



MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

de Guatemala

BOLETÍN INFORMATIVO VIRTUAL
Número 18
(Guatemala, 1 de septiembre 2011)

*El Heraldó
Diplomático*

BIBLIOTECA
"MARIO MONTEFORTE TOLEDO"

Contribuciones a: dvillagran@minex.gob.gt

Ponencia elaborada para el Panel: "Gobernabilidad, seguridad y democracia en la región". Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO
Quito, Ecuador, 29 al 31 de octubre 2007

SEGURIDAD Y DEMOCRACIA EN CENTROAMERICA

Gabriel Aguilera Peralta

azuga2004@hotmail.com

Resumen: la ponencia examina la relación entre la inseguridad y la consolidación democrática en Centroamérica, especialmente en los países del Triángulo Norte. Se destaca la importancia de continuar con la reforma del sector seguridad.

Summary; the communication examines the relation between the insecurity and the democratic consolidation in Central America, especially in the Countries of the North Triangle. It emphasizes the importance of continuing with the reform of the sector security.

Palabras Clave: Reforma del Sector Seguridad, Crimen Organizado Transnacional, Pandillas Juveniles,

DEMOCRACIA Y REFORMA DEL SECTOR SEGURIDAD EN CENTROAMERICA

Los países centroamericanos experimentaron, procesos de pacificación y democratización en las últimas décadas del siglo pasado.

En la etapa anterior tres de los países, Guatemala, El Salvador y Nicaragua, habían sufrido guerras internas con graves pérdidas humanas y materiales. Honduras tuvo, aunque en un nivel muy bajo, experiencias de confrontación armada. Costa Rica conoció brotes menores de violencia, pero fue afectada por la situación de la subregión, especialmente en su frontera. Panamá afrontó una grave conflictividad política y finalmente la invasión de Estados Unidos que promovió cambio de régimen. En varios de esos países existieron gobiernos autoritarios y severas violaciones a los derechos humanos.

Contadora y Esquipulas iniciaron decursos de pacificación y de transición a la democracia y crearon condiciones para la reactivación de la integración centroamericana.

En la arquitectura de los acuerdos subregionales y nacionales, se puso atención a la dimensión de seguridad. Aunque el concepto no se usaba entonces en Centroamérica, se trataba de una Reforma del Sector Seguridad (RSS). Igualmente se puede usar el término de “reconstrucción del sector seguridad” que algunos autores emplean cuando se refieren a procesos en países con un pasado reciente de grave conflictividad.¹

Existen diversos entendimientos del concepto de RSS. Una de las acepciones lo liga a los temas de desarrollo y “good governance” en cuanto instrumento que conduzca “al desarrollo, la reducción de la pobreza y el crecimiento de instituciones democráticas e instituciones basadas en el Estado de Derecho”² siendo el punto de partida, la necesidad de seguridad para el desarrollo. La mayoría de los enfoques se refieren a un proceso que transforma el sector seguridad entendido en sentido amplio, es decir, abarcando los entes del Estado que tienen que ver con seguridad, los actores no estatales que ejercen seguridad y los actores de sociedad civil relacionados con la temática.

¹ Heiner Hanngi (2004): “Conceptualizing Security Sector Reform and Reconstruction”. En: Reform and Reconstruction of the Security Sector, DCAF Working Papers, LIT.

² Global Facilitation Network for Security Sector Reforms, A Beginner s Guide to Security Sector Reform (SSR) , International Development Department, School of Public Policy, University of Birmingham, UK SF

Una definición se refiere al conjunto de actores: “el sector seguridad engloba a todas las instituciones del Estado que tienen el mandato formal de garantizar la seguridad del Estado y sus ciudadanos contra actos de violencia y coerción, tales como las fuerzas armadas (domésticas y externas), la policía, la gendarmería y fuerzas paramilitares, servicios secretos, guardias de frontera así como instituciones judiciales y penales...fuerzas tales como guerrillas y ejércitos de liberación, fuerzas paramilitares no estatales así como las compañías de seguridad o militares privadas deben considerarse, ya sea como sector de seguridad de facto o como actores importantes que dan forma a la gobernabilidad del sector seguridad”.³

El concepto central es el cumplimiento de dos ejes de transformación: elevar la eficacia y eficiencia del sector para que se brinde seguridad a los ciudadanos por el Estado por una parte, y por la otra, que ello se alcance en el marco de los principios democráticos y la vigencia del Estado de Derecho.

El concepto se aplica al contenido de lo que se planteo para Centroamérica en la post crisis. Antes de la transición, en El Salvador y Guatemala la seguridad del Estado estaba subsumida en la guerra contrainsurgente y se realizaba al margen del Estado de Derecho. Al haberse involucrado los cuerpos de la seguridad ciudadana en las actividades de represión de los gobiernos autoritarios, se configuraba una de las situaciones previstas para la aplicación de la RSS, el hecho de que el mismo Estado no solamente no brindaba seguridad, sino era una de las fuentes de la inseguridad.

En Honduras la Policía formaba parte de las fuerzas armadas, bajo gobiernos con tendencia autoritaria, en que se dieron violaciones a los derechos humanos, en tanto que en Nicaragua la guerra “Contra” involucraba todos los recursos del Estado, incluyendo la Policía. En Panamá la Guardia Nacional ejercía la doble función de seguridad interna y externa y fue sostén del régimen autoritario de Manuel Noriega.

Costa Rica mantuvo su carácter democrático y la función civil de sus cuerpos policíacos, aunque las tensiones con Nicaragua originaron un fortalecimiento de ciertas unidades hacia lo militar.

En la post crisis, los procesos de RSS tuvieron diversas manifestaciones.

En Panamá, con posterioridad a la invasión de 1989 y el derrocamiento de Noriega, se restauró un régimen político democrático y la Guardia Nacional fue abolida y sustituida por una policía civil.

En Nicaragua, después del triunfo de Violeta Chamorro en 1990, concluyó la guerra “Contra”, se estabilizó el régimen democrático y la policía se despolitizó. El Ejército se redujo dramáticamente y asumió un proceso de despolitización (en cuanto

³ Hanngi. Op. cit

“Ejército Sandinista”) para consolidarse como un Ejército nacional. Se creó un Ministerio de la Defensa totalmente civil.

En Honduras, se dio un proceso de democratización y de desmilitarización paulatino. Iniciado en los años 90, principalmente por razones internas pero apoyado en el proceso subregional. Incluyo la desmilitarización de instituciones de gobierno, la eliminación del servicio militar obligatorio, el sometimiento de los militares al fuero civil por causas criminales, la reducción del Ejército en efectivos y presupuesto y, bajo el gobierno del Presidente Carlos Arturo Reina, la separación de la Fuerza de Seguridad Pública, que formaba parte de las fuerzas armadas y su reorganización como Policía civil⁴.

En El Salvador y Guatemala, los acuerdos de paz de ambos países que pusieron fin a las guerras internas y que se alcanzaron en el marco de transiciones a la democracia, contenían compromisos específicos para la RSS. En ambos casos se incluyeron disposiciones sobre los Ejércitos, la reforma de los organismos judiciales y especialmente la formación de policías civiles. Igualmente se dispuso la separación de las funciones de seguridad externas (a cargo del ejército) e internas (Policía).

Entre las estipulaciones de RSS para la subregión, se incluían disposiciones sobre lo siguiente:

Actores referidos	Contenido
Fuerzas armadas	Retirada de espacios de influencia no correspondientes Sometimiento al poder civil Separación de la seguridad interna Sometimiento a la justicia civil Reducción de efectivos y presupuestos
Policía	Naturaleza civil y retirada de presencia militar Profesionalización y tecnificación Eficiencia y eficacia Operando dentro de los derechos humanos y el Estado de Derecho Disponibilidad de recursos humanos y materiales Sensibilidad de género y étnica Dimensión de seguridad comunitaria

⁴ Leticia Salomón(1999): Las relaciones cívico militares en el proceso hondureño de construcción democrática. En; Rut Diamint, (editora) Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas. Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires

	Políticas preventivas
Justicia	Reforma legislativa penal Ministerios Públicos eficaces y eficientes Capacidad de Investigación criminal Reforma y fortalecimiento del organismo judicial
Inteligencia	Separación de la Inteligencia policial de la militar Inteligencia estratégica civil Controles democráticos

LA CRISIS DE SEGURIDAD EN EL TRIANGULO NORTE

En los años de la postcrisis, las RSS en Nicaragua y Panamá provocó, en el primero de los países unas Fuerzas Armadas sometidas al poder civil, profesionalizadas e identificadas con el Estado, aunque reteniendo espacios de autonomía. En Panamá, la nueva policía se desarrolló apolítica, sometida a los controles civiles y con creciente profesionalización. En Costa Rica los cuerpos de seguridad recuperaron plenamente su carácter civil.

A nivel de la subregión, el nuevo ambiente propició la reorganización de la integración centroamericana. Se creó el Parlamento Centroamericano y se institucionalizó el sistema de Cumbres Presidenciales. Mediante el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, se creó el Sistema de Integración Centroamericano SICA, arquitectura política de la integración, y mediante el Protocolo de Guatemala de 1993 se relanzó el Mercado Común Centroamericano. En el marco del SICA se constituyó el subsistema de seguridad, cuyo instrumento es el Tratado Marco de Seguridad Democrática que asume el concepto de la Seguridad Democrática como la idea rectora de la seguridad para la subregión. Se constituyó la Corte de Justicia Centroamericana.

Esta tendencia que respondía al Imaginario de la paz, encontró problemas en los países del “Triángulo Norte”, Guatemala, El Salvador y Honduras. En todos ellos se logró una satisfactoria reconversión de los Ejércitos y su sometimiento al poder civil, el problema fue el crecimiento de la violencia criminal que ubican a esos países entre los más violentos de Latinoamérica.

La percepción de gobiernos y sociedad civil, ubica las amenazas a la seguridad ciudadana como centrales para la calidad de la vida. Los datos indican las tasas más altas de criminalidad en el hemisferio. Un ejemplo es que siendo el promedio de la tasa de homicidios por 100,000 habitantes de 22.9% en América Latina, en Centroamérica es mayor.

TASAS DE HOMICIDIO POR CIEN MIL HABITANTES EN CENTROAMÉRICA (2008)

País	Tasa de homicidios
Guatemala	48
El Salvador	52
Honduras	58
Nicaragua	13
Costa Rica	11
Panamá	11
Belice	32

PNUD: Informe sobre desarrollo humano para América Central. 2000-2010. DHAC, Colombia 2009. pp.69

El sistema de Integración Centroamericano define los temas principales de seguridad ciudadana en la forma siguiente:

TEMAS ACTUALES DE SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA

Principales temas de seguridad en la región centroamericana

Crimen organizado: narcoactividad
Maras y pandillas
Trata y tráfico ilícito de personas
Tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras
Desastres naturales
Calentamiento global
Terrorismo
Corrupcion

Fuente: SICA.: Estrategia de Seguridad de Centroamerica revisada. SICA, SL, 2011 y Marco Conceptual de la Primera Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamerica. Guatemala, 22 y 23 de junio de 2011. Secretaria General del SICA.

Se observa la ausencia de amenazas militares tradicionales en el listado, aunque en el área subsisten diferendos territoriales o de límites terrestres y marítimos entre ellos el diferendo territorial Belice-Guatemala, la demarcación de frontera entre El Salvador y Honduras y de límites marítimos entre Honduras y Nicaragua en el mar Caribe, así como sobre el Río San Juan entre Costa Rica y Nicaragua.

Pero aunque esos contenciosos han experimentado coyunturas de tensión, se encaminan a su tratamiento ya sea por medios políticos, dentro del SICA, por la intermediación de la OEA o gestionando soluciones jurídicas al recurrir a la Corte

Internacional de Justicia. Los Estados no ven amenazas a la seguridad derivadas de tales controversias ni estarían contemplando medidas de fuerza militar para resolverlas.

De allí que la agenda de seguridad actual está principalmente conformada sobre cuatro ejes: seguridad ciudadana, seguridad ecológica., riesgos a la seguridad derivados de falencias económico-sociales y el tema del terrorismo.

Las amenazas derivadas de las catástrofes naturales es uno de los ejes centrales. Explicable por los numerosos fenómenos naturales que pueden constituirse en amenazas, tales como terremotos, erupciones volcánicas, y huracanes. La tormenta tropical Mitch del año 1998, provocó 9214 muertes y daños materiales estimados en 6,000 millones de dólares, equivalentes al 13.2 del PIB de la subregión)⁵

El terrorismo no es relevante, ya que no se han comprobado actividades en la subregión. Si bien el tema forma parte de la agenda de la Comisión de Seguridad de Centroamérica y de las agendas nacionales y se ha emitido legislación específica, las actividades están orientadas a la prevención y obedecen a compromisos internacionales, especialmente las resoluciones 1368(2001) y 1373(2001) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la Convención Interamericana contra el Terrorismo y la “Declaración Centroamérica Unida contra el Terrorismo” de los presidentes del Istmo.

Dentro de las amenazas a la seguridad ciudadana, dos temas son los más importantes: el crimen organizado, en particular narcotráfico y sus derivados y las pandillas juveniles conocidas como “maras”.

EL CRIMEN ORGANIZADO

El crimen organizado opera en base a una estructura corporativa con el objeto de generar ganancias mediante actividades ilegales. Posee organización jerárquica, continuidad en el tiempo, planificación para el logro de sus objetivos, disposición al uso de la violencia y neutralización de agentes públicos y dirigentes políticos por medio de la intimidación o la corrupción⁶. La última de las características mencionadas es muy peligrosa, ya que busca la penetración de estructuras estatales.

Aunque se dan manifestaciones nacionales de crimen organizado, este fenómeno principalmente internacional.

⁵ Arturo Fernández (1999): Centroamérica un año después del Mitch. Instituto de Hermanos Maristas de España, Madrid.

⁶ Brian Sullivan. Ver de ese autor: International Organized Crime. (1996) A Growing National Security Treat. National Defense University, Washington, DC.

El eje articulador es el narcotráfico y sus actividades derivadas, Centroamérica es zona de tránsito para los narcóticos que son enviados a los mercados de Estados Unidos y Europa, teniendo también cierta producción local.

Se estima que el 88% de la cocaína destinada a los Estados Unidos transita por el territorio centroamericano. (UN 2007)^{7, 8}

En particular a través de Guatemala se trasladan cargamentos de cocaína, heroína y otros narcóticos ilegales⁹

La capacidad de interdicción es limitada. Para el 2004 en Guatemala se habían incautado 4.5 toneladas métricas de cocaína, en El Salvador 2.7 y en Honduras 3.4 En total en Centroamérica se interceptaron ese año cerca de 27 TM de la droga, equivalente al 5% de las incautaciones mundiales (US 2005)¹⁰

Esta rama del crimen organizado genera un conjunto de actividades derivadas tales como el contrabando de productos químicos para la producción de la droga, el lavado de dinero y activos, la organización de infraestructura necesaria para el transporte y producción., el manejo de precursores. Se registra cierta la producción de drogas, especialmente cannabis y amapola.

La organización se da bajo la forma de Carteles locales que establecen zonas de operación y que actúan como intermediarios en el transporte, vinculados a los Carteles colombianos y mexicanos.

Otras manifestaciones del crimen organizado incluyen el robo de automóviles, el tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras, el sicariato, el tráfico de personas y el robo de niños.

El crimen organizado es una amenaza para la estabilidad del Estado. Dada la alta disponibilidad de recursos financieros, las mafias del narcotráfico tienen la capacidad de estructurar redes de apoyo y penetración tanto dentro de la sociedad como del Estado, desde lo local hasta eventualmente los nacional.

7

United Nations. World Drug Report 2007. Office on Drugs and Crime, Slovakia, June 2007. pag 175

¹⁰ International Narcotics Control Strategy Report. 2005. US Department of State. www.state.gov/g/inl/rls/report/2005

Esas penetraciones se han denunciado en las policías, las autoridades judiciales, las de pesquisa y los gobiernos locales. Uno de los casos de mayor relevancia fue el asesinato de políticos salvadoreños, integrantes del Parlamento Centroamericano, en territorio guatemalteco, por un comando formado por agentes de la Policía Nacional Civil, actuando bajo instrucciones de un Cartel del crimen organizado. Aunque los autores materiales fueron descubiertos y capturados, fueron posteriormente asesinados dentro de la prisión¹¹

En este caso el Estado guatemalteco ha admitido la penetración del crimen organizado. Se argumenta que esas redes criminales incluyen a estructuras de operaciones contrainsurgentes encubiertas durante la guerra y que se reconvirtieron en bandas criminales..

Igualmente se ha denunciado la penetración del crimen organizado en partidos políticos y se ha acusado a diputados y alcaldes de ser integrantes de bandas criminales y de emplear su gestión en apoyo de esas actividades ilegales (Periódico, 2007).¹²

Dos gobiernos procuraron el establecimiento de una autoridad de Naciones Unidas que colabore en los esfuerzos para dismantelar a esas bandas, denominadas “cuerpos ilegales de seguridad” y “aparatos clandestinos de seguridad”. Con esa finalidad, el gobierno del Presidente Alfonso Portillo, por iniciativa de su Canciller Edgar Gutiérrez, suscribió con el Secretario General de Naciones Unidas un convenio para la creación de un ente llamado Comisión de Investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS) y el del Presidente Oscar Berger convino uno nuevo, al no recibir aprobación legislativa el anterior, para establecer la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)

Esa autoridad, presidida por un Comisionado representante del Secretario General de Naciones Unidas fue aprobada por el Congreso de la República y esta supuesta a fortalecer en especial la investigación criminal.

¹¹ El Periódico: “Asesinan a diputados”, Prensa Libre 20 de febrero; “Policías, como los descubrieron”, El Periódico, 23 de febrero y “Ejecutados los cuatro detenidos”, El Periódico, 26 de febrero.

¹² Abner Guoz: “Diputado, investigado por robo de gasolina, va por reelección” en: El Periódico, 4 de agosto de 2007. pag. 3

La CICIG ha sido exitosa en investigar y esclarecer varios casos de alto impacto. Por ello su mandato, originalmente de dos años, ha sido prolongado dos periodos consecutivos.

LAS PANDILLAS JUVENILES O MARAS

En tanto que el crimen organizado es la principal amenaza al Estado, la delincuencia común es percibida como la amenaza más inmediata a la generalidad de la población, especialmente la de estratos medios y bajos. Dentro de esa categoría, el pandillerismo juvenil o “Maras” es el más grave en el Triángulo Norte.

Las pandillas juveniles hacen referencia a una manifestación particular de conducta juvenil desviada. Aunque las pandillas existen en diversos países, las centroamericanas se distinguen por tres características:

- a) sus dimensiones
- b) sus vínculos trasnacionales
- c) la complejidad de su características sociales

- a) las dimensiones. No existe una estadística oficial sobre el número de jóvenes integrados en las Maras. Un cálculo estima que oscilan entre 70,000 y 100,00 en la subregión y otro análisis las ubica entre 50,000 y 305,000¹³.

Cuadro 7. Estimado del Número de Pandilleros juveniles en el Triángulo Norte.

País	Número de pandilleros
El Salvador	10,500
Guatemala	14,000
Honduras	36,000

Fuentes USAID: *Central American and Mexico Gang Assessment*. USAID Bureau for Latin American and Caribbean Affairs Office of Regional Sustainable Development. Washington, Abril 2006.

¹³ WOLA: *Pandillas juveniles en Centroamérica: cuestiones relativas a los derechos humanos, la labor policial efectiva y la prevención*. Washington, octubre de 2006 y USAID: *Central America and Mexico Gang Assessment*. USAID Bureau for Latin American and Caribbean Affairs. Office of Regional Sustainable Development, Washington, April 2006.

- b) Lo transnacional. Las Maras se originan en la metamorfosis de las pandillas locales ante la influencia de la cultura de pandillas de Estados Unidos, trasladada por el movimiento de migrantes a partir de los años 80. Jóvenes que llegaron a Estados Unidos como consecuencia del desarraigo generado por la guerra, entraron en contacto con las pandillas mexicanas y organizaron sus propias bandas, especialmente en Los Angeles, California. Las más conocidas y numerosas, “Mara 18” y “Mara Salvatrucha” tienen ese origen.

Dado que el movimiento migratorio de dos vías continúa entre Estados Unidos y Centroamérica, al continuar el flujo de migrantes, en su mayoría no documentados hacia el norte, y las deportaciones hacia el sur, se mantiene una relación entre las Maras de ambas regiones.

Las pandillas se encuentran en Centroamérica, incluyendo Belice con mayor concentración en Honduras, El Salvador y Guatemala. En Estados Unidos, las Maras se han desarrollado, llegando a constituir una amenaza en varios estados de la Unión.

El estimado de las autoridades es que “Salvatrucha” tiene de 8000 a 10,000 participantes en 33 estados (Campo Flores, 2005). En México se ha denunciado la presencia de Maras en 24 Estados del país con alrededor de 15,000 integrantes¹⁴

Las características sociales hacen complejo el proceso de formación, organización y operación de las Maras y de las políticas para darle tratamiento. Los principales rasgos definidores son los siguientes:

(Algunos de los rasgos que aquí se describen podrían estarse modificando en atención a dificultar la identificación de los pandilleros ante la acción policial.)

- Composición etaria. El ingreso se suele dar entre los 12 y 13 años y de permanencia hasta la conclusión de la juventud, cerca de los 30 años.
- Composición social. En su mayoría clase media baja o sectores populares, pero no indigentes.
- Composición familiar. Provenientes de familias desintegradas, con mujeres como cabeza de familia, o con padres asociales.

¹⁴ USAID, op. cit

- Forma de organización. Territorial, referida a barrios .Las Maras se subdividen en unidades operacionales conocidas como clicas.
- Simbología. Tatuajes para expresar pertenencia, sentimientos o experiencias en la vida. Lenguaje de mano y vocabulario propio. Vestimenta peculiar. Uso del graffiti para marcar territorios.
- Hábitat. Barrios urbanos de zonas marginales, con desintegración social y poca presencia del Estado, aunque también se manifiestan en áreas rurales.
- Nivel educativo. Bajo. Incluye casos carentes totalmente de escolaridad y otros con algún nivel de estudios.
- Género. Menor participación de mujeres. Cerca de una tercera parte de los integrantes o menos, con menor nivel jerárquico. Predomina una cultura machista.
- Filosofía de la vida. Inmediatista y hedonista. Gusto por la vida de calle, la aventura, los placeres de la droga, el sexo y el consumismo, “la vida loca”. No previsión del futuro. Fatalismo ante de la muerte.
- Forma de actuación. Reglas para ingreso y egreso. Normas de disciplina y actitud de solidaridad interna y de convivencia colectiva. Adición a las drogas. Conducta violenta en defensa del territorio o en ejercicio de poder dentro del mismo, agresividad en relación con otras Maras o con las autoridades.

En sus zonas de operaciones dificultan la seguridad al extremo de hacer imposible la vida comunitaria normal, llegando a sustituir al Estado como expresión de poder, sometiendo a extorsión y riesgo de agresión permanente a los vecinos. Al vincularse al crimen organizado, especialmente el narcotráfico, proveen canteras de reclutamiento para la distribución y el sicariato.

Trasnacionalizan sus campos de acción delictiva y pueden servir al crimen organizado. Finalmente, la iniciación temprana de un sector considerable de su juventud en forma de conducta desviada es un riesgo de posterior aumento de la población criminalizada.

FEMINICIDIOS

Lo constituyen los homicidios de mujeres, conocidos como “Feminicidios”. Se trata de una figura especial, no solamente del porcentaje de mujeres dentro de los homicidios en general, sino la tipo delictivo definido como “muerte violenta de mujeres por el

hecho de ser mujeres”¹⁵ y por ello una manifestación extrema de la violencia de género.

Se asume que este tipo de delito, usualmente revestido de manifestaciones de sadismo expresa odio a las mujeres y las hipótesis de sus causas se ubican en la actividad de pandillas, las ejecuciones extrajudiciales y en general la exacerbación de conductas patriarcales.

En Guatemala, En el 2006 se denunciaron 572 de esos casos, equivalentes al 10.7 del total de homicidios¹⁶. En tanto que en El Salvador, entre enero y agosto de 2006 la cifra fue de 290, equivalente aproximadamente al 11% de los homicidios cometidos hasta ese mes ¹⁷En Honduras la cifra fue de 202 que corresponden al 7.21% de los homicidios en el 2006.¹⁸

LINCHAMIENTOS

Se da solamente en Guatemala. Son hechos de violencia tumultuaria dirigidos contra personas, con independencia del número de víctimas y de que el resultado conlleve o no la muerte; entre 1996 y 2001 se registraron alrededor de 35 casos mortales por año. Usualmente las víctimas son varones y en un 55% de los casos, son acusados de delitos contra la propiedad. La segunda categoría de acusación es por robo de niños, en estos casos los linchamientos incluyen víctimas mujeres. Tienen lugar principalmente en áreas rurales, en su mayoría en las regiones de población indígena, aunque igualmente se han dado casos en áreas urbanas. Entre las causas se suele mencionar la herencia del conflicto armado y la desconfianza en la capacidad de administración de justicia del Estado.¹⁹

¹⁵ Consejo Centroamericano de Procuradores de los Derechos Humanos: Situación y análisis del Femicidio en la región centroamericana(2006). Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

¹⁶ Albeldrio, revista electrónica, año 4, 2007. www.albeldrio.com.gt

¹⁷ Ormusa: El Femicidio en El Salvador. Análisis de Protocolos-Registros, Noviembre de 2006. San Salvador, El Salvador

¹⁸ Observatorio de la Violencia. OCAVI. Docs: Delitos comunes. Homicidios según grupo de edad y sexo. Enero-diciembre 2006. Universidad Nacional Autónoma de Honduras
Relatora de Naciones Unidas pide a Gobierno poner coto a ejecuciones extrajudiciales de niños y jóvenes de la calle, en: El Tiempo, boletín informativo 1554, CONADEH, 21 de agosto de 2001.

¹⁹.Carlos Mendoza y Edelberto Torres.Rivas (editores) Linchamientos: Barbarie o justicia popular? (2003) FLACSO, Guatemala.

EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES

Ejecuciones extrajudiciales de sindicatos de actividades delictivas por parte de personas individuales o de autoridades gubernamentales.

Sobre ese tema manifestó el relator especial de Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias

“Hoy, Guatemala se ve asolada por una serie de fenómenos violentos, entre los que cabe citar la limpieza social, la ola imparable de asesinatos de mujeres, los linchamientos, los homicidios de personas por su identidad u orientación sexual, el asesinato de defensores de los derechos humanos y la violencia en las cárceles. En algunos casos la responsabilidad recae directamente sobre el Estado.

Hay indicios muy sólidos de que ciertos incidentes de limpieza social, como la ejecución de miembros de bandas, de sospechosos de haber cometido delitos y otros “indeseables” son obra de miembros de la policía. Ha habido homicidios cometidos por reclusos que han sido facilitados por los guardias. En otros casos, se atribuye al Estado una responsabilidad indirecta. Con un sistema de justicia penal que se ha mostrado incapaz de alcanzar la tasa de 10% de condenas por asesinato, el Estado es responsable, según las normas de derechos humanos, de las numerosas personas que han muerto a manos de particulares.

Cada año se registran 5000 o más homicidios cuya responsabilidad recae forzosamente sobre el Estado. Guatemala no es un Estado colapsado ni un Estado especialmente pobre. La causa de que estén tan difundidas las ejecuciones extrajudiciales reside en una indudable falta de voluntad política. No se promulgan disposiciones legislativas que son imprescindibles. No se asignan los fondos presupuestarios necesarios.”²⁰

En El Salvador, se dan denuncias sobre ejecuciones extrajudiciales. De enero a agosto de 2006 se denunciaron 96 casos. La caracterización de los mismos fue como sigue:

“las muertes siguen presentando las características de ser realizadas con armas reglamentarias o uso exclusivo de la fuerza, los cuerpos presentan señales de tortura, mutilaciones, desmembramientos, siendo abandonados luego en sitios muy alejados o aislados, entre las víctimas continúan prevaleciendo las personas involucradas en maras o pandillas, lo cual es un indicio que da pie a considerar que los grupos de exterminio se han atribuido la tarea de realizar una limpieza social”²¹

²⁰ Naciones Unidas: Informe del relator especial, Philip Alston, sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. Misión a Guatemala (A/HRC/4/20/Add.2,19 de febrero de 2007.

²¹ Fespad: Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador. Enero-agosto 2005. (2005) Fespad Ediciones, San Salvador, pp.90

Asimismo se han denunciado ejecuciones extrajudiciales en Honduras ²².

Las ejecuciones extrajudiciales obedecen por una parte a la iniciativa de grupos de particulares que actúan en contra de la delincuencia, generalmente la que actúa en sus zonas comerciales o de residencia. Por otra parte, esos hechos se derivan de la acción de agentes de autoridad que actúan tanto en contra del crimen común como del crimen organizado. En particular esas ejecuciones tienen como blanco a pandilleros juveniles.

Un caso actualmente bajo investigación es la acusación que fue presentada en contra de varios altos funcionarios del gabinete de seguridad del Presidente Oscar Berger en Guatemala, a los cuales se acusa de haber participado en ejecuciones extrajudiciales en el curso de su mandato.

CONSECUENCIAS DE LA INSEGURIDAD

La generalización de la inseguridad tiene diversos efectos. El más grave es el reforzamiento de los elementos de cultura política autoritaria. En Guatemala la encuesta de Barómetro de las Américas indica que el 47.4% de los indagados favorecían la “mano dura” para restablecer la seguridad, el 31.7% llegaban a admitir un golpe de Estado si ello era necesario para restablecer la seguridad y el 36 aceptan la justicia por mano propia²³. En otra medición, el 60% de los entrevistados apoyaron las ejecuciones extrajudiciales y un 55% la pena de muerte.²⁴

En Honduras un 55.6% de entrevistados según el Barómetro aceptan que las autoridades puedan actuar al margen de la ley para el combate a la delincuencia²⁵.

²² CONADEH: Relatora de Naciones Unidas pide a Gobierno poner coto a ejecuciones extrajudiciales de niños y jóvenes de la calle. El Tiempo, boletín informativo 1554, CONADE, 21 de agosto de 2001.

²³ Dinorah Azpuru, Juan Pablo Pira y Mitchell Seligson: Cultura política de la democracia en Guatemala: (2007). Barómetro de las Américas by LAPOP. FLACSO, Center for the Americas, Vanderbilt University, USAID. SE, pp .93, 163,167

²⁴ Siglo XXI, Según encuesta, 60% de la población apoya la limpieza social”. Siglo Veintinuno, 27 de junio de 2007

²⁵ José Miguel Cruz, José Argueta y Mitchell Seligson: Cultura Política de la Democracia en Honduras: 2006, LAPOP, IUDOP, FOPRIDEH, Vanderbilt University, pp.112

En cuanto a las políticas públicas, la amenaza criminal provoca un aumento en las políticas de represión, que tienden a endurecerse mediante reformas a la legislación penal, con medidas tales como aumentar la duración de las penas y reducir la edad de imputabilidad penal buscando efectos a corto plazo que satisfagan la presión de la opinión pública en demanda de seguridad. Ejemplos de esas políticas podrían ser las llamadas “Mano Dura” y “Súper Mano Dura” en El Salvador, y “Cero Tolerancia” en Honduras., poniendo énfasis en el combate a las pandillas.

Esas medidas incluyen la incorporación del ejército en operativos conjuntos con la policía y en general en acciones de seguridad interna. Pueden inclusive reflejarse en la práctica de las ejecuciones extrajudiciales antes analizadas

Una segunda consecuencia es el deterioro en el Capital Social. Encuestas en Honduras demuestran la correlación entre manifestaciones de inseguridad y la reducción de la confianza interpersonal. Esa confianza disminuía del 68.9 al 59.9 entre personas que habían sido objeto de la violencia y de un 74.8 al 38.9 según el barrio de habitación tuviera o no presencia de pandillas juveniles²⁶. En El Salvador, el apoyo al sistema democrático disminuye en la medida que aumenta la victimización debido al crimen, de 61% a 55%, a la falta de seguridad personal, de 64% a 55% y a la presencia de pandillas en los barrios de 62% a 56%²⁷.

Una tercera consecuencia es el impacto económico. En Guatemala se estima que en el 2005 ese impacto ascendía a 2,386 millones de dólares, equivalente al 7.3% del PIB²⁸, en El Salvador para el 2003 el costo fue calculado en 1,717 millones de dólares, equivalentes al 11.5 del PIB²⁹.

Una cuarta consecuencia es la privatización de la seguridad. El número de las empresas privadas de seguridad y sus integrantes ha ido aumentando, en la medida que los ciudadanos recurren a ellas para buscar protección en sus barrios y establecimientos de negocios. El número de los agentes de seguridad privada sobrepasa a los efectivos regulares de las policías de los países.

²⁶ Cruz, op. cit

²⁷ Ricardo Cordova, José Miguel Cruz y Mitchell Seligson: *The Political Culture of Democracy in El Salvador: 2004*. (2005) Iudop, Fundaungo, Vanderbilt University, USAID, Lapop. San Salvador, pp.39-41.

²⁸ PNUD: *El costo de la violencia en Guatemala*, (2006) Magna Terra Editores, Guatemala.

²⁹ PNUD: *¿Cuanto cuesta la violencia en El Salvador?* (2005) Cuadernos sobre Desarrollo Humano, San Salvador, El Salvador No. 4.

Cuadro 8. Relación entre los efectivos de policías privados y policías nacionales en los países del Triángulo. (Cifras aproximadas)

País	Policías privados	Policías nacionales
Guatemala	80,000	20,000
El Salvador	23,000	18,000
Honduras	20,000	12,000

Fuente: Elaboración propia en base a: Centro de Estudios de Guatemala: Inseguridad pública: el negocio de la violencia, Guatemala, 14 de septiembre de 2005, pp. 14. Julio Palacios Torres: Los desafíos en seguridad y defensa de una sociedad plus armada con cinco componentes operando legal e ilegalmente en el Estado salvadoreño. REDES, Centro de Estudios Hemisféricos en Seguridad, Marzo de 2001, Washington, DC. Mario Palacios: Empresas Privadas de Seguridad en la mira de Naciones Unidas, revistazo, 27 de marzo de 2007.

Ese proceso implica un abandono por el Estado de su función esencial: prestar seguridad. Una parte considerable de las empresas privadas de seguridad operan deficientemente, sus procedimientos de reclutamiento y operaciones son irregulares y en muchos casos han resultado vinculados a actividades criminales.

Se puede apuntar como otra consecuencia, que al ocupar estos temas el primer lugar en la agenda de seguridad, en las preocupaciones de los ciudadanos y de los gobiernos, se desplazan del eje de concentración y de asignación de recursos temas de la agenda de desarrollo, tales como el combate a la pobreza.

POLITICAS DE PREVENCIÓN

No todas las políticas se inclinan por la represión. Aunque sin el mismo énfasis existen instituciones, entre ellas la Comisión Nacional de Prevención de la Violencia y la Promoción Integral de Valores de Convivencia (CONAPREPI) en Guatemala, las que impulsó el extinto Consejo Nacional de Seguridad Pública en El Salvador, así como políticas y legislación, tales como los planes “Mano amiga” y “Mano extendida” en El Salvador y la “Ley para la Prevención, Rehabilitación y Reinserción de Jóvenes vinculados a Maras y Pandillas”, de Honduras, y programas gubernamentales de seguridad comunitaria y espacios de interacción de la sociedad civil y el Estado para trabajar los asuntos de seguridad, con énfasis en la seguridad preventiva.

Cuadro 9. Algunos espacios de interacción sociedad civil-Estado sobre seguridad en los países del Triángulo.

País	Espacio	Naturaleza
Guatemala	Consejo Asesor de Seguridad(CAS) Red de Seguridad Democrática	Ente de personalidades de SC asesora del Presidente y Vicepresidente Red de entidades de SC y del Estado para el tratamiento de seguridad
El Salvador	Consejo Nacional de la Juventud	Dedicado a políticas de prevención de la violencia juvenil
Honduras	Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN)	Ente de representaciones de SC y Estado que asesora al Presidente de la República y al Secretario de Seguridad.

Fuente: elaboración propia con base en: Arévalo, Bernardo (editor) Hacia una política de seguridad para la democracia, WSP, FLACSO, IGEDEP, Guatemala, 2002, Víctor Meza (Coordinador): Honduras: hacia una política integral de seguridad ciudadana, CEDOH, Tegucigalpa, 2004, Desaparece Consejo Nacional de Seguridad Pública, El Faro, En Salvador, El Salvador, 30 de mayo 2011.

Las experiencias en seguridad comunitaria incluyen organización de la comunidad en prevención y colaboración con las autoridades para el control de la delincuencia común, las pandillas y de cuerpos especializados en policía comunitaria o de proximidad.

Entre esas experiencias se encuentran las Juntas Locales de Seguridad en Guatemala, dependientes del Viceministerio de Apoyo Comunitario y los Comités de Seguridad Ciudadana en El Salvador, dependientes de la Dirección General de Seguridad Ciudadana. Aparte de las iniciativas desde el gobierno central, existen otras impulsadas por autoridades municipales, con énfasis en la seguridad comunitaria (Matul. SF)

En la sociedad civil existen organizaciones para monitoría, análisis e incidencia en seguridad, impulsando iniciativas tales como la reforma legislativa. Entre ellas el proyecto de Interpeace en Guatemala “Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en Temáticas de Seguridad (FOSS)”, red que agrupa a entidades que trabajan seguridad y en El Salvador la labor de la Fundación de Estudios para la Aplicación

del Derechos (FESPAD) y el Programa “Sociedad sin Violencia” apoyado por el PNUD en Honduras

En relación a las Maras, existe una gama de iniciativas estatales, mixtas Estado-sociedad civil y de sociedad civil y de organismos internacionales para la prevención y el rescate. Entre ellas el Grupo CEIBA y la Asociación para la Prevención del Delito (APREDE) en Guatemala, la Fundación Unidos por la Vida en Honduras. A nivel subregional la Coalición centroamericana para la prevención de la violencia juvenil (CCPVJ) y el trabajo que impulsa Interpeace.

CONCLUSION

La RSS en Centroamérica ha contribuido al mejoramiento o transformación positiva de las normativas, instituciones y políticas de seguridad en Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Sin embargo, aunque también se implementó en el “Triángulo Norte”, el nivel de la violencia criminal en esos países ha disminuido sus efectos e inclusive ha revertido algunos de sus logros.

Los factores explicativos de la alta criminalidad son variados. Incluyen los estructurales, como lo indican los índices de pobreza y especialmente de distribución inequitativa del ingreso. El crimen organizado se debe en parte a la realidad de la globalización. En los casos de Guatemala y El Salvador, la reciente experiencia de la guerra interna con sus efectos en la cultura de violencia, la disponibilidad de armas y las dificultades para la reinserción de ex combatientes al mundo del trabajo influyen. Un problema especial lo constituye la supervivencia de estructuras de la contrainsurgencia que se “privatizan” en la paz y se ligan al crimen organizado, como ha sucedido en Guatemala.

También cuentan la debilidad del Estado, que obedece a las políticas reductoras del mismo según el pensamiento neo liberal. Igualmente, las medidas de la RSS no se aplicaron más que parcialmente. Un ejemplo es el caso de la creación de las nuevas policías en Guatemala y El Salvador, contaminadas en su inicio por elementos provenientes de las viejas instituciones. Ya se ha mencionado como el crimen organizado ha penetrado el Estado, afectando su sistema de seguridad y justicia. La ubicación geográfica del Istmo, lo hace asimismo zona de importancia para el tráfico de drogas.

En la reacción estatal ante esa amenaza, predominan las respuestas de represión. Sin embargo, la naturaleza de los diversos componentes de la inseguridad indica que el tratamiento debe ser diferenciado y que no es posible obtener resultados totales a corto plazo. En relación a la criminalidad común son aconsejables las políticas preventivas y la visión de plazo largo, si se quieren obtener resultados sustantivos. Esto es particularmente importante en cuanto a las pandillas juveniles.

En cuanto al crimen organizado transnacional, se debe potenciar la colaboración internacional para su combate. Atención particular, debe prestarse a la intersección del crimen organizado con la criminalidad común. La búsqueda de mayor cooperación entre países. Ejemplos de ello es el trabajo de la CICIG y la Conferencia sobre Seguridad de Centroamérica convocada por el SICA, que se llevo a cabo en el 2011 y que reunió a representaciones de cerca de 40 países y organismos internacionales, para acordar nuevas formas de cooperación con la seguridad en la región.

La dimensión internacional introduce temas que no responden a la realidad subregional, como el terrorismo. En la misma forma, la disposición a la separación estricta de las funciones de defensa externa y seguridad interna, a cargo respectivamente de las fuerzas armadas y las policías, que establece la seguridad democrática y los acuerdos de paz, tiende a diluirse en atención a que en Estados Unidos, las políticas de combate a la narcoactividad y el terrorismo buscan a emplear conjuntamente a ejércitos y policías y a que crecientemente los países que padecen el aumento de la narcoactividad y que ya no pueden contener esa actividad criminal con las policías, recurren a las fuerzas armadas en funciones de apoyo ampliadas,

No hay respuestas inmediatas a las amenazas a la seguridad, pero los Estados estarán en mejores condiciones de confrontarlas, en la medida que profundicen sus procesos de reforma del sector seguridad. Ello incluye medidas tales como el mejoramiento en la recopilación y uniformidad de las estadísticas de justicia criminal, la coordinación interagencial, la profundización en la depuración y reforma de las policías, especialmente la formación de agentes y oficiales, la potenciación de la investigación criminal, la reforma del sistema carcelario incluyendo la capacitación de los funcionarios a cargo del mismo, la elevación de la capacidad de los Ministerio Públicos y los Organismos Judiciales, etc.

La concepción de la seguridad democrática implica la adecuada participación de la sociedad civil en la prevención. Los programas de seguridad ciudadana que existen en todos los países precisan ser fortalecidos y ampliados y ser ubicados como ejes centrales de las políticas de seguridad.

Finalmente, para que la RSS sea sostenible a largo plazo, debe coincidir con un adecuado manejo de la agenda social que genere una mejora en los indicadores sociales y en la construcción de Capital Social.

BIBLIOGRAFIA

Aguilera, Gabriel: *El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Progresos y necesidades.* (2003) En: Seguridad Humana y Democracia en Centroamérica, Universidad para la Paz, Costa Rica.

Ibíd.: *La reforma del sector seguridad en Guatemala.* (2006) en: PRISMA, número 1, año 1, OEA-PCA, Guatemala.

Arévalo, Bernardo (editor) *Hacia una política de seguridad para la democracia. Documentos finales.* (2002), WSP, FLACSO, IGEDEP, Magna Terra Editores, Guatemala.

Asociación para el Estudio y la Promoción de la Seguridad en Democracia (SEDEM) (2006) *Mapa Centroamericano de Instituciones de seguridad,* F&G Editores, Guatemala.

Amaya Cobar, Edgar Alberto: Las políticas de seguridad en El Salvador 1992-2002. En: Dammert, Lucia y Bailey, John: *Seguridad y reforma policial en las Américas* (2005) FLACSO, ILANUD, Chile

Consejo Centroamericano de Procuradores de los Derechos Humanos: *Situación y análisis del Femicidio en la región centroamericana.* (2006) Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Córdova, Ricardo, Cruz, José Miguel y Seligson, Mitchell: *The Political Culture of Democracy in El Salvador 2004* (2005) IUDOP, FUNDAUNGO, Vanderbilt University, USAID, LAPOP, San Salvador, El Salvador,

Cruz, José Miguel: *Los Factores Condicionadores de la violencia en El Salvador,* en: PNUD: *Violencia en una Sociedad en Transición* (2002) San Salvador.

Ibíd. *Violencia, inseguridad ciudadana y las maniobras de las élites: la dinámica de la reforma policial en El Salvador.* En: Dammert Lucia, op. cit.

Cruz, José Miguel, José René Argueta y Mitchell Seligson: *Cultura política de la democracia en Honduras, 2006.* (2007) Barómetro de las Américas, COPAH, IUDOP, FOPRIDEH, USAID, San Salvador, El Salvador, 2007.

Ibíd. *Estado de la seguridad pública y la justicia penal en El Salvador* (2005) Enero-agosto .

De León-Escribano, Carmen Rosa: *Violencia y Género en América Latina,* en: *Seguridad en América Latina. Un Reto para la Democracia,* (2008) Pensamiento Iberoamericano, 2, segunda época, Madrid.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) (2005) *Consideraciones sobre la criminalidad en El Salvador* I parte, Boletín de Estudios Legales, 56, San Salvador.

Incidencia Democrática IDEM: *Maras y Violencia. Un estudio exploratorio* (2006) Serviprensa, Guatemala.

Meza, Víctor (Coordinador): *Honduras, hacia una política integral de seguridad ciudadana* (2004), CEDOH, Edigrafic, Honduras.

Naciones Unidas: *Informe del relator especial, Philip Alston, sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. Misión a Guatemala* (A/HRC/4/20/Add.2, 19 de febrero de 2007)

Ibid: *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala*. A/HRC/4/49/Add.1 12 de febrero de 2007

Ibid.: *El costo de la violencia en Guatemala* (2006) Magna Terra Editores, Guatemala.

Ibid: *Cuanto cuesta la violencia en El Salvador?* (2005) Cuadernos sobre desarrollo humano, No. 4, San Salvador, El Salvador.

Ibid: *Honduras: Hacia la expansión de la ciudadanía*. (2006) Informe nacional de desarrollo humano. Imprenta Lil, San José, Costa Rica.

Rosada Granados, Héctor: *Aproximaciones a una política de seguridad ciudadana* (2004) POLSEC, Magna Terra Editores, Guatemala.

Varios autores: *Maras y pandillas en Centroamérica* (2001). Volumen I, UCA Editores, Managua.

Washington Office on Latin America: *Pandillas juveniles en Centroamérica, cuestiones relativas a los derechos humanos, la labor policial efectiva y la prevención*. (2006). Washington.