio Nacional de la Violencia (2005-2008), con base en datos de la Policía Nacional.
- Nicaragua: Anuario Estadístico de la Policía Nacional.
- Panamá: Sistema integrado de estadísticas criminales (SIEC), con base en información suministrada por la Unidad de Análisis de Estadística Criminal de la Dirección de Investigación Judicial (DIJ).

Además, las fallas de la Policía, los jueces y las cárceles que producen y persisten en mantener una alta impunidad, entendida como la improbabilidad de que un hecho delictivo sea conocido, investigado y juzgado por el sistema de justicia.¹²² Si en aras de una mayor precisión, definimos la impunidad como el porcentaje de delitos que una vez conocidos por la administración de justicia no terminan en fallo definitivo¹²³ (absolución o condena) encontraríamos que en América Central y en El Salvador la impunidad está muy extendida.

Lo anterior demuestra que las políticas de seguridad impulsadas en los últimos diez años, además de ser políticas reactivas, de corto plazo e inconsistentes, no han logrado una verdadera institucionalidad, disminuir los niveles de corrupción, de violencia y fortalecer el tejido comunitario y social sin intereses partidarios y sectoriales pues cada país debe empezar por llevar a cabo reformas en las instituciones del Estado, procesos que ataquen a la corrupción de esas instancias, para que sean transparentes y a la vez sean transparentes en su trabajo, ya que no se pueden esperar éxitos de las articulaciones regionales que se estén llevando a cabo en estos momentos o en un futuro, si la corrupción de las instituciones estatales está colaborando a que se incremente la

¹²² Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. PNUD

¹²³ Hay por supuesto que descontar el efecto de terminaciones anticipadas del proceso como la conciliación, el desistimiento, o simplemente la determinación de que el hecho punible nunca existió.

inseguridad en la región centroamericana, ya que facilita que los grupos del crimen organizado se infiltren en las estructuras del Estado.

De acuerdo a lo antes expuesto se puede concluir que dentro de las políticas de seguridad adoptadas en El Salvador, se ha puesto mayor énfasis al tema de militarización como solución represiva al problema de inseguridad, maras, crimen organizado, narcotráfico y criminalidad común. El Estado, como ente garante de la seguridad debe darle solución a los problemas de inseguridad que afectan al país. A partir de esto factor militar de la seguridad debería de quedar circunscrito únicamente al campo de defensa y la determinación de objetivos de la seguridad nacional como tal, mas no a la seguridad pública siendo esta responsabilidad únicamente del Estado para solventar ese problema desde las bases de la sociedad en conjunto con la sociedad civil, atacando otros problemas de la sociedad como aspectos culturales, falta de educación, desempleo, falta de salud pública etc.

CONCLUSIONES

1. Las estrategias de seguridad, son instrumentos que los Estados utilizan para poder establecer políticas de prevención de la violencia y sobre todo, que incluyen tareas muy concretas que pueden desarrollarse sobre la base de la participación ciudadana, y establecer mecanismos de prevención: diálogos, negociaciones y búsqueda de consensos; así como el seguimiento y denuncias sobre focos de conflicto en los entornos nacionales, regionales e internacionales.
2. La Seguridad Ciudadana es una situación social de índole civil, donde predomina la sensación de confianza, entendiéndose como la ausencia de riesgos y amenazas a la integridad física y psicológica, donde las Instituciones del Estado deben garantizar la vida, libertad y el patrimonio del ciudadano, actuando adecuadamente, de manera que los ciudadanos puedan confiar en ellas.
3. No es posible enfrentar con éxito los problemas de inseguridad ciudadana en nuestro país, si las autoridades políticas no conjugan diagnóstico y estrategia para la acción. La estrategia está íntimamente ligada a las acciones que se desarrollen desde la comunidad y los Estados, priorizando la atención a adolescentes y jóvenes en riesgo, la recuperación de espacios públicos, el ordenamiento del transporte y el comercio informal.
4. La participación militar, no resuelve por sí sola el problema del crimen organizado y el narcotráfico, aun cuando estén presentes elementos de fuerza. Pues ello implica que las políticas de seguridad pública deben ser políticas de Estado, y sobre todo tener un carácter profundo y multidimensional de la inseguridad, obligando a que sus soluciones vayan más allá del corto plazo. Y para ello se requiere de políticas y programas que duren más que un periodo de gobierno, pero sobre todo que se les de continuidad, sostenibilidad, evaluación y como resultado que estas vayan progresando a programas y políticas mucho más eficientes y sofisticados con resultados más duraderos y eficaces.

5. La inseguridad es un problema integral y multidimensional, de alto contenido civil, debido al entorno de impunidad que le caracterizan, eso tiene que ver mucho con las condiciones globales en las que se desenvuelve la vida de los seres humanos; por lo tanto, en el largo plazo establecer una sociedad segura tiene que ver mucho con la distribución del ingreso, con el tipo de servicios públicos que presta el Estado, y también con las capacidades y libertades de los seres humanos. Y se puede afirmar entonces que, no hay sociedad perfecta pero, se puede pensar en términos generales en los procedimientos a seguir para reducir los costos generados por la violencia.

6. El diseño e implementación de estrategias y programas de capacitación y difusión sobre temas de seguridad, requiere del establecimiento de espacios de diálogo entre representantes gubernamentales, académicos y organizaciones sociales así como políticas, son de vital importancia pues el delinear estrategias, para fortalecer la seguridad ciudadana requiere del involucramiento de todos los actores del estado, pues ello conlleva a mejores resultados integrales.

7. La complejidad y expansión de las maras y pandillas en El Salvador y otros países de Centroamérica, requiere que el aparato estatal esté especialmente orientado a contrarrestarlas, pero no con el tradicional enfoque asistencialista que impregna muchos de los programas que hasta ahora se han implementado, sino con una verdadera visión de políticas públicas y con un enfoque de derechos. Esto impone la necesidad de una fuerte coordinación interinstitucional, comenzado por los consejos municipales que son quienes tienen la legitimidad y representatividad para actuar en cada localidad. Por supuesto, se requiere del impulso y promoción del Ejecutivo, incluyendo las instancias que cuentan con los recursos, programas y proyectos que deben ser agrupados de manera ordenada y sistemática.

RECOMENDACIONES

En el entendido de que en El Salvador el desafío es construir un Estado de Derecho y su institucionalidad recomendamos:

1. Es necesario el impulsar y establecer políticas enfocadas a contrarrestar el crimen organizado y el narcotráfico, con carácter de estado. Es decir, que vayan mas allá del partido político o de un gobierno específico que este en funciones, pues es necesario que se proyecten en el tiempo, y que cuenten con los recursos materiales y humanos para su desarrollo, pues ello conllevará a largo plazo acciones concretas que muestren una disminución del accionar del crimen organizado y narcotráfico, acción que generará mayor seguridad para la sociedad civil y creará confianza en las instituciones del estado involucradas.
2. El promover la cooperación internacional y nacional para la contención del crimen organizado, es determinante para el éxito de las estrategias de seguridad y programas que se implementen para debilitar dicho flagelo, pues ello generará que sean propicios procesos de capacitación y modernización, así como reformas a la policía para mejorar sus alcances y modos de acción.
3. Es ineludible el delimitar el rol de la fuerza armada respecto al combate del crimen organizado, así como definir el tiempo durante el cual ejecutarán las misiones asignadas al participar en él es fundamental, pues esto servirá para no minimizar el rol que tiene la policía nacional respecto a sus deberes, en cuanto a reguardar la seguridad de los ciudadanos, sino por el contrario servirá de complemento para contrarrestar los problemas generados a través del crimen organizado y el narcotráfico.
4. Es importante contar con leyes y planes que se enfoquen en contrarrestar el crimen organizado, pero sobre todo que eviten la corrupción dentro de las instituciones que se encargan de juzgar y aplicar dichas leyes, lo cual propiciará el que no se erosione la democracia, sino que se fortalezca el Estado de derecho.

5. Se debe de optimizar la inversión pública para la seguridad ciudadana, y así poder abordar el problema del crimen organizado desde la prevención integral, a través de los recursos obtenidos por este; forjando así enfoques que aborden este problema desde la prevención integral, reducción del daño y en algunos casos la rehabilitación y reinserción social.

6. La empresa privada juega un papel muy importante dentro del combate al crimen organizado, ya que debe de sumarse a los esfuerzos gubernamentales en la prevención de la violencia y combate al crimen organizado, a través de las políticas fiscales, de la responsabilidad social corporativa y de numerosas iniciativas privadas que son primordiales para fortalecer la prevención de la violencia y seguridad ciudadana.

7. Los organismos de la sociedad civil, las iglesias deben de contribuir con los planes del gobierno en cuanto al combate del crimen organizado, a través de la prevención de la violencia y el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, incidiendo específicamente en mejorar la situación de sus comunidades, especialmente en comunidades de riesgo o críticas para que sean parte activa en la solución del problema.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguayo Sergio, Bagley, Bruce, (1990), *En busca de la seguridad perdida (comp.)*, México, Siglo XXI.
2. Aguilera Gabriel, (2005), *Democracia y seguridad en Centroamérica: estrategias de colaboración estado-sociedad civil*, Guatemala, OEA y WSP Internacional.
3. Aguilar, Jeannette, *Las maras o pandillas juveniles en el triángulo norte de Centroamérica. Mitos y realidades sobre las pandillas y sus vínculos con el crimen*.
4. Amorin Armando, (1991) *La seguridad y la defensa en América Latina en los años noventa: retos y perspectivas*, Bogotá, Uniandes – CEI.
5. Álvarez, Alejandro, *Estado, democracia y seguridad ciudadana, aportes para el debate*
6. Ardila Martha, (2000), *Hacia una cultura de paz y seguridad democrática en el área andina*, en Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales, Bogotá, Universidad Externado de Colombia
7. Avellaneda, Ma. Belén. *La nueva coyuntura internacional y sus desafíos*
8. Briones, Carlos; Ramos, Carlos G., *Gobernabilidad en Centroamérica: economía, gobernabilidad y democracia en El Salvador*.

9. Benítez Manaut, Raúl La nueva seguridad regional: Amenazas irregulares, crimen organizado y narcotráfico en México y América Central.
10. Berdal Mats R., Serrano, Mónica, (2005), *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad*, México.
11. Bjorn Lomborg, *organizador del Consenso de Copenhague, profesor adjunto de la Escuela de Negocios de Copenhague*
12. Blechman Barry M, (1996), *Política y seguridad nacional*, México, Gernika
13. Bodemer Klaus (ed.), (2003) *El Nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la Democracia?*, Caracas, RECAL-IIK-Flacso (Chile)-Nueva Sociedad.
14. Bulnes Menjivar Mirna Janete, (2005), *Aporte de los gobiernos centroamericanos para el fortalecimiento de la seguridad regional en centroamericana en el marco de los programas e iniciativa de combate a la delincuencia generalizada en la región durante 2001- 2005*, El Salvador, Universidad de El salvador.
15. Carrión Fernando, (ed.), (2002) *Seguridad ciudadana, espejismo o realidad?*, Ecuador, Flacso.
16. Carcach, Carlos Alberto,(2008) *El Salvador, Mapa de Violencia y su Referencia Histórica*. OCAVI.
17. Castro, Luis Miguel Ayala, (2001). *El Plan Colombia y las Consecuencias para la Seguridad Americana, Colegio Interamericano de Defensa*

18. CIESAS, *estado, democracia y crimen organizado en México*
19. CIDH,(2004), *Informe de El Salvador en el marco de la problemática de las pandillas o maras. Red para la Infancia y la Adolescencia de El Salvador.*
20. Chabat Jorge, *El Estado y el crimen organizado trasnacional: amenaza global, respuestas nacionales.*
21. Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, Guatemala, 22 y 23 de junio 2011.
22. Comisión Nacional para la Seguridad ciudadana y paz social, (2007), *Seguridad y Paz un reto de país: recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador*, San Salvador.
23. Dammert, Lucía, (2007), *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*, Ecuador, FLACSO.
24. Dammert, Lucía; Patricia Arias,(2007), *El desafío de la delincuencia en América Latina: Diagnóstico y respuestas de política”*
25. Dávila Avendaño Mireya, (2000), *Seguridad Ciudadana: Actores y Discusión*, Chile, Flacso
26. Delgado Valle, Paulino, (1981), *La seguridad social salvadoreña*, El Salvador.

27. Diamint Ruth, (2001) *Democracia y Seguridad en América Latina*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella- Grupo Editor Latinoamericano.
28. Diamint Ruth, (2001) *La OTAN y los desafíos en el Mercosur: comunidades de seguridad y estabilidad democrática*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella- Grupo Editor Latinoamericano.
29. Documentos producidos por ONU respecto de “*Problemas y peligros que plantea la delincuencia internacional organizada en distintas regiones del Mundo*”, preparado para la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, realizada en Nápoles en 1994.
30. Durán Martínez, Angélica *El crimen organizado, el estado y la democracia Los casos de América Central y el Caribe*.
31. ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP-UCA (El Salvador), UCA (Nicaragua), URL (2001). *Maras y Pandillas en Centroamérica (III Volúmenes)*. UCA Publicaciones, Managua, Nicaragua.
32. Espín Johanna M. *La Seguridad Ciudadana y los Procesos de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en los Países de la Región Andina*, FLACSO.
33. Fundación Konrad Adenauer. 2011, *Seguridad y Crimen organizado Transnacional*,
34. García Chávez Federico Alfonso, (2007), *De la seguridad nacional al anti-terrorismo. La visión estratégica de los Estados Unidos de América y su incidencia en los países dependientes. Caso El Salvador, período 2001-2006*, El Salvador, Universidad de El Salvador.

35. Gerard, Martiny Miguel Ceballos (2004). *Bogotá: Anatomía de una Transformación. Políticas de Seguridad Ciudadana 1995-2003*. Bogotá, Colombia.
36. Gonzalo Wielandt y Carmen Artigas(2007), *La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de las Naciones Unidas*, CEPAL, Chile,
37. Grabendorff Wolf (ed.) (2003) *La Seguridad Regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung.
38. Hernández Milian , Jairo (2008), *El crimen organizado en América Latina y el Caribe: mapeo del caso centroamericano*
39. Hernández Renderos Matilde Guadalupe, Rivera Flores Sandra Carolina, Soundy Ellerbrock, Nadia Jennifer, (1994), *Seguridad social y formas alternativas a la seguridad social en El Salvador*, El Salvador.
40. Hans Mathieu *Anuario de seguridad regional para America Latina y el Caribe 2010*
41. Hirst Mónica, (1996) *Democracia, seguridad e integración: América Latina en un mundo en transición*, Buenos Aires, Norma.
42. Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, INCEP, 2005.
43. JIFE, (2008) *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes - 2007*, New York,

44. Mercurio, *el estado en crisis: crimen organizado y política desafíos para la consolidación democrática*.
45. Nye, Joseph, (2010), *“El poder militar, ¿se está volviendo algo obsoleto?”*.
46. Laverde Camargo, Sol Francis. (2009) *“Crimen organizado y seguridad internacional: reflexiones acerca de la Mafía Siciliana desde 1980”*.
47. Leal Francisco, (2003), *Crisis de la región andina: Fragilidad Democrática, inestabilidad social y Plan Colombia*, Chile, RECAL-IIK-Flacso.
48. Leal Francisco, Tokatlian, Juan (ed.), (1994) *Orden mundial y seguridad: nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
49. Loría Ramírez, Max Alberto, (2010), *La seguridad en Centroamérica con énfasis en el crimen organizado*. FLACSO
50. Matula Daniel, Carlos Torres, (2004), *Costa Rica y la seguridad democrática: valores para un modelo de seguridad*, Costa Rica, FUNPADEM.
51. O’donnell, Guillermo, (2007), *Democracia, Estado, ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, Perú, PNUD.
52. Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, (2000), *Seguridad social: boletín informativo de la Organización Iberoamericana de la seguridad social*, España, Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, 2000-2001.

53. Orozco, Gabriel, (2006), *“Problemas y Desafíos de la Seguridad en la Globalización”*
54. Oñativia, Oscar E, (2010) *El Crimen Organizado en la agenda internacional*
55. Pardo Rafael, (1999) *Nueva seguridad para América Latina*, Bogotá, Fescol-Cerec.
56. Pellicer Olga (comp.), *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo.*
57. Pierre Leclerc, (1976), *Seguridad social*, México, Colección seminarios
58. Pineda Alegría José Neftalí, (2002), *Centroamérica: De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática*, El Salvador, Universidad de El Salvador.
59. PNUD, (2005), *Cuánto cuesta la Violencia a El Salvador? Cuadernos sobre desarrollo humano N° 4*, El Salvador.
60. PNUD, (2009), *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. “Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano”*, El Salvador.
61. PNUD. (1999). *Violencia y Democratización en Centroamérica: El impacto del crimen en los regímenes de posguerra*. Programa Hacia la Construcción de una Sociedad sin Violencia del PNUD.

62. *Plan Colombia para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado*, editada por el Gobierno Colombiano
63. Resa Nestares, Carlos, *Evolución reciente de la delincuencia organizada transnacional en España*.
64. Rivas Gamboa, Ángela, (2003), *Una década de Políticas de Seguridad en Colombia*. Fundación Seguridad y Democracia.
65. Rodríguez. Álvaro Cáliz.(2006), *Base Conceptual Política y Progresista en Seguridad Ciudadana*. fesamericacentral.org.
66. Rojas Aravena, Francisco, (2009), *Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina, Políticas Sobre Seguridad Regional*, Flacso,
67. Rojas, Aravena, Francisco. (2006), *II Informe del Secretario General de FLACSO. El Crimen Organizado Internacional: Una Grave Amenaza a la Democracia en América Latina y El Caribe*.
68. Rojas Aravena Francisco, (2003), *América Latina: en la búsqueda de la gobernabilidad, la seguridad y la defensa*, Chile, FLACSO.
69. Rojas Francisco, Moufida, Gaucha, (2002) *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz. América Latina y El Caribe*, Chile, FLACSO-UNESCO.
70. Rojas Aravena Francisco, (1998), *Sociedad, Estado y Fuerzas Armadas: la nueva agenda de seguridad en Centroamérica*, Guatemala, FLACSO.

71. Rojas Aravena Francisco, (2000), *Multilateralismo; perspectivas latinoamericanas*, Venezuela, FLACSO-Nueva Sociedad.
72. Rojas Aravena Francisco, (1999), *Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas*, Venezuela, P&SA-FLACSO-Nueva sociedad.
73. Rojas Aravena Francisco, Flacso, (2006), *El Crimen Organizado Internacional: Una Grave Amenaza a la Democracia en América Latina y El Caribe*,
74. Sánchez Georgina, *Crimen organizado en el siglo XXI: un desafío para el Estado y la democracia*.
75. Salomón Leticia, (2000), *Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Centroamérica: el caso de honduras*, Honduras, Centro de documentación de Honduras.
76. Samper Pizano Ernesto, (2004), *El Salto Global: Retos de América Latina frente a la Globalización*, Colombia, Altea.
77. Sánchez Rubén David, (1996), *Seguridades en construcción en América latina: dimensiones y enfoques de seguridad en Colombia*, Colombia, CEPI.
78. Seminario sobre políticas de seguridad pública, (1997), *Resultados y conclusiones del seminario sobre políticas de seguridad pública organizado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública*, El Salvador, Consejo Nacional de Seguridad Pública.

79. Serge Antony, Daniel Ripoll., (1995), *El Combate contra el crimen organizado en la Unión Europea y en Francia*, México.
80. Somavia Juan, Inzulza José Miguel (comp.), (1990), *Seguridad democrática regional*, Caracas, Comisión Sudamérica de Paz-Nueva Sociedad.
81. Stiftung Friedrich Ebert,(2003), *La seguridad regional en las Américas: enfoques críticos y conceptos alternativos*, Colombia, Fescol.
82. *Tratado Marco sobre seguridad democrática en Centroamerica.*
83. Universidad para la Paz,(2003), *Seguridad humana y Democracia en Centroamérica, Costa rica.*
84. Zúñiga Rodríguez, Laura, *Criminalidad Organizada, Derecho Penal y Sociedad. Apuntes para el análisis.*

PAGINAS WEB CONSULTADAS.

- 1 http://www.oas.org/es/temas/seguridad_multidimensional.asp
- 2 <http://www2.prensalibre.cr/pl/comentarios/28189-costa-rica-abre-las-puertas-a-la-militarizacion.html>.
- 3 http://www.oas.org/es/temas/seguridad_publica.asp
- 4 Los miembros de la MS surgen de la guerra civil en El Salvador y combatieron en la guerrilla, el Ejército y los grupos paramilitares. Muchos de estos veteranos fueron encarcelados en los Estados Unidos, se les deportó, pero en El Salvador fueron

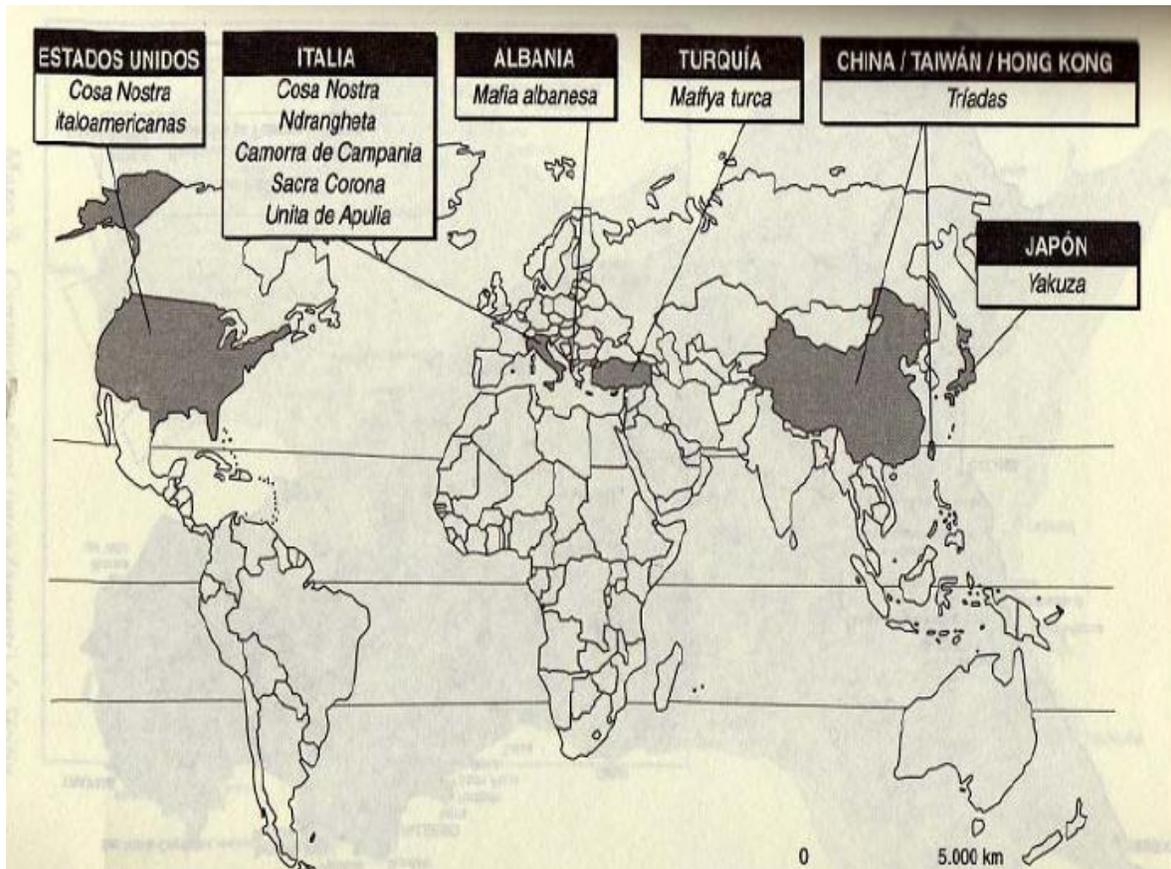
dejados en libertad en razón de la guerra; a estos se sumaron otros deportados de Centroamérica. Para mayor detalle ver: [www.larouchepub.spanish/other_articles\)2004/maras_obra_eu.html](http://www.larouchepub.spanish/other_articles)2004/maras_obra_eu.html)
<http://www.rodolfowalsh.org>

- 5 CENTROAMÉRICA Las bandas y el crimen organizado han hecho de Centroamérica una de las zonas más peligrosas, según EEUU. [ep / latam I Estados Unidos](#). 27 de mayo de 2011.
- 6 http://www.prensalibre.com/decision_libre_-_presidenciales/Acuerpan-ingreso-militares-extranjeros_0_505749434.html.
- 7 El socialista centroamericano; <http://elsoca.org/index.php/america-central/centroamerica/1399-centroamerica-el-carsi-y-los-peligros-de-la-militarizacion>
- 8 La nación mundo <http://www.nacion.com/2011-06-23/Mundo/honduras-aprueba-impuesto-para-lucha-contra-crimen.aspx>.
- 9 El faro 23 /05/ 2011 <http://www.elfaro.net/es/201105/noticias/4164/>
- 10 Plan regional El Salvador, www.contrapunto.com, 10 /05/2011.
- 11 El faro.net 01/06/2011 <http://www.elfaro.net/es/201105/noticias/4283/>
- 12 <http://www.presidencia.gob.sv> 29 /06/2011.
- 13 <http://www.presidencia.gob.sv/novedades/noticias/item/1252>. 28/06/2011

- 14 Diario digital contrapunto 07/05/2011, <http://www.contrapunto.com.sv/politica-gobierno/faes-un-ano-mas-en-tareas-de-seguridad>.
- 15 redaccion@elheraldo.hn elheraldo.nn_mundo.
- 16 El Diario de Hoy, 2 de enero de 2003. <http://www.elsalvador.com>
- 17 Plan regional El Salvador, www.contrapunto.com, 10 /05/2011
- 18 Diario digital contrapunto 07/05/2011, <http://www.contrapunto.com.sv/politica-gobierno/faes-un-ano-mas-en-tareas-de-seguridad>
- 19 Fiscalía General de la Republica www.fgr.gob.sv.com.
- 20 <http://www.contrapunto.com.sv/cat-violencia/gobierno-presenta-avances-en-seguridad-publica>, 5 de noviembre de 2010. Fecha de consulta: 30 de junio de 2011.

ANEXOS

Anexo 1. Mapa mundial de las nueve grandes mafias



Fuente: Gayraud, Jean-François. El G 9 de las Mafias en el Mundo, Geopolítica del Crimen Organizado. Barcelona: Ediciones Urano, 2007.p.447.

Anexo 2. Países que han ratificado la Convención de Palermo

Participant	Signature	Ratification, Acceptance(A), Approval(AA), Accession(a), Succession(d)
Afghanistan	14 Dec 00	24-sep-03
Albania	12 Dec 00	21 Aug 2002
Algeria	12 Dec 00	7 Oct 2002
Andorra	11-nov-01	
Angola	13 Dec 00	
Antigua and Barbuda	26-sep-01	24-jul-02
Argentina	12 Dec 00	19-nov-02
Armenia	15-nov-01	1 Jul 2003
Australia	13 Dec 00	27-may-04
Austria	12 Dec 00	23-sep-04
Azerbaijan	12 Dec 00	30-oct-03
Bahamas	9 Apr 2001	26-sep-08
Bahrain		7 Jun 2004 a
Barbados	26-sep-01	
Belarus	14 Dec 00	25-jun-03
Belgium	12 Dec 00	11 Aug 2004
Belize		26 Sep 2003 a
Benin	13 Dec 00	30 Aug 2004
Bolivia	12 Dec 00	10-oct-05
Bosnia and Herzegovina	12 Dec 00	24 Apr 2002
Botswana	10 Apr 02	29 Aug 2002
Brazil	12 Dec 00	29 Jan 2004
Brunei Darussalam		25 Mar 2008 a

Bulgaria	13 Dec 00	5 Dec 2001
Burkina Faso	15 Dec 00	15-may-02
Burundi	14 Dec 00	
Cambodia	11-nov-01	12 Dec 2005
Cameroon	13 Dec 00	6 Feb 2006
Canada	14 Dec 00	13-may-02
Cape Verde	13 Dec 00	15-jul-04
Central African Republic		14 Sep 2004 a
Chile	13 Dec 00	29-nov-04
China	12 Dec 00	23-sep-03
Colombia	12 Dec 00	4 Aug 2004
Comoros		25 Sep 2003 a
Congo	14 Dec 20	
Cook Islands		4 Mar 2004 a
Costa Rica	16-mar-01	24-jul-03
Côte d'Ivoire	15 Dec 00	
Croatia	12 Dec 00	24 Jan 2003
Cuba	13 Dec 00	9 Feb 2007
Cyprus	12 Dec 00	22 Apr 2003
Czech Republic	12 Dec 00	
Democratic Republic of the Congo		28 Oct 2005 a
Denmark	12 Dec 00	30-sep-03
Djibouti		20 Apr 2005 a

Dominican Republic	13 Dec 00	26-oct-06
Ecuador	13 Dec 00	17-sep-02
Egypt	13 Dec 00	5 Mar 2004
El Salvador	14 Dec 00	18-mar-04
Equatorial Guinea	14 Dec 00	7 Feb 2003
Estonia	14 Dec 00	10-feb-03
Ethiopia	14 Dec 2000	23-jul-07
European Community	12 Dec 00	21 May 2004 AA
Finland	12 Dec 00	10-feb-04
France	12 Dec 00	29-oct-02
Gabon		15 Dec 2004 a
Gambia	14 Dec 00	5 May 2003
Georgia	13 Dec 00	5 Sep 2006
Germany	12 Dec 00	14-jun-06
Greece	13 Dec 00	
Grenada		21 May 2004 a
Guatemala	12 Dec 00	25-sep-03
Guinea		9 Nov 2004 a
Guinea-Bissau	14 Dec 00	10-sep-07
Guyana		14 Sep 2004 a
Haiti	13 Dec 00	

Honduras	14 Dec 00	2 Dec 2003
Hungary	14 Dec 00	22 Dec 2006
Iceland	13 Dec 00	
India	12 Dec 02	
Indonesia	12 Dec 00	20 Apr 2009
Iran (Islamic Republic of)	12 Dec 00	
Iraq		17 Mar 2008 a
Ireland	13 Dec 00	
Israel	13 Dec 2000	27 Dec 2006
Italy	12 Dec 00	2 Aug 2006
Jamaica	26-sep-01	29-sep-03
Japan	12 Dec 00	
Jordan	26-nov-02	22-may-09
Kazakhstan	13 Dec 00	31-jul-08
Kenya		16 Jun 2004 a
Kiribati		15 Sep 2005 a
Kuwait	12 Dec 00	12-may-06
Kyrgyzstan	13 Dec 00	2 Oct 2003
Lao People's Democratic Republic		26 Sep 2003 a
Latvia	13 Dec 00	7 Dec 2001
Lebanon	18 Dec 01	5 Oct 2005
Lesotho	14 Dec 00	24-sep-03

Liberia		22 Sep 2004 a
Libyan Arab Jamahiriya	13-nov-01	18-jun-04
Liechtenstein	12 Dec 00	20-feb-08
Lithuania	13 Dec 00	9 May 2002
Luxembourg	13 Dec 00	12-may-08
Madagascar	14 Dec 00	15-sep-05
Malawi	13 Dec 00	17-mar-05
Malaysia	26-sep-02	24-sep-04
Mali	15 Dec 00	12 Apr 2002
Malta	14 Dec 00	24-sep-03
Mauritania		22 Jul 2005 a
Mauritius	12 Dec 00	21 Apr 2003
Mexico	13 Dec 00	4 Mar 2003
Micronesia (Federated States of)		24 May 2004 a
Monaco	13 Dec 00	5 Jun 2001
Mongolia		27 Jun 2008 a
Montenegro		23 Oct 2006 d
Morocco	13 Dec 00	19-sep-02
Mozambique	15 Dec 00	20-sep-06
Myanmar		30 Mar 2004 a
Namibia	13 Dec 00	16 Aug 2002
Nauru	12-nov-01	
Nepal	12 Dec 02	
Netherlands	12 Dec 00	26-may-04
New Zealand	14 Dec 00	19-jul-02
Nicaragua	14 Dec 00	9 Sep 2002
Niger	21 Aug 01	30-sep-04
Nigeria	13 Dec 00	28-jun-01
Norway	13 Dec 00	23-sep-03
Oman		13 May 2005 a
Pakistan	14 Dec 00	
Panama	13 Dec 00	18 Aug 2004
Paraguay	12 Dec 00	22-sep-04
Peru	14 Dec 00	23 Jan 2002
Philippines	14 Dec 00	28-may-02
Poland	12 Dec 00	12-nov-01
Portugal	12 Dec 00	10-may-04
Qatar		10 Mar 2008 a
Republic of Korea	13 Dec 00	
Republic of Moldova	14 Dec 00	16-sep-05

Romania	14 Dec 00	4 Dec 2002
Russian Federation	12 Dec 00	26-may-04
Rwanda	14 Dec 00	26-sep-03
San Marino	14 Dec 00	
Sao Tome and Principe		12 Apr 2006 a
Saudi Arabia	12 Dec 00	18 Jan 2005
Senegal	13 Dec 00	27-oct-03
Serbia	12 Dec 00	6 Sep 2001
Seychelles	12 Dec 00	22 Apr 2003
Sierra Leone	27-nov-01	
Singapore	13 Dec 00	28 Aug 2007
Slovakia	14 Dec 00	3 Dec 2003
Slovenia	12 Dec 00	21-may-04
South Africa	14 Dec 00	20-feb-04
Spain	13 Dec 00	1 Mar 2002
Sri Lanka	13 Dec 00	22-sep-06
St. Kitts and Nevis	20-nov-01	21-may-04
St. Lucia	26-sep-01	
St. Vincent and the Grenadines	24-jul-02	
Sudan	15 Dec 00	10 Dec 2004
Suriname		25 May 2007 a
Swaziland	14 Dec 00	
Sweden	12 Dec 00	30 Apr 2004
Switzerland	12 Dec 00	27-oct-06
Syrian Arab Republic	13 Dec 00	8 Apr 2009
Tajikistan	12 Dec 00	8 Jul 2002
Thailand	13 Dec 00	
The former Yugoslav Republic of Macedonia	12 Dec 00	12 Jan 2005
Togo	12 Dec 00	2 Jul 2004

Fuente: Naciones Unidas. Disponible en la página Web:
http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII12&chapter=18&lang

Anexo 3. La Convención de Naciones Unidas Contra La Corrupción

A través de la resolución 55/61, la Asamblea General de las Naciones Unidas decide crear un Comité especial con el objeto de crear un instrumento jurídico, el cual se expresa actualmente en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la que entró en vigencia el 14 de diciembre de 2005. La convención en cuestión como instrumento jurídico se caracteriza por su flexibilidad de adaptación a las diferentes formas y manifestaciones que el fenómeno de la corrupción vaya adoptando. En relación con esto, contempla medidas preventivas y represivas, las que establecen pautas y criterios que promueven la transparencia, destacándola como un valor, tipificando conductas y prácticas, y estableciendo sanciones tanto civiles como penales.

Los Estados en transición o bien con importantes vulnerabilidades institucionales así como sociales, al verse fuertemente amenazados por la corrupción, crean condiciones de inseguridad y violencia, lo que ahuyenta la competencia y la inversión, debido a los grandes costos que trae la corrupción. En este sentido, Naciones Unidas ha buscado medios específicos contra la corrupción y el delito organizado. Uno de los ejemplos impulsores de esta lucha es la puesta en marcha del Programa Mundial contra la Corrupción por el Centro para la Prevención Internacional del Delito en 1999.

Mediante este programa se ayuda a los países a evaluar las medidas nacionales contra las prácticas corruptas y a capacitar a los encargados de las políticas respectivas. Además, se reúne información sobre medidas contra la corrupción en todo el mundo, la que se incorpora a una base de datos internacional que creará el Centro en cuestión con el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI).

Junto con esto, la legislación de Naciones Unidas contra la corrupción comprende el Código de Conducta de las Naciones Unidas para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la ley, Declaración de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales de 1996, Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, entre otras legislaciones y protocolos específicos. Por lo tanto, la Resolución 55/61 de la Asamblea General en su artículo 1 reconoce la conveniencia de contar con un instrumento jurídico contra la corrupción independiente de la Convención contra el Delito Transnacional Organizado, aprobada por la Asamblea General en su resolución 55/25 del 15 de Noviembre de 2000.

La convención en cuestión en su preámbulo señala en un párrafo, el convencimiento de que la disponibilidad de asistencia técnica cumplirá un rol importante para los Estados, con el objeto de crear mejores condiciones preventivas y eficaces contra la corrupción para fortalecer sus capacidades a través de la creación de instituciones orientadas en esta línea. A partir de ello, cabe destacar, que el inciso 1 del artículo 3 de la convención menciona que ésta se aplicará, de conformidad con sus disposiciones,...., *“la incautación, el decomiso y la restitución del producto de delitos tipificados con arreglo a la presente convención”*, en lo que respecta a la prevención, investigación, enjuiciamiento y embargo

preventivo. Esto quiere decir, que la convención asume la emanación de disposiciones prácticas que los Estados se ven comprometidos a permitir y ejercer.

Asimismo, para su aplicación, el inciso 2 del artículo 3 de la Convención señala que “no será necesario que los delitos enunciados en ella produzcan daño o perjuicio patrimonial al Estado”, sino que también la convención comprende como ámbito de aplicación los daños y perjuicios que sufren las personas y comunidades.

Anexo 4.

PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE FIRMANTES DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

Países	Firma	Ratificación
Argentina	10 de Diciembre de 2003	
Barbados	10 de Diciembre de 2003	
Bolivia	9 de Diciembre de 2003	5 de Diciembre de 2005
Brasil	9 de Diciembre de 2003	15 de Junio de 2005
Chile	11 de Diciembre de 2003	
Colombia	10 de Diciembre de 2003	
Costa Rica	10 de Diciembre de 2003	
Cuba	9 de Diciembre de 2005	
República Dominicana	10 de Diciembre de 2003	
Ecuador	10 de Diciembre de 2003	15 de Septiembre de 2005
El Salvador	10 de Diciembre de 2003	1 de Julio de 2004
Guatemala	9 de Diciembre de 2003	
Haití	10 de Diciembre de 2003	
Honduras	17 de Mayo de 2004	23 de Mayo de 2005
Jamaica	16 de Septiembre de 2005	
México	9 de Diciembre de 2003	20 de Julio de 2004
Nicaragua	10 de Diciembre de 2003	15 de Febrero de 2006
Panamá	10 de Diciembre de 2003	23 de Septiembre de 2005
Paraguay	9 de Diciembre de 2003	1 de Junio de 2005
Perú	10 de Diciembre de 2003	16 de Noviembre de 2004
Trinidad y Tobago	11 de Diciembre de 2003	
Uruguay	9 de Diciembre de 2003	
Venezuela (República Bolivariana de)	10 de Diciembre de 2003	

Fuente: Elaboración de datos de cuadro del Informe sobre la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Santiago, 31 de Mayo de 2006.

Anexo 5. Consideración Metodológica sobre el Índice de percepción de la Corrupción

El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional comprende una escala de 0 a 10 que demuestra de modo ascendente, la percepción de transparencia y confiabilidad social de la población en cada país.

Por consiguiente, mientras mayor el dígito en la escala, mayor es la percepción de transparencia y confiabilidad social, lo que se interpreta como una disminución de la percepción de la corrupción. Por el contrario, indica de modo descendente un aumento de la percepción de corrupción. Es decir, mientras menor sea el dígito en la escala, aumenta dicha percepción negativa.

EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Paises	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio simple en el periodo	Diferencia absoluta del periodo respectivo
Chile	7,5	7,5	7,4	7,4	7,3	7,3	7,4	-0,2
Barbados				7,3	6,9	6,7	7,0	-0,6
Uruguay	5,1	5,1	5,5	6,2	5,9	6,4	5,7	1,3
Dominica						4,5	4,5	0
Costa Rica	4,5	4,5	4,3	4,9	4,2	4,1	4,4	-0,4
El Salvador	3,6	3,4	3,7	4,2	4,2	4	3,9	0,4
Colombia	3,8	3,6	3,7	3,8	4	3,9	3,8	0,1
Jamaica		4	3,8	3,3	3,6	3,7	3,7	-0,3
Belize			4,5	3,8	3,7	3,5	3,9	-1
Cuba			4,6	3,7	3,8	3,5	3,9	-1,1
Granada						3,5	3,5	0
Brasil	4	4	3,9	3,9	3,7	3,3	3,8	-0,7
México	3,7	3,6	3,6	3,6	3,5	3,3	3,6	-0,4
Perú	4,1	4	3,7	3,5	3,5	3,3	3,7	-0,8
Trinidad y Tobago	5,3	4,9	4,6	4,2	3,8	3,2	4,3	-2,1
Panamá	3,7	3	3,4	3,7	3,5	3,1	3,4	-0,6
Surinam				4,3	3,2	3	3,5	-1,3
Argentina	3,5	2,8	2,5	2,5	2,8	2,9	2,8	-0,6
República Dominicana	3,1	3,5	3,3	2,9	3	2,8	3,1	-0,3
Bolivia	2	2,2	2,3	2,2	2,5	2,7	2,3	0,7
Guatemala	2,9	2,5	2,4	2,2	2,5	2,6	2,5	-0,3
Nicaragua	2,4	2,5	2,6	2,7	2,6	2,6	2,6	0,2
Paraguay		1,7	1,6	1,9	2,1	2,6	1,7	0,9
Guyana					2,5	2,5	2,5	0
Honduras	2,7	2,7	2,3	2,3	2,6	2,5	2,5	-0,2
Ecuador	2,3	2,2	2,2	2,4	2,5	2,3	2,3	0
Venezuela (República Bolivariana de	2,8	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,4	-0,5
Haiti		2,2	1,5	1,5	1,8	1,8	1,5	-0,4
Promedio Simple	3,7	3,4	3,5	3,6	3,5	3,5	3,6	-0,2

Fuente: Transparencia Internacional, 2006-2001.

Anexo 6. Tasa de Homicidios por cada 10,000 Habitantes. El Salvador, 1965, 1995, 2002-2007

Departamento	1965	1995	2002-2007
Ahuachapán	1.83	1.95	3.79
Santa Ana	2.26	5.21	5.88
Sonsonate	2.76	3.21	6.30
Chalatenango	0.89	0.61	2.48
La Libertad	1.93	2.08	6.18
San Salvador	2.08	2.02	6.50
Cuscatlán	1.33	1.71	3.17
La Paz	1.81	3.08	3.68
Cabañas	0.28	1.43	4.82
San Vicente	1.96	2.87	2.47
Usulután	2.18	1.90	2.49
San Miguel	2.92	1.88	3.76
Morazán	0.45	1.23	0.99
La Unión	0.46	0.40	2.74
Nacional	1.85	2.27	4.89

Fuente: Estadísticas de Homicidios de la Policía Nacional Civil, Instituto de Medicina Legal y Fiscalía General de la República (2002-2007); Proyecciones de Población de la Dirección General de Estadística y Censos.

Anexo 7. Costos económicos de la violencia en El Salvador

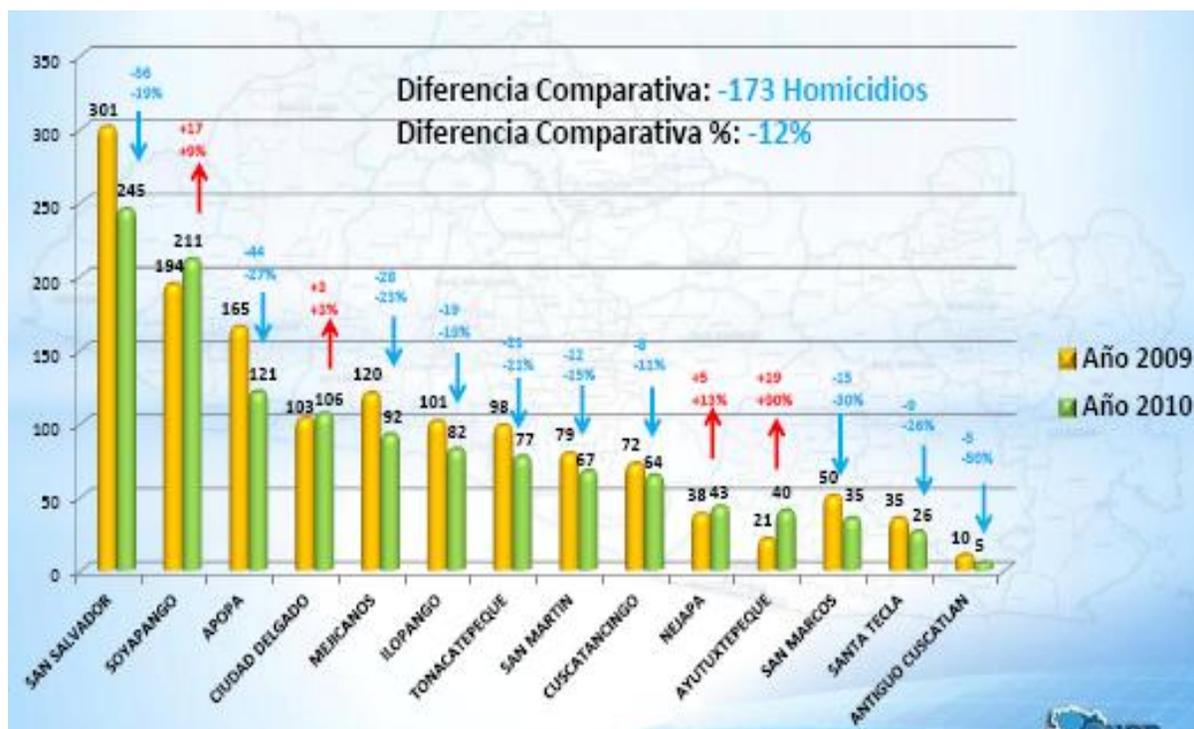
Tipo de costo	Promedio América Latina, 1996-97 (%PIB)	El Salvador 1995 (IUDOP,1998) %PIB	El Salvador 2003 (PNUD,2004)	
			Millones US\$	%PIB
Pérdidas en salud	1.9	3.7	699	4.7
Atención Médica	0.2	0.8	38	0.3
Años de vida perdidos	1.7	2.9	259	1.7
Daño emocional			402	2.7
Costos Institucionales	1.6	4.9	270	1.8
Seguridad Pública	1.1		155	1.0
Justicia 1/	0.5		102	0.7
Otros 2/			13	0.1
Gastos privados en seguridad	1.4	0.6	411	2.7
Hogares			90	0.6
Empresas			321	2.1
Deterioro inversión-productividad	1.8	0.2	30	0.2
Deterioro de consumo y trabajo	5.3	11.5		
Perdidas materiales (transferencias)	2.1	4.0	307	2.1
Total	14.1	24.9	1,717	11.5

Fuente: PNUD

Anexo 8. Comparación de definiciones jurídicas de crimen organizado

ONU: Convención de Palermo (Art. 2)	Guatemala: Ley contra la delincuencia organizada (Art. 2)	Costa Rica: Ley contra la delincuencia organizada (Art. 1, inc. 1°)	El Salvador: Ley contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja (Art. 1, inc. 2°)
<p>“Para los fines de la presente Convención:</p> <p>a) Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material; (...)”</p>	<p>“Para efectos de la presente Ley se considera grupo delictivo organizado u organización criminal, a cualquier grupo estructurado de tres o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente, con el propósito de cometer uno o más de los delitos siguientes: (...)”¹</p> <p>Lo anterior, con la finalidad de obtener, directa o indirectamente un beneficio económico o de cualquier índole para sí o para tercero. Por grupo estructurado se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada.”</p>	<p>“Entiéndese por delincuencia organizada, un grupo estructurado de dos o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves.”</p>	<p>“Se considera crimen organizado aquella forma de delincuencia que se caracteriza por provenir de un grupo estructurado de dos o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos.</p> <p>Para los efectos de la presente Ley, constituyen delitos de realización compleja los enumerados a continuación, cuando se cumpla alguna de las circunstancias siguientes: Que haya sido realizado por dos o más personas, que la acción recaiga sobre dos o más víctimas, o que su perpetración provoque alarma o conmoción social. Dichos delitos son: a) Homicidio simple o agravado; b) Secuestro; y, c) Extorsión.”</p>

Anexo 9. Comparación de homicidios por municipios en El Salvador 2009-2010



Fuente: Mesa Técnica de homicidios, Consejo Nacional de Seguridad Publica.

PROTOCOLO DE PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

I. Tema:

Las estrategias de seguridad implementadas por el gobierno colombiano, su influencia en las relaciones con los países Centroamericanos y los efectos para El Salvador. Período 2000-2010.

II. Planteamiento del problema general:

Debido a la naturaleza transnacional del crimen organizado, Centroamérica por su posición geográficamente estratégica, y sumándole su alta capacidad de penetración económica y logística del crimen organizado, se ha convertido en un puente principal de movilización de drogas ilegales y de tráfico ilícito de armas.

La región centroamericana, es considerada como la más violenta del mundo; es por ello necesario, la consolidación permanente de marcos normativos para la lucha contra el crimen organizado, construyendo políticas adaptadas a la realidad criminológica de cada país.

Para lo cual, debe de establecerse a través de estrategias integrales, que contengan alternativas de solución conjuntas de carácter regional e internacional, abordando las necesidades a corto, mediano y largo plazo para contribuir a resolver de forma más efectiva este problema.

III. Problema específico a estudiar:

El crimen organizado y el narcotráfico son las principales amenazas tanto de El Salvador como de la región centroamericana, generando la inestabilidad de los Estados que conlleva a la inseguridad y al débil funcionamiento de las políticas gubernamentales que no han sido capaces de abordar adecuadamente el problema de la violencia.

No obstante, el problema se ha generalizado a tal punto de dificultar la reacción individual de los estados, ante la magnitud de las bases del problema, poniendo en duda la capacidad del estado como tal para hacerle frente.

Es por ello que el crimen organizado representa un desafío para los gobiernos centroamericanos, razón por la cual, han empezado a coordinar sus estrategias y actividades con el objetivo de afrontar el narcotráfico, el crimen organizado y la impunidad con el fin de mantener la seguridad ciudadana.

Un ejemplo de ello son las iniciativas creadas por El Salvador y Colombia, que están alentando un discurso más amplio entre líderes políticos y miembros de la sociedad civil, oponiéndose a los retos presentados por el aumento de la inseguridad y abordando este problema con el fin de ofrecer soluciones efectivas desde la óptica normativa, institucional y operativa.

IV. Tipo de estudio a realizar:

La investigación será de tipo descriptiva en el capítulo I y II, pues se pretende describir los antecedentes y evolución del crimen organizado, además de cuál es el rol del estado en lo que respecta a la elaboración de iniciativas de combate a la inseguridad y la lucha contra el crimen organizado, asimismo de las estrategias de seguridad del triangulo norte para enfrentar el crimen organizado en su relación con Colombia y en lo que concierne al Plan Colombia y Medellín no dejando de lado el papel de las instituciones internacionales en la seguridad internacional.

En el Capítulo III, la investigación será de tipo exploratoria, ya que estará basado en la recolección de información que nos permitirá obtener nuevos datos y elementos que puedan conducir a formular con mayor precisión y análisis, los efectos que las estrategias de seguridad generan dentro de las políticas públicas de El Salvador.

Conceptos claves identificados para su estudio:

1. Estado

2. Crimen Organizado

3. Seguridad Ciudadana

4. Estrategia de Seguridad

Definiciones connotativas y operacionales de los conceptos:

Termino	Definición Connotativa	Definición Operativa
<p>ESTADO</p> <p>Diccionario de Relaciones Internacionales</p> <p>Jack C. Plano- Roy Olton</p>	<p>Describe un grupo social que ocupa un territorio definido y esta organizado con instituciones políticas comunes y un gobierno eficaz.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Ministerio de Relaciones Exteriores• Ministerio de Gobernación• Fiscalía General de la República• Ministerio de Defensa• Ministerio de Seguridad y Justicia Social• Policía Nacional Civil• Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
<p>CRIMEN ORGANIZADO</p> <p>(Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos. 2000)</p>	<p>Por "grupo delictivo organizado" se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos Tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Narcotráfico• Trata de personas• Lavado de Dinero• Corrupción• Trata de Blancas• Trafico Ilícito de Armas
<p>SEGURIDAD CIUDADANA</p>	<p>Es entendida como la seguridad de todas las personas, con el afán de regular incluso la violencia del orden público. En este sentido, la seguridad</p>	<ul style="list-style-type: none">• Estado de Derecho

<p>(La Seguridad Ciudadana y los Procesos de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en los Países de la Región Andina. FLACSO)</p>	<p>ciudadana abarca un número mucho mayor de "actores activos con representaciones Simbólicas y subjetividades diferentes". De todas maneras, aunque la seguridad ciudadana abarca un número mayor de actores y su campo de acción incluye intervenciones situacionales, sociales y comunitarias, su propósito final será reducir el temor.</p>	
<p>ESTRATEGIA DE SEGURIDAD Definición del Grupo Investigador</p>	<p>Es un acto de voluntad de los Estados, basado en alcanzar y mantener objetivos establecidos por la Política Nacional, y convirtiéndolos en objetivos mutuos que busquen solucionar problemas que perturban la seguridad de los Estados a nivel internacional; considerando los posibles obstáculos existentes o potencialidades internos y externos de cada Estado en la solución de problemas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Seguridad y Justicia • Policía Nacional Civil • OIE (Organismo de Inteligencia de Estado) • Ministerio de Defensa • ONG´s • Sociedad Civil

V. Posibles relaciones entre conceptos que se propone examinar (Responder conforme al tipo de estudio a realizar):

El estudio solamente tiene el propósito de describir el fenómeno y además se pretende analizar los posibles alcances. Y en un segundo momento será exploratoria donde se intentara enunciar los efectos que las estrategias de seguridad generan dentro de las políticas públicas de El Salvador.
