

**La Red Centroamericana de  
Centros de Pensamiento e Incidencia**

**SEGURIDAD  
Y CRIMEN  
ORGANIZADO  
TRANSNACIONAL**

**una propuesta  
de acción para  
Centroamérica**

**2**

DOCUMENTO  
POLÍTICO

**Centroamérica, marzo 2011**

Año 2, No. 1  
Fundación Konrad Adenauer  
Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia –laRED–  
Febrero 2011  
Guatemala, Guatemala

ISBN: 978-9929-554-95-5

Los contenidos del presente estudio no necesariamente expresan la opinión de la Fundación Konrad Adenauer o de instituciones que integran la Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia.

Es permitida su reproducción parcial o total, siempre que se cite la fuente.

**Editores responsables**

Tjark Egenhoff  
Eduardo Stein

**Coordinación editorial**

Claudia Maselli

**Diseño de portada**

Christian Barahona

**Diseño interior y diagramación**

Serviprensa

**Traducción al inglés**

Ella Molina

**Impresión**

Serviprensa  
[www.serviprensa.com](http://www.serviprensa.com)

1,000 ejemplares

# Contenido

<b>Instituciones miembros de La Red</b>	5
<b>Presentación</b>	7
<b>Resumen ejecutivo</b>	11
<b>Introducción</b>	17
<b>1. El Crimen Organizado como amenaza</b>	19
1.1 Definición de Crimen Organizado Transnacional	21
1.2 Actividades del Crimen Organizado	23
1.3 Costos del Crimen Organizado	24
<b>2. Panorama del Crimen Organizado en la región centroamericana</b>	29
2.1 Los homicidios en Centroamérica	29
2.2 El fin de la Bodega Centroamericana	30
2.2.1 Narcotráfico	33
2.2.2 Pandillas juveniles	36
2.2.3 Lavado de dinero	38
2.2.4 Trata de personas	40
2.2.5 Tráfico Ilícito de Armas	42
2.3 Nuevas tendencias del Crimen Organizado en Centroamérica: Desafíos para la política pública	43
<b>3. El Crimen Organizado en Centroamérica: entre la coexistencia autoritaria y la democracia repartida</b>	47
3.1 La seguridad, las amenazas y la gobernabilidad	50
<b>4. Lo construido a nivel regional</b>	53
4.1 El combate al Crimen Organizado se asoma y se consolida en la agenda regional	53
4.2 Después del 11 de septiembre de 2001	55
4.3 La relevancia de la lucha contra el Crimen Organizado en la agenda regional a partir del quinquenio 2005-2010	57
<b>5. Visión Regional: mirando hacia futuro</b>	59
5.1 Criterios y Objetivos operacionales	63
5.2 Iniciativas concretas en un marco regional	67
5.3 La ejecución de la estrategia	73
<b>Bibliografía</b>	77
<b>Anexo I</b>	
<b>Nota técnica sobre la estrategia de desarrollo e incidencia del estudio:</b>	83



## **INSTITUCIONES MIEMBROS DE LA RED**

### **COSTA RICA**

Centro Internacional para el Desarrollo Humano –CIDH–  
Tel: (506) 2233-2062  
e-mail: [info@cidh.ac.cr](mailto:info@cidh.ac.cr)  
[www.cidh.ac.cr](http://www.cidh.ac.cr)

Fundación para la Paz y la Democracia –FUNPADEM–  
Tel: (506) 2283-9435  
e-mail: [funpadem@racsa.co.cr](mailto:funpadem@racsa.co.cr)  
[www.funpadem.org](http://www.funpadem.org)

### **EL SALVADOR**

Fundación Nacional para el Desarrollo –FUNDE–  
Tel: (503) 2209-5300  
e-mail: [direccion@funde.org](mailto:direccion@funde.org)  
[www.funde.org](http://www.funde.org)

### **GUATEMALA**

Asociación de Investigación y Estudios Sociales –ASIES–  
Tel: (502) 2201-6300  
e-mail: [asies@asies.org.gt](mailto:asies@asies.org.gt)  
[www.asies.org.gt](http://www.asies.org.gt)

Fundación para el Desarrollo de Guatemala –FUNDESA–  
Tel: (502) 2331-5133  
e-mail: [info@fundesa.org.gt](mailto:info@fundesa.org.gt)  
[www.fundesa.org.gt](http://www.fundesa.org.gt)

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI–  
Tel: (502) 2361-1570 al 74  
[www.icefi.org](http://www.icefi.org)

### **HONDURAS**

Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones –FIDE–  
Tel: (504) 2221-6314, 2221-6303  
[www.hondurasinfo.hn](http://www.hondurasinfo.hn)

### **NICARAGUA**

Fundación para el Desarrollo de Centro América –FUNDESCA–  
Tel: (505) 8959-9804  
e-mail: [fasama@cablenet.com.ni](mailto:fasama@cablenet.com.ni)

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas –IEEPP–  
Tel. (505) 2278-6535, 2270-5104  
[www.ieepp.org](http://www.ieepp.org)

### **COORDINACIÓN LA RED**

Tel: (502) 2380-5100  
e-mail: [laredcentroamerianca@gmail.com](mailto:laredcentroamerianca@gmail.com)  
[www.kas.de/guatemala/es](http://www.kas.de/guatemala/es)



# Presentación

**E**l crimen transnacionalmente organizado y sus múltiples vinculaciones con la inseguridad y la violencia que sufre la ciudadanía, se ha llegado a convertir en una de las principales aflicciones para los pueblos del Istmo centroamericano y uno de los mayores dolores de cabeza para sus gobiernos.

Por una parte, el llamado “crimen común”, se ha incrementado de forma alarmante en todos los países y agrede a las personas, a las familias y a las comunidades y sus bienes, en sus barrios y aldeas, en las rutas hacia y desde sus trabajos o actividades productivas, y en sus comunidades, llegando a alcanzar en algunas ciudades y países niveles de peligrosidad y muertes violentas de las más altas del mundo.

Por otra, se han incrementado notablemente las actividades del crimen organizado en todo el Istmo. A partir de los esquemas originales de narcotráfico, las operaciones ilegales transfronterizas se han diversificado hacia otros ilícitos que van desde la trata de personas hasta el contrabando de todo tipo –incluyendo bienes culturales–, pasando por el tráfico de armas. Hay síntomas de que, más allá de nuestra obvia posición geográfica entre la zona más importante y extensa de producción de coca en Sudamérica y el mayor mercado de consumo en Norteamérica, los planes de lucha contra estas bandas criminales en Colombia y México han contribuido a este incremento que, no solamente parece indetenible, sino que, para garantizar y ampliar sus espacios de impunidad, han involucrado esquemas de penetración y cooptación de la institucionalidad pública, cooptación de la población y control territorial. En algunas zonas y países del istmo han construido verdaderas estructuras paralelas al Estado, constituyéndose localmente en autoridades reales y substitutas de la institucionalidad legítima.

El costo psicológico es devastador para las sociedades centroamericanas pues, además de los riesgos objetivos de esta violencia e inseguridad cotidianas que se ciernen sobre la gente e incrementan un sentir generalizado de indefensión, el temor y la desesperanza –que son subjetivos–, se acrecientan. Los costos económicos a todo nivel son igualmente onerosos, tanto en lo

personal, familiar y comunitario, como para los sectores productivos: sólo por mencionar un síntoma, en varios países, las policías privadas superan en más del doble al número de policías y efectivos militares. Y los indicios de ilícitos provenientes precisamente estas vigilancias privadas son también crecientes.

El costo político está siendo también muy elevado para los gobiernos que no logran producir respuestas concretas, convincentes y eficaces para la población frente a estos flagelos. Pero estamos también ante un creciente desánimo y frustración extrema de la población ante nuestros sistemas democráticos y ante los partidos políticos, dando lugar a que resurjan en el horizonte ciudadano las esperanzas de que solamente opciones autoritarias -de cualquier signo- podrán resolver estos problemas.

Es por ello que la inseguridad ciudadana es identificada por la población en la mayoría de países del Istmo Centroamericano como el principal problema nacional, junto a los problemas económicos pero a la vez se convierte en el principal reclamo hacia sus autoridades, demandando soluciones eficaces que no lleguen. Unida a la grave amenaza del crimen organizado, se ha convertido igualmente en uno de los principales y más complicados desafíos para la estabilidad de las sociedades centroamericanas y sus gobiernos, y, en algunos casos, amenaza la gobernabilidad democrática.

A pesar de los diversos esfuerzos que realiza cada gobierno en cada uno de los países, las modalidades de funcionamiento de las redes criminales transnacionalmente organizadas (con sus inmensos recursos económicos y tecnológicos, y aprovechando todas las ventajas que la globalización les brinda, pero operando regionalmente fuera de la ley), *demandan esfuerzos típicamente regionales para los que la región no está preparada ni en su legislación, ni en sus recursos, ni en sus capacidades operativas, ni en su institucionalidad*. Los Gobiernos de los Países de la región están intentando superar esos déficits y dar la pelea regionalmente, con las debidas coordinaciones con sus esfuerzos nacionales.

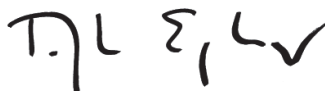
En esa perspectiva, la Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia, laRED, acordó aportar este estudio sobre “Seguridad y Crimen Organizado Transnacional en Centroamérica”, en la modalidad de un *Policy Paper*, para contribuir, con la capacidad instalada de sus instituciones miembros a lo largo del Istmo, con análisis y propuestas a los tomadores de decisión, tanto públicos como privados. El objetivo del *Policy Paper* es aportar insumos para el análisis del Crimen Organizado transnacional, generando lineamientos que contribuyan con la política regional de seguridad democrática centroamericana, cubriendo áreas de prevención, persecución de los delitos, rehabilitación y reinserción social. De forma tal, que se incrementen los niveles de seguridad y que ello contribuya al desarrollo económico y social de los países de Centroamérica.



Las Instituciones miembros de laRED queremos patentizar nuevamente el decidido apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, que, más allá de su patrocinio financiero, ha acompañado no solamente estas tareas sino también otros elementos de agenda de laRED, con sus aportes metodológicos y conceptuales, con su análisis y con elementos de prospectiva que las instituciones miembros aprecian y valoran.



Eduardo Stein Barillas  
Coordinador de laRED



Tjark Marten Egenhoff  
Representante de la Fundación  
Konrad Adenauer para Guatemala,  
Honduras y El Salvador



## Resumen ejecutivo

La inseguridad ciudadana es identificada por la población en la mayoría de países del Istmo Centroamericano como el principal problema nacional, junto a los problemas económicos. Unida a la grave amenaza del crimen organizado, se ha convertido igualmente en uno de los principales y más complicados desafíos para la estabilidad de las sociedades centroamericanas y sus gobiernos, y, en algunos casos, amenaza la gobernabilidad democrática.

A pesar de los diversos esfuerzos que realiza cada gobierno en cada uno de los países, las modalidades de funcionamiento de las redes criminales transnacionalmente organizadas (con sus inmensos recursos económicos y tecnológicos, y aprovechando todas las ventajas que la globalización les brinda, pero operando regionalmente fuera de la ley), demanda esfuerzos típicamente regionales para los que la región no está preparada ni en su legislación, ni en sus recursos, ni en sus capacidades operativas, ni en su institucionalidad. Los Gobiernos de los Países de la región están intentando superar esos déficits y dar la pelea regionalmente, con las debidas coordinaciones con sus esfuerzos nacionales.

Este trabajo, pretende ser un aporte de la Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia (laRED), en la modalidad de un "Policy Paper",

- Aporta algunos insumos para el análisis del Crimen Organizado transnacional, generando lineamientos que contribuyan con la política regional de seguridad democrática centroamericana, cubriendo áreas de prevención, persecución de los delitos, rehabilitación y reinserción social.
- Sigue conceptualmente la definición de Naciones Unidas sobre Crimen Organizado y recopila el estado de situación de la problemática en Centroamérica, no solamente a nivel diagnóstico, sino también a partir de lo que se ha logrado en el proceso de Integración Regional.
- En base a los estudios más recientes, en términos globales, Centroamérica *ha dejado de ser sólo corredor ó bodega temporal de la droga*, para convertirse en *una enorme **estación de servicio** para los ilícitos* más allá del narcotráfico.
- Las organizaciones del crimen organizado necesitan a la población y cuentan con ella en sus corredores de ilegalidad, así como con las estructuras económicas y financieras para el blanqueo de sus ganancias.

- El Crimen Organizado para Estados Unidos de Norte América y Europa es un problema de **seguridad**. Para nosotros, es, además, un problema de **gobernabilidad**. En particular el narcotráfico ha creado estructuras paralelas al Estado, substituyendo lo que el Estado, la economía y los mercados tradicionales no pueden dar. Penetran así, en diverso grado de profundidad según cada país, la institucionalidad pública y privada y los sistemas electorales para asegurarse el control de territorios y procesos.

Es a partir de lo anterior, que se resumen planteamientos fundamentales desde *Centroamérica*, y, con referentes exitosos, tanto del Istmo como de otros países. Plantea algunos lineamientos de política pública y propone algunos cursos de acción regionales, que necesariamente deben enlazarse con esfuerzos nacionales y locales en cada país, tanto de parte de los gobiernos y de los poderes del Estado, como de la sociedad civil organizada.

Del recorrido del trabajo salen algunos elementos para los gobiernos y las sociedades centroamericanas, que se vuelven puntos de partida para fundamentar la promoción de políticas y de acuerdos regionales a fin de poder enfrentar con algún grado de éxito estos desafíos colosales, que están poniendo en riesgo la salud democrática de nuestras sociedades y de nuestros sistemas de gobierno. Aunque sean muy obvios, vale la pena resumirlos de nuevo:

- a. Ningún país puede *enfrentar sólo* esta agenda tan grave y tan compleja planeada por redes típicamente transfronterizas y transnacionales. Se necesitan políticas regionales así como acuerdos operativos regionales firmes, concretos, prácticos y sostenibles.
- b. Ningún gobierno puede acometer estos desafíos sin el concurso de la *sociedad civil organizada, los medios de comunicación y la comunidad internacional*, todos comprometidos en coordinar sus esfuerzos de la mejor manera.
- c. El abordaje eficaz de esta problemática tan compleja, no puede reducirse a los temas especializados de seguridad pública (y el accionar de las Policías y Ejércitos). Necesita incorporar plenamente el fortalecimiento de los sistemas de justicia en su más amplio espectro, de manera que parta entre otros de la legislación, las diversas instituciones involucradas, el recurso humano capacitado y los recursos financieros necesarios.
- d. Adicionalmente, se necesitan esfuerzos institucionales y programáticos más amplios en temas básicos de *desarrollo integral* para mejorar la calidad de vida de la población, el acceso a servicios y el acceso a empleo digno.
- e. Centroamérica, a pesar de algunas iniciativas en marcha, carece aún de la legislación necesaria a nivel nacional y de su *homologación a nivel regional*, para dar esta batalla con éxito.
- f. También carece de la *institucionalidad regional adecuada*, tanto en materia específica de seguridad como en otros temas relacionados de integración regional que resultan indispensables.

## ¿Qué implica lo anterior?

Mirando hacia el futuro inmediato así como más allá, hacia el desarrollo integral de sus sociedades a mediano y largo plazo, la región centroamericana necesita tener en esta materia un ABORDAJE SISTÉMICO E INTEGRAL, que implica

- una **comprensión propia** de la gravedad de los desafíos que enfrenta, **como región**, en materia de crimen organizado, y poder así coordinar mejor los esfuerzos locales y nacionales que cada país promueve (hasta ahora hemos dependido siempre de lo que nos viene de afuera en cuanto a la definición y nomenclatura de nuestros problemas, los análisis, los énfasis en las agendas y los ingredientes de los cursos de acción).
- Así mismo, necesita una **visión compartida**, de lo que como región **puede lograr** en el esfuerzo de garantizar la seguridad a sus sociedades y en el enfrentamiento del crimen organizado. Y poder negociar y coordinar mejor, **desde sus propias necesidades**, con terceros países y regiones, aquellas políticas, planes, programas y acciones que necesita concertar entre los gobiernos y sociedades centroamericanas, y entre Centroamérica y sus vecinos. La Alianza para el Desarrollo Sostenible, con sus luces y sus sombras, es una experiencia a tomar en cuenta.
- Implica igualmente el establecimiento de **políticas públicas regionales**, lo cual, a su vez supone negociar y lograr entre los gobiernos y las sociedades de los países centroamericanos **acuerdos NACIONALES y REGIONALES, de los que no se puedan retroceder con cada cambio de gobierno**, independientemente de quién gane las elecciones. Es decir, **Políticas de Estado**, con **construcción acumulada** inter-períodos presidenciales, con una institucionalidad presente, con voluntad, con capacidades técnicas, y con recursos. (Muy pocos países tienen políticas de seguridad de largo plazo que no terminen con un mandato presidencial y no sean dismanteladas por el que sigue, sino que sean continuadas y mejoradas por administraciones sucesivas).
- Implica, además, resolver la aparente contradicción (y lograr un **complejo balance**) entre **medidas de corto plazo** para enfrentar las **necesidades urgentes e inmediatas** con que la población **demanda resultados** en la **contención de la criminalidad y la violencia contra la ciudadanía**, por un lado, y **medidas de mediano y largo plazo** necesarias para el fortalecimiento y modernización legal e institucional requeridos.
- Ello demanda un **esfuerzo concertado entre todos los poderes del Estado**, así como entre las **fuerzas políticas**, más allá de sus intereses particulares. Demanda también incrementar los niveles de coordinación inter-institucional dentro de cada país, así como a nivel regional.
- Y demanda atender la FISCALIDAD y la INVERSIÓN PÚBLICA en temas de **desarrollo** y en temas de **seguridad y justicia**.

Implica, por lo tanto,

- **contar con una institucionalidad** con las capacidades, las destrezas, el financiamiento, la eficacia, la supervisión y la transparencia, **de acuerdo a los desafíos que estamos enfrentando.**
- Implica la recuperación del papel del ESTADO no sólo en la conducción y coordinación de estos esfuerzos, sino en otros ámbitos de autoridad, promoción y arbitraje. Un Estado que sea capaz de *identificar y dismantelar las estructuras paralelas* que ha creado el narcotráfico
- Y el involucramiento de toda la sociedad. Una sociedad que, desde lo local hasta lo regional, pueda informar, vigilar, denunciar, proponer, contribuir, involucrarse, aportar y auditar.

## Propuestas concretas

Las Instituciones integrantes de LaRED sugieren respetuosamente que se identifiquen **unas pocas áreas concretas de trabajo REGIONAL** en donde los Gobiernos Centroamericanos pongan a prueba su decisión, su voluntad política y su capacidad técnica e institucional, para avanzar concretamente en la atención a esta difícil agenda. Áreas en donde se puedan lograr al mismo tiempo resultados concretos e inmediatos así como ir poniendo los cimientos de las nuevas capacidades para el futuro. Áreas en donde ya se han podido obtener resultados exitosos que se pueden multiplicar e incrementar con mayor focalización y fortalecimiento. Áreas en donde se puedan enlazar los esfuerzos locales y nacionales con la **dimensión regional**:

### 1. TRANSPARENCIA

- A) Fortalecimiento de Políticas y Programas contra el Lavado de Dinero (seguir la ruta de los recursos), por ejemplo en la coordinación efectiva de las Superintendencias de Bancos.
- B) Replantear los alcances y funcionamientos de los entes contralores (que realizan auditorías ex post) para fortalecer procesos de transparencia en los sistemas de compras públicas.

### 2. LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE JUSTICIA [la IMPUNIDAD no es responsabilidad exclusiva de la Policía, sino del sistema de JUSTICIA].

- A) Desarrollar un sistema regional de información criminal preventiva, para la región.
- B) Fortalecer la capacidad de INVESTIGACIÓN PENAL. Es importante desarrollar un Programa de Apoyo Internacional como el de CICIG en Guatemala, para los tres países del Triángulo Norte, que fortalezcan las capacidades de los Ministerios Públicos. Estas tres instancias

de lucha contra la impunidad deberán coordinarse a nivel regional para enfrentar la dimensión regional del Crimen Organizado. El control a estas instancias debe estar definido y ejecutado por partes no interesadas.

### 3. EFECTIVIDAD DE LA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL EN SEGURIDAD

- A) De acuerdo a los desafíos planteados aquí es absolutamente necesario contar con un ente regional especializado para la seguridad regional en el marco del SICA que pueda coordinar de manera efectiva los esfuerzos nacionales en Centroamérica. No es suficiente una oficina de coordinación de información técnica, dentro de la Secretaría General. Se necesita un ente especializado regional que enlace y dé servicio a las autoridades nacionales concernidas.
- B) Además es indispensable contar con un **mecanismo de alerta temprana** para que oportunamente se pueda a nivel nacional y regional actuar oportunamente en la lucha contra el Crimen Organizado.

### 4. POLÍTICA DE PREVENCIÓN

Ha sido históricamente la más desatendida. La violencia juvenil y las pandillas (maras) era prevenible con visión de mediano y largo plazo. No nos preparamos para recibirlos, acogerlos, integrarlos. La prevención lo que más requiere es COORDINACIÓN entre los entes estatales: Gobernación, salud, educación, cultura y municipios. Y no requiere tantos recursos como la persecución penal. [Sería de considerar que en C.A. los entes de Gobernación/Interior tuvieran TODOS un Vice-ministerio de PREVENCIÓN]

### 5. CONTROL EFECTIVO DE ARMAS

A partir de legislaciones modernas, concretas, articuladas a nivel regional, se debe complementar con su efectiva aplicación, incluida reglamentación y sanciones. Asimismo, poner especial prioridad en el tema de tráfico de armas, y los arreglos necesarios con los países de origen, de los cuales depende en gran medida que el control de armas sea una realidad.

Así, sumado a las acciones nacionales necesarias para el control de armas, y la ejecución de los acuerdos de los gobiernos centroamericanos impulsados por el Programa Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras (CASAC), en el marco de la Secretaría General de Integración (SICA), es indispensable promover debates y puntos de acuerdo con países fabricantes y vendedores para limitar el tráfico ilegal de armas a la región.





# Introducción

Una serie de transformaciones en el ámbito de las relaciones internacionales han surgido del proceso de globalización, el cual ha dado origen a un mayor desarrollo de la tecnología, una mayor apertura de las fronteras, a un incremento de los flujos de comercio y de la inversión, así como de la expansión de la democracia. Asimismo, se ha reconsiderado el papel de los países, su permeabilidad territorial a través de sus fronteras y la disminución cada vez más de las barreras entre los ámbitos de la política exterior y la interior. Sin embargo, estas transformaciones lastimosamente no han sido acompañadas por un fortalecimiento de las instituciones que deben de proteger las fronteras.

A raíz de esta serie de transformaciones han surgido nuevas amenazas a la seguridad. Si bien muchas de ellas ya eran motivo de preocupación a lo interno de los países, han evolucionado y adquirido un nivel transnacional, especialmente las actividades vinculadas al Crimen Organizado.

La magnitud que alcanza la violencia y su carácter transnacional conlleva a que ningún país pueda abordar por sí solo esta realidad. Se requieren mecanismos de coordinación interregionales e internacionales que favorezcan una efectiva colaboración en los distintos ámbitos. El Crimen Organizado es un fenómeno que cada día toma un mayor dinamismo, con un rápido aumento en su nivel de peligrosidad, multiplicando su capacidad de acción y por ende, el daño que ocasiona a la sociedad.

El avance de la penetración del Crimen Organizado en los países centroamericanos, enfrenta a la región ante una amenaza de primer orden y ante una crisis de largo recorrido. Los márgenes de maniobra de cada Estado centroamericano se han reducido. Por lo tanto, cada país debe aceptar que el Crimen Organizado no es una amenaza que se puede abordar de forma separada y aislada.

Lo que exige adoptar ineludiblemente medidas de carácter regional y avanzar en la construcción de un orden basado en el multilateralismo efectivo como un objetivo estratégico beneficioso para todos los países del Istmo Centroamericano. Las acciones regionales fortalecerán las capacidades

individuales; a la vez, facilitarán la articulación de la región con las medidas que a escala internacional se toman frente al Crimen Organizado.

A efectos de contribuir con el accionar regional, es que se ha procedido a elaborar el presente *policy paper*. El mismo se divide en cinco secciones. En la primera sección se define que es Crimen Organizado, sus actividades y costos para las sociedades actuales. La segunda sección aborda en forma breve y esquemática el panorama de la situación centroamericana con relación a la penetración del Crimen Organizado, el incremento de los homicidios y el cambio sustancial de una región considerada como “bodega” o zona de paso, a una participación más activa y dinámica en toda la cadena operativa de las actividades del Crimen Organizado, y cómo estas nuevas tendencias desafían a todos los países del Istmo Centroamericano.

La tercera sección se considera vital, por cuanto, se refiere a cómo el Crimen Organizado es una amenaza para la gobernabilidad y la estabilidad democrática de la región. Cómo la coexistencia de las actividades del Crimen Organizado con procesos democráticos incipientes, ha sido un caldo de cultivo para la expansión de éste, reduciendo a niveles insospechados la calidad de vida de todas y todos en Centroamérica.

En la cuarta sección se hace un recuento de los acuerdos y acciones que han tomado los países centroamericanos como región; reconociendo así que las medidas a tomar no parten de base cero, sino al contrario, que ya existe todo un bagaje regional que debe ser valorado y evaluado para la concreción de medidas que efectivamente reduzcan los niveles de impacto del accionar del Crimen Organizado en Centroamérica para recuperar la paz y la convivencia sana para atender los temas vitales del desarrollo.

En la última sección se presenta una visión regional con miras hacia el futuro, desde la perspectiva de los miembros de laRED, y una serie de propuestas sobre el enfoque de acciones concretas con una visión multisectorial y articulada a nivel regional para reducir en forma efectiva el impacto del Crimen Organizado en las sociedades centroamericanas.

Adicionalmente la presente publicación incluye un disco compacto que contiene el documento académico que amplía el desarrollo del marco teórico y conceptual sobre seguridad y crimen organizado transnacional en la región Centroamericana.

# 1 El Crimen Organizado como amenaza

Como punto de partida, para poder entender el fenómeno del Crimen Organizado en Centroamérica, hay que mencionar una serie de factores que están afectando a toda la región, independientemente de los matices o las diferencias entre los países.

En primer lugar, Centroamérica se encuentra inmersa en su conjunto en una geopolítica de narcotráfico. La región se encuentra ubicada entre la principal zona productora y la principal zona consumidora de drogas del continente americano.

El segundo factor lo constituyen las actividades de las pandillas juveniles y las maras; las cuales se vinculan a la extorsión, secuestros, menudeo, etc., y que en años recientes han procurado controlar espacios o territorios, fenómeno que cobra especial importancia en los tres países del norte de Centroamérica. Hay fuertes indicios de su vinculación instrumental al crimen organizado. A estos factores, se les suma un tercer factor, el hecho de que en la mayoría de los países de la región los Estados de Derecho son débiles e incipientes.

Y un cuarto factor de inseguridad regional, que es muy importante, es el fácil acceso a las armas ligeras, ya sea porque existe un mercado de armas ilegales muy extendido o porque las legislaciones que regulan el acceso a las armas son muy permisivas.

Es así, como todos estos factores de una u otra forma han contribuido a que Centroamérica, se haya convertido en un punto de trasbordo para la droga y refugio para organizaciones que dirigen redes de prostitución, contrabando de inmigrantes, trata de personas, falsificación, desviación de mercancías, contrabando de bienes culturales y otras actividades delictivas con un mínimo de interferencia estatal.

La región está siendo inundada por vastas cantidades de dinero proveniente del narcotráfico, que se introducen en el sistema financiero y proporcionan los medios para tratar de corromper a funcionarios, policías y miembros de los ejércitos. Las débiles estructuras institucionales se ven imposibilitadas de investigar y actuar legalmente, lo que se traduce en impunidad. A esta situación se agrega la incursión creciente en el sistema político, de personajes asociados al trasiego de ilícitos, sintiéndose su presencia, por ejemplo, ya sea en ámbitos

locales o nacionales de la política de los países. Lo que contribuye a hacer lentos los avances de políticas y marcos jurídicos adecuados para el combate del Crimen Organizado en sus diferentes expresiones.

Las organizaciones criminales buscan aprovecharse de las vulnerabilidades socio-políticas-económicas de los Estados débiles<sup>1</sup>. Los vacíos legales, la falta de capacidad estatal, la corrupción, la existencia de un gran sector económico informal y de amplios sectores de la sociedad sin acceso a la economía formal, son brechas en la cohesión social y política que son ocupadas y luego magnificadas por el Crimen Organizado.

La inseguridad en las sociedades centroamericanas está ligada a las debilidades del Estado. Los actores no estatales ilegales poseen capacidad para constituirse en amenazas efectivas al Estado, siendo la debilidad del Estado una condición de inseguridad que lo afecta a él mismo y a su población, y que trasciende sus fronteras. De allí la preocupación creciente sobre los “*espacios sin ley*” que se ha manifestado tanto en las reuniones de Presidentes como en las Cumbres de Ministros de Defensa de las Américas.

Por lo que, con el objetivo de promover mayores niveles de gobernabilidad en términos de seguridad, en la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos (OEA), celebrada en México, en octubre del 2003, se definió la agenda de seguridad para el hemisferio como una respuesta a lo que acontece en el continente americano.

La Declaración sobre Seguridad en las Américas (2003), da cuenta de una lista amplia de fenómenos que se consideraron “amenazas”. Los cuales, fueron divididos en dos categorías. Por un lado, los fenómenos de carácter tradicional relevantes durante la Guerra Fría y, por otra parte, los fenómenos “novedosos” que plantean desafíos no sólo en términos del uso de fuerzas armadas; sino, también, en términos económicos, políticos, ambientales y sociales, entre otros. A estos últimos se les denominó como nuevas amenazas, amenazas emergentes, o amenazas no-tradicionales.

Por su parte, Centroamérica también definió sus prioridades en materia de seguridad. En el Plan de Acción y Prioridades para la Seguridad Democrática de la Región (2006) destaca lo siguiente:

*“La región Centroamericana es considerada por los actores de las amenazas emergentes, como un área geoestratégica importante, como escenario potencial de acciones del crimen organizado, narcoactividad, pandillas, proliferación de armas, corrupción, tráfico de ilegales, secuestros, robos de bancos, ganado, vehículos; trata de personas y otras actividades conexas.”*

1 Son aquellos estados con poca capacidad de aplicación de políticas públicas, escasa cohesión sociopolítica, escaso desarrollo socioeconómico y centralidad territorial en el sentido de la presencia física e institucional del Estado en todo el territorio.

Los análisis realizados en la región (Cuadra: 2004; Aguilera: 1991; Guerra: 2003; Matul: 2003 y Urcuyo: 2008) coinciden en señalar que, entre las nuevas amenazas a la seguridad de Centroamérica, se pueden identificar, entre las principales expresiones, aquellas vinculadas al tráfico de personas; el narcotráfico; el terrorismo; el comercio ilícito de armas; el blanqueo de capitales; y, la corrupción.

Las inquietudes en materia de seguridad y, particularmente, aquellas que tienen que ver con la seguridad de los Estados Unidos, también han estado presentes en los diferentes análisis que se hacen desde los centros de toma de decisión o de centros académicos especializados en el tema. Por ejemplo, tanto en el Plan Estratégico, en materia de política exterior, publicado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, para el período fiscal 2007-2012; así como, en informes como el del Centro de Estudios Interamericano de la Universidad de Laval, Canadá (Mace y Durepos: 2007); el Instituto de Estudios Estratégicos del U.S. Army War College; el Instituto para el Estudio de la Diplomacia, de la Universidad de Georgetown; así como el Council on Foreign Relations, han destacado la relevancia de la región en materia de nuevas amenazas.

Por otra parte, las naciones centroamericanas, a pesar de que han desarrollado varias iniciativas de cooperación regional y programas de capacitación conjuntos para luchar contra las nuevas amenazas a la seguridad, no logran reprimir la vulnerabilidad geopolítica a la criminalidad organizada en una región con fuertes problemas sociales y débiles Estados de derecho.

## 1.1 Definición de Crimen Organizado Transnacional

El Crimen Organizado Transnacional o la Delincuencia Organizada Transnacional resulta difícil de investigar, abordar y de estudiar, incluso en sociedades pequeñas, como las centroamericanas, debido a una serie de factores, entre ellos:

- i) la ausencia de método acabado para abordar de manera apropiada y completa un fenómeno que opera en la clandestinidad y que disfraza sus operaciones de diversas formas;
- ii) existen graves problemas de información, dando lugar a que los datos no sean los reales: una gran cantidad de cosas suceden y no se reportan. Además, en Centroamérica la disponibilidad de la información es muy reducida, cada país tiene un sistema muy distinto de registrar los hechos delictivos, los denomina de manera distinta, y cuando cambia la denominación lo hace sin ningún aviso;
- iii) cada país identifica sus propias amenazas, y tiene un determinado enfoque de cómo abordar el problema;

- iv) no hay una definición simple sobre Crimen Organizado que sea aceptada por la comunidad académica;
- v) existe una ausencia de consenso sobre todas aquellas manifestaciones que entran en la categoría de lo que puede ser considerado como Crimen Organizado o Delincuencia Organizada.

A pesar de las dificultades en torno al estudio de la temática, el presente *policy paper* se ha construido con la información que fue factible recabar, directa e indirectamente, a través de fuentes oficiales de gobierno, organismos internacionales, científicos sociales y especialistas en el tema, así como los insumos proporcionados por los centros de pensamiento que son miembros de laRED, buscando conservar un carácter objetivo, realista y científico a través de toda su elaboración e intentando de alguna manera ofrecer una serie de ideas que puedan servir de insumo a un proceso de análisis y discusión que contribuya a la formulación de políticas públicas regionales más precisas para atender la incidencia del Crimen Organizado en Centroamérica.

Para ello, se ha considerado importante establecer qué se entiende cuando se habla de Crimen Organizado o Delincuencia Organizada. Al respecto, hay varias definiciones, algunas coinciden y otras divergen de modo significativo, debido a que no existe una sola posición ni en la doctrina ni en el derecho con respecto a ambos conceptos. A lo que, se suma la ausencia de una única definición que sea aplicable a todos los países y una visión uniforme del delito. Esto por cuanto cada Estado posee su propia definición de lo que considera delito y lo que contempla su código penal.

Ante las coincidencias y divergencias existentes, y para evitar entrar en disertaciones y conflictos doctrinales en cuanto al concepto, en el presente *policy paper* se utilizarán los términos Crimen Organizado Transnacional y Delincuencia Organizada Transnacional como sinónimos. Asimismo, se tomará como base la definición pragmática que propone la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional conocida como la “Convención de Palermo”, como el marco legal para el combate internacional de delitos organizados; la cual concibe a un Grupo Delictivo Organizado como:

*“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 en la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”* (Naciones Unidas: 2000)<sup>2</sup>.

Alfonso Navas, en su artículo *“Alcances e implicaciones económicas del Crimen Organizado internacional en Costa Rica: propuestas para la adopción*

2 Artículo 2, inciso a) de la Convención referida, aprobada por los Estados miembros en 2002, y que entró en vigencia el 29 de septiembre de 2003.

*de políticas públicas"* (2007), apunta que la Convención de Palermo señala seis fenómenos respecto a esta figura delictiva: i) el acuerdo de dos o más personas para, de forma estructurada, cometer delitos sancionados con una pena de prisión de al menos cuatro años (delito grave); ii) que éstos guarden relación directa o indirecta con la obtención de un beneficio económico u otro beneficio de orden material; iii) el desarrollo de la actividad delictiva en zonas geográficas pertenecientes a varios Estados; iv) la legitimación de capitales provenientes de aquellos delitos; v) la corrupción de funcionarios públicos; y, vi) la obstrucción a la justicia.

Finalmente, es importante subrayar que el Crimen Organizado, debido a su evolución y perfeccionamiento, hoy en día, tiene una fuerte cohesión interna con altos grados de especialización y sofisticación. Cabe resaltar que el Crimen Organizado no es ideológico y no busca el poder político como tal; lo que busca es influenciar las decisiones de los agentes del Estado, con independencia de la ideología que estos exterioricen, para beneficiar sus redes y operaciones de negocio, ó para lograr y/o consolidar los espacios de impunidad que sus negocios necesitan.

El Crimen Organizado no solo nace y se consolida, sino que al mismo tiempo trabaja para imponer sus reglas sobre la sociedad, formando alianzas con liderazgos que sirvan a sus propósitos, y hasta patrocinando movimientos políticos que luchen por sus intereses.

El Crimen Organizado no se conforma solo con obtener grandes sumas de dinero, sino que precisan del poder político para controlar las decisiones gubernamentales y modificar la legislación, rodeándose de un ambiente que les permita delinquir con menos riesgos.

## 1.2 Actividades del Crimen Organizado

Como se mencionó con anterioridad, el Crimen Organizado supone ante todo una actividad ilegal; cuya característica determinante es la asociación permanente de personas para generar lucro de manera ilícita. Al igual que en el sector legal, los operadores del Crimen Organizado se articulan de forma que operan con contrapartes del mismo o diferentes sectores.

Siguiendo utilizando como marco conceptual la noción de Crimen Organizado que precisa Naciones Unidas, a continuación se presentan las actividades que se definen como parte de éste:

*"las actividades colectivas de tres o más personas, unidas por vínculos jerárquicos o de relación personal, que permitan a sus dirigentes obtener beneficios o controlar territorios o mercados, nacionales o extranjeros, mediante la violencia, la intimidación o la corrupción, tanto al servicio de la actividad colectiva como con fines de infiltrarse en la economía legítima, en particular por medio de:*

- a) *el tráfico ilícito de estupefacientes o sustancias sicotrópicas y el blanqueo de dinero*<sup>3</sup>,
- b) *la trata de personas*<sup>4</sup>,
- c) *la falsificación de dinero*<sup>5</sup>,
- d) *el tráfico ilícito o el robo de objetos culturales*<sup>6</sup>,
- e) *el robo de material nuclear y su uso indebido en perjuicio de la población*<sup>7</sup>,
- f) *los actos terroristas*,
- g) *el tráfico ilícito o el robo de armas y materiales o dispositivos explosivos*;
- h) *el tráfico ilícito o el robo de vehículos automotores*;
- i) *la corrupción de funcionarios públicos”* (Resa: 2003).

Desde la perspectiva estrictamente centroamericana, existe una dimensión adicional de criminalidad organizada que se aprovecha de los fondos públicos del Estado, a partir de una habilidosa “succión” de contratos y proyectos del Presupuesto de la Nación que se deciden en los Congresos ó Asambleas legislativas de los países. Aunque no propiamente transnacional en su naturaleza y dinámicas de funcionamiento interno en cada país, (ni tampoco es exclusivo de Centroamérica ya que en otros países y regiones también se da este tipo de colusión en los contratos con fondos públicos), presenta, sin embargo, un ámbito de corrupción en algunos países que impacta negativamente los intereses ciudadanos, ya que evidencia claros indicios de impedir ó retrasar la aprobación de leyes necesarias para el combate al crimen organizado y la lucha contra la impunidad, ó de favorecer indebidamente contratos fraudulentos en áreas críticas de beneficio para la población. Esto se ha detectado en algunos países sobre todo en sectores como el de energía ó medicinas.

### 1.3 Costos del Crimen Organizado

Los impactos del Crimen Organizado están estrechamente vinculados a los costos de la violencia, los cuales se dividen en costos directos y en costos indirectos. Los *costos directos* de la violencia se enlazan con el valor de los bienes y servicios usados en la prevención de la violencia, la investigación del delito y la persecución criminal, el tratamiento de las víctimas y la captura y castigo a los perpetradores, así como los sistemas penitenciarios y de rehabilitación de

3 Tal y como se define en la Convención de las Naciones Unidas contra el Trafico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1998;

4 Tal y como se define en el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena de 1949;

5 Tal y como se define en el Convenio Internacional para la represión de la falsificación de moneda de 1929;

6 Tal y como se define en la Convención sobre medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales de 1970 y la Convención sobre bienes culturales robados o legalmente exportados de 1995 del Instituto Internacional para la Unificación de Derecho Privado de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura;

7 Tal y como se define en la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares de 1980;



reos y reinserción social. Esto incluye gastos en el sistema policial y judicial, gastos en tratamientos médicos, terapia psicológica para víctimas, vivienda y servicios sociales. Los *costos indirectos* se vinculan al dolor y el sufrimiento humano, a la pérdida de la calidad de vida. Se circunscriben, entre otros, a impactos en la salud, como por ejemplo, mayor morbilidad, mayor mortalidad debido a los homicidios, al abuso de alcohol y las drogas y a los cuadros depresivos.

El Crimen Organizado y la violencia que genera, produce diferentes tipos de daños sobre los individuos, la salud pública, las comunidades, los negocios, las instituciones, el Estado, y la democracia. Pero, sobre todo, el impacto mayor del Crimen Organizado sigue y seguirá siendo sobre las personas.

La violencia que el Crimen Organizado suscita, atenta de manera directa y dramática la vida de hombres y mujeres, convirtiéndoles en sus víctimas, o de manera indirecta, robándoles la posibilidad de construir sociedades libres del temor. Un área en la cual se refleja el impacto de la violencia es el área de la *salud pública*, por ejemplo, expresado a través de enfermedades que se expanden como resultado de la acción del Crimen Organizado, que encuentra un potente precursor en el uso de drogas intravenosas, como la cocaína y la heroína y, en un porcentaje menor, el VIH-SIDA.

El Crimen Organizado produce daños en las *comunidades*, donde el elemento de intimidación es particularmente significativo y la violencia se incrementa de la mano de mafias y "*señores de la guerra*" locales, expresándose en el tráfico de armas livianas y en fenómenos sociales como el de las "*maras*", que actualmente constituye una de las principales amenazas a la paz interna de los países del norte de Centroamérica.

Asimismo, el Crimen Organizado tiene un alto impacto sobre los *negocios*. Algunos delitos como la piratería y el fraude impactan los negocios legítimos, impidiendo la competencia sana y leal. Las *instituciones* se ven afectadas cuando se incrementan los niveles de corrupción, al buscar el Crimen Organizado influenciar en sus decisiones.

Por otra parte, el Estado se ve obligado a destinar cada vez mayores porcentajes de los recursos públicos para combatir los problemas de inseguridad o para mitigar sus efectos o para tomar control de áreas en las que operan los señores de la droga.

Todo lo anterior, hace que a la vez, el Crimen Organizado tenga un alto impacto en la *democracia*. Entre más crezca éste en un país, así se incrementa la aprensión de la ciudadanía, se van abriendo espacios para medidas de mano dura apoyadas por la ciudadanía, y cuando éstas no producen los resultados esperados, se incrementa el recelo ciudadano respecto a la capacidad de sus gobernantes. Por otra parte, el Crimen Organizado se inserta en la búsqueda de la incidencia política, por ejemplo, vía el financiamiento de campañas políticas,

lo que afecta la legitimación de los procesos democráticos, y aumenta la desconfianza ciudadana en los actores políticos de su respectivo país.

Definitivamente, los países centroamericanos no pueden pasar por alto el gran costo que la violencia, el crimen y sus actividades relacionadas, tienen sobre la democracia y los derechos humanos de sus ciudadanos y ciudadanas.

En cuanto a los costos directos, los datos publicados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador, señalan, por ejemplo, que la violencia tuvo un costo total en 2006 de US\$6,506 millones, equivalentes al 7,7% del PIB regional del istmo centroamericano, siendo El Salvador el país más afectado, con un costo cercano al 11% del PIB, seguido por Honduras y Nicaragua (alrededor de 10%), por Guatemala (cerca de 8%) y a la distancia, por Costa Rica (menos de 4%) (Acevedo: 2008).

A manera de ejemplo, los gastos en administración y seguridad pública de El Salvador son cuantiosos. Estos no sólo representan una cantidad elevada en millones de dólares, sino que no han dejado de crecer durante toda la segunda mitad de la última década. Entre 2005 y 2009 esos gastos pasaron de US\$387,6 millones a US\$550,1 millones. En 2010, esa cifra se elevó a US\$564,5 millones, y en el presupuesto proyectado para 2011 se prevé un aumento a US\$622,6 millones dólares (ver Tabla 1).

**Tabla 1**  
**Gasto en Administración de Justicia y Seguridad de El Salvador**  
**(2005-2011)**  
**(Millones de US\$)**

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011**
Consejo Nacional de la Judicatura	3,9	4,0	4,4	4,4	5,0	5,4	5,4
Órgano Judicial	133,6	155,2	166,3	178,5	177,4	193,2	223,1
Fiscalía General de la República	19,6	21,4	29,1	37,7	41,3	34,4	33,9
Procuraduría General de la República	16,8	16,4	18,3	17,9	19,5	18,1	18,2
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	3,9	4,3	4,2	5,6	6,3	6,5	6,8
Ramo de Gobernación <sup>1/</sup>	209,3	221,5	42,2	14,1	15,0	15,9	15,5
Ramo de Seguridad Pública y Justicia	---	---	205,2	313,9	281,6	290,3	315,7
Transferencias Generales del Estado	0,5	4,0	4,0	4,0	4,0	1,0	4,0
<b>Total</b>	<b>387,6</b>	<b>426,8</b>	<b>473,7</b>	<b>576,1</b>	<b>550,1</b>	<b>564,7</b>	<b>622,6</b>
% del PIB	2,3	2,3	2,3	2,6	2,6	2,6	2,7

1/ Para los años 2005 y 2006 incluye los gastos de justicia y seguridad pública

\* Los datos del año 2010 corresponden al presupuesto votado

\*\* Los datos del año 2011 corresponden al presupuesto proyectado,

Fuente: Datos con base en Mensajes del Proyecto de Presupuesto 2010 y 2011, Informe de Gestión Financiera 2009 y Análisis del Gasto por Áreas de Gestión 2010.

Igualmente, a manera de ejemplo, un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2006, *Costo Económico de la Violencia en Guatemala*, señala que las empresas de ese país gastan alrededor de US\$3,039 millones de dólares en seguridad privada. Este mismo estudio estima el impacto económico de la violencia y la delincuencia en 2006 en US\$2,400 millones, lo que equivalió al 7,3% del PIB del país. El mayor impacto se refiere a las pérdidas asociadas con la salud de las personas, por un monto de US\$899 millones (2,8% del PIB), y en producción perdida por un monto de US\$484 millones (1,5% del PIB).

La XLV Encuesta Empresarial de Guatemala, de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) (abril 2010), indica que el 11% de los costos operativos totales de las empresas formales de la economía son destinados al pago de seguridad privada para protegerse de actividades delictivas; por lo que son flujos de dinero utilizados de forma ineficiente al no ser reinvertidos en nuevos proyectos de inversión para incrementar producción. Asimismo, esto incide en la percepción de un mayor riesgo-país en quienes tengan interés en realizar inversiones en Guatemala, por cuanto la inseguridad podría reducir la rentabilidad esperada de los inversionistas, la cual podría haber sido mayor con un mejor clima de seguridad a menor costo.



## 2 Panorama del Crimen Organizado en la región centroamericana

**E**xiste gran preocupación en Centroamérica ante la amenaza del Crimen Organizado, su impacto y los costos que éste genera. Para situar la gravedad la situación, se ha considerado necesario ubicar la magnitud de este fenómeno y su evolución en la región centroamericana.

### 2.1 Los homicidios en Centroamérica

El incremento de los homicidios causa la mayor alarma en Centroamérica. De acuerdo al PNUD<sup>8</sup>, Centroamérica es la región más violenta del planeta, con una tasa promedio de 33,5 homicidios por cada 100 mil habitantes para el año 2008. Indica que la violencia cobró la vida de cerca de 79,000 centroamericanos/as durante el período 2003-2008, y tres países (El Salvador, Guatemala y Honduras) aparecen entre los de mayores tasas delictivas de la región latinoamericana.

En 2008 la situación más grave fue la de Honduras, 58 homicidios por cada 100 mil habitantes (ver Tabla 2), superando a El Salvador, el cual pasó de 65 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2006 a 52 homicidios en 2008. Aún así la situación en El Salvador es extremadamente delicada. De acuerdo a los registros del Instituto de Medicina Legal de ese país, la cifra se volvió a elevar a 71,9 por cada 100 mil habitantes para 2009.

En cuanto a Honduras, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH) informó que las muertes por causas violentas en Honduras superan la tasa mundial de homicidios. En el periodo 2005-2009 la tasa de homicidios pasó de 37 por 100 mil habitantes a 66,8 por 100 mil habitantes<sup>9</sup>. Señalan que la tasa mundial es de 8,8 por 100 mil habitantes, mientras que el promedio a nivel de Latinoamérica es de 18 por 100 mil habitantes, de acuerdo con los rangos manejados por la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud.

Guatemala les sigue, con 48 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2008 (ver Tabla 2). Estos tres países tienen tasas de homicidios entre tres y seis veces más altas que los vecinos del sur de la región. Nicaragua, Costa Rica

8 Informe de Desarrollo Humano de Centroamérica 2009-2010

9 Informe del CONADEH: "La seguridad pública: Una prioridad en la agenda nacional"

y Panamá registran menores números de homicidios que sus vecinos del norte (ver Tabla 2), pero aún así la situación se considera seria, aunque en menor medida que para sus otros vecinos centroamericanos.

En el caso panameño, según el Observatorio de Seguridad Ciudadana, auspiciado por la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, se pasó de 364 homicidios en 2005 a 818 en 2009, lo que le convierte en la nación del istmo con el mayor aumento de la criminalidad, aunque su promedio sea más bajo que el de los países del Triángulo Norte.

**Tabla 2**  
**Centroamérica: Homicidios por 100 mil habitantes según país**  
**2006-2008**

País	2006	2007	2008
Costa Rica	8	8	11
El Salvador	65	57	52
Guatemala	47	45	48
Honduras	46	50	58
Nicaragua	13	13	13
Panamá	11	13	19

NOTA: las cifras no son estrictamente comparables entre países, porque provienen de distintos tipos de fuentes.

Fuentes: 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).

## 2.2 El fin de la Bodega Centroamericana

Durante más de tres décadas, Centroamérica fue utilizada como un puente “natural” para el flujo de las actividades del crimen organizado. En ese contexto, los países de la región, también, fueron un sitio apropiado para el almacenamiento de los bienes que ilícitamente se comerciaban. El presente estudio, parte de la hipótesis que la imagen de “puente”, “corredor”, o “bodega”, ya no es suficiente para expresar el desarrollo del crimen organizado en Centroamérica de los últimos años. Esto quiere decir que las actividades del crimen organizado han evolucionado de manera tal que rebasan la idea de que la región es un “puente” o una “bodega”. Esta situación va acrecentándose dado que es una zona donde

prevalece la falta de oportunidades económicas, y la incapacidad para reducir las desigualdades y la pobreza.

La migración es un espejo de la gravedad de la falta de oportunidades económicas para una parte importante de la población centroamericana. Los flujos de personas que atraviesan las fronteras han dado un cambio importante. La migración de tipo político ha sido remplazada por los movimientos a causa de factores económicos (Ribando: 2007). Lo que incide, por ejemplo, en el nivel de riesgo para la trata de personas, la participación de personas como medio de transporte de la droga a los Estados Unidos o el que opten en su propio país por ser parte de los negocios vinculados al Crimen Organizado.

Para el período 2000-2005 se triplicó la cantidad de personas que cruzaron de manera ilegal la frontera de Estados Unidos con México. Lo que, además, coloca a la frontera sur de México con Guatemala dentro de las prioridades de acción en esta materia. Hay un incremento del flujo ilegal de personas hacia los Estados Unidos a través de México. Por ejemplo, en 2005, las autoridades mexicanas reportaron 240,269 incidentes de migrantes arrestados y cerca de 235,297 deportaciones, representando un incremento por encima de las 24,000 deportaciones respecto al año anterior (INM: 2005). Las deportaciones a la vez, profundizan el problema de falta de oportunidades en el propio país, ya que estas personas optaron por la migración precisamente por la ausencia de éstas en su país de origen.

Por otra parte, el *lavado o legitimación de capitales*, que es una parte importante de las actividades del Crimen Organizado, no puede ser ya visto de manera aislada. Al contrario, el flujo ilegal de dinero a través de las fronteras es parte de un conjunto de actividades más grandes que mezclan actores del Norte, Centro y Sur de América. La vía o el conducto, por medio del cual se activan las redes de lavado, está alimentada por un universo amplio de actores que se ubican entre el norte y el sur del continente, incluyendo actores profesionales, que lo ven como una manera fácil de obtener ingresos para mantener estilos de vida de lujo.

Nuevos grupos de actores están ingresando de manera fluida en el negocio del lavado de dinero y sus actividades conexas; trayendo nuevos desafíos y nuevas formas de operar en el tráfico ilícito. Como resultado de ello, esta situación conduce a una permanente búsqueda y mejoramiento de los recursos y realineamientos dentro del mundo del tráfico ilícito. Entre los más importantes elementos de esta nueva geografía del Crimen Organizado y sus redes de apoyos y comercio, está el creciente fortalecimiento de las organizaciones mexicanas y el debilitamiento y fragmentación de las estructuras colombianas. En este contexto, las figuras que lideran el proceso de comercio ilícito son menos importantes que las redes.

Los gastos acumulativos de los carteles subrayan la importancia de los envíos de dinero para que la maquinaria de estos grupos se mantenga en

operaciones. Los análisis del gobierno de los Estados Unidos revelaron que un solo grupo mexicano, el Cartel del Golfo, pagó cerca de US\$2,5 millones semanales únicamente en sobornos y contrabando (es decir, US\$130 por año). Además, entre US\$30 millones a US\$50 millones mensuales en sitios de vital importancia como Nuevo Laredo, Matamoros y Reynosa (Farah: 2010).

Si a ello, se agrega la acción global de los carteles de Juárez, el Golfo, Sinaloa y otros grupos menores como los Zetas, la Familia Michoacán, es posible afirmar que cerca del 60% de la cocaína que ingresa a los Estados Unidos lo hace por conducto de tales grupos. Los movimientos de capital que se reportan superan los US\$250 millones por mes. Es decir, más de US\$3 billones anuales y cerca de US\$2 billones en pagos y sobornos (Maertens y de Andrés: 2009).

Los envíos de contrabando de dinero, aunque no dejan de ser importantes en las operaciones globales de los grupos organizados, no son necesariamente los medios principales para la movilización ilegal de capitales. Muchas otras organizaciones aprovechan las economías dolarizadas como la de Ecuador, El Salvador y Panamá. Usufructúan por ejemplo de la Zona Libre de Colón o en El Salvador del rápido crecimiento de su sistema bancario. Nuevos mecanismos para la transferencia electrónica de dinero han abierto nuevas formas para este tipo de movimiento de grandes capitales de los carteles mexicanos.

También, buena parte de la legitimización se hace a través de casinos, hoteles y otros negocios, en los que se maneja efectivo de manera intensa. No hay datos precisos para la región sobre el porcentaje total de capitales que se legitima a través de estos métodos. Sin embargo, varios reportes internacionales revelan no sólo la vulnerabilidad, sino el incremento de estas actividades en esta zona. (APG-FATF-GAFI: 2009; KPMG: 2007) Las cifras que se utilizan son globales y en pocas oportunidades coinciden entre sí, Por ejemplo, mientras que los distintos gobiernos mexicanos estiman las cifras de lavado alrededor de los US\$11 billones al año, la agencia KPMG estima que las cifras sobrepasan los US\$24 billones. Otros estudios, estiman que el rango de las cifras está entre los US\$6 billones y los US\$36 billones. (FARAH: 2010).

En suma, el flujo ilegal de bienes, personas, capitales y productos (armas, drogas, vehículos, especies, patrimonio cultural, entre otros) no ocurre de manera lineal. No hay una sola dirección en términos de un “lugar de origen” y un “lugar de destino”. Los flujos tienden a ser circulares, tanto en bienes como en el uso de la fuerza. Las expresiones de la violencia en México como en Centroamérica (Maras y Zetas) muestran la forma en que el Crimen Organizado se está rearticulando en una dimensión que rebasa la imagen de la tradicional bodega con la que se organizaba el crimen en la región. Esto significa nuevas formas de organización, de desplazamiento, de control y redes de trabajo.

La mayoría de los bienes que se mueven ilícitamente no siempre lo hacen a través de la misma arquitectura y dependen de un universo variado de facilitadores que son quienes ofrecen la infraestructura comercial ilícita. Sin embargo esto no significa que tales grupos trabajen de manera conjunta o



que mantengan mecanismos de trabajo conjunto. Algunas veces, los grupos organizados para el tráfico de drogas se ramifican para controlar, también, otras actividades como el tráfico de personas y la extorsión.

Este dinamismo con el que el Crimen Organizado se rearticula en la región, ha puesto fin a la vieja imagen de que la región era solamente “la bodega” o “el puente” y, ha marcado, el inicio de una imagen mucho más activa de la región en los diversos negocios y la violencia del Crimen Organizado en función de los actores que mueven o ayudan a mover bienes, productos, personas y capitales, entre el norte y del sur de América.

En efecto, aunque la circulación ilícita de flora, fauna, personas, bienes y servicios no es novedad en la región; lo que resulta determinante hoy no es su crecimiento; sino las actividades que acompañan a tales flujos; así como su impacto en sociedades aún en transición a la democracia.

Para los propósitos del presente *policy paper*, por cuanto el Crimen Organizado “supone el concurso deliberado y duradero de varios individuos para llevar a cabo una cadena de delitos” (PNUD: 2009), se abordan 5 nichos que se podrían clasificar como los principales nichos o “focos” de la criminalidad donde se genera, se acumula y se reproduce más intensamente la delincuencia actualmente en Centroamérica: i) la narcoactividad; ii) las pandillas juveniles; iii) el lavado de dinero; iv) la trata de personas; y, v) el tráfico ilícito de armas.

### 2.2.1 Narcotráfico

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

Según datos del National Drug Intelligence Center (NDIC), el 88% de la droga que se consume en Estados Unidos atraviesa el corredor Centroamérica-México (ONUDD: 2007) adquiriendo la región cada vez más importancia en el tráfico, especialmente de cocaína.

Centroamérica a lo largo de la década de los 90 y de la primera década del siglo 21, se convirtió en el principal puente de la droga producida en el sur en su trasiego hacia los Estados Unidos. Sin embargo la presión ejercida por el gobierno colombiano contra los carteles, las guerrillas y los paramilitares, sumado a la guerra contra el narcotráfico que libra actualmente México contra sus propios carteles, provocó que la importancia de la región sea mucho mayor para los carteles de ambos países.

La presión en sus países tradicionales de operación, sumado a la debilidad institucional, la altas tasas de corrupción y a la continuidad de grandes estratos de la población viviendo en condiciones de pobreza y pobreza extrema en Centroamérica (cerca del 50%), propiciaron la penetración de los carteles en la región, infiltrando a las estructuras de seguridad pública y tomando grandes extensiones de territorio en las cuales realizan libremente sus actividades ilícitas (Estado de la Región: 2008).

La presencia de los carteles en Centroamérica ha generado una serie de delitos conexos a su actividad tales como el lavado de dinero, el sicariato, la distribución de narcóticos para el mercado interno, la expansión de la prostitución y la trata de personas, entre muchos otros delitos<sup>10</sup>. Por lo tanto, el impacto que el narcotráfico está teniendo en la sociedad centroamericana es actualmente mucho mayor al simple hecho de ser una zona de paso y de bodega, sino que está penetrando el tejido social y las instituciones públicas, debilitando la gobernabilidad y la democracia misma. Más que simplemente ser un puente natural para el tráfico de drogas, la región está marchando hacia un modelo que se asemeja más a una *estación de servicio* donde, además, de ofrecer rutas de paso, se pueden encontrar una serie de servicios que facilitan el acceso al mercado interno, la utilización de diferentes modalidades de transporte para el trasiego doméstico (marítimo y terrestre, principalmente); así como servicios para la distribución, intermediación y, por supuesto, el ajuste de cuentas.

El volumen de los decomisos ratifica el creciente papel que cumple Centroamérica como puente del tráfico de droga. Entre 2001 y 2006, se quintuplicaron las toneladas de cocaína incautadas; se pasó de 15,838 kilogramos a 71,829 kilogramos (ver Tabla 3).

Panamá destaca como el país con las mayores capturas de este narcótico. La región fronteriza con Colombia está poco desarrollada, con una geografía principalmente compuesta por bosques vírgenes, lo que facilita el trasiego de droga a través de sus costas, espacio aéreo y por tierra. En la Tabla 3 se observa sobre todo los importantes incrementos en las capturas logrados en 2005 (18,134 kilogramos) y en 2006 (36,000 kilogramos), respectivamente.

El segundo país en cuanto a la importancia en la captura de cocaína es Costa Rica. Los decomisos aumentaron de forma importante entre 2005 y 2006, pasando de 7,049 a 22,909 kilogramos (ver Tabla 3). El principal reto que enfrenta Costa Rica es la penetración de los carteles en el sector pesquero. Los carteles buscan que les suministren en alta mar combustible a sus lanchas

10 Sobre este tema de los impactos del narcotráfico en las tasas de violencia, homicidios y delitos del Crimen Organizado en Centroamérica se encuentra información en ONUDD (2007) además los informes del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2009) sobre la Estrategia Internacional para el Control de los Narcóticos y el Informe de Tráfico y Trata de Personas.

rápidas<sup>11</sup>. En cuanto a la ruta aérea, aproximadamente unas “siete aeronaves sospechosas violentan diariamente el espacio aéreo sin que las autoridades puedan hacer nada para evitarlo” (PNUD: 2009).

La organización del crimen en Costa Rica, a diferencia de países vecinos como Guatemala u Honduras, no está centralizada en uno o más actores principales (carteles). Es decir, no existen organizaciones fuertes (internas o externas) que centralicen las operaciones del narcotráfico. Lo que se nota es un universo de participantes de tamaño intermedio o pequeño, que fluyen en diferentes direcciones, dependiendo del tipo de actividad criminal y del tipo de servicio que se ofrece. El grado de organización no es sofisticado y la cobertura geográfica de sus actividades es muy limitada. Esta descentralización de las actividades vinculadas al tráfico de drogas explica el bajo impacto que algunas medidas gubernamentales han tenido en el control de esta actividad.

Nicaragua es el tercer país que destaca por su creciente participación en la captura de cocaína (9,720 kilogramos decomisados en 2006), si bien el monto más alto decomisado es bajo en comparación con Panamá y Costa Rica. La principal ruta de tránsito utilizada en Nicaragua es la marítima, esencialmente por la costa pacífica. No obstante según datos de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) debido a los importantes decomisos realizados en esta ruta, las organizaciones narcotraficantes están operando con mayor presencia en la costa atlántica de Nicaragua (zona en la cual se realizaron las principales incautaciones en 2008).

**Tabla 3**  
**Centroamérica: Capturas de Cocaína**  
**(Bases y sales, incluidas crack-cocaína)**  
**(Kilogramos)**  
**2001-2006**

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Costa Rica	1,749	2,955	4,292	4,590	7,049	22,909
El Salvador	31	2,075	2,044	2,710	39	107
Guatemala	4,108	2,934	9,200	4,481	5,085	287
Honduras	717	79	5,649	3,935	473	2,714
Nicaragua	2,718	2,208	1,111	3,703	6,951	9,720
Panamá	2,660	2,588	9,487	7,068	18,314	36,000
<b>Total</b>	<b>15,838</b>	<b>12,847</b>	<b>31,840</b>	<b>27,223</b>	<b>38,156</b>	<b>71,829</b>

Fuente: UNODC (2008). “World Drug Report 2008”.

Disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2008.html>

11 Conocidas como eduardoños con tres o cuatro motores de gran potencia.

Por otra parte, de los datos disponibles para 2007 y 2008, se observa que El Salvador aumentó los decomisos de 107 kilogramos de cocaína en 2006 a 4,074 kilogramos en 2007, cifra que disminuyó a 1,354 kilogramos en 2008, de acuerdo a los datos del JIFE. En Honduras durante 2007 se incautaron 4,550, no hay datos para 2008 (JIFE: 2009).

Guatemala, contrario del resto de los países, muestra entre 2001 y 2006 una importante reducción en las cantidades incautadas de cocaína (ver Tabla 2). Sin embargo, para 2007 y 2008, se volvieron a incrementar sustancialmente los decomisos, aunque el monto mayor fue en 2007. Entre 2006 y 2007 se pasó de 287 kilogramos a cerca de 33,000 kilogramos; y, en 2008, aunque bajó a casi la mitad con relación a 2007, fueron también cantidades importantes, 16,582 kilogramos, de acuerdo a los datos del JIFE.

En el caso de Guatemala, además, no solamente se presenta el problema del tráfico de la cocaína. El cultivo de la adormidera y el tráfico de heroína son significativos. En 2008, Guatemala erradicó casi 300 millones de plantas de adormidera y se incautaron 10 kilogramos de heroína (JIFE: 2009). El JIFE señala que el tráfico de opio y heroína ha aumentado debido, según las autoridades guatemaltecas, al establecimiento en el país del cartel de los Zetas.

En conclusión, Centroamérica sigue siendo una importante zona de tráfico. Aunque, las rutas y los métodos utilizados para el trasiego de cocaína han variado debido, principalmente, a una mayor vigilancia e incautaciones. Sin embargo, ningún esfuerzo individual de un país por sí mismo puede enfrentar los desafíos formidables que plantea el narcotráfico, con su organización y capacidades transnacionales en dinero, armas, tecnología de transporte y comunicaciones, alianzas internas con sectores públicos y privados de poder, y el ascendiente sobre las poblaciones en los territorios donde operan. Ni 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.

### *2.2.2 Pandillas juveniles*

Las pandillas juveniles son un problema social que existe en Centroamérica desde al menos los 60, aunque sus características cambiaron significativamente en los 90. Cuando jóvenes centroamericanos que habían emigrado a Estados Unidos en los 80, en la década de los 90 empezaron a regresar (con frecuencia deportados), las pandillas juveniles de los tres países del norte de Centroamérica empezaron a adoptar el estilo y los nombres de las maras de Los Ángeles. (WOLA: octubre 2006).

Las pandillas en los Estados Unidos se remontan a la década de 1780; surgieron basadas en grupos étnicos particulares (irlandeses, italianos, eslavos, etc.) con las sucesivas oleadas de inmigración a ese país; y desde la Segunda Guerra Mundial, las pandillas juveniles como los Blackstone Rangers,

los Vice Lords, Skinheads, los Bloods y los Crips y los Latin Kings han estado presentes en las principales ciudades. En el caso de la comunidad inmigrante centroamericana en Estados Unidos, las pandillas juveniles aparecieron en Los Ángeles en la década de los 80, siendo las dos pandillas juveniles dominantes en esta comunidad la Mara Salvatrucha o MS-13 y la Barrio Dieciocho. (WOLA: octubre 2006).

En la actualidad, ambas constituyen las dos agrupaciones pandilleras más representativas en los tres países del Norte de Centroamérica, son las pandillas territoriales más numerosas, las que cuentan con mayor presencia y cobertura nacional, las mejor organizadas y las más violentas. Ambas pandillas surgen en Centroamérica a inicios de los noventa, influenciadas por el retorno de pandilleros centroamericanos de la ciudad de Los Ángeles, California, quienes terminaron imponiendo paulatinamente las identidades pandilleras norteamericanas a las pandillas locales (Cruz: 2005).

En los tres países del sur de Centroamérica, el fenómeno de las pandillas no ha estado directamente vinculado a las maras. No obstante, se registra un número importante de pandillas, las cuales tienen además una alta penetración en comunidades de bajos ingresos, particularmente en barrios urbanos; provocando un incremento en los delitos como hurto, distribución de narcóticos y sicariato, aumentando los índices de criminalidad y por ende impactando la percepción de inseguridad que vive la ciudadanía (Demoscopia: 2007).

En la región se estima un total de alrededor de 70.000 pandilleros (CRS: 2005) concentrándose dicha población mayormente en Honduras, Guatemala y El Salvador (ordenados de mayor a menor número de pandilleros), y se estima un total de 920 pandillas (ONUDD: 2007). Hacia el sur el número de pandilleros se reduce progresivamente, (Demoscopia: 2007). Otros informes internacionales estiman la cifra de pandilleros a nivel regional entre 50,000 y 200,000 miembros en toda Centroamérica (Geneva Declaration: 2008).

A escala nacional la cantidad de pandilleros reportados en Honduras es un número abrumadoramente mayor al registrado en los otros países. El ONUDD para 2007 estimaba un aproximado de 36,000 miembros en 112 pandillas, principalmente concentradas en las zonas urbanas de ese país. Para Guatemala, el ONUDD estimaba un total de 14,000 pandilleros en 434 pandillas, primariamente concentradas en la ciudad capital y en departamentos circunvecinos. Mientras que en El Salvador el total de pandilleros se estimaba en 10,500 y agrupados en 4 grandes pandillas.

Los datos para Nicaragua, Costa Rica y Panamá indican que la penetración de las pandillas es mucho menor. Nicaragua es el que más tiene de los tres, con cerca de 4,500 pandilleros agrupados en 268 pandillas. En Costa Rica se estimaban alrededor de 2,600 pandilleros reunidos en 6 pandillas. En Panamá es donde menor número de pandilleros se reportaban para 2007, alrededor de 1,385 en un total de 94 pandillas (Ver Tabla 4).

**Tabla 4**  
**Centroamérica: Número de pandillas y**  
**cantidad de miembros, según país**  
**(2007)**

<b>País</b>	<b>Número de pandillas</b>	<b>Membresía total</b>	<b>Número promedio de miembros por pandilla</b>
Honduras	112	36,000	321
Guatemala	434	14,000	32
El Salvador	4	10,500	2.625
Nicaragua	268	4,500	17
Costa Rica	6	2,660	443
Panamá	94	1,385	15
<b>Total</b>	<b>920</b>	<b>69,145</b>	<b>75</b>

Fuente: Tomado de Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2007).  
“Crimen y desarrollo en Centroamérica”

Para los países del llamado “Triángulo Norte” la existencia de las MARAS representan tanto un síntoma como un resultado de sus propios problemas internos de exclusión social y disparidades económicas extremas: cientos de miles de jóvenes ingresan cada año a un mercado de trabajo que no es capaz de recibirlos. Pero más grave aún resulta como un desafío de primer orden a la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado, por los claros sindicios de vinculación funcional entre las Maras y el crimen organizado, en el control de territorios y en la ejecución de los “trabajos sucios” en los barrios y aldeas de los territorios que controlan, más allá de los sistemas de extorsión constante a la población a todos los niveles.

### *2.2.3 Lavado de dinero*

El lavado de dinero en Centroamérica es una actividad ilícita que está en pleno avance, muy recientemente la región ha iniciado esfuerzos para combatir este crimen. La legislación y organismos para enfrentar el lavado de dinero se aprobó hace menos de 10 años pero su eficacia es aminorada por las debilidades del estado de derecho, la corrupción, la falta de recursos para personal y equipo y sobre todo la falta de coordinación entre las distintas autoridades a lo interno de los países y entre los países y los organismos multilaterales. (Departamento de Estado: 2009).

El lavado de dinero proviene, principalmente, de los recursos obtenidos por el Crimen Organizado vinculado a la trata de personas, el narcotráfico, corrupción y el contrabando. Si bien los niveles en que se desarrolla este acto delictivo varían de un país en otro, lo cierto es que la región como un todo es muy vulnerable. Primordiales centros financieros como Panamá (el más importante

de la región) y El Salvador están registrando substanciales niveles de lavado de dinero. Costa Rica y Guatemala enfrentan dificultades debido a la facilidad con que opera su banca offshore y las apuestas por internet. (Departamento de Estado: 2009).

En el caso de El Salvador, por ejemplo, las autoridades informan que los mecanismos más sofisticados utilizados por el Crimen Organizado para blanquear dinero ilícito en ese país son los negocios de fachada que se hacen con auto lotes, agencias de viajes, envío de transferencias, negocios de importación y exportación de mercaderías, transportes de carga, y el uso de testaferros en operaciones de pitufo (ó menudeo)<sup>12</sup>.

En el caso de los países del CA-4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua) el avance en el proceso de integración les ha permitido otorgarse un mayor nivel de libre movilidad de personas y bienes por sus fronteras. Sin embargo esa misma libertad, lamentablemente, facilita el traslado, sin controles estrictos, de importantes sumas de dinero provenientes del Crimen Organizado para lavarlo en los mercados vecinos<sup>13</sup>. Esto no implica que deban contenerse los avances para un mercado integrado en la región, pero si deben tomarse más medidas a escala regional que contribuyan con el control del lavado de dinero.

El Departamento de Estado de los Estados Unidos elabora una lista, en la cual ha incluido a Costa Rica, Guatemala y Panamá como países de preocupación prioritaria. Esto debido al incremento del volumen del lavado de dinero. Por otra parte, El Salvador, Honduras y Nicaragua fueron incluidos en la lista por los volúmenes de recursos financieros que están siendo lavados en su jurisdicción (Departamento de Estado: 2009).

Las principales recomendaciones que el Informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos plantea a los países de la región centroamericana son que amplíen, fortalezcan y apliquen la legislación y los reglamentos existentes, que se incluyan delitos o acciones que actualmente no se permiten, y además se restrinjan las actividades de la banca offshore y las casas de apuesta vía internet.

Además recomienda fortalecer las instituciones encargadas de la investigación y persecución de los delitos de lavado de dinero o su creación (tal es el caso de Nicaragua que no posee una unidad de investigación financiera), para lo cual no solo se recomienda fortalecerlas en personal y equipo sino también con mecanismos de cooperación entre países y con organismos multilaterales, así como reforzar la coordinación entre autoridades, facilitando la denuncia y enjuiciamiento de los casos reportados.

12 Consiste en fraccionar las transacciones que se realizan a nombre de uno o varios 'inversionistas', transando montos que no generen sospechas en los entes de control.

13 Departamento de Estado (2009). "Informe sobre la Estrategia Internacional para el Control de los Narcóticos. Estados Unidos de América".

Por último sugiere fortalecer los mecanismos de confiscación y decomiso de bienes relacionados al lavado de dinero, no solo provenientes del narcotráfico sino también de otras actividades delictivas del Crimen Organizado, como trata de personas y contrabando internacional.

#### 2.2.4 Trata de personas

El principal problema cuando se aborda esta amenaza es la falta de información sobre el verdadero impacto y extensión del problema. Las instituciones policiales de la región centroamericana y el Caribe no disponen de indicadores de registros estándares que documenten el comportamiento de la trata de personas, y particularmente de mujeres, lo que incide en el análisis del fenómeno delictivo (GTZ: 2004)<sup>14</sup>.

No obstante la falta de datos estadísticos sobre los alcances de esta amenaza, según se desprende del informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre el tráfico de personas (Departamento de Estado 2009a) y de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, Centroamérica es una región tanto de tránsito como de destino de personas para la explotación sexual comercial (principalmente niños, niñas y mujeres) y para trabajos forzosos en áreas como construcción, agricultura, industria pesquera y servicio doméstico.

El tráfico y trata de personas no solo se da entre un país y otro, sino también a lo interno de los países (traficando personas de zonas rurales pobres a zonas urbanas y centros turísticos) y también hacia y desde otras regiones y países del mundo. Por ejemplo, a todos los países de Centroamérica llegan mujeres y niñas colombianas y dominicanas para explotación sexual; asimismo se reciben mujeres procedentes de Europa del Este con los mismos fines (Departamento de Estado: 2009a).

Por otro lado, mujeres y niñas de la región son traficadas hacia México, Estados Unidos, Europa y hasta Japón para fines de explotación sexual comercial y para trabajar forzosamente como servicio doméstico. Además adultos jóvenes y niños son traficados para trabajar forzosamente y hasta como esclavos en países como México y Estados Unidos. Esta misma situación se presenta entre los países centroamericanos y dentro de estos. Se destaca el agravamiento de la situación en Guatemala y Nicaragua; en los cuales, además, se denotan otras modalidades de tráfico y trata de personas como matrimonios forzados entre niñas y adolescentes con hombres adultos y también el turismo sexual infantil. (Departamento de Estado: 2009a.).

---

14 Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y la Comisión de Jefes/as y Directores/as de Policía de Centroamérica, México y el Caribe (2004). “Trata de personas, particularmente de mujeres en Centroamérica y República Dominicana”.



Las mafias que se encargan de realizar estas actividades ilícitas se encuentran presentes a lo ancho y largo de la región y se aprovechan de los débiles controles migratorios, de la corrupción y de la poca vigilancia en las fronteras terrestres de la región. Además se aprovechan de la pobreza y falta de oportunidades en que está sumido un amplio porcentaje de la población centroamericana, de modo que utilizan falsos anuncios de empleos y promesas de ingresos económicos y condiciones de vida para engañar a sus víctimas.

No hay registro de cuántas redes de trata de personas operan actualmente, pero la Organización de las Naciones Unidas (ONU) asegura que es el tercer negocio más lucrativo a nivel mundial, después de las drogas y armas. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), estima que la trata de personas genera al año alrededor de 32 mil millones de dólares. Por cada persona, los traficantes ganan de 4 mil a 50 mil dólares, dependiendo del lugar de origen y destino de la víctima.

Según la Organización Internacional de Migraciones (OIM), 4 millones de personas son prostituidas contra su voluntad en todo el mundo. De ellas, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) estima que más de 2 millones son menores de edad.

En el caso de El Salvador, 21 personas fueron procesadas durante el año 2006 y 17 personas en el 2007 por trata de personas, según datos de la Policía Nacional.

El ONUDD reportó que entre 2004 y 2007 se identificaron 210 víctimas de trata de personas, 130 de ellas eran de origen salvadoreño, 28 de Nicaragua, 10 de México, 9 de Guatemala y 8 de Honduras, entre otras nacionalidades. La Fundación Huellas, ONG Salvadoreña, reportó que de esas víctimas, 73 eran para explotación sexual (ONUDD: 2009).

Guatemala por su parte, arrestó en 2006 a 5 personas por trata de personas y 23 en 2007. El ONUDD reportó que entre 2006 y 2008 las autoridades guatemaltecas identificaron 1,231 víctimas. De ellas 443 eran de El Salvador, 414 de Nicaragua y 259 de Honduras. Un problema adicional para Guatemala lo representa el ámbito de las adopciones, ya que es el país de Centroamérica que, en proporción a su densidad demográfica, más niños da en adopción a familias de países desarrollados. A pesar de legislación reciente más restrictiva y de controles más firmes, existen indicios de que el tráfico ilegal de niños en adopción sigue siendo un negocio muy lucrativo en donde participan números importantes de abogados "adoptistas" .

En Nicaragua se arrestaron 15 personas y se procesaron 6 por trata de personas en 2006. En 2007, se arrestaron 37 personas y se procesaron 15 por el mismo delito. Según, el ONUDD entre 2005 y 2007 las autoridades nicaragüenses identificaron a 100 víctimas de trata de personas. De estas 78 fueron víctimas de explotación sexual. En total 84 víctimas eran niñas (73) y niños (11).

En el caso de Costa Rica, según datos de la Unidad Especializada de Delitos Sexuales y violencia doméstica de la Oficina de la Fiscalía Adjunta de la Delincuencia Juvenil, en el año 2004 se procesaron 11 personas por trata de personas, para el año 2005 se procesaron 5 y 7 personas en 2006.

En lo que respecta a Honduras, según datos del Global Report on Trafficking in Persons del 2009 de UNODC, entre 2003 y 2006 no se registraron ni juicios ni condenas por el delito de la trata de personas, solo se reportaron 4 condenas por explotación sexual en niños, 1 tuvo lugar en 2004 y las otras 3 en 2005.

### 2.2.5 *Tráfico Ilícito de Armas*

El tráfico ilícito de las armas, como la proliferación sin control de las mismas, en manos particulares, se ha convertido en una de las amenazas para la gobernabilidad y a la paz de las sociedades centroamericanas.

La dinámica y ruta de los trasiegos de ilícitos se ha complejizado en los últimos años. Centroamérica ha variado su situación de ser canal de paso de armas y municiones desde el norte hacia el sur; de ser la ruta ascendente de la droga y tráfico de personas; a convertirse en productor, almacenador, distribuidor y consumidor de droga, así como, aunque no es productor, si en proveedor de armas ilícitas. Las rutas tradicionales terrestres han sido sustituidas parcialmente por la actividad marítima y aérea, en procesos que cada vez más involucran a población local como parte de las estructuras delincuenciales en alguna etapa de la actividad. La porosidad de las fronteras facilita el trabajo a las redes mafiosas, que tienen rutas establecidas para el ingreso de droga, armas o indocumentados.

Según la red internacional Action Network of Small Arms (IANSA) se estima que en Centroamérica hay 1,6 millones de armas ligeras, de las cuales sólo 500,000 están legalmente registradas. Muchas de estas armas proceden del conflicto militar de los años 70 y 80 en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. La ayuda militar proporcionada por Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría incluyó pistolas y revólveres, fusiles automáticos M-16 y *Khalasnikov* AK-47, lanzagranadas RPG, granadas de mano y otras armas ligeras que todavía siguen en funcionamiento. Después del cese del conflicto miles de armas pasaron a los mercados ilícitos y circulan por la región sin control. Se pueden comprar en el mercado a muy bajo precio.

Según el informe de FLACSO (2006), en Centroamérica el 70% de las muertes son producidas por armas ligeras, siendo los jóvenes la mayor parte de las víctimas. El Salvador es el país que presenta la mayor proporción de víctimas por armas del fuego (27%), seguido por Guatemala (24%) y Honduras (24%) (Fundación Arias para la Paz y el Progreso: 2006).

### 2.3 Nuevas tendencias del Crimen Organizado en Centroamérica: Desafíos para la política pública

Los últimos quince años han sido importantes en la consolidación de tres tendencias que hacen de las actividades ilícitas organizadas una prioridad en las agendas nacionales.

En primer lugar, una creciente tendencia a la profesionalización de las actividades conexas en todos los países. En segundo lugar, un incremento de la relación crimen organizado-sistema político; cuyas relaciones a veces no son muy claras, en términos de cooperación o conflicto. En tercer lugar, el uso cada vez más frecuente de altas dosis de violencia y uso de la fuerza de manera ilegal. Estas tres tendencias, están generando efectos negativos en el sistema político de los países, que hacen de la gobernabilidad un desafío indispensable para abordar dicho fenómeno. (Macedo de la Concha: 2003).

Paralelamente, el contexto de apertura económica en los últimos diez años ha facilitado la rápida expansión de las oportunidades para hacer negocios, para atraer nuevas inversiones, para que el flujo de bienes, servicios, dinero y personas sea mucho más fácil. Lamentablemente, los mercados ilegales de armas, personas, flora, fauna, patrimonio cultural, bienes y servicios se aprovechan de tales facilidades, estimulando la diversificación de las actividades ilícitas y a la creación de redes de apoyo a las actividades conexas de tales flujos. Si bien, uno de los principales mercados es Estados Unidos; es posible afirmar que tanto en México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá existen mercados ilegales que demandan diferentes bienes o servicios. (Dudley: 2010).

Así las cosas, no solo aumenta el flujo de actividades ilícitas; sino, se incrementa el uso de la fuerza de manera ilícita; la creciente profesionalización de las actividades que acompañan (conexas) al crimen; la cada vez más cercana relación o nexo entre crimen organizado y sistema político (en cooperación o en conflicto); las facilidades en términos del flujo de actividades entre y a través de las fronteras; lo que debilita las posibilidades de los Estados para ejercer con mayores posibilidades un orden adecuado para el abordaje de este fenómeno. En un contexto así, las posibilidades de respuesta que legitimen las soluciones autoritarias se elevan; así como las amenazas a un conjunto de países que no logran resolver con facilidad su transición a la democracia. (Torres Rivas: 1995).

Este panorama se agrava, con la rearticulación de las relaciones de poder, tanto gubernamentales, como de las organizaciones articuladas alrededor de las actividades ilícitas (carteles, familias, grupos pequeños) que se encuentran en ambos extremos del Istmo centroamericano. Por un lado, los éxitos alcanzados en Colombia, con la disminución de los carteles tradicionales del narcotráfico y el lanzamiento de la Iniciativa Mérida, han recolocado a Estados Unidos como actor preponderante en el combate al crimen organizado, en una alianza mucho más sólida con México y Colombia.

De su lado, la rearticulación de las organizaciones del crimen (carteles, familias, grupos pequeños y otros actores) ha tenido efectos importantes para la región en términos de la organización, la presencia, el *modus operandi*, las rutas de tráfico ilícito, el uso de la fuerza, el establecimiento de contactos (o conflictos) con el sistema político, la creación de mercados locales, la infraestructura de transporte (marítimo, terrestre o aéreo), uso de los sistema financieros, acceso a documentación falsa y otras actividades. Ello, por supuesto, significa una rearticulación del poder entre estas organizaciones del crimen. (Dudley: 2010; Cook: 2007; Hudson: 2003). A manera de ejemplo, en el Mapa 1 se observa la influencia territorial de los carteles mexicanos, de los cuales, particularmente, los Zetas y el de Sinaloa están tomando un espacio mayor de influencia en Centroamérica.

**Mapa 1**  
**Influencia territorial de los carteles mexicanos**



Fuente: Tomado de Cook: 2007 y Stratfor: 2010

La prioridad de la política exterior norteamericana en torno al crimen organizado, tiene una especial relevancia para países en transición a la democracia, pues, se ha afirmado que, los grupos del Crimen Organizado Transnacional tienden a desarrollarse en aquellas naciones donde el imperio de la ley y sus instituciones son débiles y sus ciudadanos tienen alternativas económicas limitadas (Wagley: 2006). Pero también ésta situación de riesgo

político creciente (por la contaminación por parte del crimen organizado de los procesos electorales y las actividades de gestión pública) representan una preocupación central de las sociedades y de los gobiernos centroamericanos en materia de gobernabilidad democrática e independencia del Estado.

Hoy, se afirma que los alarmantes niveles de violencia con que operan los carteles de la droga, las bandas organizadas y otros grupos criminales amenazan la seguridad y la democracia en México y Centroamérica. Los esfuerzos gubernamentales de estos países a fin de combatir el tráfico de drogas y el Crimen Organizado ha sido inefectivos debido a los débiles recursos, la corrupción y la debilidad de sus sistemas de administración de justicia. Es por ello, que en octubre de 2007, los gobiernos de México y Estados Unidos anunciaron la Iniciativa Mérida, un plan multi-anual de asistencia a México y Centroamérica con el fin de fortalecer el combate a tales fenómenos. Sin embargo, la dotación original de recursos fue francamente decepcionante para el Istmo: Originalmente se aprobaron US\$500 millones para México y US\$50 millones para Centroamérica. (Cook; Rush y Ribando: 2008).

Las principales críticas a la Iniciativa Mérida son: su implementación ha sido lenta; ataca el suministro de drogas pero no la demanda; enfatiza programas de seguridad y descuida programas de prevención, otorga poco presupuesto a Centroamérica; su progreso es difícil de monitorear, la violencia no ha disminuido, por el contrario, se ha incrementado (ASIES, 2010).

Así las cosas, el antiguo asesor del Presidente Clinton, Anthony Lake (Lake: 2002) ha aseverado que la política exterior de Estados Unidos no puede verse como un simple deporte, en el cual hay quién gana y quien pierde; sino que debe verse como una relación de años o décadas. Esto es particularmente indispensable en materia de combate al crimen organizado, pues, en las debilidades institucionales de los países vecinos están las principales amenazas (aliados o adversarios) y, por tanto, deben tener atención prioritaria.

Recientemente, en una entrevista concedida a la revista Estudios de Política Exterior (2009), el responsable para América Latina del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Arturo Valenzuela, afirmó que: "el problema de la seguridad ciudadana –el narcotráfico, las organizaciones criminales– es el más complicado en este momento. Lo que está pasando en México, en Centroamérica, también en el Caribe, es muy serio. Algunos dicen que EE UU siempre ha estado obsesionado por el narcotráfico, pero las encuestas en América Latina muestran que lo que más preocupa en la región no es el desempleo, no es la pobreza, sino la seguridad ciudadana, que afecta a todas las ciudades".



# 3 El Crimen Organizado en Centroamérica: entre la coexistencia autoritaria y la democracia repartida

La década de los 90 fue el escenario de la triple transición experimentada por la mayor parte de las sociedades centroamericanas: la transición a la paz, la transición a la democracia y la transición hacia economías más abiertas. En ese contexto, la expresión “governabilidad” cobró vital importancia; no sólo en el debate público; sino, también en el debate académico nacional y regional, abarcando un universo amplio de temas y modalidades de abordaje. (Hoffman: 2009; Vílchez: 2005; Torres Rivas: Alcántara: 1997; Heredia: 2002; Barros-Valero y otros: 2002; Paramio: 1994)

Sin embargo, la interpretación para los países de América Latina y, particularmente, para las sociedades en tránsito, como las centroamericanas, los argumentos en torno al estudio, análisis y práctica de la gobernabilidad no se hizo desde los enfoques que se ocupan del “exceso de democracia”. Antes bien, se concentraron en explicar los problemas de gobernabilidad alrededor de argumentos que parten de la ausencia de democracia o de un proceso de construcción de democracia y, que por tanto, no es posible explicar a la región desde las tradicionales tesis de la gobernabilidad.

Estos enfoques suponen para la región las siguientes consideraciones:

- En primer lugar, los problemas de gobernabilidad de Centroamérica no obedecen a una institucionalidad democrática en problemas; sino a la ausencia de instituciones democráticas o, en su defecto, a instituciones que recientemente iniciaron su construcción.
- Por otra parte, no es que la región padezca una alta carga de demandas sociales; sino, de un universo de subdemandas sociales que, históricamente, los Estados no han podido atender ni suficientemente ni equitativamente.
- Finalmente, la permanencia de la tradición autoritaria en la base de las sociedades centroamericanas.

La preponderancia por comprender las condiciones de gobernabilidad en la región responde a la necesidad de encontrar respuestas al problema del orden, del ejercicio del poder y su relación con la sociedad en etapas de crisis o transición. Pero además, porque la región instauró la democracia sobre las bases del autoritarismo tradicional para la toma de decisiones y en el

contexto de un proceso de apertura económica con el fin de diversificar las posibilidades de la región en los mercados internacionales. El estudio y la práctica de la gobernabilidad partieron del hecho que el orden y la estabilidad son imprescindibles para controlar los períodos de crisis.

Desde ese punto de vista, la gobernabilidad se vinculó a todos los ámbitos del quehacer de los Estados de la región, en un contexto regional donde la evolución democrática no es homogénea, ni se desarrolla a la misma velocidad. Torres Rivas, incluso estableció tres categorías o estadios para el desarrollo de la democracia en la región: a) la democracia burguesa liberal (Costa Rica), con un desarrollo mucho más prolongado en el tiempo; b) la democracia vigilada (Guatemala, El Salvador y Honduras) y; c) la democracia difícil (Nicaragua).

La democracia liberal, se constituyó en Costa Rica de manera sólida, dónde además se abolió el ejército; se creó una sociedad política de consenso sin grandes polarizaciones; se constituyó un entramado institucional que dan garantía de los procesos electorales y judiciales; con lo cual se aumentó la capacidad de crear orden y estabilidad, al tiempo que se sentaron las bases de una sociedad igualitaria (Torres Rivas: 1994). De su lado, la democracia vigilada, se asentó en Guatemala, El Salvador y Honduras, cuya principal característica es la construcción de la democracia sobre la base de un autoritarismo en la toma de decisiones; en sociedades altamente polarizadas, excluyentes y con arreglos políticos entre cúpulas militares y élites económicas por la vía de la democracia electoral.

Finalmente, la democracia difícil se identifica en Nicaragua, cuya construcción arrastra las dificultades de la “democracia vigilada”; pero en medio de prolongadas fragmentaciones políticas, guerras civiles e intervenciones de los Estados Unidos. Para el caso de Nicaragua, de acuerdo con Torres Rivas, el país hereda dos tradiciones antidemocráticas recientes, por un lado, “el sentido del orden” de la dictadura somocista y, por otra parte, el “sentido del cambio”, de la revolución sandinista. (Torres: 1994).

Así las cosas, el dilema de la transición a la democracia en Centroamérica no resolvió positivamente la herencia autoritaria en el ejercicio del poder, la creación de orden y la toma de decisiones. Antes bien, la rearticulación del poder político en el contexto de una transición a la democracia centralizada y excluyente, ejercida desde arriba y desde el centro, por una élite empresarial, partidaria y militar. (Torres Rivas: 1994)

Así las cosas, de acuerdo con Torres Rivas, lo que existe en la región es la coexistencia de algunos valores de la democracia (particularmente de la electoral) en un contexto social definido por los valores y las relaciones de subordinación autoritaria en el ejercicio del poder y creación de orden. Persisten aún las instituciones autoritarias en la administración del Estado, en la toma de decisiones e incluso en la forma de diseñar las políticas públicas. En este contexto, el uso de la fuerza, y la violencia son aún parte del mandato político y de los mecanismos para la generación de orden o gobernabilidad.



Estas condiciones especiales de la transición política de los países de Centroamérica hacen que el binomio crimen organizado-sistema político represente hoy una seria amenaza a la democracia y a la convivencia social. En primer lugar, pues, se teme que el Crimen Organizado pueda, incluso, llegar a ser gobierno. Por ejemplo, en las elecciones o nombramientos de las principales figuras de los sistemas de administración de justicia; o de las autoridades principales en ministerios importantes como los de seguridad, gobernación, policía o defensa; así como, que tenga una fuerte influencia en los procesos de elección de las autoridades locales (como de hecho ya se ha visto a nivel de muchos municipios en varios países).

Actualmente, las preocupaciones de la región han sobrepasado las tradicionales alertas sobre un puñado de funcionarios corruptos, ubicados en la periferia de la administración pública o de la toma de decisiones. Esta preocupación discurre no sólo en términos del "rango" de los funcionarios involucrados en regímenes de cooperación con las bandas del Crimen Organizado; sino, también, donde la relación es conflictiva al punto de pasar de las amenazas a la consumación de hechos de violencia en contra de funcionarios de alto nivel de la burocracia estatal.

El desafío a la gobernabilidad de la región reside en el hecho que ésta atraviesa por un momento clave, un umbral de "orden" determinado por la presencia, infiltración o grado de influencia que el Crimen Organizado posee en la toma de decisiones. Lo que hoy determina el futuro de la gobernabilidad en la región es el grado de control que las organizaciones del crimen tienen sobre las decisiones, sobre el sistema político y sobre su forma democrática de operar. Sin lugar a dudas, se está en presencia del "umbral del orden" dado por el imperio de la ley o por el imperio de los arreglos con el Crimen Organizado.

Ello, implicaría no solamente un replanteamiento en términos de los factores que determinan el uso de la fuerza; sino también, en términos de la confianza y la legitimidad de los partidos políticos, los sistemas electorales y de los sistemas de administración de justicia.

Los Carteles del Golfo y de Sinaloa también hacen uso de grupos tales como los Zetas y los Negros. Para el año 2006, el Diario La Reforma reveló hallazgos de investigaciones federales que señalaban el reclutamiento de miembros de la MS-13 y de antiguos militares guatemaltecos exKaibiles. Sin embargo, autoridades de México y los Estados Unidos han negado que los lazos entre estas organizaciones sean fuertes y cercanos. Antes bien, señalan que los carteles y las bandas centroamericanas trabajan en actividades más específicas, más que en una relación más sólida y permanente (Cook: 2007).

La presencia del Crimen Organizado en los sistemas políticos puede agravarse, aún más, dada las transformaciones de la geopolítica de las organizaciones criminales y de los aciertos (o fallas) que tenga la política exterior de los Estados Unidos y la alianza establecida Colombia y México. Estas

transformaciones cambiarán la naturaleza y el mapa político de Centroamérica, México y Colombia; así como la redefinición de la frontera del NAFTA hacia el sur. (Tokatlian y otros: 1998; Bailey y Chabat: 2003; Ravelo: 2007; Bailey y Godson: 2000)

### 3.1 La seguridad, las amenazas y la gobernabilidad

En materia de seguridad, aunque la gobernabilidad en la región ha sido vinculada y cuestionada producto del contexto anterior desde el inicio de la década de los 90; por primera vez en el inicio del Siglo XXI existe una creciente preocupación por la inestabilidad que genera la relación entre gobernabilidad y Crimen Organizado. Desde el inicio de las negociaciones de los acuerdos de paz, nunca antes la agenda de seguridad ha merecido la atención de toda la institucionalidad centroamericana. (Matul y Segura: 2010)

Las razones de esta creciente atención podrían ubicarse en cuatro grandes tendencias: 1) el uso desmedido de la fuerza con la que la criminalidad (cotidiana y organizada) se expresa en todas sus actividades; 2) la creciente facilidad con la que la corrupción debilita la institucionalidad de las democracias centroamericanas; 3) la amenaza que representa para todas las personas (mujeres u hombres; jóvenes o adultos) la presencia del crimen en la sociedad, entre otras actividades. La región experimenta el punto mayor de distancia entre la transición económica; la transición política y la transición a la paz.

Las expresiones más recientes de la consolidación del modelo de apertura comercial (DR-CAFTA y AACUE) contrastan con las imágenes y cifras de una región que no logra detener los alarmantes niveles de violencia y criminalidad; ni construir una institucionalidad democrática sólida, independiente y con niveles aceptables de transparencia; de tal forma que, generen confianza a su ciudadanía.

Hasta hace escasos diez años, el fenómeno del Crimen Organizado en la región era percibido como un problema vinculado al control internacional que, desde Estados Unidos, se podría ejercer a fin de reducir las implicaciones que este fenómeno tiene, dada su calidad de puente natural entre el norte y el sur de América. La imagen de “puente”, “corredor”, “bodega”, “parada” o “refugio”, se ajustaba muy bien a lo que ocurría en materia de seguridad y Crimen Organizado. En ese contexto, la responsabilidad de mantener regímenes de cooperación y de impulsar mecanismos de gobernanza hemisférica para el control de este fenómeno recaía, o en los acuerdos regionales negociados en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA) o en la política exterior de los Estados Unidos.

A nivel doméstico, los efectos del Crimen Organizado eran considerados únicamente como un efecto colateral, dada su condición de puente o bodega y con efectos muy focalizados para la seguridad, como por ejemplo, zonas de fronteras y algunas localidades ubicadas en las zonas costeras. Ello implicaba,

efectos muy locales en aquellas autoridades encargadas de las oficinas de aduanas, migración, policía y otras. Desde ese punto de vista, aunque estos hechos representaban fallas del sistema frente a los efectos del crimen, no se consideraba una amenaza, ni en términos de la seguridad, ni en términos de una amenaza a la gobernabilidad de los Estados.

Esta limitada forma de percibir y entender a la región en función del Crimen Organizado ha venido cambiando en los últimos diez años. Ciertamente la imagen de "puente", "corredor", "bodega", "refugio" o "parada" ya no es suficiente para explicar la presencia de la criminalidad organizada en Centroamérica. Lo que en principio comenzó siendo un "puente" o un "sitio de paso", ha evolucionado a una imagen que se asemeja más a una "estación de servicio", que a una bodega. Lo que anteriormente era un problema menor y focalizado ("bodega"), ahora se ha convertido en una amenaza a la seguridad del Estado, con mayor presencia en el territorio de los Estados y con fuertes vinculaciones, no solo entre los Estados de la región, sino entre actores regionales importantes, como México y Colombia.

Dicha transición está orientada por cinco factores determinantes. En primer lugar, hay una evolución en la forma en que el Crimen Organizado se articula transnacionalmente en Centroamérica. En segundo lugar, hay una estabilidad política mesoamericana que permite la consolidación de gobiernos dispuestos a asumir mayores compromisos entorno a los regímenes de cooperación para el combate al Crimen Organizado. En tercer lugar, esta preocupación se ha convertido en una prioridad para las políticas exteriores de Estados Unidos, México y Colombia. En cuarto lugar, la desarticulación de carteles importantes en Colombia y la disminución de la fuerza política y militar de las FARC han fragmentado las operaciones alrededor de mandos centralizados. Finalmente, las condiciones para una efectiva gobernabilidad regional en el tema aún están sujetas a una región cuyo tránsito a la democracia pareciera estar cada vez menos vinculado a instituciones fuertes, independientes y transparentes.

La región en su conjunto, se ha convertido en una especie de "estación de servicio" en cuyo seno se conforma un nuevo imaginario de la organización criminal, con nuevos hábitos de operación atomizada, más rápida y sin altos niveles de centralización. La región, pues, bajo esta nueva imagen, pareciera estar más cercana a un concepto de lugar que acoge las conductas y demandas que exige el Crimen Organizado Transnacional a fin de lograr sus objetivos económicos.

Como resultado de ello, Centroamérica evoluciona hacia la imagen de un lugar propicio para que el Crimen Organizado Transnacional satisfaga la demanda de aquellas actividades que están o son conexas a la realización del crimen. En la región, se están integrando los servicios que facilitan las actividades vinculadas con la comercialización ilícita del crimen. De tal forma que, en estos países, se concentran aquellas actividades que facilitan la distribución y comercio de

bienes y servicios ilícitos (estupeficientes, trata, armas ligeras, vehículos, personas, entre otros).

Estas actividades conexas tienen que ver con tres áreas de vital importancia para la realización de tales delitos. Por un lado, está el área financiera, entre las cuales se pueden señalar la legitimación de capitales, sistemas de pagos por corrupción, transferencias bancarias o financieras y otros). Otra de estas áreas es la logística y tiene que ver con la articulación de redes de trabajo para garantizar el transporte (marítimo, terrestre y aéreo), el uso de puertos, aeropuertos y paso por aduanas, controles fronterizos, oficinas de migración, almacenaje y desalmacenaje; cadenas de distribución y distribuidores, servicios de falsificación de documentos, entre otros.

Además, están aquellas actividades relacionadas con el uso de la fuerza, sea para la protección personal, el mantenimiento de rutas, territorios, ajuste de cuentas, reducción de la competencia, extorsiones y otros. Es decir, todo el conjunto de personas y organizaciones que participan de manera directa o indirecta para que los bienes o servicios primarios tengan una mayor demanda.

Además, debe reconocerse que, el crimen organizado provee “nuevas oportunidades” económicas que legitiman su permanencia en determinados territorios.

## 4 Lo construido a nivel regional

La construcción de acciones regionales son las que se dan en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). A la vez, adicional a las acciones de carácter nacional, también hay acciones binacionales/trinacionales, que se construyen entre dos o tres Estados centroamericanos, y además están las acciones extraregionales, que son las que se emprenden con otros países (México, Colombia, Estados Unidos, Unión Europea, CARICOM, por ejemplo).

A continuación se presentan las diversas acciones que se han tomado a nivel regional, que van desde la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática, pasando por la suscripción de una serie de acuerdos y convenios, creación de mecanismos institucionales, hasta el diseño de una estrategia regional, en el periodo comprendido desde finales de los 80 hasta la actualidad.

### 4.1 El combate al Crimen Organizado se asoma y se consolida en la agenda regional

Respecto a la acción regional, entre 1987 y 1990, ésta se focalizó en las medidas para el cese de los enfrentamientos armados. Lo que requirió la construcción de sólidos mecanismos para el mantenimiento, verificación, control y limitación del armamento. Las principales instituciones que se crearon en este período apuntaban al cumplimiento de dicha agenda; se crearon las Comisiones Nacionales de Reconciliación y se ejecutaron los llamados planes conjuntos para la desmovilización.

En este contexto, el tema del tráfico y uso de drogas en la región se asomó en la agenda regional en 1989, concretándose en 1990 el Acuerdo de Cooperación Regional para la erradicación del Tráfico Ilegal de Drogas.

Posteriormente, en el primer quinquenio de la década de los 90, se abordan en el seno del SICA los temas de tráfico ilícito de drogas y de armas, robo de vehículos y falsificación de monedas. Se da una tendencia hacia un abordaje multilateral en el SICA. El período se cierra con la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática, en diciembre de 1995. Sus fundamentos son el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y sus bienes, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, el combate a la narcoactividad y al tráfico de armas.

También, se suscriben dos instrumentos jurídicos importantes: i) el Acuerdo de Cooperación Regional para la Erradicación del Tráfico Ilegal de Drogas (ACREDIT); y, ii) el Tratado Centroamericano para la Recuperación y Devolución de Vehículos Hurtados, Robados, Apropiados o Retenidos Indebida o Ilícitamente.

Se crearon una serie de mecanismos o instituciones de diálogo y cooperación regional, como la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación, Producción, Consumo, Tráfico, Uso Indebido de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y delitos conexos (especialmente en la legalización de dinero y otros bienes y el traspaso de información). Asimismo, se constituyó el Mecanismo Preliminar de Asistencia, Cooperación, Coordinación para la Eliminación del Tráfico Ilegal de Armas, que luego incorporaría el combate al narcotráfico y sus delitos conexos, como el robo de vehículos y la falsificación de monedas.

Durante el segundo quinquenio de los 90, continuó la tendencia de la construcción regional de mecanismos multilaterales para el abordaje de la criminalidad organizada. A la vez, se inaugura una etapa de diálogo extraregional, tanto con República Dominicana, como con México, a través del Mecanismo de Diálogo de Tuxtla. En ese contexto se eleva el tema de la delincuencia a la categoría de amenaza al régimen democrático. También, se tipifica el delito de tráfico ilegal de migrantes y reafirman la disposición de los países de enfrentar el Crimen Organizado.

Se aprueba el Convenio para la Prevención y Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y Activos, relacionados con el tráfico de drogas y delitos conexos; y la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos, y Otros Materiales Relacionados, suscrita en noviembre de 1997. Además, se firmó la Declaración sobre recolección de armas ilícitas en manos de civiles. Se inicia también el diseño de una estrategia operativa para el combate al Crimen Organizado en todas sus expresiones.

Asimismo, se aprobó la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados; y la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonales. De igual manera, se inauguró la cooperación México-Centroamérica en el marco de la Comisión Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Uso y Consumo Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y las autoridades de México.

En la relación Centroamérica-República Dominicana se aprobó el Convenio para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos relacionados con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos.

A la vez, a nivel bilateral, se concretan una serie de mecanismos de cooperación entre El Salvador y Guatemala. Los temas abordados relacionados con el Crimen Organizado fueron narcotráfico, terrorismo, tráfico ilegal de armas y personas, secuestros, extorsiones y contrabando. Los principales arreglos binacionales señalaron acciones conjuntas para el intercambio de información

y estadística; el mejoramiento de la comunicación entre los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas y Organismos de Seguridad; así como, la promoción de mecanismos especiales contra el Crimen Organizado y la creación de un mecanismo de los Organismos de Seguridad y Defensa.

## 4.2 Después del 11 de septiembre de 2001

Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, colocaron como eje central de la seguridad global al terrorismo internacional. En ese contexto las acciones de Centroamérica se ubicaron en cuatro dimensiones inmediatas:

- i) la Declaración "Centroamérica unida contra el terrorismo" (setiembre del 2001);
- ii) los acuerdos de la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe (setiembre de 2001);
- iii) los acuerdos de la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (octubre de 2001); y,
- iv) el Plan Centroamericano de Cooperación Integral contra el Terrorismo y Actividades Conexas, elaborado por la Comisión de Seguridad de Centroamérica (octubre de 2001).

Las anteriores dimensiones se reflejaron en los ámbitos bilateral y multilateral, como por ejemplo, las reuniones bilaterales entre El Salvador y Costa Rica (noviembre 2001) y El Salvador y Belice (diciembre 2001); la Cumbre CARICOM-SICA (febrero 2002); la Cumbre Comunidad Europea, América Latina y el Caribe (mayo de 2002); y, la Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (junio de 2002). En enero de 2002, los Presidentes Centroamericanos reafirman el compromiso de trabajar unidos en la lucha contra las drogas y el terrorismo (Declaración de Copán).

Además, durante el período, los países del Istmo adoptan el Plan de Panamá, cuyo objetivo era mejorar los mecanismos de cooperación policial, aduanera y judicial en materia de tráfico de armas, drogas y blanqueo de dinero. También, se acuerda el Plan de Cooperación Integral para prevenir y contrarrestar el terrorismo y actividades conexas, así como, el combate contra el narcotráfico y el tráfico ilícito de armas livianas y pequeñas; y el Plan Regional contra el Crimen Organizado.

De igual manera, se conviene la resolución presidencial "Lucha contra la corrupción en Centroamérica", y la Declaración sobre el combate conjunto a las pandillas criminales o maras. Se lleva a cabo, asimismo, la Cumbre sobre Seguridad Regional.

En esa misma dirección, los países del área adoptaron la Iniciativa "Centroamérica Segura" como estrategia en la prevención social de la violencia, rehabilitación y reinserción de jóvenes en situaciones de riesgo o en conflicto

con la ley, el Plan Regional contra la actividad de las pandillas y/o maras, el Plan Específico contra la trata de personas y tráfico ilícito de personas, y el Plan Regional contra el Crimen Organizado. Se inaugura el “Diálogo sobre las amenazas a la seguridad democrática”.

En el ámbito bilateral, se adoptaron convenios de cooperación entre El Salvador y Nicaragua; Costa Rica-Nicaragua y Costa Rica-Colombia, con el fin de cooperar de manera conjunta contra la narcoactividad y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, y desarrollar mecanismos para el intercambio de información financiera relacionada con el blanqueo de capitales, el terrorismo, el secuestro, el tráfico de migrantes, entre otras acciones.

En el espacio de la cooperación extraregional, los dos mecanismos más activos en materia de acciones en contra del Crimen Organizado fueron el Mecanismo de Diálogo de Tuxtla y el proceso de diálogo birregional SICA-CARICOM. En cuanto al primero, se adoptó una agenda multidimensional para hacer frente conjuntamente a las amenazas comunes, incluyendo el Crimen Organizado, la delincuencia, el terrorismo y la narcoactividad, entre otros. En el segundo, se adoptaron medidas con el fin de combatir el Crimen Organizado Transnacional, incluyendo el tráfico ilícito de armas pequeñas y narcóticos.

Además, se creó el Plan Regional contra la actividad delictiva de las Pandillas y/o Maras; asimismo, el Proyecto Centroamericano contra el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas Ligeras. En el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se aprobó la Resolución denominada “Promoción de la Cooperación Hemisférica para el Tratamiento de las Pandillas”.

El resultado de todo lo actuado facilitó que en primer lugar, la delincuencia se elevara a la categoría de “amenaza principal” al sistema democrático de Centroamérica. En segundo lugar, el tráfico ilegal de drogas, el lavado de dinero y la narcoactividad, en todas sus manifestaciones, fueron abordados con prioridad en la agenda pública doméstica y de la integración. En tercer lugar, obligó a realizar un serio replanteamiento de la autoridad civil y el límite a las acciones de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública. Con ello, se iniciaron los primeros esfuerzos por llevar a cabo reformas a los cuerpos policiales para el cabal cumplimiento de sus mandatos constitucionales.

Un aspecto a resaltar es el protagonismo que asume la Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica (CFAC). En el ámbito de la seguridad de las personas y sus bienes, se intentó crear una Fuerza de Respuesta Rápida (FRR), en el marco del Plan de las Fuerzas Armadas sobre Terrorismo y Narcotráfico<sup>15</sup>, el cual tuvo como objetivo el despliegue de operaciones conjuntas, combinadas o coordinadas para hacer frente a las llamadas “amenazas emergentes”. La CFAC no es parte del SICA. Sin embargo, los Presidentes les han dado mandato. Además, los Ministros de Defensa y de Seguridad Pública (Gobernación o

15 Plan de la Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica para la Cooperación Integral para Prevenir y Contrarrestar el Terrorismo, el Crimen Organizado y Actividades Conexas.



del Interior) pueden tener una silla en el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y en la Comisión de Seguridad.

En este contexto, la CFAC posicionó planteamientos como el generar una estrategia para la lucha contra el combate a las amenazas emergentes, la utilización de las FFAA con el objetivo de realizar tareas en materia de seguridad pública, la creación de fuerzas de respuesta rápida contra lo que se ha llamado el narcoterrorismo y amenazas emergentes, el plan para prevenir y contrarrestar el terrorismo, el crimen organizado y actividades conexas; así como la ejecución de acciones combinadas en el ámbito regional.

#### 4.3 La relevancia de la lucha contra el Crimen Organizado en la agenda regional a partir del quinquenio 2005-2010

Durante el quinquenio 2005-2010, ante el agravamiento de los hechos delictivos en toda la región, se confirma la relevancia de la lucha contra el Crimen Organizado en la agenda regional.

En este periodo, destacan las siguientes cuatro iniciativas:

la concreción de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México;

- i) la aprobación del Plan de Acción del Proyecto de Asistencia Técnica y Respuesta Regional: Marco Estratégico Regional para la Prevención, Reducción, Tratamiento y Rehabilitación de las Personas Menores de Edad en Riesgo Social o en Conflicto con la Ley;
- ii) la adopción del Sistema de Seguridad Turística de Centroamérica, aprobado por la Comisión de Seguridad de Centroamérica;
- iii) la consolidación de los diálogos sobre seguridad democrática de Centroamérica con los Estados Unidos de América y México.

La más importante, es la elaboración de la Estrategia de Seguridad, que se concretó en 2007. Los componentes de esta Estrategia son: i) combate al delito; ii) prevención de la violencia, rehabilitación y reinserción; y, iii) fortalecimiento institucional.

El primero incluyó compromisos sobre delincuencia organizada, combate al narcotráfico, deportados con antecedentes penales o ex-convictos, pandillas, homicidios, combate al tráfico ilícito de armas, terrorismo y corrupción. En el segundo se establecieron compromisos para potenciar el Plan "Centroamérica Segura", fortalecer las políticas públicas, intercambiar experiencias, y analizar problemas de centros penitenciarios. En el tercer componente se buscaba contar con una instancia de coordinación y seguimiento a la Estrategia de Seguridad; unificar las estadísticas criminales a nivel de Centroamérica y México, y fortalecer a las policías de investigación, los Ministerios Públicos y órganos que desarrollan investigación criminal y forense.

Además, se estableció en la Secretaría General del SICA una Unidad de Seguridad Democrática, desde la cual, se conducen una serie de proyectos, programas e iniciativas; cuyo objetivo es fortalecer la institucionalidad centroamericana en materia de seguridad. Así como, asegurar la ejecución efectiva, integral y armónica de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México y de sus diversos componentes; contribuir al cumplimiento del mandato y funciones de la Comisión de Seguridad de Centroamérica y de sus respectivas Subcomisiones; y, promover la sostenibilidad financiera, administrativa y técnica de las distintas iniciativas regionales en materia de seguridad.

Por otra parte, en el plano extraregional, destaca la aprobación de la Iniciativa de Mérida, por el Congreso de los Estados Unidos en 2008, para contribuir con México y Centroamérica para combatir el narcotráfico y el Crimen Organizado, que incluye un paquete de asistencia con un costo de US\$1.600 millones que otorgarán en donaciones en especie, como equipo y entrenamiento. Incluye US\$65 millones para los países del Istmo Centroamericano más República Dominicana y Haití.

Asimismo, se concretaron acciones que incidieron en la lucha centroamericana, como la jornada presidencial entre Colombia, Guatemala, México y Panamá para el Combate a la delincuencia organizada; el Plan de Acción Hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional de la OEA; y, la puesta en práctica de tratados multilaterales sobre la delincuencia organizada transnacional, incluyendo la Convención de Palermo y sus Protocolos.

Por demás, se han dado una serie de encuentros, reuniones, y conferencias a nivel regional que buscan precisamente promover el desarrollo de la Estrategia. Cabe destacar la reunión intersectorial de Ministros de Relaciones Exteriores, Ministros de Defensa, Seguridad Pública o Gobernación, Jefes de Policía y Ministerios Públicos de Centroamérica, de septiembre de 2010. Así como la Feria del Conocimiento “Compromiso Centroamérica sobre Seguridad Regional”, celebrada en Panamá, en octubre 2010; y la Conferencia Regional de la Sociedad Civil y Seguridad Democrática, de noviembre 2010.

También, la SG-SICA ha realizado una consulta con el objeto de fortalecer el municipio como el instrumento más cercano a la población para impulsar la seguridad al nivel local así como la participación ciudadana en la prevención del crimen y la violencia.

Adicionalmente, los Presidentes, en julio de 2010, acordaron impulsar un gran Movimiento Regional contra la criminalidad organizada y la violencia con la participación de la Sociedad Civil en su conjunto. En diciembre 2010, los Presidentes acordaron llevar a cabo la Primera Conferencia Internacional para el Financiamiento de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, y una Cumbre Extraordinaria sobre Seguridad Democrática; marcando así la continuación de una serie de acciones de carácter regional como un esfuerzo mancomunado para enfrentar los avances del Crimen Organizado en los países centroamericanos.

# 5 Visión Regional: mirando hacia futuro

**D**el recorrido anterior salen algunos elementos muy claros para los gobiernos y las sociedades centroamericanas, que se vuelven puntos de partida para fundamentar la promoción de políticas y de acuerdos regionales a fin de poder enfrentar con algún grado de éxito estos desafíos colosales, que están poniendo en riesgo la salud democrática de nuestras sociedades y de nuestros sistemas de gobierno. Aunque sean muy obvios, vale la pena resumirlos de nuevo:

- A. Ningún país puede *enfrentar sólo* esta agenda tan grave y tan compleja planeada por redes típicamente transfronterizas y transnacionales. Se necesitan políticas regionales así como acuerdos operativos regionales firmes, concretos, prácticos y sostenibles.
- B. Ningún gobierno puede acometer estos desafíos sin el concurso de la *sociedad civil organizada, los medios de comunicación y la comunidad internacional*, todos comprometidos en coordinar sus esfuerzos de la mejor manera.
- C. El abordaje eficaz de esta problemática tan compleja, no puede reducirse a los temas especializados de seguridad pública (y el accionar de las policías y los ejércitos). Necesita *incorporar plenamente el fortalecimiento de los sistemas de justicia* en su más amplio espectro, de manera que parta entre otros de la legislación, las diversas instituciones involucradas, el recurso humano capacitado y los recursos financieros necesarios.
- D. Adicionalmente, se necesitan esfuerzos institucionales y programáticos más amplios en temas básicos de *desarrollo integral* para mejorar la calidad de vida de la población, el acceso a servicios y el acceso a empleo digno.
- E. Centroamérica, a pesar de algunas iniciativas en marcha, carece aún de la legislación necesaria a nivel nacional y de su *homologación a nivel regional*, para dar esta batalla con éxito.
- F. También carece de la institucionalidad regional adecuada, tanto en materia específica de seguridad como en otros temas relacionados de integración regional que resultan indispensables.
- G. Lo anterior necesitan conjugar medidas de corto plazo para enfrentar las necesidades urgentes de seguridad ciudadana, así como medias de mediano y largo plazo necesarias para el fortalecimiento y modernización legal e institucional requeridos.

## ¿QUÉ IMPLICA LO ANTERIOR?

Mirando hacia el futuro inmediato así como más allá, hacia el desarrollo integral de sus sociedades a mediano y largo plazo, la región centroamericana necesita tener en esta materia

- Una *comprensión propia* de la gravedad de los desafíos que enfrenta, *como región*, en materia de crimen organizado, y poder así coordinar mejor los esfuerzos locales y nacionales que cada país promueve. (hasta ahora hemos dependido siempre de lo que nos viene de afuera en cuanto a la definición y nomenclatura de nuestros problemas, los análisis, los énfasis en las agendas y los ingredientes de los cursos de acción).
- Así mismo, necesita una *visión compartida*, igualmente *propia*, de lo que como *región puede lograr* en el esfuerzo de garantizar la seguridad a sus sociedades y en el enfrentamiento del crimen organizado. Y poder negociar y coordinar mejor, *desde sus propias necesidades*, con terceros países y regiones, aquellas políticas, planes, programas y acciones que necesita concertar entre los gobiernos y sociedades centroamericanas, y entre Centroamérica y sus vecinos. La Alianza para el Desarrollo Sostenible, con sus luces y sus sombras, es una experiencia a tomar en cuenta.
- Implica igualmente el establecimiento de *políticas públicas regionales*, lo cual, a su vez supone negociar y lograr entre los gobiernos y las sociedades de los países centroamericanos **acuerdos NACIONALES y REGIONALES**, *de los que no se puedan retroceder con cada cambio de gobierno*, independientemente de quién gane las elecciones. Es decir, **Políticas de Estado**, con *construcción acumulada* inter-períodos presidenciales, con una institucionalidad presente, con voluntad, con capacidades técnicas, y con recursos. (Muy pocos países tienen políticas de seguridad de largo plazo que no terminen con un mandato presidencial y no sean desmanteladas por el que sigue, sino que sean continuadas y mejoradas por administraciones sucesivas).
- Implica, además, resolver la aparente contradicción (y lograr un *complejo balance*) entre **medidas de corto plazo** para enfrentar las *necesidades urgentes e inmediatas* con que la población *demanda resultados* en la *contención de la criminalidad y la violencia contra la ciudadanía*, por un lado, y **medidas de mediano y largo plazo** necesarias para el fortalecimiento y modernización legal e institucional requeridos.
- Ello demanda un *esfuerzo concertado entre todos los poderes del Estado*, así como entre las *fuerzas políticas*, más allá de sus intereses particulares. Demanda también incrementar los niveles de coordinación inter-institucional dentro de cada país, así como a nivel regional.
- Y demanda atender la FISCALIDAD y la INVERSIÓN PÚBLICA en temas de *desarrollo* y en temas de *seguridad y justicia*.

En este capítulo final pretendemos desarrollar lo anterior, y *escoger*, dentro de las muchas opciones y planes posibles que se han planteado, *algunas propuestas concretas* a los tomadores de decisión, tanto en los gobiernos y organizaciones políticas, como a la sociedad civil organizada.

- Un contexto donde la violencia y el autoritarismo subsisten como base de la construcción de la convivencia social y la toma de decisiones, hace que el conjunto de países de la región centroamericana se enfrente a ciertos desafíos cardinales.
- Un *primer desafío* está vinculado a las **condiciones históricas de disparidad social, económica y política**; lo que restringe las oportunidades para la ciudadanía, generando condiciones apropiadas para el aumento de la violencia. Las sociedades centroamericanas y sus gobiernos necesitan atender estos temas estructurales como condición indispensable para soluciones sostenibles contra la violencia ciudadana y el crimen organizado, al tiempo que enfrentan desafíos de corto plazo.
- Un *segundo desafío* son los elevados niveles de arraigo de la **cultura de la ilegalidad** que, en asocio con la corrupción, la proliferación de armas, el tráfico de drogas (y sus actividades conexas), así como con la robustez de los grupos organizados del crimen, hacen que esta situación se mire como insostenible, por las dificultades funcionales que proliferan en muchos ámbitos del comportamiento de ciudadanas y ciudadanos para quienes burlar las normas y las leyes no sólo no es delito sino que no se concibe como un daño al bien común.
- Un *tercer desafío* guarda relación con la **penetración del crimen organizado en la institucionalidad pública y privada** de los países y la generación, mantenimiento y ampliación de **espacios de impunidad** necesarios para sus negocios. Es la evolución del Crimen Organizado desde la escala más local hasta niveles más complejos en lo nacional y regional, lo que se relaciona con el grave avance de la corrupción en todos los ámbitos de la sociedad. En virtud de ello, entre más complejas sean las relaciones entre grupos organizados del crimen y los distintos niveles de las élites políticas, más débiles serán las instituciones para abordar este fenómeno. Los efectos de la colaboración o no-colaboración entre estos grupos pueden generar un mayor debilitamiento de la institucionalidad democrática o recurrentes enfrentamientos con las instituciones (y funcionarios/as) del Estado con el fin de obtener mayor impunidad.
- Derivado de los anteriores, un *último desafío* –sin que por ello los desafíos estén agotados– tiene que ver con lo que algunos autores han llamado la “soberanía dual” (Grayson:2010); dando a entender que al margen de la existencia de un gobierno legítimamente electo, hay un **poder ó poderes paralelos**: grupos del Crimen Organizado que generan empleo (en todo el flujo de la cadena de actividades conexas a éste), que mantienen el orden en determinados territorios

(seguridad, control, entre otros), que incluso mejoran la infraestructura local (reparan calles, puentes, escuelas, iglesias y otros), que cobran impuestos (en forma de extorsiones y otros actos ilícitos) y que protegen a ciertas personas afines que apoyan para que se elijan en los gobiernos locales. Con ello, se cuestiona no solo el monopolio del Estado en el uso de la fuerza; sino además el control de otras áreas de competencia tradicionalmente estatales.

En ese sentido, el proceso de construcción de las acciones para combatir el avance del Crimen Organizado en los países centroamericanos, tiene que darse desde diversos niveles. *A lo interno de cada país*, un ámbito indispensable es lo meramente **local** (a nivel de municipios o subregiones nacionales), y otro es el **nacional**. Asimismo, dado el tamaño de los Estados centroamericanos, y en algunos casos, por su propia debilidad, es necesario aunar esfuerzos tanto desde lo bi/trinacional como desde lo regional (abarcando los 7 países del Istmo centroamericano) y desde el ámbito extraregional. E igualmente, por nuestra condición geográfica, es indispensable contar con la coordinación y el apoyo estrecho de los países del área andina así como de México, Estados Unidos y Canadá.

Para lo cual, se requiere una visión distinta o renovada, basada en principios pragmáticos y criterios operativos que superen en lo concreto las *etapas declarativas* que han plagado los ámbitos regionales de decisión pública al más alto nivel (cientos de decisiones presidenciales que no se cumplen). Es decir, la propuesta debe partir del reconocimiento de que, durante largo tiempo, la seguridad y el Crimen Organizado han permanecido anclados a enfoques que han sido insuficientes, limitados y que, en muy contadas ocasiones, han logrado ofrecer una respuesta adecuada a los desafíos que plantea este fenómeno.

Se generalizó la idea de que, sólo a través de las políticas fuertes (mano dura contra la delincuencia y acciones policiales y militares contra el crimen organizado) es posible abordar los problemas de la seguridad. De igual manera, se asumió que las prioridades estaban dadas solamente por lo que ocurría en los Estados Unidos, México y Colombia. También, se asumió que en esta materia bastaba con organizar mecanismos de cooperación internacional. Lamentablemente, nada de esto ha mostrado los resultados o cambios esperados en la conducta del problema.

En este contexto, urge la construcción de una visión más pragmática, arraigada y activa con instrumentos que faciliten la acción regional en el abordaje del Crimen Organizado y sus actividades conexas, tanto para evitar su escalamiento en los sistemas políticos de Centroamérica como para disminuir las posibilidades de que se consoliden espacios para el Crimen Organizado mucho más robustos que debiliten el tejido social y las democracias. Esto, por supuesto, requiere del ejercicio y la acción colectiva. Por lo que, tanto organizaciones públicas como privadas centroamericanas deberán compartir saberes, visiones y lenguajes, de manera que las soluciones sean consistentes, coherentes y acordes a la realidad de los países del área, así como también, a las características del entramado institucional de la llamada sociedad civil.

Esto obliga a repensar de manera intuitiva a la región, de la necesidad de abrir otros mecanismos de diálogo, con un lenguaje propio, a fin de plantear una perspectiva distinta y propia sobre la atención de los efectos perniciosos del Crimen Organizado en las sociedades del Centro de América. Por lo que, la visión debe responder más a la realidad de los fenómenos centroamericanos que a metodologías importadas o tomadas prestadas de otras realidades. A la vez, es necesario entender que la región ha venido construyendo una serie de acciones, ya que no se trata de partir de "cero", sino más bien, de reforzar, ajustar o cambiar aquello que se pueda construir bajo una visión más colectiva, integral y pragmática.

La acción regional se debe arraigar en esta visión para generar un balance entre el uso de medidas de contención, que cada vez demandan más los pueblos ante el crecimiento de la impunidad, con aquellas que apuntan hacia la construcción de sociedades más robustas frente a los influjos o incentivos de las organizaciones transnacionales del crimen, y cuyos efectos sobre la reducción de la inseguridad no son percibidos tan claramente por las y los ciudadanos.

## EL ESFUERZO IMPLICA, POR LO TANTO,

- **Contar con una institucionalidad** con las capacidades, las destrezas, el financiamiento, la eficacia, la supervisión y la transparencia, **de acuerdo a los desafíos que estamos enfrentando.**
- Implica la recuperación del papel del ESTADO no sólo en la conducción y coordinación de estos esfuerzos, sino en otros ámbitos de autoridad, promoción y arbitraje. Un Estado que sea capaz de *identificar y dismantelar las estructuras paralelas* que ha creado el narcotráfico
- Y el involucramiento de toda la sociedad. Una sociedad que, desde lo local hasta lo regional, pueda informar, vigilar, denunciar, proponer, contribuir, involucrarse, aportar y auditar.

### 5.1 Criterios y Objetivos operacionales

El accionar regional de una estrategia contra el Crimen Organizado debería basarse al menos en los siguientes *criterios operacionales*.

- *Criterio de CORRESPONSABILIDAD*

La corresponsabilidad conlleva la definición precisa de los ámbitos, contenidos, alcances y ejecución de cada uno de los compromisos adquiridos, mediante acuerdos asumidos en el marco de las responsabilidades institucionales. Por ejemplo, en el caso del narcotráfico este principio aplica tanto para países productores, países consumidores como para los propios países centroamericanos.

La corresponsabilidad es más que un acto meramente de carácter político. Este principio debe aplicarse tanto en la toma de decisiones, como en la ejecución de planes, programas y presupuestos de manera participativa entre los actores involucrados en el tema.

- *Criterio de REGIONALIDAD*

Necesariamente el ámbito de acción geográfica de la acción cooperativa corresponsable en materia de Crimen Organizado debe definirse con la mayor claridad posible; de manera que, quede establecido el ámbito geográfico del alcance de la corresponsabilidad. En el caso de Centroamérica, es central el reconocimiento de que los desafíos del Crimen Organizado no se pueden afrontar sin una perspectiva genuinamente regional, que obliga, por una parte, a concertaciones y coordinaciones funcionales cuyos impactos puedan ser medibles y evaluables, y por otra obliga a esfuerzos conjuntos más allá de Centroamérica.

- *Criterio de TRANSVERSALIDAD*

La transversalidad se refiere a la interconexión de políticas públicas que inciden en los diferentes ámbitos del combate al Crimen Organizado, desde las áreas de prevención hasta la penalización de delitos, y en la cual están involucradas diversas dependencias o entidades gubernamentales. De tal forma, que la instrumentación de acciones gubernamentales coincide en uno o más ámbitos de gobierno, actuando en el marco de su responsabilidad, pero siempre en forma coordinada, a efecto que las acciones tengan resultados óptimos. Esto conlleva un enfoque multidimensional.

La transversalidad requiere el acuerdo de los diversos agentes institucionales implicados en la toma de decisiones, y exige por lo tanto la cooperación entre diversos niveles jerárquicos y sectores, lo que implica una interacción vertical y horizontal que va más allá de las instituciones del Organismo Ejecutivo e implica necesariamente la intervención concertada de los Congresos ó Asambleas Legislativas, de los Organismos Judiciales, y de otros órganos autónomos de Gobierno, en particular los entes Contralores, los Ministerios Públicos y los Tribunales Electorales.

- *Criterio de INTEGRALIDAD*

Debe ser entendido no solamente desde una visión restringida en el uso de la fuerza como alternativa en el combate del Crimen Organizado. La integralidad significa la incorporación a estos esfuerzos de una visión complementaria que privilegie la ejecución de otras acciones que contribuyan a la reducción de las debilidades que dan espacio a la presencia del Crimen Organizado (prevención, fortalecimiento institucional, promoción del bienestar humano, controles financieros, entre otros).



- *Criterio de PARTICIPACIÓN*

Congruente con lo anterior, los esfuerzos por abordar el fenómeno del Crimen Organizado deben darse entre y con la participación de los diversos actores implicados en el tema, tanto desde los ámbitos internacional como nacional y local, de acuerdo con el nivel de cobertura de la corresponsabilidad. Asimismo, implica un involucramiento de lo público y lo privado. Como se anotara antes, los entes públicos, sin la participación de la sociedad civil organizada no podrán enfrentar estos desafíos, comenzando por las necesarias concertaciones a nivel local. Igualmente los necesarios abordajes integrales necesitan de organizaciones sociales y sectores productivos vigorosos y coadyuvantes.

- *Criterio de PERMANENCIA ó SOSTENIBILIDAD*

Las acciones para combatir el Crimen Organizado deben ser ejecutadas por las instituciones del Estado de manera permanente, dentro de políticas que trasciendan los periodos de Gobierno, como ya se dijo. No podemos dejar de enfatizar este componente de sostenibilidad, por la experiencia constante de discontinuidades en las políticas públicas, y en los planes y programas de gobierno, después de cada proceso electoral y el correspondiente cambio de administración. Se deben garantizar políticas de Estado a nivel nacional y lograr políticas REGIONALES con compromisos prácticos y medibles en cada Estado miembro. Lo cual implica contar con un sistema organizativo interinstitucional, que coordine de manera continúa la revisión y renovación de las políticas, el intercambio de información, y conduzca la toma de decisiones basada en la realidad cambiante del fenómeno. Implica también una sociedad civil organizada que ejerza su responsabilidad ciudadana de monitoría y auditoría social.

- *Criterio de TRAZABILIDAD*

La cadena de acción del Crimen Organizado debe poder ser rastreada. Por lo que, la trazabilidad o rastreabilidad permite ir identificando cada uno de los componentes de dicha cadena (por ejemplo, en el seguimiento de las rutas y mecanismos del lavado de dinero, ó del cotrabando). Lo cual es necesario para establecer el horizonte de planificación donde se definen retos, se adquieren compromisos, se distribuyen tareas, se establecen plazos. Mismos que deben ser susceptibles de ser evaluados con el propósito de forjar una dinámica permanente que impulse el perfeccionamiento de las acciones para prevenir o atacar la expansión del Crimen Organizado en las sociedades centroamericanas.

- *Criterio de FLEXIBILIDAD*

Por la naturaleza cambiante del fenómeno del Crimen Organizado se requiere que las acciones específicas a realizar sean modificables, ampliables o actualizables con el objetivo de adaptar las decisiones a los cambios de contexto. Este mismo

principio es aplicable a los enfoques, métodos y los socios con los que se articula la estructura cooperativa para el abordaje del tema.

- *Principio o criterio de prevención*

Se refiere a la necesidad de contar con una plataforma sobre la cual se sostienen las acciones de política pública que generen oportunidades de vida sana (opciones educativas, laborales, empresariales, etc.), de progreso dentro del marco de la legalidad, y de instituciones públicas más robustas y transparentes.

Igualmente deben tomarse en cuenta los siguientes *objetivos generales*, que, aunque han sido asumidos y declarados por todos los gobiernos, necesitan las interconexiones multisectoriales que se han expuesto, desde la óptica *regional*, con lo que suponen de homologación de leyes, capacidades institucionales, formación de recursos humanos, y procedimientos, y sobre todo, la **conexión funcional y operativa** entre los niveles de *decisión regional* (por parte de los presidentes y Ministros regionalmente responsables) y los *gobiernos nacionales* (ministerios e Instituciones de cada país:

- *Objetivo del COMBATE A LA IMPUNIDAD*

Es necesario reforzar las instituciones responsables de resolver los casos vinculados al Crimen Organizado para reducir o evitar al máximo la impunidad. Es decir, evitar que un hecho delictivo no sea debidamente castigado con la pena que la ley establece sin discriminaciones por relaciones de poder o influencia o miedo.

El objetivo de combate a la impunidad supone un conjunto de acciones que refuerzan el tejido social. Eso significa la necesaria construcción de una cultura política que atienda y respete el cumplimiento de la ley, y que tenga una capacidad de resistencia mayor frente a las tentaciones de la corrupción.

- *Objetivo del COMBATE A LA CORRUPCIÓN*

Se necesita incrementar las acciones para activar mayores niveles de transparencia en el actuar de la función pública y privada. Así como, mayores niveles de rendición de cuentas que aseguren a la ciudadanía acceso a la información en la gestión diaria de las instituciones públicas y de la justicia, evitando que sean utilizadas para beneficio del Crimen Organizado, en lugar de para el bien común.

- *Objetivo de la TRANSPARENCIA*

Los anteriores objetivos se aúnan y se vinculan directamente con este objetivo más general de transparencia en la Administración Pública. Aunque es un objetivo muy publicitado en todos los programas de gobierno, es conveniente anotar que no solamente se refiere a aspectos de probidad y entrega de

cuentas públicas en los entes gubernamentales respecto del uso de los recursos y transparencia en los procedimientos de ley, como tampoco se restringe únicamente a los mecanismos de control para enfrentar, contener y reducir actividades del crimen organizado que se aprovechan de resquicios legales y procedimentales en el funcionamiento de los entes públicos. La transparencia también es indispensable para cautelar abusos de parte de las estructuras de seguridad pública sobre los legítimos derechos de la ciudadanía honesta. Cómo equilibrar las políticas y acciones extraordinarias que demanda esta agenda extraordinaria del combate contra el crimen organizado y la violencia ciudadana en la región, y la responsabilidad del Estado de brindar seguridad con absoluto respeto a las garantías ciudadanas y los derechos humanos, es uno de los desafíos más complejos que enfrentamos como sociedades.

## 5.2 Iniciativas concretas en un marco regional

Las iniciativas relativas a la lucha contra el Crimen Organizado son transversales al resto de las iniciativas vinculadas al desarrollo económico y social de los países y de la región; de la misma forma que lo son, por ejemplo, las relacionadas con la construcción de la unión aduanera o de la política agrícola común o de la estrategia de desarrollo rural, entre otras.

Es decir, deben ejecutarse de forma tal, que no sean solo una acción más de la agenda regional y cuyo tratamiento compete solamente a una parte de los actores públicos de los Estados miembros del SICA, sino que sea una acción transversal que afecta todas las demás acciones, a la vez, que éstas también contribuyen con el combate contra el Crimen Organizado.

La implementación de las iniciativas concretas que compongan una estrategia regional para combatir el Crimen Organizado necesariamente ocupan la articulación multisectorial, y una visión más amplia que la de la simple acción punitiva; sustentada en principios o criterios operativos como los citados previamente.

Tomando en cuenta los criterios, los objetivos y acciones antedichas sobre todo en cuanto a prevención, transparencia, lucha contra la impunidad y lucha contra la corrupción, proponemos que las acciones concretas puedan ejecutarse en cinco ámbitos geográficos: i) En lo local –por ejemplo, a escala municipal o barrios; ii) En lo nacional; iii) En lo bi- o trinacional; iv) En lo regional; y, v) En lo extraregional –por ejemplo, en asocio con otros países del continente, tales como los productores y consumidores de droga, armas, pornografía, etc., en su condición de corresponsables del problema que afronta la región. Estamos convencidos que ello puede facilitar la coordinación de los entes regionales concernidos.

Entre las iniciativas concretas que se pueden desplegar se encuentran las que ha continuación se citan (esta lista no es exhaustiva ni se presenta en orden de prioridad, sino que son ejemplos de acciones concretas que pueden desarrollarse).

1) En lo local

- a) Incrementar las acciones dirigidas a la prevención de la violencia juvenil que se articulen con acciones destinadas a generar oportunidades económicas y sociales en los barrios urbano-marginales como prioridad.
- b) Empoderar a los gobiernos locales para una participación más activa y efectiva en el combate contra el Crimen Organizado, desarrollando sus propios programas y proyectos de atención más directa y específica en las comunidades, contando para esto con su propio financiamiento. Reconocer que el combate al Crimen Organizado no solamente compete a las autoridades nacionales, sino que hay una corresponsabilidad de los gobiernos locales.
- c) Estimular el involucramiento activo y complementario de las municipalidades en el combate contra el Crimen Organizado a través de un diagnóstico continuo que brinde información oportuna a los actores sociales y políticos de las municipalidades y así tengan su propio mapeo de los fenómenos que alteran la convivencia pacífica en la comunidad. En tal sentido, instrumentos como los observatorios municipales de la seguridad así como la realización periódica de encuestas de percepción y victimización, son valiosos.
- d) Basados en acciones locales exitosas a nivel centroamericano enfocadas a combatir el Crimen Organizado, se pueden sintetizar al menos seis tipos de funciones que deberían de desempeñar los gobiernos locales entre ellas:
  - Recuperación, ampliación, mantenimiento y animación sociocultural del espacio público para fomentar la convivencia ciudadana.
  - Fortalecimiento de la identidad y la solidaridad cívico-comunitaria con base en la promoción vivencial del pluralismo, compromiso, creatividad, respeto y solidaridad.
  - Facilitación de estrategias de solución alternativa de resolución de conflictos mediante mecanismos de mediación, conciliación y arbitraje.
  - Alerta temprana e intervención focalizada sobre los individuos, grupos y sectores territoriales que presentan condiciones de mayor riesgo de ser víctimas o victimarios, incluyendo formas de violencia que se perpetran en el espacio familiar, escolar y laboral.
  - Regulación y control de los factores facilitadores de la violencia como el alcohol, otras drogas y las armas.
  - Incidencia ante y coordinación con el gobierno central para que las entidades competentes en tareas de seguridad (reactiva y preventiva) actúen de manera coordinada, expedita y responsable en el territorio municipal.

Para desarrollar esta serie de funciones no es posible ni deseable que el gobierno local sea el actor exclusivo, bien al contrario, debería actuar como una instancia articuladora con las iniciativas de vecinos, ONG, empresas, cooperación internacional y, por supuesto, de manera primordial, es preciso desarrollar actitudes y capacidades de complementación con el gobierno central. Aquí se necesita en particular el aporte de las organizaciones políticas partidarias, para que, en aras del interés común y del bienestar nacional, puedan despojarse de sus banderas políticas (por las cuales fueron legítimamente electos) y sepan acometer estas agendas de Estado indispensables para el bienestar ciudadano.

## 2) En lo nacional

Es necesaria una POLÍTICA DE PREVENCIÓN en lo nacional y lo local. Ha sido históricamente la más desatendida. La violencia juvenil y las pandillas (maras) era prevenible con visión de mediano y largo plazo. No nos preparamos para recibirlos, acogerlos, integrarlos. La prevención lo que más requiere es COORDINACIÓN entre los entes estatales: Gobernación, salud, educación, cultura y municipios. Y no requiere tantos recursos como la persecución penal. [Sería de considerar que en C.A. los entes de Gobernación/Interior, tuvieran TODOS un Vice-ministerio de PREVENCIÓN].

- a) Priorizar la lucha contra el lavado de dinero. Para lo cual, es necesaria una amplia colaboración y coordinación efectivas de las Superintendencias de Bancos, así como de las organizaciones empresariales y de profesionales centroamericanas y de otros países; entre ellas, incrementar la cooperación internacional en el marco del intercambio de información y la inteligencia financiera, aumentar sustancialmente los acuerdos de cooperación bilateral interbancarios.
- b) Incrementar la transparencia y rendición de cuentas de los organismos encargados de la persecución del Crimen Organizado para reducir al máximo los niveles de impunidad.
- c) Replantear los alcances y funcionamientos de los entes contralores (que normalmente sólo realizan auditorías ex post sobre el gasto público) para fortalecer procesos de transparencia en los sistemas de compras públicas, así como en la supervisión y evaluación de la calidad del gasto.
- d) En el derecho penal las tendencias político-criminales orientadas a la consecución de niveles superiores de efectividad, frente a los nuevos conceptos y estrategias de la criminalidad, sobre todo en conexión con nuevos fenómenos o formas delictivas, como la recientemente bautizada "ciberdelincuencia", tratando de cerrar cualquier espacio de impunidad en las legislaciones.

- e) Delimitar los roles de las fuerzas armadas en el combate a la criminalidad organizada, y diferenciar claramente sus responsabilidades en la defensa nacional de las de seguridad pública, así como definir el tiempo durante el cual ejecutarán las misiones conjuntas.
  - f) Incluir la lucha contra el Crimen Organizado como un factor necesario para mejorar la competitividad de los países y de las empresas. Generar oportunidades empresariales con programas para reducir informalidades, crear empleo en zonas marginales y de menor desarrollo relativo, desarrollar esquemas empresariales como la economía social o micro y pequeñas empresas, etc.
  - g) Reforzar el financiamiento de las acciones de prevención y combate al Crimen Organizado, sobre la base del principio de corresponsabilidad. Esto debe traducirse en compromisos de un incremento y sostenibilidad de la financiación de los presupuestos nacionales, a través de un aumento de la contribución solidaria de los nacionales, lo que implica, evaluar las reformas fiscales desde otras ópticas.
- 3) En lo bi/trinacional
- a) Reposicionar las zonas fronterizas como prioridades en la lucha contra el Crimen Organizado, creando cordones de seguridad a través de esquemas de generación de oportunidades económicas y sociales, y concretando inversiones públicas conjuntas y programas de cooperación binacionales. El Proyecto TRIFINIO (entre El Salvador, Honduras y Guatemala) es un buen referente.
- 4) En lo regional
- a) De acuerdo a los desafíos planteados aquí es absolutamente necesario contar con un ente regional especializado para la seguridad regional en el marco del SICA que pueda coordinar de manera efectiva los esfuerzos nacionales en Centroamérica. No es suficiente una oficina de coordinación de información técnica, dentro de la Secretaría General. Se necesita un ente especializado regional que enlace y dé servicio a las autoridades nacionales concernidas.
  - b) Además es indispensable contar con un **mecanismo de alerta temprana** para que oportunamente se pueda a nivel nacional y regional actuar oportunamente en la lucha contra el Crimen Organizado.
  - c) Armonizar legislaciones y procedimientos centroamericanos, como por ejemplo, procesos para recopilación de la prueba, tipificación de delitos, legislaciones que combatan el blanqueo de capitales y el lavado de dinero y activos, entre otros.
  - d) Ampliar la articulación de diálogos, negociación regional e intercambio de buenas prácticas, en el marco de las agendas gubernamentales a través de:

- El fortalecimiento de encuentros periódicos de la Asociación de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y el Caribe.
  - Activación de encuentros especializados con partidos políticos, diputados y figuras políticas partidarias con liderazgo nacional o regional.
  - Activación de un grupo de notables con capacidad de diálogo que generen discusión y apertura en el nivel gubernamental.
  - Mesas de diálogo, foros o seminarios permanentes en materia de banca, entidades de supervisión bancaria, fiscalías, jueces, órganos judiciales, procuradurías en derechos humanos.
- e) Fortalecer la coordinación entre los diferentes cuerpos de seguridad de los países, para incrementar la eficacia de las acciones y la efectividad de los recursos limitados que tienen los países para hacerle frente al combate del Crimen Organizado.
- f) Concretar un Observatorio de Crimen Organizado, fungiendo este como la instancia que recopile, genere y difunda información sistemática a nivel regional, lo que permitiría contar con indicadores regionales armonizados, lo cual facilitaría la comparación para la toma de decisiones.
- g) Llevar a cabo una evaluación de los sistemas de gestión y administración de los cuerpos policiales de la región y del desempeño policial, así como del funcionamiento de los sistemas de control interno y externo de las policías.
- h) Fortalecer las instancias de coordinación interinstitucional como las Fiscalías Generales, a través de la Comisión Centroamericana de Fiscales; o por ejemplo, las superintendencias de bancos.
- i) Concretar el acuerdo político para la doble articulación del proyecto regional contra la violencia con los intereses de cada país y los intereses extraregionales, en el marco del principio de la corresponsabilidad. Para ello, es preciso el fortalecimiento institucional de los mecanismos que actúan en el plano regional y una mayor voluntad política de los Gobiernos centroamericanos para ejecutar acciones concertadas para la prevención de la violencia en toda la región. Todo esto debe complementarse con las medidas locales y nacionales que cada Gobierno lleve a cabo.
- j) En particular, desarrollar un CONTROL EFECTIVO DE ARMAS.
- k) A partir de legislaciones modernas, concretas, articuladas a nivel regional, se debe complementar con su efectiva aplicación, incluida reglamentación y sanciones. Asimismo, poner especial prioridad en el tema de tráfico de armas, y los arreglos necesarios con los países de origen, de los cuales depende en gran medida que el control de armas sea una realidad.

Así, sumado a las acciones nacionales necesarias para el control de armas, y la ejecución de los acuerdos de los gobiernos centroamericanos impulsados por el Programa Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras (CASAC), en el marco de la Secretaría General de Integración (SICA), es indispensable promover debates y puntos de acuerdo con países fabricantes y vendedores para limitar el tráfico ilegal de armas a la región.

5) En lo extraregional

- a) Incluir el tema de Crimen Organizado en la agenda con terceros países, en especial con los Estados Unidos, planteándolo como algo más que un tema estrictamente de seguridad; sino, como una cuestión que incide en otros aspectos, tales como, por ejemplo, los objetivos estadounidenses del tratado de libre comercio. Como ya se anotó, para Centroamérica, éste es también un problema de *governabilidad*.
- b) Desarrollar programas con terceros países, en especial con Canadá, los Estados Unidos y la Unión Europea, que tengan como foco el generar oportunidades económicas e inversión social en las zonas urbanas marginales de los países centroamericanos, con preferencia en jóvenes y mujeres jefes de hogar. Avanzar en una agenda de cooperación más allá de lo estrictamente vinculado al ataque al hecho delictivo; fortaleciendo programas de atención primaria y preventiva.
- c) Promover que los Estados Unidos incrementen medidas específicas para el control de exportaciones de precursores que se requieren para la producción de las drogas; y el desarrollo de sistemas de trazabilidad de dichas exportaciones para determinar que su utilización sea en actividades legales. Impulsar un Convenio específico al respecto entre los Estados Unidos y los países centroamericanos, bajo un reconocimiento de la corresponsabilidad estadounidense en la producción de las drogas y no solo en el combate a su tráfico.
- d) Promover que las legislaciones estadounidense y de otros países desarrollados se fortalezcan para reducir el tráfico de personas, en especial de niños y niñas.
- e) Incrementar los compromisos de financiación internacional, tanto con cooperación directa, como a través de esquemas de cooperación Norte/Sur y Triangulada para invertir en acciones de prevención y no solamente de combate al Crimen Organizado. Asegurar la coordinación y eficacia de la cooperación internacional, particularmente a través del sistema institucional centroamericano existente (SICA), a fin de ganar en eficacia e impacto.

Finalmente, es importante reconsiderar y repensar la implementación de iniciativas concretas, como las que ha propuesto el PNUD, en su Informe sobre el Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, por ejemplo:



- Fortalecimiento de las investigaciones policiales, así como la mejora de la inteligencia policial.
- Realización de patrullajes conjuntos en la región para incrementar la eficacia policial.
- Aumentar la presencia policial en las zonas en las que las redes del narcotráfico controlan el territorio.
- Fortalecer el sistema judicial para un mayor control de delito y acabar con la impunidad reinante.
- La adopción de leyes más restrictivas de control de armas y programas de sensibilización popular.
- Desarrollar programas de prevención entre los sectores de población de riesgo, particularmente los jóvenes que habitan en zonas marginales o en barriadas controladas por los narcotraficantes.
- Promover una cultura de paz, desde los ámbitos educativos y los medios de comunicación.
- Reorientar las estrategias de represión al cultivo de drogas a través de la combinación de esfuerzos de erradicación de esfuerzos con programas de desarrollo alternativo.

### 5.3 La ejecución de la estrategia

Las iniciativas concretas que se lleven a cabo para el combate al Crimen Organizado, deben surgir de políticas de Estado, es decir políticas sostenibles y de largo plazo. Estas políticas de seguridad deben ser de carácter integral, atendiendo el control y aplicación de la ley, la prevención y la rehabilitación de los infractores. Asimismo, las iniciativas requieren la incorporación e intervención de diferentes niveles, como son, el enfoque extraregional y regional, la visión nacional y las intervenciones locales.

En cuanto a la ejecución de una estrategia regional, ésta se puede realizar en el marco de tres ámbitos: i) alineamiento; ii) gestión del conocimiento; e, iii) incidencia. Ninguno de estos ámbitos implica necesariamente una sucesión consecutiva, aunque lógicamente su abordaje se fortalece en secuencia (pueden intentarse simultáneamente) ni tampoco implica espacios de tiempo muy abiertos, sino por el contrario, dadas todas las diferentes acciones regionales que se han acordado, algunas de las cuales ya están en ejecución, se considera que el llegar a la tercera debe darse en muy corto tiempo. Sin embargo, es necesario este proceso, para precisamente incrementar la efectividad de las medidas que se han tomado y poder decidir sobre nuevas medidas.

La primera etapa consiste en un alineamiento de las organizaciones gubernamentales, comisiones parlamentarias, órganos de justicia, e instituciones regionales. Además, se requiere un alineamiento con organizaciones empresariales, sociales, académicas, centros de investigación, y generadoras de opinión, entre otros, acerca de los detalles que implica la ejecución de la estrategia basada en una visión colectiva, integral y pragmática.

En esta etapa es necesario validar un marco conceptual (básico) y metodológico general, para concretar un conjunto de medidas (estrategias, planes y programas), una especie de “*caja de herramientas*” versátil para aplicar en el diálogo y la interlocución, sea en espacios de decisión, grupos de la sociedad civil para la sensibilización, o espacios de incidencia con medios de comunicación. Esta “*caja de herramientas*” debe ser tan sólida que permita llegar a tener un impacto en los cinco ámbitos geográficos de acción antes mencionados. Es decir, que pueda escalar desde lo más local hasta los actores extraregionales, como los Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea, Colombia, México, por ejemplo. La “*caja de herramientas*” debe ser un aporte tanto de los entes académicos y de investigación, como de los entes sectoriales especializados que pueden mostrar sus experiencias exitosas de terreno (por ejemplo, Municipalidades y Cuerpos de Policía).

En esta etapa se requiere sistematizar todas las decisiones que se han tomado, lo que realmente se ha ejecutado, así como otras experiencias relevantes en el abordaje del Crimen Organizado en Centroamérica. Hay mucho trabajo ya adelantado. De esta forma, se podrá tener una evaluación de las capacidades existentes hoy en la región para la ejecución de las acciones de la estrategia y su incidencia en los objetivos que se persiguen.

Durante esta etapa se debe elaborar el directorio regional de todas las organizaciones públicas y privadas que están realizando acciones respecto al combate del Crimen Organizado, para tener como resultado final la articulación multisectorial, de manera tal que se pueda ir incidiendo en los diversos niveles en que actúa el Crimen Organizado, tanto en lo preventivo, lo punitivo como la reinserción. La Secretaria General del SICA, al contar con una Unidad especializada, es un instrumento central para la construcción de este entramado, conjuntamente con el apoyo de grupos como laRED y los miembros de la sociedad civil, como los articulados en el CC-SICA.

Una vez con la metodología de análisis consolidada y la organización del sistema, se procederá a la segunda etapa, que se refiere a la gestión del conocimiento, en la cual se consolidarían o abrirían nuevos espacios de negociación local, nacional, bi/trinacional, regional, y extraregional para ejecutar las acciones, en especial, sobre la base de los criterios de corresponsabilidad, transversalidad y participación.

Se implementarían procesos de negociación en temas prioritarios, como podría ser el lavado de dinero, a fin de precisar una ruta que oriente el resto de las acciones en la región y se seleccionarían experiencias relevantes para validar el sistema de acción y diálogo en varios temas a nivel regional.

Adicionalmente, como ya se apuntó, los Centros de Pensamiento miembros de laRED consideramos indispensable el diseño e implementación de una instancia REGIONAL específicamente pensada y dedicada a los temas de seguridad y combate al crimen organizado, adecuada a la magnitud de los problemas y desafíos que enfrenta la región, que pueda dar soporte TÉCNICO y OPERATIVO a los entes nacionales, y que, en este sentido, sea complementaria a la Unidad Especializada de la Secretaría del SICA.

En la tercera etapa, la de incidencia, las capacidades para la acción conjunta de las organizaciones del sistema es vital. Lo que incluye incidencia política para la generación de una discusión "pública" sobre el tema, facilitación de diálogos, foros, esfuerzos de sensibilización, reuniones más privadas y otras acciones en el ámbito gubernamental y de los organismos regionales, generación de sistemas de gestión de conocimiento desde organizaciones de la sociedad civil y su interrelación con los medios de comunicación, y fortalecimiento de la democracia y mecanismo de control y reducción de la corrupción e impunidad, sobre todo. Asimismo, se requiere la creación de "alertas" que movilicen la opinión pública.

La aplicación práctica de los principios o criterios operativos obliga a que la estrategia regional para combatir el Crimen Organizado tenga que basarse en una alianza multisectorial, para facilitar la toma de decisiones en los países y entre estos, y que se lleven a cabo los cambios necesarios para concretar políticas públicas articuladas a nivel regional.

Para lo cual, se necesitan espacios críticos de análisis y generación de propuestas con un enfoque multisectorial de la seguridad, y el desarrollo de capacidades en los/as tomadores/as de decisiones con el propósito de desplegar acciones que conlleven un viraje en la elaboración de políticas públicas locales, nacionales y regionales para la atención en sus diversos niveles del impacto del Crimen Organizado en las sociedades centroamericanas.

El enfoque multisectorial involucra una activa participación no solamente de los actores vinculados directamente con las políticas de seguridad en los países centroamericanos (ministerios de seguridad, justicia, policía, judicial, salud, etc.), sino también de otros sectores cuyas actividades se ven seriamente amenazadas por el crecimiento del Crimen Organizado en la región, como son los sectores empresariales, financieros, profesionales, y laborales, entre otros. Es decir, el tema debe convertirse en prioridad en las agendas de los diversos sectores centroamericanos; así como de otras autoridades de gobierno (ministerios de economía y comercio, agricultura, trabajo, etc.).

## COROLARIO FINAL

Todo lo anterior, son solamente algunos aportes que hemos considerado pertinentes para combatir la cada vez mayor penetración en las sociedades centroamericanas del Crimen Organizado y los efectos extremadamente dañinos que esto tiene.

Estamos claros que los procesos e instituciones democráticas están en el corazón de todos los componentes de cualquier estrategia que la región implemente. La seguridad es esencial para el desarrollo humano, y como tal, debe conllevar a que todos las y los centroamericanas/os nos involucremos de una u otra forma, y no solamente que lo veamos como una acción propia de las instituciones públicas responsables directamente de la parte punitiva.

Por lo tanto, es vital la legitimidad y efectividad de los procesos y de las instituciones democráticas. En ese sentido, el desarrollo económico y social hace sociedades menos penetrables y vulnerables. Para ello, la preeminencia de los valores y principios democráticos son esenciales, lo que al final, requiere de una mejora sustancial de la capacidad de hacer política y de ejecutar políticas públicas en función del bien común.

La democracia sigue siendo lo que permite construir los mejores espacios para el desarrollo humano, su solidificación es imprescindible para la recuperación de Centroamérica de las “garras” del Crimen Organizado. Sin ella, los espacios vacíos serán llenados innecesariamente por una violencia que cada vez más irá reduciendo la calidad de vida de todos y todas en la región; es decir, que lo que tanto costó para llegar a la democracia, se irá perdiendo cada vez más, y la herencia que dejaremos a las nuevas generaciones es una región devastada por la violencia, pero una violencia mucho más difícil de combatir que la heredamos quienes hoy tenemos la responsabilidad de perpetuar la paz alcanzada con tanto dolor en Centroamérica.

# Bibliografía

- \_American Enterprise Institute for Public Policy Research.(2008). "Cinco perspectivas acerca de la Iniciativa Mérida: Qué es y por qué debe alcanzar el éxito". Elaborado por Henry Cuellar, Robert "Bobby" Charles, Roberta Jacobson, Armand Peschard-Sverdrup y Ted Brennan. AEI'S Latin American Outlook Series. Panorama Latino No.1. Washington D.C
- \_APG-FATF-GAFI. (2009). "Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector". En: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/47/49/42458373.pdf>
- \_Bailey, John; Chabat, Jorge. (2003). "Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos". Editorial Plaza y Janes. México D.F.
- \_Bailey, John; Godson, Roy (2000). "Crimen Organizado y Gobernabilidad Democrática". Editorial Grijalbo. México D.F.
- \_Buvinic, Mayra (2008/1) "Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención". Publicado en Pensamiento Iberoamericano. Revista Bianaul, Número 2.
- \_Berdal, Mats; Serrano, Mónica (2005) "Crimen transnacional organizado y seguridad internacional". Editorial Fondo de Cultura Económica. México D.F.
- \_Bermejo, Marcos Fernando (diciembre 2009). "La Globalización del Crimen Organizado". EGUZKILORE, Número 23. San Sebastián. [http://www.ivac.ehu.es/p278content/es/contenidos/boletin\\_revista/eguzkिलore\\_23\\_homenaje\\_ab/es\\_eguzki23/adjuntos/10-Bermejo.indd.pdf](http://www.ivac.ehu.es/p278content/es/contenidos/boletin_revista/eguzkिलore_23_homenaje_ab/es_eguzki23/adjuntos/10-Bermejo.indd.pdf)
- \_Catalano, Nina María. (2007). "Del Plan Colombia a la Iniciativa Mérida: Un nuevo paradigma para la evaluación de la cooperación bilateral anti-drogas". En: [http://www.drugsandconflict.files.wordpress.com/2010/07/catalano\\_merida.doc](http://www.drugsandconflict.files.wordpress.com/2010/07/catalano_merida.doc)
- Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) (2008). "Los costos de la violencia en Centroamérica". Elaborado por Carlos Acevedo. El Salvador.
- \_Cook (2007). "Mexico's Drug Cartels". Latin American Affairs. Foreign Affairs, Defense, and Trade Division. En: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34215.pdf>

- \_Cruz, José Miguel (2005). "El barrio transnacional: las maras centroamericanas como red". San Salvador: IUDOP-UCA. (Mimeo).
- \_Departamento de Estado (2009). "Informe sobre la Estrategia Internacional para el Control de los Narcóticos. Estados Unidos de América". Washington D.C.
- \_Departamento de Estado (2009a). "Trafficking in Persons Report 2009". Washington D.C.
- \_Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (Cooperación Técnica Alemana). (2004) "Trata de personas, particularmente mujeres, en Centroamerica y Republica Dominicana: Una demanda para las instituciones policiales". Elaborado por Mirna Mendoza López. Managua
- \_Dudley, Steven S. (2010). "Drug Trafficking Organizations in Central America: Transportistas, Mexican Cartels and Maras". Working Paper Series on U.S.-Mexico Security Collaboration, Wilson Center y Universidad de San Diego, Estados Unidos. En: <http://wilsoncenter.org/topics/pubs/Drug%20Trafficking%20Organizations%20in%20Central%20America.%20Dudley.pdf>
- \_Farah, Douglas; Simpson, Glenn (2010). "Ecuador at Risk: Drugs, Thugs, Guerrillas and the Citizens Revolution". International Assessment and Strategy Center, Estados Unidos. En: <http://www.aei.org/docLib/MCA1.pdf>
- \_Fernández Menéndez, Jorge; Ronquillo, Víctor (2007) "De los maras a los zetas". Editorial Grijalbo. México D.F.
- \_FLACSO Secretaria General. (2008). "Crimen Organizado en América Latina y el Caribe". Luis Guillermo Solís y Francisco Rojas Aravena (Editores). Editorial Catalonia. Santiago de Chile.
- \_FLACSO Secretaría General (2006). "Armas pequeñas y livianas. Informe hemisférico", Costa Rica, FLACSO.
- \_Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL) (2009). "Anuario 2009 de Seguridad regional en América Latina y el Caribe". Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo (Editores). Bogotá, Colombia.
- \_Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) y Konrad Adenauer Stifung (KAS). (2007). "Impacto del Crimen Transnacional en Centroamérica: los casos de Nicaragua y Costa Rica". San José.
- \_Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) (2007). "El Crimen Organizado el Estado y la Democracia: Los Casos de America Central y el Caribe". Elaborado por Angélica Durán. Informe de Conferencia: Seminario en Nueva York. Madrid.

- \_General Accounting Office (GAO). (2010). "International crime control". Washington D.C.
- \_Hernandez Milian, Jairo. (2008) "El Crimen Organizado en America Latina y el Caribe: Mapeo del Caso Centroamericano". Presentado en el Seminario Internacional El Crimen Organizado en America Latina y el Caribe: Amenazas y Perspectivas-Fundación Friedrich Ebert 24-26 de junio 2008. México D.F.
- \_Hoffman, Katharina (2009) "The Impact of Organized Crime on Democratic Governance -Focus on Latin America and the Caribbean". Briefing Paper, Berlin.
- \_Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) (2009). "Reporte Anual 2009". Viena. En: [http://www.incb.org/pdf/annual-report/2009/es/AR\\_09\\_S\\_Chapter\\_III\\_All.pdf](http://www.incb.org/pdf/annual-report/2009/es/AR_09_S_Chapter_III_All.pdf)
- \_KPMG. Global Anti-Money Laundering Survey 2007 – Appendices How banks are facing up to the challenge. En: <http://us.kpmg.com/microsite/FSLibraryDotCom/docs/AML2007FULL.pdf>
- \_López, Ernesto; Sain, Marcelo (2004) "Nuevas amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil". Editorial Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.
- \_Macedo de la Concha, Rafael (2003) "Delincuencia organizada". Instituto Nacional de las Ciencias Penales. México D.F.
- \_Naciones Unidas (1988). "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas". New York.
- \_Naciones Unidas (2000). "Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional". New York.
- \_Naciones Unidas (2010). "Informe Mundial sobre las Drogas 2010. Resumen Ejecutivo". Oficina contra la Droga y el Delito. New York.
- \_Orsi, Omar Gabriel (2007) "Sistema Penal y crimen organizado". Editores del Puerto. Buenos Aires.
- \_Orsi, Omar Gabriel (2008) "Asociaciones Ilícitas. Terroristas y financiación del terrorismo". Editores del Puerto. Buenos Aires.
- \_Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2006). "(In) seguridad ciudadana en Costa Rica: balance de la situación". Elaborado por José María Rico. Informe Nacional de Desarrollo Humano-PNUD. San José, Costa Rica.
- \_Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2006). "Venciendo el temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica". Informe Nacional de Desarrollo Humano-PNUD. San José, Costa Rica. 2006

- \_Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2007). "Informe de Desarrollo Humano 2007-2008". New York, Estados Unidos.
- \_Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010). "Informe sobre Desarrollo Humano para America Central 2009-2010". San Jose, Costa Rica
- \_Programa Estado de Región (2008). "Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible un informe desde Centroamérica y para Centroamérica Programa". San José, Costa Rica.
- \_Ravelo, Ricardo (2007). "Herencia maldita. El reto de Calderón y el nuevo mapa del narcotráfico". Editorial Grijalbo. México D.F.
- \_Ravelo, Ricardo (2009). "Los capos. Las narco-rutas de México". Editorial Debolsillo. México D.F.
- \_Resa Nestares Carlos. (2003) "Crimen Organizado Transnacional: Definición, Causas y Consecuencias". Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Madrid.
- \_Revista Enfoques No.8 (2008). "Seguridad Nacional y Geopolítica de America del Norte y Centroamérica". Elaborado por Ángel Rodríguez Luna. México D.F.
- \_Revista Estudios de Política Exterior (2009) "Entrevista a Arturo Valenzuela, el hombre de Obama para Latinoamérica" Revista en internet. <http://www.politicaexterior.com/articulo/?id=4555>
- \_Rojas Aravena, Francisco (Abril-Junio 2007). "Mayor presencia del crimen organizado". Foreign Affairs en Español. En: [http://www.seguridadregional-fes.org/upload/3943-001\\_g.pdf](http://www.seguridadregional-fes.org/upload/3943-001_g.pdf)
- \_Rojas Aravena, Francisco (2009). "Mayor presencia e impacto del Crimen Organizado: Consecuencias de las crisis de gobernabilidad, del débil Estado de Derecho y la mayor corrupción". FLACSO Secretaría General. En: [http://www.flacso.org/uploads/media/Crimen\\_Organizado\\_01.pdf](http://www.flacso.org/uploads/media/Crimen_Organizado_01.pdf)
- \_SICA (16 de diciembre 2010) "Declaración de la XXXVI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)". San Pedro, Cayo Ambergris, Belize.
- \_Solís, Luis Guillermo; Fogleson, Todd. "El Crimen Organizado y su impacto en las sociedades democráticas: Reflexiones sobre México, Centroamérica y la Republica Dominicana: el papel de la sociedad civil". Catalonia.
- \_Tokatilian, Juan Gabriel (1998). "Colombia y Estados Unidos. Problemas y perspectivas". TM Editores. Bogotá.



- \_Torroja Mateu, Helena; Güell Peris, Sonia (2007). "Los retos de la seguridad y defensa en el nuevo contexto internacional". Editorial Publicacions i Edicions. Barcelona.
- \_Tribando Seelke, Clare (2007) "Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean". Latin American Affairs. Foreign Affairs, Defense, and Trade Division. Washington D.C.
- \_U.S. Department of Homeland Security y otros (2007). "National Money Laundering Strategy". Washington D.C.
- \_U.S. Department of Justice (2008). "Overview of the law enforcement strategy to combat international organized crime". Washington D.C.
- \_U.S. Department of the State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (2010). "International Narcotics Control Strategy Report, Volume II. Money Laundering and Financial Crimes". Washington D.C.
- \_UNISCI Discussion Papers No.9. (2005). "La internalización de la delincuencia organizada: análisis del fenómeno". Elaborado por Daniel Sansó-Rubert. Santiago de Compostela.
- \_Urcuyo Fournier, Constantino (2009). "Los desafíos de la seguridad en Centroamérica". Colección Círculo de Copán. Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH). San José.
- \_WOLA (Washington Office on Latin America) (octubre 2006). "Pandillas juveniles en Centroamérica: cuestiones relativas a los derechos humanos, la labor policial efectiva y la prevención". Informe Especial de WOLA. Washington D.C.



# Anexo I

## Nota técnica sobre la estrategia de desarrollo e incidencia del estudio

La elaboración del documento básico del Estudio estuvo a cargo del Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH)<sup>16</sup>, institución que trabajó en estrecha relación con la Fundación Konrad Adenauer, la Coordinación de laRED y los centros de pensamiento que participan en esta iniciativa. El documento tuvo como insumo las investigaciones y propuestas que han sido formuladas por instituciones regionales y nacionales, públicas y privadas, incluyendo iniciativas de la sociedad civil, en materia de seguridad y justicia asociada al crimen organizado. Además, contó con los insumos recabados en un Taller que tuvo lugar en San José, Costa Rica, los días 2 y 3 de septiembre de 2010. La versión preliminar fue presentada el 9 de noviembre de 2010, en Guatemala, a un grupo de trabajo de laRED, en donde se hicieron las sugerencias y comentarios tanto acerca de la información y datos que el estudio incluye con respecto al propio país, así como de los contenidos sobre los aspectos regionales. Volvió a ser revisada el 11 de enero de 2011 y el 28 de enero de 2011, llevándose revisiones finales, sobre todo al Capítulo 5 de recomendaciones.

Desde la coordinación de laRED se organizarán conjuntamente con las instituciones miembros, presentaciones del estudio a nivel regional y en los países para compartirlo y promover la discusión propositiva con los niveles decisorios de los diversos sectores involucrados, así como con los medios de comunicación.

---

16 Como equipo de apoyo, el CIDH contó con los consultores Daniel Matul y Ana Marcela Villasuso, quienes trabajaron con Doris Osterlof, responsable en el CIDH de la coordinación del *Policy Paper*.



**The Central American Network of  
Think Tanks and Advocacy**

**SECURITY AND  
TRANSNATIONAL  
ORGANIZED  
CRIME**

**A proposal  
for Action in  
Central America**

**2**

POLICY  
PAPER

**Central America, March 2011**



# Index

<b>Presentation</b>	89
<b>Executive Summary</b>	93
<b>Introduction</b>	99
<b>1. Organized Crime as a threat</b>	101
1.1 Definition of Transnational Organized Crime	103
1.2 Activities of Organized Crime	105
1.3 The Cost of Organized Crime	106
<b>2. Scenery of Organized Crime in the Central American region</b>	109
2.1 Homicides in Central America	109
2.2 The end of the Central American Warehouse	110
2.2.1 Drug Trafficking	113
2.2.2 Juvenile Gangs	116
2.2.3 Money Laundering	118
2.2.4 Trafficking of persons	119
2.2.5 Illicit Arms Trafficking	121
2.3 New trends of Organized Crime in Central America: Challenges for public policy	122
<b>3. Organized Crime in Central America: between authoritarian coexistence and spread democracy</b>	125
3.1 Security, threats and governance	128
<b>4. What has been built in the regional level</b>	131
4.1 The fight against Organized Crime appears and becomes consolidated in the regional agenda	131
4.2 After September 11, 2001	133
4.3 Relevance of the fight against Organized Crime in the regional agenda, as of the five-year period 2005-2010	135
<b>5. Regional Vision: Looking to the Future</b>	137
5.1 Operational Criteria and Objectives	141
5.2 Specific Initiatives in a regional framework	145
5.3 Execution of the strategy	151
<b>Bibliography</b>	155
<b>Annex I</b>	
<b>Technical Note on the development strategy and advocacy of the study</b>	161





# Presentation

**T**ransnationally organized crime and its many links with insecurity and violence suffered by the citizens, has become one of the major afflictions for the peoples of the Central American Isthmus and one of the greatest headaches for its governments.

On one hand, the so-called “common crime”, has increased to alarming proportions in all the countries and attacks persons, families, communities and their property, in their neighborhoods and villages, on the ways to and from their work places or productive activities, and in their communities; it has reached in some cities and countries, high levels of danger and violent deaths considered to be one of the highest in the world.

On the other hand, the activities of organized crime have increased notably throughout the Isthmus. After the original schemes of drug traffic, the trans-border illegal operations have diversified to other illicit activities that go from the trafficking of persons to smuggling of all types –including cultural goods, passing through the traffic of weapons. There are symptoms that, beyond our obvious geographic position between the most important and extensive zone of the production of coca in South America and the largest consumption market in North America, the fighting plans against these criminal gangs in Colombia and Mexico have contributed to such an increase, that not only seems to be unstoppable, but which in order to guarantee and extend their spaces of impunity, have involved penetration and cooptation of public institutions, cooptation of the population and territorial control. In some areas and countries of the Isthmus they have built true structures that are parallel to the State, becoming locally in real authorities and substituting the legitimate institutions.

The psychological cost is devastating for the Central American societies because, in addition to the objective risks of this daily violence and insecurity looming over the people and increase a general feeling of defenselessness, the fear and despair –that are subjective- become greater. The economic costs at all

levels are equally high, both in personal, family and community terms, as well as for the productive sectors: just to mention a symptom in several countries, the private police enterprises exceed more than twice the number of policemen and military . And the evidence of illicit actions coming precisely from these private watchmen is also increasing.

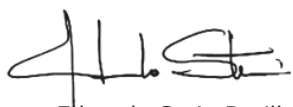
The political cost is also very high for the governments that do not achieve to give specific, convincing and efficient answers to the population before this scourge. But we are also facing a growing disappointment and extreme frustration of the population for our democratic systems and the political parties, resulting in a rebirth in the citizens' horizon the hope that only authoritarian options –of any sign- can solve these problems.

That is why citizen insecurity is identified by the population in most countries of the Central American Isthmus as the major national problem, next to economic problems but at the same time it becomes the main claim to the authorities, demanding effective solutions that never materialize. Linked to the serious threat posed by organized crime it has equally become one of the main and more complicated challenges for the stability of the Central American societies and their governments, and, in some cases, it is also a threat for democratic governance.

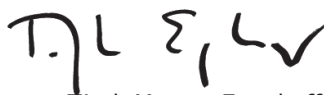
Despite the various efforts made by each government in each one of the countries, the way the transnational organized criminal networks function (with their enormous economic and technological resources, and using all the advantages that globalization provides, but operating regionally outside the Law), *demands typically regional efforts for which the region is not prepared in its legislation, in its resources and its operational capacity, or its institutions.* The governments of the countries of the region are trying to overcome those deficits and present the battle regionally, in proper coordination with their national efforts.

In that perspective, the Central American Network of Think Tanks and Advocacy, laRED decided to contribute this study on "*Security and Transnational Organized Crime in Central America*", in the modality of a *Policy Paper* in order to contribute with the installed capacity of its member institutions throughout the Isthmus, with analyses and proposals for decision makers, both public and private. The objective of the *Policy Paper* is to provide inputs for the analysis of transnational Organized Crime, generating guidelines that may contribute with the regional policy of Central American democratic security, covering areas of prevention, prosecution of crimes, rehabilitation and social reinsertion. This way it is intended to increase the levels of security and with it, contribute to the economic and social development of the Central American countries.

The member Institutions of laRED wish to make evident once more, the decided support of the Konrad Adenauer Foundation that, beyond its financial support, has accompanied not only these tasks, but also other elements in the agenda of laRED, with its methodological and conceptual contributions, with its analysis and elements of prospection that the member institutions appreciate and value.



Eduardo Stein Barillas  
Coordinator of laRED



Tjark Marten Egenhoff  
Representative of the Konrad  
Adenauer Foundation for Guatemala,  
Honduras and El Salvador



## Executive Summary

Citizen insecurity is identified by the population in most countries of the Central American Isthmus as the major national problem, next to economic problems. Together with the serious threat of organized crime, it has also become one of the main and more complicated challenges for the stability of the Central American societies and their governments, and in some cases, it is a threat to democratic governance.

In spite of the various efforts made by each government in each one of the countries, the modalities in which transnational organized criminal networks operate (with their enormous economic and technological resources, and taking advantage of all the possibilities of globalization, but operating regionally outside the law), it requires typically regional efforts for which the region is neither prepared in its legislation, nor in resources and operative capacity, and in its institutions. The Governments of the countries in the region are trying to overcome such deficits and fight back regionally, with the coordination of their national efforts.

This paper intends to be a contribution of the Central American Network of Think Tanks and Advocacy (IaRED), in the form of a "Policy Paper",

- It contributes some inputs for an analysis of the transnational Organized Crime, yielding some guidelines that can contribute to the regional policy on Central American democratic security, covering areas of prevention, prosecution of crimes, rehabilitation and social reinsertion.
- It follows in concept, the United Nations definition of Organized Crime and gathers the Status of the problems in Central America, not only at the level of a diagnosis, but also from what has been achieved in the process of Regional Integration.
- On the basis of more recent studies, in global terms, Central America *is no longer just the corridor or temporary warehouse of drugs*, to become a **huge service station** for unlawful deeds beyond drug traffic.
- The organized crime entities have a need for the population and count on them for their corridors of illegality, and with the economic and financial structures for laundering their profits.

- For the USA and Europe, Organized Crime is a **security** problem. For us it is in addition, a problem of **governance**. In particular, drug trafficking has created some structures that are parallel to the State, substituting for what the State, the Economy and the traditional markets cannot give. Thus they penetrate public and private institutions with different degrees of depth, depending on each country, as well as electoral systems in order to secure the control of territories and processes.

It is departing from the above, that fundamental approaches are summarized *from Central America*, with successful references, both from the Isthmus and from other countries. The paper poses some guidelines or public policies and makes proposals for some regional courses of action that must necessarily be mingled with national and local efforts in each country, both on the part of governments and the powers of the State, together with the organized civil society.

From the course of the paper some elements come out for the governments and for the Central American societies, which become starting points to lay the foundations for the promotion of policies and regional accords, in order to be able to face with some degree of success these colossal challenges that are putting at risk the democratic health of our societies and of our government systems. Although they may be too obvious, it is worth to summarize them again.

- a. No country can *confront singlehandedly* this serious and complex agenda planned by typically trans-border and transnational networks. Regional policies are necessary together with firm, operational, concrete, practical and sustainable regional agreements.
- b. No government can undertake these challenges without the intervention of the *organized civil society*, the media and the international community, all of them committed to coordinate their efforts as best they can.
- c. The efficient approach to such complex problem cannot be circumscribed to the specialized issues of public security (and the actions of the Police and the Army). It is necessary to *fully incorporate a strengthening of the justice systems in their broadest spectrum, so that it departs among others, from the legislation, from the various institutions involved, fully trained human resource and with the necessary financial resources*.
- d. In addition, wider institutional and programmatic efforts are needed on basic issues of *integral development* to improve the quality of life of the population, their access to services and decent employment

- e. Central America, despite some ongoing initiatives, still lacks the necessary legislation in the national levels and its *ratification in the regional* level in order to successfully fight back.
- f. It also lacks *adequate regional institutions* both on specific security issues and on other subject issues related to the regional integration that are indispensable.

## ¿What does all of it imply?

Looking to the immediate future and beyond, to the integral development of its societies in the medium and long term, the Central American region needs to have a SYSTEMIC AND INTEGRAL APPROACH on this issue, which implies:

- Its ***own understanding of how*** serious are the challenges it is facing **as a region**, on the issue of organized crime and thus be able to better coordinate the local and national efforts promoted by each country (up to now we have always depended upon what comes from abroad regarding the definition and nomenclature of our problems, the analyses, emphasis in the agendas and the ingredients of the courses of action).
- It also needs a ***shared vision*** of what it **can accomplish** as a region in the effort to guarantee the security of its societies in confronting organized crime. And be able to better negotiate and coordinate ***from its own needs***, with third countries and regions, the policies, plans, programs and actions that need to be accorded among the Central American governments and societies, and between Central America and its neighbors. The Alliance for Sustainable Development, with its lights and shadows, is an experience to be taken into account.
- It also implies the establishment of ***regional public policies***, which at the same time means to negotiate and accomplish **NATIONAL AND REGIONAL accords that cannot be taken back with each change of government**, regardless of who wins the elections. That is, **State Policies**, with an *accumulated construction* between presidential periods, with institutions that are present, with a will, technical capacity and resources (very few countries have long term security policies that do not end with a presidential mandate and that are not dismantled by the following ruler, but rather that continue and are improved by successive administrations).
- It also implies solving the apparent contradiction (and accomplishing a *complex balance*) between **short term measures** to face the *urgent and immediate needs* for which the population **demand results** in containing crime and violence against citizens, on one hand, and **medium and long term measures** necessary for strengthening and for the legal and institutional modernization required.

- It all demands a *concerted effort among all the State powers*, and between political *forces*, beyond their particular interests. It also demands to increase the levels of inter-institutional coordination within each country, and in the regional level.
- It also demands to take care of FISCAL MONITORING and PUBLIC INVESTMENT on issues of **development** and on issues of **security and justice**.

### Therefore, it implies

- **Having institutions** with the capacity, dexterity, financing, efficiency, supervision and transparency, **in accordance with the challenges we are confronting**.
- It implies recovering the role of the STATE not only in directing and coordinating these efforts, but also in other areas of authority, promotion and arbitration. A State that is capable of *identifying and dismantling the **parallel structures** that have been created by the drug traffickers*, and
- The involvement of the whole society. A society that from the local environment up to the regional sphere can inform, watch, denounce, propose, contribute and become involved, give and audit.

### Concrete proposals

The member Institutions of LaRed respectfully suggest to identify **a few concrete REGIONAL working areas**, where the Central American Governments can test their decision, their political will and their technical and institutional capacity to advance specifically in their attention to this difficult agenda. Areas which at the same time make it possible to achieve concrete and immediate results and lay down the foundations of new capacities for the future. Areas in which successful results have already been accomplished, and which can be multiplied and increased with a greater focus and strength. Identify areas where the local and national efforts can be intertwined with the **regional dimension**.

#### 1. TRANSPARENCY

- A) Strengthen the Policies and Programs against Money Laundering (follow the route of the resources), for instance in the effective coordination of the Bank Superintendence.
- B) Rethink the scope and operation of the comptroller entities (those who make ex-post audits) to strengthen transparency processes in the systems of public acquisitions.



## 2. FIGHT AGAINST CORRUPTION AND IMPUNITY. STRENGTHENING THE JUSTICE SYSTEMS [IMPUNITY is not the exclusive responsibility of the police, but rather of the JUSTICE system].

- A) Develop a regional system of preventive criminal information for the region.
- B) Strengthen the capacity for CRIMINAL INVESTIGATION. It is important to develop an International Support Program such as that of CICIG in Guatemala, for the three countries of the Northern Triangle that will strengthen the capacity of the Attorneys General. These three instances in the fight against impunity should be coordinated in the regional level in order to confront the regional dimension of Organized Crime. The control of these instances must be defined and executed by uninterested parties.

## 3. EFFECTIVENESS OF REGIONAL SECURITY INSTITUTIONS

- A) According to the challenges herein raised, it is absolutely necessary to have a regional specialized entity for regional security in the frame of SICA that may effectively coordinate national efforts in Central America. One coordinating office for technical information in the Secretariat General is not enough. It is necessary to have a regional specialized entity to act as a liaison and provide services for the concerned national authorities.
- B) It is also indispensable to have **an early warning mechanism** so that it may timely act in the national and regional levels in the fight against Organized Crime.

## 4. PREVENTION POLICY

Historically this has been the most neglected policy. Juvenile violence and the gangs (maras) were preventable with a medium and long term vision. We did not prepare to receive them, take them in and integrate them. What prevention requires the most is COORDINATION among state institutions: Governance, health education, culture and the Municipalities. It doesn't need as much resources as criminal prosecution. [It should be considered that in C.A., the Governance/Interior Ministries ALL had a Vice-Ministry of PREVENTION].

## 5. EFFECTIVE WEAPONS CONTROL

In modern legislations, those that are concrete, articulate in the regional level should be supplemented with their effective application, including regulations and sanctions. Also, a special priority should be placed on the issue of traffic of arms and the necessary arrangements ought to be

made with the countries of origin, which to a large extent, are responsible for making arms control a reality.

So, added to the national actions that are necessary for arms control, and the execution of the agreements by the Central American governments, launched by the Central American Program for Control of Small and Light Arms (CASAC), in the frame of the Secretariat General for Integration (SICA), it is indispensable to promote debates and agreement points with the manufacturing and selling countries in order to limit the illegal traffic of weapons to the region.

# Introduction

**F**rom the globalization process, a series of transformations has emerged in the area of international relations, which has resulted in a greater development of technology, a greater openness of the borders, an increase in the flows of trade and investments, together with the expansion of democracy. Also, the role of the countries has been reconsidered, their territorial permeability through the borders and the increasingly diminishing barriers between the areas of the foreign and domestic politics. However, these transformations unfortunately have not been accompanied by a strengthening of the institutions that must protect the borders.

Following this series of transformations, new threats to security have emerged. While many of them were already a cause for concern internally in the countries, they have evolved and acquired a transnational level, especially the activities linked to Organized Crime.

The magnitude reached by violence and its transnational nature yields the fact that no country can deal with this reality alone. Inter-regional and international coordination mechanisms are required, to favor an effective collaboration in the different areas. Organized Crime is a phenomenon that every day becomes more dynamic, with a rapid increase in its level of danger, multiplying its action capacity and therefore, the damage it does to society.

The advance in penetration of Organized Crime in the Central American countries puts the region in front of a major threat and before a long distance crisis. The leeway for each Central American State has diminished. Therefore, each country must accept the fact that Organized Crime is not a threat that can be addressed in a separate and isolated manner.

This inevitably demands the adoption of regional measures and advancing in the construction of an order based on effective multilateralism as a beneficial strategic objective for all the countries in the Central American Isthmus. Regional actions will give strength to the individual capacities; and at the same time they will facilitate the articulation of the region with the measures taken in the international level against Organized Crime.

It is in order to contribute to the regional actions, that we have drafted this *policy paper*. It is divided into five sections. The first section defines what Organized Crime is, its activities and costs for current societies. The second section deals in a brief and schematic way with the scenery of the Central American situation in relation to the penetration of Organized Crime, the increase of homicides and the substantial change of a region deemed as the “warehouse” or the passageway, to a more active and dynamic participation throughout the operational chain of the activities of Organized Crime, and how these new trends defy all the countries of the Central American Isthmus.

The third section is deemed as vital since it tells how Organized Crime is a threat to governance and the democratic stability of the region. How the coexistence of the activities of Organized Crime with emerging democratic processes has been a broth for the expansion of the latter, thus reducing to unsuspected levels the quality of life of all Central Americans.

In the fourth section a count is presented of the accords and actions that the Central American countries have subscribed as a region; thus recognizing that the measures to be taken are not coming from a zero basis but on the contrary, there is a whole regional baggage that must be valued and assessed to implement the measures that can effectively reduce the levels of impact for the actions of Organized Crime in Central America in order to recover peace and a sound coexistence in order to take care of the vital issues of development.

In the last section a regional vision is presented, with a view to the future, from the perspective of the laRed members, and a series of proposals on the approach of concrete actions with a multi-sector and articulate view in a regional level, in order to effectively reduce the impact of Organized Crime on the Central American societies.

# 1 Organized Crime as a threat

**A**s a starting point, in order to understand the phenomenon of Organized Crime in Central America, a series of factors affecting the whole region must be mentioned, regardless of the shades or differences among the countries.

In the first place, Central America is as a whole, immersed in drug trafficking geopolitics. The region is located between the main producing zone and the main consumer of drugs in the American continent.

The second factor is made up by the activities of the juvenile gangs and the "maras"; which are linked to extortion, kidnapping, detail sales, etc., and that in recent years have attempted to control spaces or territories, a phenomenon that becomes of special importance in the three countries of northern Central America. To these factors a third one must be added, the fact that in most countries of the region, the Rule of Law is weak and incipient.

And a fourth factor of regional insecurity, which is very important, is the easy access to light weapons, whether because there is an extended market of illegal weapons, or because legislations that regulate access to arms are quite permissive.

That is how all these factors in one way or another, have contributed to Central America becoming a point of transfer for drugs and a refuge for organizations conducting networks of prostitution, trafficking of immigrants, counterfeiting, diversion of goods and other criminal activities with a minimum State interference.

The region is being flooded by enormous amounts of money from drug trafficking that are introduced in the financial system and provide the means to try to corrupt officials, the police and members of the armies. The weak institutional structures are prevented from investigating and acting legally, which is translated into impunity. To this situation, the increasing incursion of persons associated with trafficking in the political system must be added, with their presence already being felt, for instance, in local or national areas of the countries' political system. All of this contributes to slow down the progress of adequate policies and juridical frames to combat Organized Crime in its different expressions.

The criminal organizations seek to take advantage of the social-political-economic vulnerabilities of the weak States<sup>1</sup>. The legal vacuums, the lack of state capacity, corruption, the existence of a large informal economic sector and large sectors of society with no access to formal economy are gaps in the social and political cohesion occupied and then magnified by Organized Crime.

Insecurity in the Central American society is linked to the weaknesses of the State. The non-state illegal actors have the capacity to become effective threats for the state, with the State weakness being a condition of insecurity that affects it and its population, and that goes across its borders. Thus the growing concern about the “lawless spaces” that have been repeatedly mentioned both at the Presidents’ meetings and at the Summits of Defense Ministers of the Americas.

Therefore, with the purpose of promoting greater levels of governance in terms of security, at the Special conference on Security of the Organization of American States (OAS), held in Mexico, in October 2003, the security agenda for the hemisphere was defined as a response to what is happening in the American continent.

The Declaration on Security in the Americas (2003), provides a large list of phenomena that were considered to be “threats”, which were divided into categories. On one hand, the phenomena of a traditional nature, relevant during the Cold War, and on the other, the “novel” phenomena which posed challenges, not only in terms of the use of the armed forces, but also in economic, political, environmental and social terms, among others. The latter ones were deemed as new threats, emerging threats or non-traditional threats.

On its part, Central America also defined its priorities on issues of security. In the Action Plan and Priorities for Democratic Security in the Region (2006) the following is highlighted:

*“The Central American region is considered by the actors of emerging threats, as an important strategic area, as a potential scenario for actions of organized crime, such as drug trafficking, gangs, proliferation of arms, corruption, illegal trafficking, kidnappings, bank robberies, cattle, vehicles; trafficking of persons and other related activities.”*

The analyses undertaken in the region (Cuadra: 2004; Aguilera: 1991; Guerra: 2003; Matul: 2003 and Urcuyo: 2008) coincide in pointing out that among the new threats to security in Central America, in the major expressions, those linked to the trafficking of persons, drug trafficking, terrorism, illegal trade of weapons; money laundering and corruption can be identified.

---

1 These are the states with little capacity to apply public policies, a scarce social and political cohesion, little social and economic development as well as territorial centrality in the sense of physical and institutional presence of the State throughout the territory.

Concern on security issues and, especially those that have to do with the security of the United States, have also been present in the different analyses made at decision-making centers or academic centers specialized on this issue. For instance both in the Strategic Plan on issues of foreign policy, published by the Department of State of the United States for the fiscal period 2007-2012; as well as in reports such as that of the Center for Inter-American Studies of the University of Laval, Canada (Mace and Durepos 2007); the Institute of Strategic Studies of the U.S. Army War College; the Institute of Diplomatic Studies of Georgetown University, and the Council on Foreign Relation, have stressed the relevance of the region on the issue of new threats.

On another hand, the Central American nations, in spite of having developed several regional cooperation initiatives and joint training programs to fight the new threats for security, cannot repress the geopolitical vulnerability for organized crime in a region with strong social problems and a weak Rule of Law.

## 1.1 Definition of Transnational Organized Crime

The Transnational Organized Crime or Transnational Organized Delinquency is difficult to investigate, address and study, even in small societies such as those of Central America, due to a series of factors, among them:

- i) The absence of a finished method to address in an appropriate and full manner a phenomenon that operates in secrecy and which disguises its operations in various ways;
- ii) There are serious information problems, resulting in data not being real: a large number of things happen and are not reported. In addition, in Central America, the availability of information is quite reduced, each country has a different system of recording the criminal acts, they are named in different ways, and when the name changes, they do it without giving notice;
- iii) Each country identifies its own threats and has a certain approach on how to address the problem;
- iv) There is no simple definition of Organized Crime that is accepted by the academic community;
- v) There is no consensus on all the manifestations in the category of what may be considered to be Organized Crime or Organized Delinquency.

In spite of the difficulties around the study of the subject issue, this policy paper has been put together with the information that could be collected directly or indirectly, through official sources of the government, international organizations, social scientists and specialists on the subject, as well as the inputs given by the think tanks members of IaRED, seeking to preserve an

objective, realistic and scientific nature throughout its drafting and attempting somehow to offer a series of ideas that may serve as an input for a process of analysis and discussion that may contribute to making regional public policies that are more accurate to deal with the incidence of Organized Crime in Central America.

For that purpose, it has been deemed important to establish what is understood when speaking of Organized Crime or Organized Delinquency. In this respect, there are several definitions, some of them coincide and other are divergent in a significant way, because there is no single position either in the doctrine or in law with respect to both concepts. To this, we must add the absence of a single definition that may be applicable to all the countries and a uniform view of the crime. This is because each State has its own definition of what it considers to be a crime and what is in its criminal code.

In view of the existing coincidences and divergences, and in order to avoid getting into dissertations and doctrine conflicts regarding the concept, in this *policy paper* the terms Transnational Organized Crime and Transnational Organized Delinquency will be used as synonyms. Also, the pragmatic definition proposed by the United Nations Convention against Transnational Organized Delinquency, known as the "Palermo Convention" will be taken as a basis, as the legal frame for the international combat of organized crimes, which conceives an Organized Delinquent Group as:

*"a structured group of three or more persons existing for a certain period of time and which acts in concert with the purpose of committing one or more serious crimes or crimes typified under this Convention seeking to obtain directly or indirectly, an economic benefit or other benefit of a material nature"* (United Nations: 2000)<sup>2</sup>.

Alfonso Navas, in his article "*Scope and economic implications of international Organized Crime in Costa Rica: proposals for the adoption of public policies*"(2007), points out that the Palermo Convention mentions six phenomena with respect to this delinquent figure: i) the agreement of two or more persons to commit in a structured manner, crimes punished with a prison term of at least four years (serious crime); ii) that they be directly or indirectly related to obtaining an economic benefit or another benefit of a material nature; iii) the development of criminal activity in geographical areas that belong to several States; iv) the legitimization of capitals that come from such crimes; v) corruption of public officials; and, vi) the obstruction of justice.

---

2 Article 2, section a) of the mentioned Convention, approved by the member States in 2002, and that entered into force on September 29, 2003.



Finally it is important to mention that Organized Crime, due to its evolution and improvement, today has a strong internal cohesion with high degrees of specialization and sophistication. It must be stressed that Organized Crime is not ideological and does not seek political power as such; what it seeks is to have an influence on the decisions of State agents, independently from the ideology they show.

Organized Crime does not only emerge and consolidates itself, but at the same time works to impose its rules on society, forming alliances with leaderships that serve their purposes, and even sponsors political movements that will fight for their interests.

Organized Crime is not satisfied with just obtaining large amounts of money, but they need political power to control governmental decisions and modify the legislation, surrounding themselves with an environment that will enable them to commit crimes with fewer risks.

## 1.2 Activities of Organized Crime

As mentioned earlier, Organized Crime is above all, an illegal activity, whose determining characteristic is the permanent association of persons to generate profits illegally. Just as in the legal sector, the operators of Organized Crime organize themselves in such a way that they operate with counterparts from the same or from different sectors.

Continuing to use as the conceptual frame, the notion of Organized Crime issued by the United Nations, following are the activities defined as part of it:

*“the collective activities of three or more persons, joined by hierarchical links or by a personal relationship, that enable their leaders to obtain benefits or control territories or markets, whether national or foreign through violence, intimidation or corruption, both in the service of collective activities and with the purpose of becoming inserted in the legitimate economy, in particular through:*

- a) The illicit traffic of drugs or psychotropic substances and money laundering<sup>3</sup>,*
- b) The trafficking of persons<sup>4</sup>,*
- c) Counterfeiting currency<sup>5</sup>,*

---

3 Exactly as defined in the United Nations Convention against the Illicit Trafficking of drugs and Psychotropic Substances of 1998;

4 Exactly as defined in the Covenant for repression of the trafficking of persons and the alien prostitution of 1949;

5 Exactly as defined in the International Covenant for the suppression of counterfeiting Currency of 1929;

- d) *Illicit trafficking or stealing cultural objects*<sup>6</sup>,
- e) *Stealing nuclear material and its abuse in detriment of the population*<sup>7</sup>,
- f) *Terrorist acts*,
- g) *Illicit traffic or stealing weapons and explosive materials or devices*;
- h) *Illicit traffic or stealing automotive vehicles*;
- i) *The corruption of public officials*” (Resa: 2003)

### 1.3 The Cost of Organized Crime

The impact of Organized Crime is closely related to the costs of violence, which are divided into direct costs and indirect costs. The *direct costs* of violence are linked to the value of the goods and services used in the prevention of violence, the treatment of the victims and the capture and punishment to the perpetrators. This includes the expenditures in the police and judicial systems, expenditures in medical treatments, psychological therapy for the victims, housing and social services. The *indirect costs* are linked to the human pain and suffering, the loss of the quality of life. They are circumscribed, among others to impacts in health, such as a greater morbidity, greater mortality due to homicides, alcohol and drug abuse and depression symptoms.

Organized Crime and the violence it generates, produces different kinds of damages on the individuals, on public health, the communities, businesses, institutions, on the State and on democracy. But above all, the greatest impact of Organized Crime continues and will continue to be on the persons.

The violence that Organized Crime raises, attempts in a direct and dramatic way, against the life of men and women, making them its victims, or indirectly, robbing them of the possibility to build societies free of fear. An area where the impact of violence is reflected is the area of *public health*, for instance, expressed in diseases that expand as a result of the action or Organized Crime, which finds a potent precursor in the use of intravenous drugs, such as cocaine and heroine and, in a lower percentage, HIV-AIDS.

Organized Crime causes damage to the *communities*, where the element of intimidation is especially significant and violence increases hand in hand with the local mafias and the “*war lords*” becoming evident in the trafficking of light weapons and in social phenomena such as that of the “*maras*”, which is currently one of the major threats to internal peace of the countries in the northern part of Central America.

---

6 Exactly as defined in the Convention on the measures that should be adopted to prohibit and prevent the illicit importation, export and transfer of cultural goods of 1970 and the Convention on stolen or legally exported cultural goods of 1995 of the International Institute for the Unification of Private Law of the United Nations for Education, Science and Culture;

7 Exactly as defined in the Convention for the physical protection of nuclear materials of 1980;

Also, Organized Crime has a high impact on *businesses*. Some crimes such as piracy and fraud have an impact on legitimate businesses, preventing a healthy and loyal competition. The *institutions* become affected when the corruption levels increase with Organized Crime seeking to influence on their decisions.

On another hand, the State is forced to allocate increasingly greater percentages of public resources to combat the problems of insecurity or to alleviate its effects, or to take control of the areas where the drug lords operate.

All of the above makes at the same time for Organized Crime to have a great impact on democracy. The more it grows in a country, so increases the apprehension of the citizens, opening spaces for tough measures supported by the population, and when they do not produce the expected results, the citizens' suspicion increases with respect to the capacity of its rulers. On the other hand, Organized Crime becomes inserted in the search for political advocacy, for example, by way of financing political campaigns, which affects the legitimacy of democratic processes, and increases the citizens' distrust in the political actors of their respective country.

Definitely, the Central American countries cannot ignore the high cost that violence, crime and their related activities have, over democracy and the human rights of its citizens. Regarding direct costs, the data published by the National Council of Public Security in El Salvador point out, for example, that violence had a total cost of US \$6,506 million, equivalent to 7.7% of the regional GNP of the Central American isthmus, with El Salvador being the country most affected, with a cost near 11% of the GNP, followed by Honduras and Nicaragua (around 10%), by Guatemala (near 8%) and more distant, Costa Rica (less than 4%). (Acevedo: 2008).

As an example, the expenditures in administration and public security in El Salvador are very high. They do not only account for a high amount in millions of dollars, but have not stopped growing during the whole second half of the last decade. Between 2005 and 2009, those expenditures went from US\$387,6 million to US\$550,1 million. In 2010, that amount grew to US\$564,5 million, and in the projected budget for 2011 it is foreseen that it will increase to US\$622,6 million dollars (See Table 1).

**Table 1**  
**Expenditures in the Administration of**  
**de Justice and Security in El Salvador**  
**(2005-2011)**  
**(Millions of US\$)**

Concept	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011**
National Council of the Judiciary	3,9	4,0	4,4	4,4	5,0	5,4	5,4
Judicial Organization	133,6	155,2	166,3	178,5	177,4	193,2	223,1
General Attorney of the Republic	19,6	21,4	29,1	37,7	41,3	34,4	33,9
Attorney General's Office	16,8	16,4	18,3	17,9	19,5	18,1	18,2
Counsel for the Defense of Human Rights	3,9	4,3	4,2	5,6	6,3	6,5	6,8
Branch of Governance 1/	209,3	221,5	42,2	14,1	15,0	15,9	15,5
Branch of Public Security and Justice	---	---	205,2	313,9	281,6	290,3	315,7
General Transfers of the State	0,5	4,0	4,0	4,0	4,0	1,0	4,0
<b>Total</b>	<b>387,6</b>	<b>426,8</b>	<b>473,7</b>	<b>576,1</b>	<b>550,1</b>	<b>564,7</b>	<b>622,6</b>
% of the GNP	2,3	2,3	2,3	2,6	2,6	2,6	2,7

1/ For years 2005 and 2006 it includes the expenditures for justice and public security

\* The data for 2020 correspond to the voted budget

\*\* The data for 2011 correspond to the projected budget.

Source: Data based on Messages of the projected budget for 2010 and 2011, Report of Financial Management 2009 and Analysis of the Expenditures by Management Areas 2010.

Likewise, as an example, a study of the United Nations Development Programme (UNDP) of 2006, *Economic Cost of Violence in Guatemala*, points out that the enterprises of that country spend around US\$3,039 millions of dollars in private security. The same study estimates the economic impact of violence and delinquency in 2006 at US\$2,400 millions, which was equivalent to 7,3% of the country's GNP. The greatest impact refers to the losses associated to the health of persons, for an amount of US\$899 million (2,8% del PIB), and in lost production for an amount of US\$484 million (1,5% of the GNP).

The XLV Entrepreneurial Survey in Guatemala, undertaken by the Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) (April 2010), indicates that 11% of the total operational costs of enterprises in the formal economy are allocated for paying private security to protect themselves from delinquent activities, and represent a flow of money used in an inefficient manner when the funds are not reinvested in new projects to increase production. This also impacts the perception of a greater country risk for those who may be interested in investing in Guatemala, because insecurity might reduce the expected profitability of the investors, which could have been greater with a better climate of security at a lower cost.

## 2 Scenery of Organized Crime in the Central American region

There is a great concern in Central America for the threat of Organized Crime, its impact and the costs it generates. To place the seriousness of the situation in context, it is deemed necessary to place the magnitude of this phenomenon and its evolution in the Central American region.

### 2.1 Homicides in Central America

The increase of homicides is a cause for great alarm in Central America. According to the UNDP<sup>8</sup>, Central America is the most violent region in the planet, with an average rate of 33.5 homicides for every 100 thousand inhabitants for the year 2008. It indicates that violence took the life of nearly 79,000 Central Americans during the period 2003-2008, and three countries (El Salvador, Guatemala and Honduras) appear among those with the highest criminal rate in the Latin American region.

In 2008 the most serious situation was that of Honduras, 58 homicides for every 100 thousand inhabitants (see Table 2), surpassing El Salvador, which went from 65 homicides for every 100 thousand inhabitants in 2006 to 58 homicides in 2008. Even so, the situation in El Salvador is extremely serious. According to the records of the Institute of Legal Medicine of that country, the number went up again to 71.9 for every 100 thousand inhabitants in 2009.

Regarding Honduras, the National Commissioner for Human Rights (CONADEH) reported that deaths for violent causes in Honduras surpass the world homicides rate. During the period 2005-2009 the homicide rate went from 37 for |100 thousand inhabitants to 66.8 per 100 thousand inhabitants<sup>9</sup>. They point to the fact that the world rate is of 8,8 per 100 thousand inhabitants, while the average in the Latin American level is of 18 per 100 thousand inhabitants, according to the ranges managed by the World Health Organization and the pan American Health Organization.

Guatemala follows, with 48 homicides for every 100 thousand inhabitants in 2008 (see Table 2). These three countries have homicide rates between three

8 Report of Human Development in Central America 2009-2010

9 Report of CONADEH: "Public security: A priority in the national agenda"

and six times higher than their neighbors south of the region. Nicaragua, Costa Rica and Panama record lower numbers of homicides than their neighbors to the north (see Table 2), but even so, the situation is deemed to be serious, although to a lesser extent than for their other Central American neighbors.

In the case of Panama, according to the Citizens’ security Observatory, sponsored by the Chamber of Commerce, Industries and Agriculture and the United Nations Development Programme (UNDP), it went from 364 homicides in 2005 to 818 in 2009, which makes it into the nation of the isthmus with the largest increase in crime, although its average is lower than that of the countries in the Northern Triangle.

**Table 2**  
**Central America: Homicides per 100 thousand inhabitants by country 2006-2008**

Country	2006	2007	2008
Costa Rica	8	8	11
El Salvador	65	57	52
Guatemala	47	45	48
Honduras	46	50	58
Nicaragua	13	13	13
Panamá	11	13	19

NOTE: The numbers are not strictly comparable between countries, because they come from different types of sources:

Costa Rica: Yearbook of Judicial Statistics. Judiciary, Department of Planning, Statistics Section  
El Salvador: Institute of Legal Medicine (data from 2000 to 2004) and Homicides Desk (data of 2005 to 2008), adjusted by the population census of 2007.

Guatemala: National Civil Police (PNC).

Honduras: Directorate General of Criminal Investigation (2002-2004) and National Observatory of Violence (2005-2008), based on data of the National Police.

Nicaragua: Statistical Yearbook of the National Police.

Panama: Integrated System of criminal statistics (SIEC), based on information provided by the Unit of Criminal Statistics analysis of the Directorate of Judicial Investigation (DIJ).

## 2.2 The end of the Central American Warehouse

For more than three decades, Central America was utilized as a “natural” bridge for the flow of activities of organized crime. In that context, the countries of the region, also became an appropriate site for the storage of goods that were illegally marketed. This study departs from the hypothesis that the image of a “bridge” or a “warehouse” is no longer sufficient to express the development of organized crime in Central America over the last few years. This means that the activities of organized crime have evolved in such a way that they surpass the idea that the region is a “bridge” or a “warehouse”. This situation keeps growing since it is an area where the lack of economic opportunities prevails together with the incapacity to reduce inequalities and poverty.

Migration is a reflecting mirror of the seriousness caused by the lack of economic opportunities for an important part of the Central American population. The flow of persons who cross the borders has undergone an important change. The political-type migration has been replaced by movements owing to economic factors (Ribando: 2007). This has an impact for example, on the risk level for the trafficking of persons, the participation of persons as a means of transportation for drugs to the United States or, their choosing in their own country to be part of the businesses linked to Organized Crime.

During the period 2000-2005 the number of persons who illegally crossed the border of the United States with Mexico tripled. This, in addition, places the southern border of Mexico with Guatemala within the priorities for action on this issue. There is an increase in the *illegal flow of persons* towards the United States through Mexico. For example, in 2005, the Mexican authorities reported 240,269 incidents of arrested migrants and close to 235,297 deportations, which accounts for an increase above the 24,000 deportations with respect to the previous year (INM: 2005). The deportations, at the same time, worsen the problem of lack of opportunities in their own country, since these persons chose to emigrate precisely due to the absence of opportunities in their country of origin.

On another hand, the *laundering or legitimization of capitals*, which is an important part of the activities of Organized Crime, can no longer be seen in an isolated manner. On the contrary, the illegal flow of money across borders is part of a set of larger activities that mix together actors from North, Central and South America. The way or channel, through which the laundering networks become active, is fed by an ample universe of actors that are located between the north and the south of the continent, including professional actors who see it as an easy way to obtain income to keep their luxury lifestyles.

New groups of actors are smoothly entering the business of money laundering and related activities; bringing in new challenges and new ways to operate in the illicit traffic. As a result, this situation leads to a permanent search and improvement of the resources and realignments within the world of illicit traffic. Among the most important elements in this new geography of Organized Crime and their support and trade networks, is the growing strength of the Mexican organizations and the weakening and fragmentation of the Colombian structures. In this context, the figures leading the process of illicit trade are less important than the networks.

The cumulative expenditures of the cartels underline the importance of the remittances for the machinery of these groups to remain in operation. Analyses of the United States Government revealed that one single Mexican group, the Gulf Cartel, paid close to US\$2,5 million per week only in bribes and contraband. In addition, between US\$30 million to US \$50 million per month were spent in places of vital importance such as Nuevo Laredo, Matamoros and Reynosa (Farah: 2010).

If to all of that, we add the global action of the Juarez, el Golfo, Sinaloa cartels and other minor groups such as the Zetas and la Familia Michoacán, it is possible to say that nearly 60% of the cocaine that enters the United States does it through such groups. The movements of capital reported surpass the US\$250 million per month. That is, more than US\$3 billion per year and close to US\$2 billion in payments and bribes (Maertens and de Andres: 2009).

The shipments of currency smuggling, although important in the global operations of organized groups, are not necessarily the main means for the illegal mobilization of capitals. Many other organizations take advantage of the dollarized economies such as Ecuador, El Salvador and Panama. For example, they usufruct the Free Zone of Colón or in El Salvador, they utilize the rapid growth of its banking system. New mechanisms for the electronic transfer of money have opened up new ways for this type of movement of large capitals of the Mexican cartels.

Also, a good part of the legitimization is done through casinos, hotels and other businesses where cash is intensely used. There are no accurate data for the region on the total percentage of capitals being legitimized through these methods. However, several international reports reveal not only the vulnerability, but the increase of these activities in this area. (APG-FATF-GAFI: 2009; KPMG: 2007) the figures used are global and they seldom coincide. For instance, while the different Mexican governments estimate the laundering figures around US\$11 billions per year, the KPMG agency estimates that the figures surpass the US\$24 billions. Other studies estimate that the range of figures is between US\$6 billion and US \$36 billion. (FARAH: 2010).

In short, the illegal flow of goods, persons, capitals and products (weapons, drugs, vehicles, spices and cultural patrimony, among others) does not occur in a linear way. There is no single way in terms of a “place of origin” and a “destination”. The flows tend to be circular, both in goods and in the use of force. The expressions of violence in Mexico and in Central America (Maras and Zetas) show the way in which the Organized Crime is regrouping in a dimension that goes beyond the image of the traditional warehouse with which crime in the region used to be organized. This means new forms of organization, of displacement, control and working networks.

Most of the illegal goods are not always moved with the same architecture and depend upon a varied universe of facilitators who offer the illicit commercial infrastructure. Nevertheless, this does not mean that such groups operate jointly, or that they keep joint working mechanisms. Sometimes, the groups organized for drug trafficking branch out to also control other activities such as the trafficking of persons and extortion.

This dynamism with which Organized Crime regrouping in the region has put an end to the old image of the region being only “the warehouse” or “the bridge” and, has marked the beginning of a more active image of the region in



the various businesses and the violence of Organized Crime on account of the actors they move or help move goods, products, persons and capitals, between the north and south of America.

In fact, although the illicit circulation of flora, fauna, persons, goods and services is not new to the region; what is determinant now is not its growth, but rather the activities that accompany such flows; together with their impact in societies that are still in a transition to democracy.

For the purposes of this *policy paper*, since Organized Crime “assumes the deliberate and lasting involvement of several individuals to carry out a chain of crimes” (UNDP: 2009), 5 niches are addressed that could be classified as the main niches or “foci” of crime where delinquency is currently generated, accumulated and reproduced with more intensity in Central America: i) drug trafficking; ii) juvenile gangs; iii) money laundering; iv) trafficking of persons; and, v) the illicit trafficking of weapons.

### 2.2.1 Drug Trafficking

Central America is located geographically between the main producer of narcotics in the continent, South America, and the major drug market of the world, the United States. In South America, the production of cocaine is estimated in 900 tons (mainly centered in Colombia with 68 thousand hectares, Peru 59,9 thousand hectares and Bolivia with 30,9 thousand hectares planted with cocaine). In the United States, it is estimated that there are around 10 million consumers, with a market, the value of which is around \$34,000 million in 2010 (ONUDD: 2010).

According to data of the National Drug Intelligence Center (NDIC), 88% of the drug consumed in the United States goes through the corridor of Central America-Mexico (ONUDD: 2007) with the region becoming increasingly important in the traffic, especially of cocaine.

Central America along the 90s and the first decade of the 21<sup>st</sup> Century became the main bridge for the drug produced in the south, in its racking towards the United States. However, the pressure exerted by the Colombian Government against the cartels, the guerrillas and paramilitaries, added to the war against drug trafficking currently fought by Mexico against its own cartels, made the importance of the region greater for the cartels of both countries.

The pressure in their traditional countries of operation, added to the institutional weakness, the high rates of corruption and the continuity of large segments of the population living in poverty and extreme poverty in Central America (close to 50%), encouraged the penetration of the cartels in the region, infiltrating the structures of public security and taking large tracts of land where they freely carry out their illicit activities (The State of the Region: 2008).

The presence of the cartels in Central America has generated a series of crimes related to their activity such as money laundering, paid killings, distribution of drugs for the internal market, the expansion of prostitution and trafficking of persons, among many other crimes<sup>10</sup>. Therefore, the impact of drug trafficking in the Central American society is currently greater than the simple fact of being a passageway, but is penetrating the social weave and public institutions, weakening governance and democracy per se. More than just being a natural bridge for drug trafficking, the region is going towards a model that resembles a service station where, in addition to offering passageways, a series of services can be found to facilitate access to the internal market, the utilization of different transportation modes for domestic racking (mainly maritime and surface,) as well services for distribution, intermediation and of course, reckoning.

The volume of seizures ratifies the growing role that Central America is playing as a bridge for drug trafficking. Between 2001 and 2006, the tons of seized cocaine five folded; they went from 15,838 kilos to 71,829 kilos (see Table 3).

Panama stands out as the country with the largest seizures of this drug. The region bordering with Colombia is underdeveloped, with a geography mainly made of virgin forests, which facilitates the racking of drugs through its coasts, air space and by land. In Table 3, the important increases are mainly seen for the seizures accomplished in 2005 (18,134 kilograms) and in 2006 (36,000 kilograms), respectively.

The second country of importance regarding the seizure of cocaine is Costa Rica. Seizures increased in an important way between 2005 and 2006, going from 7,049 to 22,909 kilograms (see Table 3). The main challenge faced by Costa Rica is the penetration of cartels in the fisheries sector. The cartels seek the provision of fuel in the high seas for their speed boats<sup>11</sup>. As to the air route, approximately “seven suspicious airplanes violate daily the air space, without the authorities being able to do anything to prevent it” (UNDP: 2009).

The organization of crime in Costa Rica, as opposed to neighboring countries such as Guatemala or Honduras is not centralized in one or more main actors (cartels). This means, there are no strong organizations (internal or external) that centralize the operations of drug trafficking. What can be noted is a universe of participants of an intermediate or small size that go in different directions, depending upon the type of criminal activity and the type of service offered. The level of organization is not sophisticated and the geographical scope of

---

10 On this issue of the impact of drug trafficking on the rates of violence, homicides and crimes of Organized Crime in Central America, there is information in ONUDD (2007) and in the reports of the Department of State of the United States (2009) on the International Strategy for Control of Narcotics and the Report on Trafficking of Persons.

11 Known as “eduardoños” with three or four high power engines.

their activities is quite limited. This decentralization of activities linked to drug trafficking explains the low impact that some government measures have had to control this activity.

Nicaragua is the third country that stands out for its growing participation in the seizure of cocaine (9,720 kilograms seized in 2006), while the largest amount seized is low in comparison with Panama and Costa Rica. The main route for transit used in Nicaragua is the maritime way, mainly through the Pacific coast. Nevertheless, according to data of the International Board of Drug Control (JIFE) due to the important seizures made in this route, the drug trafficking organizations are operating with greater presence in the Atlantic coast of Nicaragua (a zone where the major seizures were made in 2008).

**Table 3**  
**Central America: Cocaine Seizures**  
**(Bases y salts, including crack-cocaine)**  
**(Kilograms)**  
**2001-2006**

Country	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Costa Rica	1,749	2,955	4,292	4,590	7,049	22,909
El Salvador	31	2,075	2,044	2,710	39	107
Guatemala	4,108	2,934	9,200	4,481	5,085	287
Honduras	717	79	5,649	3,935	473	2,714
Nicaragua	2,718	2,208	1,111	3,703	6,951	9,720
Panamá	2,660	2,588	9,487	7,068	18,314	36,000
<b>Total</b>	<b>15,838</b>	<b>12,847</b>	<b>31,840</b>	<b>27,223</b>	<b>38,156</b>	<b>71,829</b>

Source: UNODC (2008). "World Drug Report 2008".

Available in: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-andanalysis/WDR-2008.html>

On the other hand, from the data available for 2007 and 2008, it can be seen that El Salvador increased its seizures from 107 kilograms of cocaine in 2006 to 4,074 kilograms in 2007, a figure that decreased to 1,354 kilograms in 2008, according to data from JIFE. In Honduras during 2007 4,550 were seized, there are no data for 2008 (JIFE: 2009).

Guatemala, as opposed to the rest of the countries shows between 2001 and 2006 an important reduction in the amounts of cocaine seized (See Table 2). However, in 2007 and 2008, the seizures again increased substantially, although the largest amount was in 2007. Between 2006 and y 2007 it went from 287 kilograms to close to 33,000 kilograms; and , in 2008, although it dropped to almost half when compared to 2007, they were also important amounts, 16,582 kilograms, according to data of the JIFE.

In the case of Guatemala, there is not only the problem of cocaine traffic; in addition, the planting of poppies and the traffic of heroine are significant. In 2008, Guatemala eradicated almost 300 million poppy plants and 10 kilograms of heroine were seized (JIFE: 2009). JIFE points out that the trafficking of opium and heroine has increased, according to Guatemalan authorities, due to the establishment of the Zetas cartel in the country.

In conclusion, Central America continues to be an important traffic zone, although the routes and the methods used for the racking of cocaine have varied, mainly due to greater monitoring activities and seizures.

### *2.2.2 Juvenile Gangs*

The juvenile gangs are a social problem that exists in Central America since at least the 60s, although their characteristics underwent a significant change during the 90s. When Central American youths who had migrated to the United States during the 80s, in the 90s began to come back (often deported) the juvenile gangs of the three countries in northern Central America began to adopt the style and the names of the gangs in Los Angeles. (WOLA: October 2006)

The gangs in the United States go back to the decade of 1780; they emerged based on particular ethnic groups (Irish, Italian, Slavs, etc.) with successive waves of migrants to that country; and since the Second World War, juvenile gangs such as the Blackstone Rangers, the Vice Lords, Skinheads, the Bloods and the Crips as well as the Latin Kings have been present in the major cities. In the case of the Central American migrant community in the United States, the juvenile gangs appeared in Los Angeles during the decade of the 80s, with the dominating juvenile gangs in this community, the Mara Salvatrucha or MS-13 and the Barrio Dieciocho. (WOLA: October 2006).

At the present time, they are the two most representative gangs in the three countries of Northern Central America, they are the largest territorial gangs, which have the greater presence and national coverage, they are the best organized and the most violent. Both gangs emerged in Central America in the early nineties, influenced by the return of Central American gang members from the city of Los Angeles, California, who ended slowly imposing the North American gang identities to the local gangs (Cruz: 2005).

In the three countries of southern Central America, the phenomenon of the gangs has not been directly linked to the maras. Nevertheless, an important number of gangs is recorded, which in addition have a high penetration in low-income communities, particularly in urban neighborhoods; causing an increase in crimes such as theft, distribution of drugs and paid killings, thus increasing the crime indexes and therefore, causing an impact on the perception of insecurity with which the citizens live (Demoscopia: 2007).

In the region, a total of around 70,000 gang members is estimated (CRS: 2005) with such population being mainly concentrated in Honduras, Guatemala and El Salvador (placed in order from a larger to lower number of gang members), and a total number of 920 gangs is estimated (ONUDD: 2007). Towards the south, the number of gang member is progressively reduced, (Demoscopia: 2007). Other international reports estimate the number of gang members in the regional level between 50,000 and 200,000 members throughout all of Central America (Geneva Declaration: 2008)

Nationally, the number of gang members reported in Honduras is an overwhelmingly larger number than that recorded in the other countries. The ONUDD estimated for 2007 an approximate number of 36,000 members in 112 gangs, mainly concentrated in the urban areas of that country. For Guatemala, the el ONUDD estimated a total number of 14,000 gang members in 434 gangs, primarily concentrated in the capital city and in neighboring departments. While in El Salvador, the total number of gang members was estimated in 10,500 grouped in 4 large gangs.

Data for Nicaragua, Costa Rica and Panama indicate that the penetration of the gangs is much lower. Nicaragua is the one having more, with nearly 4,500 gang members grouped in 268 gangs. In Costa Rica, around 2,600 gang members were estimated assembled in 6 gangs. In Panama is where the lowest number of gang members was reported for 2007, around 1,385 in a total of 94 gangs (see Table 4).

**Table 4**  
**Central America: Number of gangs and**  
**number of members, by country**  
**(2007)**

Country	Number of gangs	Total membership	Average Number of members per gang
Honduras	112	36,000	321
Guatemala	434	14,000	32
El Salvador	4	10,500	2.625
Nicaragua	268	4,500	17
Costa Rica	6	2,660	443
Panama	94	1,385	15
Total	920	69,145	75

Source: Taken from the United Nations Bureau against Drugs and Crime (2007).  
"Crime and development in Central America"

### 2.2.3 Money Laundering

Money laundering in Central America is an illicit activity in full progress; recently the region has begun its efforts to fight this crime. The Legislation and entities to confront Money laundering was enacted less than 10 years ago but its efficiency becomes lessened by the weaknesses of the rule of law, corruption, and the lack of resources for personnel and equipment and above all, the lack of coordination among the different authorities within the countries and between the countries and the multilateral organizations. (Department of State: 2009).

Money laundering comes mainly from the resources obtained by the Organized Crime linked to the trafficking of persons, drug traffic, corruption and contraband. While the level in which this crime evolves varies from one country to another, the truth is that the region as a whole is very vulnerable. Major financial centers such as Panama (the most important in the region) and El Salvador are recording substantial levels of Money laundering. Costa Rica and Guatemala face difficulties because of the ease with which their offshore Banks operate and placing bets through the Internet. (Department of State: 2009).

In the case of El Salvador, for instance, the authorities report that the most sophisticated mechanisms used by Organized Crime to launder illicit money in that country are the facade businesses made with auto sales, travel agencies, remittances, and import - export businesses for merchandise, cargo transports and the use of figureheads in smurfing operations<sup>12</sup>.

In the case of the CA-4 countries (Guatemala, El Salvador, Honduras and Nicaragua) the advances in the process of integration has enabled them to have a greater level of free mobility for persons and goods through their borders. Nevertheless, the same liberty, unfortunately, facilitates transferring, without strict controls, important amounts of Money coming from Organized Crime to launder it in the neighboring markets<sup>13</sup>. This does not imply that the negotiations for an integrated market in the region should be stalled, but more measures must be taken in the regional level to contribute with controlling money laundering.

The U.S. Department of State makes a list, where it has included Costa Rica, Guatemala and Panama as countries of priority concern. This is due to the increase in the volume of money laundering. On the other hand, el Salvador, Honduras and Nicaragua were included in the list due to the volumes of financial resources being laundered in their jurisdiction (Department of State: 2009).

The main recommendations that the Report of the U.S. State Department makes to the countries of the Central American region are to extend, strengthen

---

12 It consists in splitting transactions made in the name of one or several "investors", transacting amounts that do not generate suspicions in the control entities.

13 Department of State (2009). "Report on the International Strategy for Drug Control. United States of America"

and apply the existing legislation and regulations, to include crimes or actions that are not allowed at present, and in addition, to restrict the activities of the offshore banks and the betting bookmakers by internet.

In addition, it recommends to strengthen the institutions in charge of investigating and prosecuting the crimes of money laundering or their creation (as is the case of Nicaragua that does not have a financial investigation unit), and it is not only recommended to strengthen them in personnel and equipment but also with mechanisms of cooperation among countries and with multilateral organizations, also reinforcing the coordination among the authorities, facilitating the complaint and prosecution of the reported cases.

Finally, it suggests to strengthen the mechanisms of seizure and forfeiture of goods related to Money laundering, not only coming from drug trafficking but also from other delinquent activities of Organized Crime, such as trafficking of persons and international smuggling.

#### *2.2.4 Trafficking of persons*

The major problem when this threat is addressed, is the lack of information on the true impact and extension of the problem, the police institutions of the Central American region and the Caribbean do not have indicators of standards records that document the behavior of the trafficking of persons, and particularly of women, which impacts on the analysis of the criminal phenomenon (GTZ: 2004)<sup>14</sup>.

Notwithstanding the lack of statistical data on the scope of this threat, as can be seen in the report of the U.S. Department of State on the trafficking of persons (State Department 2009a) and the United Nations Bureau against Drugs and Crime, Central America is both a region of transit and of destination for persons intended for commercial sexual exploitation (mainly boys, girls and women) and for forced labor in areas such as construction, agriculture, fisheries and domestic chores.

The trafficking of persons does not only happen between countries, but also within the countries (trafficking persons from poor rural areas to urban areas and tourist centers) and also from and to other regions and countries of the world. For example, all the Central American countries receive Colombian and Dominican women and girls for sexual exploitation; they also receive women from Eastern Europe with the same purposes (State Department: 2009 a).

On another hand, women and girls from the region are trafficked to Mexico, the United States, Europe and even Japan for purposes of commercial sexual exploitation and to do forced labor as domestic service. In addition, young adults and children are trafficked to do forced labor and even as slaves in

---

14 German Technical Cooperation (GTZ) and the Commission of Police Chiefs and Directors of Central America, Mexico and the Caribbean (2004). Trafficking of persons, particularly of women in Central America and the Dominican Republic”.

countries such as Mexico and the United States. The same situation can be seen among the Central American countries and within them. The situation gets more serious in Guatemala and Nicaragua, where in addition, there are other modalities for the trafficking of persons such as forced marriages between girls and adolescents with adult men, as well as tourism for sex with children (Department of State: 2009 a).

The mafias in charge of carrying out these illicit activities are widespread in the region and take advantage of the weak immigration controls, corruption, and the scarce monitoring in the land borders of the region. In addition, they take advantage of the poverty and the lack of opportunities in which a large percentage of the Central American population is immersed, in a way that they utilize fake advertising for jobs and promises of income and good living conditions to deceive their victims.

There is no record of how many networks of trafficking of persons are operating at this time, but the United Nations Organization (UN) states that it is the third most profitable business in the world, after drugs and weapons. The Organization for Cooperation and Economic Development (OCDE), estimates that the trafficking of persons produces around 32 thousand million dollars. For each person, the traffickers earn from 4 thousand to 50 thousand dollars, depending on the place of origin and destination of the victim.

According to the International Organization for Migrations (IOM), 4 million persons are prostituted against their will throughout the world. Of those, the United Nations International Children’s Fund (UNICEF) estimates that more than 2 million are minors.

In the case of El Salvador, 21 persons were convicted during 2006 and 17 persons in 2007 for the trafficking of persons, according to data of the National Police.

ONUDD reported that between 2004 and 2007, 210 victims of trafficking were identified, 130 were Salvadoran, 28 from Nicaragua, 10 from Mexico, 9 from Guatemala and 8 from Honduras, among other nationalities. The Footprints Foundation, a Salvadoran NGO, reported that of those victims, 73 were for sexual exploitation (ONUDD: 2009).

Guatemala on its part arrested 5 persons for trafficking in 2006 and 23 in 2007. The ONUDD reported that between 2006 and 2008 the Guatemalan authorities identified 1,231 victims. 443 were from El Salvador, 414 from Nicaragua and 259 from Honduras.

In Nicaragua 15 persons were arrested and 6 were processed for trafficking of persons in 2006. In 2007, 37 persons were arrested and 15 were processed for the same crime. According to ONUDD, between 2005 and 2007, the Nicaraguan authorities identified 100 victims of trafficking of persons. Out of these, 78 were victims of sexual exploitation. In total, 84 victims were girls (73) and boys (11).



In the case of Costa Rica, according to data of the Unit Specialized in Sexual Crimes and Domestic Violence of the Office of the Deputy Attorney General for Juvenile Delinquency, during 2004 11 persons were processed for trafficking of persons, in 2005, 5 persons were processed and 7 in 2006.

With respect to Honduras, according to data of the Global Report on Trafficking in Persons for 2009 by UNODC, between 2003 and 2006 no trials or convictions were recorded for the crime of trafficking in persons, only 4 convictions were reported for sexual exploitation of children, 1 occurred in 2004 and the other 3 in 2005.

### *2.2.5 Illicit Arms Trafficking*

The illicit arms trafficking just as its uncontrolled proliferation in the hands of private persons has become one of the major threats to governance and peace for the Central American societies.

The dynamics and routes of the illicit racking has become complex over the past few years. Central America has changed its situation from being a passageway for arms and ammunitions from the North to the South, and of being the upward route for drugs and the trafficking of persons; to turn into a producer, warehouse, distributor and consumer of drugs, and also, even though it is not a producer, it is a supplier of illicit arms. The traditional land routes have been partially substituted by maritime and air activities, in processes that increasingly involve the local population as part of the delinquent structures at some stage in the activity. The porosity of the borders facilitates the work of the mafia networks, who have routes established for incoming drugs, arms or undocumented persons.

According to the international Action Network of Small Arms (IANSA) it is estimated that in Central America there are 1,6 million light arms, of which only 500,000 are legally registered. Many of these arms come from the military conflict of the 70s and 80s in El Salvador, Guatemala and Nicaragua. The military aid given by the United States and the Soviet Union during the Cold War included guns and revolvers, M-16 automatic weapons and Khalasnikov AK-47, RPGs, hand grenades and other light arms that are still in operation. After the end of the conflict, thousands of arms passed to the illicit markets and circulate around the region without control. They can be purchased in the market at a very low price.

According to the report of FLACSO (2006), in Central America 70% of deaths are caused by light arms, with the youngsters being most of the victims. El Salvador is the country with the largest number of victims of fire arms (27%) followed by Guatemala (24%) and Honduras (24%) (Fundación Arias para la Paz y el Progreso: 2006).

### 2.3 New trends of Organized Crime in Central America: Challenges for public policy

The past fifteen years have been important in the consolidation of three trends that make the organized illicit activities a priority in the national agendas.

In the first place, a growing trend to the professionalization of related activities in all the countries. In second place, there is an increase in the relation organized crime-political system; the relations of which sometimes are not clear, in terms of cooperation or conflict. In the third place, there is an increasingly and more frequent use of high doses of violence and the illegal use of force. These three trends are generating negative effects in the political system of the countries, which make governance an indispensable challenge to address such phenomenon. (Macedo de la Concha: 2003).

In parallel, the context of economic opening in the last ten years has facilitated the quick expansion of opportunities to do business, to attract new investments, so that the flow of goods, services, money and persons is easier. Unfortunately, the illegal markets of arms, persons, flora, fauna, cultural heritage, goods and services take advantage of such facilities, stimulating the diversification of illicit activities and the creation of networks to support the activities linked to such flows. While one of the main markets is the United States, it is possible to state that in Mexico, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica and Panama there are also illegal markets that demand different goods or services. (Dudley: 2010).

That way, not only the flow of illicit activities increases, but the illicit use of force also increases; the growing professionalization of the activities that accompany (are connected to) crime; the increasingly close relation or link between organized crime and the political system (in cooperation or in conflict); the facilities in terms of the flow of activities between and through the borders; which weakens the possibilities of the States to exercise with better possibilities an adequate order to address this phenomenon. In such a context, the possibilities of a response that legitimizes authoritarian solutions increase; as to the threats to a set of countries that cannot easily solve their transition to democracy. (Torres Rivas: 1995).

This scenery becomes worse, with the rearticulating of the relations of power, both governmental and those of organizations articulated around illicit activities (cartels, families, small groups) at both ends of the Central American Isthmus. On one side, the success accomplished in Colombia, with the decrease of the traditional drug trafficking cartels and the launching of the Merida Initiative have placed again the United States as a preponderant actor in the fight against organized crime, in an Alliance that is much more solid with Mexico and Colombia.

## 2. Scenery of Organized Crime in the Central American region

On their part, the rearticulating of the crime organizations (cartels, families, small groups and other actors) has had important effects for the region in terms of the organization, the presence, the *modus operandi*, the routes of illicit traffic, the use of force, the making of contacts (or conflicts) with the political system, the creation of local markets, the transport infrastructure (maritime, land or air), the use of the financial system, access to false documentation and other activities. That, of course, means a rearticulating of power among these crime organizations. (Dudley: 2010; Cook: 2007; Hudson: 2003). As an example, in Map 1 the territorial influence for the Mexican cartels can be seen, among which, in particular, the Zetas and that of Sinaloa are taking a greater space of influence in Central America.

**Map 1**  
**Territorial Influence of the Mexican Cartels**



Source: Taken from Cook: 2007 and Stratford: 2010

The priority of the North American foreign policy towards organized crime has special relevance for the countries in transition to democracy, because it has been stated that the Transnational Organized Crime groups tend to develop in those nations where the rule of law and its institutions are weak and their citizens have limited economic alternatives (Wagley: 2006).

Nowadays, it is said that the alarming levels of violence with which the drug cartels operate, the organized gangs and other criminal groups threaten the security and democracy in Mexico and Central America. Government efforts of these countries to fight drug trafficking and Organized Crime have been ineffective due to the weak resources, corruption and the weakness of their justice administration systems. That is why in October 2007, the governments of Mexico and the United States announced the Merida Initiative, a multi-annual plan of assistance to Mexico and Central America in order to strengthen the combat against such phenomena. Originally, US 500 million were approved for Mexico and US \$50 million for Central America. (Cook; Rush and Ribando: 2008).

The main criticism to the Merida Initiative is: its implementation has been slow: it attacks the provision of drugs but not their demand; emphasizes on security programs and neglects the programs of prevention, it gives a small budget to Central America; its progress is difficult to monitor, violence has not diminished, on the contrary, it has increased (ASIES, 2010).

So things, the former advisor to President Clinton, Anthony Lake (Lake: 2002) has stated that the foreign policy of the United States cannot be seen as a simple sport, where someone wins and someone loses; but rather it must be seen as a relationship of years or decades. This is particularly indispensable on the issue of fighting organized crime, because the major threats are in the institutional weaknesses of the neighboring countries (allies or adversaries) and, therefore, they should have priority attention.

Recently, in an interview granted to the magazine *Studies on Foreign Policy* (2009), the official in charge of Latin America at the United States Department of State, Arturo Valenzuela stated that: “the problem of citizen’s security –drug trafficking, criminal organizations- is the most complicated at this time. What is happening in Mexico, Central America and also in the Caribbean is very serious. Some people say that the U.S. has always been obsessed with drug trafficking, but surveys in Latin America show that the greatest concern in the region is not unemployment, it is not poverty, but citizens’ security, which affects all cities”.

# 3 Organized Crime in Central America: between authoritarian coexistence and spread democracy

The decade of the 90s was the scenario of the triple transition experienced by most of the Central American societies: the transition to peace, the transition to democracy and the transition towards more open economies. In that context, the expression "governance" acquired a vital importance; not only in public debate, but also in the national and regional academic debate, covering a vast universe of subject issues and modes to address them. (Hoffman: 2009; Vílchez: 2005; Torres Rivas: Alcántara: 1997; Heredia: 2002; Barros-Valero and others: 2002; Paramio: 1994).

However, the interpretation for the Latin American countries and particularly for the societies in transit, such as the Central American ones, the arguments around the study, analysis and practice of governance was not done from the approach of those that take care of the "excess of democracy". They rather concentrated in explaining the governance problems around arguments that depart from the absence of democracy and, therefore, it is not possible to explain the region from the traditional thesis of governance.

These approaches assume the following considerations for the region. In the first place, the problems of governance in Central America are not due to democratic institutions being in trouble; but rather to the absence of democratic institutions, or else, institutions that began its construction recently. On another hand, it is not as if the region suffers from a heavy load of social demands; but rather it has a universe of social under-demands that, historically, the States have not been able to address. Finally, there is the permanence of authoritarian traditions, at the foundations of the Central American societies.

The preponderance to understand the conditions of governance in the region responds to the need to find answers for the problem of order, the exercise of power and its relation with the society in stages of crisis or transition. But also, because the region established democracy on the foundations of the traditional authoritarianism for decision making and in the context of a process of economic opening in order to diversify the possibilities

of the region in the international markets. The study and the practice of governance derived from the fact that order and stability are indispensable to control the periods of crisis.

From that point of view, governance was linked to all the fields of endeavor of the States in the region, in a regional context where democratic evolution is neither homogeneous, nor advances at the same speed. Torres Rivas, established three categories or stadiums for the development of democracy in the region: a) the liberal bourgeois democracy (Costa Rica), with a longer development in time; b) the controlled democracy (Guatemala, El Salvador and Honduras) and; c) the difficult democracy (Nicaragua).

Liberal democracy was instituted in Costa Rica in a solid manner, where in addition, the army was abolished, a political society was created with consensus and without great polarization; an institutional framework was constituted that guarantees the electoral and judicial processes, thus increasing the capacity to create order and stability, at the same time that the foundations were placed for an equalitarian society (Torres Rivas: 1994). On its part, controlled democracy was placed in Guatemala, El Salvador and Honduras, with its main characteristic being the construction of democracy on the basis of authoritarianism in decision making, in highly polarized and excluding societies, and under political arrangements between the military leadership and the economic elites by way of an electoral democracy.

Finally, the difficult democracy is identified in Nicaragua, the construction of which carries the difficulties of the "controlled democracy"; but amid long political fragmentations, civil wars and interventions of the United States. For the case of Nicaragua, according to Torres Rivas, the country inherits two recent anti-democratic traditions, on one hand, "the sense of order" of the Sandinista dictatorship and, on another hand, the "sense of change", of the Sandinista revolution. (Torres: 1994).

The way things are, the dilemma of the transition to democracy in Central America did not solve in a positive way the authoritarian inheritance in the exercise of power, the creation of order and decision making. It rather was the rearticulating of the political power in the context of a transition to a centralized and excluding democracy, exerted from the top and from the middle by entrepreneurial, partisan and military elites (Torres Rivas: 1994).

In accordance with Torres Rivas, what exists in the region is the coexistence of some values of democracy (particularly electoral), in a social context defined by the values and relations of authoritarian subordination in the exercise of power and creation of order. There are still authoritarian institutions in the administration of the State, in decision making and even in the form of designing public policies. In this context, the use of force and violence are still part of

the political mandate and of the mechanisms for the generation of order or governance.

These special conditions of political transition of the Central American countries make the binomial organized crime-political system, account today for a serious threat to democracy and social coexistence. In the first place, it is feared that Organized Crime may even become part of the government. For example in the elections or appointment of the main figures of the systems of justice administration, or of the main authorities in important ministries such as that of security, interior, police or defense, or to have a strong influence in the processes for election of the local authorities.

Currently, the concerns of the region have surpassed the traditional alerts on a handful of corrupt officials, placed on the periphery of the public administration or in decision making. This concern occurs not only in terms of the "rank" of the officials involved in regimes of cooperation with Organized Crime, but also where the relationship is conflicting to the point of going from threats to the consummation of violent acts against high level officials of the state bureaucracy.

The challenge for governance in the region lies in the fact that it is going through a key moment, a threshold of "order" determined by the presence, infiltration or degree of influence that Organized Crime has on decision making. What today determines the future of the region's governance is the degree of control that the crime organizations have over the decisions, over the political system and on its democratic way of operating. Undoubtedly, it is in the presence of the "threshold of order" given by the rule of law or by the rule of arrangements with the Organized Crime.

That would imply, not only rethinking in terms of the factors that determine the use of force, but also in terms of the confidence and legitimacy of the political parties, the electoral systems and the systems of justice administration.

The Gulf and Sinaloa Cartels also make use of groups such as Zetas and the Negros. For 2006 the La Reforma Newspaper disclosed findings of federal investigations that revealed the recruitment of members of the MS-13 and former Guatemalan military, ex-Kaibiles. However, Mexican and U.S authorities have denied that the links between these organizations are strong and close. They rather point out that the Central American gangs and the cartels work in more specific activities instead of having a more solid and permanent relationship. (Cook: 2007).

The presence of Organized Crime in the political systems may become even more serious, in view of the transformations of the geopolitics of criminal organizations and the successes (or failures) of the United States foreign policy and the Alliance made with Colombia and Mexico. These transformations would change the nature and the political map of Central America, Mexico and

Colombia; as well as the redefinition of the border of NAFTA to the south. (Tokatlian et al: 1998; Bailey and Chabat: 2003; Ravelo: 2007; Bailey and Godson: 2000).

### 3.1 Security, threats and governance

On the issue of security, even though governance in the region has been linked and questioned as a product of the former contest since the early 90s; for the first time in the beginning of the XXI Century, there is a growing concern for the instability generated by the relationship between governance and Organized Crime. Since the beginning of the negotiations for the peace accords, never before had the security agenda deserved the attention of the whole Central American institutions. (Matul and Segura: 2010).

The reasons for this growing attention may be located in four large tendencies: 1) the excessive use of force with which the criminals (daily and organized) express themselves in all of their activities; 2) The increasing facility with which corruption weakens the institutions of the Central American democracies; 3) The threat that the presence of crime represents for all the persons (women or men; youths or adults) in the society, among other activities. The region is experiencing the greatest distance between the economic transition, the political transition and the transition to peace.

The most recent expressions on the consolidation of the commercial opening model (DR-CAFTA and AACUE) contrast with the images and figures of a region that cannot stop the alarming levels of violence and crime; nor build a solid, democratic and independent with acceptable levels of transparency, in such a way that they generate confidence among its citizens.

Until only ten years ago the phenomenon of Organized Crime in the region was perceived as a problem linked to the international control that could be exercised from the United States in order to reduce the implications of this phenomenon in view of its nature as a natural bridge between North and South America. In that context, the responsibility of maintaining cooperation regimes and of launching mechanisms of hemispheric governance for the control of this phenomenon fell, either on the regional agreements negotiated in the Organization of American States (OAS) or on the foreign policy of the United States.

In the domestic level, the effects of Organized Crime were considered only as a collateral effect, in view of its condition as a bridge or a warehouse and with effects that were very much focalized for security, for instance, border areas and some places located in the coastal areas. This implied very local effects on the authorities in charge of the customs offices, migration, the police and others. From that point of view, although these deeds accounted for failures of the system in front of the effects of crime, it was not considered to be a threat,



either in terms of security, or in terms of a threat to the governance of the States.

This limited way to perceive and understand the region on account of Organized Crime has been changing over the past ten years. Certainly the image of a "bridge", "warehouse", "refuge" or "stopover" is no longer enough to explain the presence of organized crime in Central America. What began being a "bridge" or a "passageway" has evolved into an image that resembles more a "service station", than a warehouse. What formerly was a minor and focalized problem ("warehouse"), has now become a threat for the security of the State, with a greater presence in the territory of the States and with strong links, not only among the States of the region, but also between more important regional actors such as Mexico and Colombia.

Such transition is oriented by five determinant factors. In the first place, there is an evolution in the way that Organized Crime becomes transnational and articulated in Central America. In the second place, there is a Central American political stability that permits the consolidation of governments willing to assume greater commitments around the regimes of cooperation to fight Organized Crime. In the third place, this concern has become a priority for the foreign policies of the United States, Mexico and Colombia. In a fourth place, the disarticulation of important cartels in Colombia and the decrease in the political and military strength of the FARC have fragmented the operations around centralized commands. Finally, the conditions for effective regional governance on the issue are still subject to a region whose transit to democracy seems to be increasingly less linked to strong, independent and transparent institutions.

The region, as a whole, has become some sort of "service station" within which a new imaginary of the criminal organization is being formed, with new habits of atomized operation, it being faster and without high levels of centralization. The region, thus, under this new image, would seem to be closer to a concept of a place that hosts the behavior and demands claimed by Transnational Organized Crime, in order to achieve its economic objectives.

As a result, Central America is evolving towards the image of a suitable place for Transnational Organized Crime to satisfy the demand of activities that are related or joined to the execution of the crime. In the region, services are being integrated to facilitate activities linked to the illicit marketing of crime. In such way that, in these countries, those activities that facilitate the distribution and marketing of illicit goods and services are concentrated (drugs, trafficking, light weapons, vehicles, persons, among others).

These related activities have to do with three areas of vital importance for the commission of such crimes. On one side is the financial area, among which the legitimization of capitals may be mentioned, a system of payments for corruption, bank or financial transfers and others). Another area is that of

logistics and it has to do with the articulation of working networks to secure transportation (maritime, land and air), the use of ports, airports and passing through customs, border controls, immigration offices, storage and clearing, chains of distribution and distributors, services of forgery of documents, among others.

In addition there are those activities related to the use of force, whether for personal protection, the maintenance of routes, territories, and reckoning, reducing the competition, extortions and others. That means, the whole set of persons and organizations that participate directly or indirectly so that the primary goods and services have a greater demand.

It must also be recognized that organized crime provides “new economic opportunities” that make its permanence in certain territories considered as legitimate.

## 4 What has been built in the regional level

The construction of regional actions takes place in the frame of the System of Central American Integration (SICA). Also, in addition to the national actions, there are bi-national/tri-national actions implemented between two or three Central American States, and there are also extra-regional actions, which are those undertaken with other countries (Mexico, Colombia, the United States, the European Union, CARICOM, for example).

Following are several actions taken in the regional level, which go from the signature of the Frame Treaty for Democratic Security, passing through the subscription of a series of agreements and covenant, the creation of institutional mechanisms, up to the design of a regional strategy, over the period from the end of the 80s until the present time.

### 4.1 The fight against Organized Crime appears and becomes consolidated in the regional agenda

With respect to the regional action, between 1987 and 1990, it focused on the measures to put an end to armed confrontations. This required the construction of solid mechanisms for the maintenance, verification, control and limitation of the weapons. The main institutions created during this period pointed to compliance with such agenda; the National Commissions of Reconciliation were created and the so-called joint plans for demobilization were executed.

In this context, the issue of drug trafficking and drug use in the region appeared in the regional agenda in 1989, with the Agreement on Regional Cooperation for the Eradication of Illegal Trafficking of Drugs.

Later on, during the first quinquennium of the 90s, the issues of illicit drug and arms trafficking theft of vehicles and forfeiting coins are addressed within SICA. There is a tendency towards a multilateral approach in SICA. The period is closed with the signature of a Frame Treaty of Democratic Security in December 1995. Its bases are the strengthening of civilian power, the reasonable balance of forces, the security of persons, their goods, and eradication of violence, corruption, impunity, terrorism, combat to drug trafficking activities and trafficking of arms.

Two important juridical instruments were also subscribed: i) The Regional Cooperation Agreement for Eradication of the Illegal Trafficking of Drugs (ACREDIT); and ii) the Central American Treaty for the Recovery and Return of Stolen, Appropriated or Illegally Retained Vehicles.

A series of mechanisms or institutions for regional dialogue and cooperation, such as the Permanent Central American Commission for the Eradication, Production, Consumption, Traffic, Abuse of Drugs and Psychotropic Substances and related crimes (especially in the laundering of Money and other goods and the transfer of information) were approved. Also, the Preliminary Mechanism of Assistance, Cooperation, Coordination for the Elimination of the Illegal traffic of Arms that would later incorporate the combat of drug trafficking and related crimes, such as vehicle theft and forfeiture of coins was also signed.

During the second quinquennium of the 90s, the tendency continued for the regional construction of multilateral mechanisms to address organized crime. At the same time, a stage of an extra-regional dialogue was begun with the Dominican Republic and with Mexico, through the Tuxtla Dialogue Mechanism. In that context, the issue of delinquency is raised to the category of a threat to the democratic regime. Also the crime of illegal trafficking of migrants is typified and they reaffirm the disposition of the countries to confront Organized Crime.

The Covenant is approved for the Prevention and Repression of the Crimes of Laundering of Money and Assets, Linked to drug trafficking and related crimes, and the Inter-American Convention against the Manufacture and Illegal Traffic of Firearms, Ammunition, Explosives and other related materials, signed in November 1997. In addition, the Declaration on the collection of illicit weapons in the hands of civilians was subscribed. Also, the design, of an operational strategy to fight Organized Crime in all of its expressions began.

The Inter-American Convention against the Manufacture and Illicit Traffic of Fire Weapons, Ammunitions, Explosives and other Related Materials; and the Convention on the Prohibition of Use, Storage, Production and Transfer of Anti-Personal Mines were also approved. Likewise the cooperation between Mexico and Central America was inaugurated in the framework of the Permanent Commission for the Eradication of Production, Traffic, Use and Illicit Consumption of Drugs and Psychotropic Substances, with the Mexican authorities.

In the relationship Central America-Dominican Republic, a Covenant was approved for the Prevention and Repression of the Crimes of Laundering of Money and Assets linked to the illicit traffic of drugs and related crimes.

At the same time, in the bilateral area, a series of cooperation mechanisms were implemented between El Salvador and Guatemala. The issues addressed, in relation to Organized Crime were drug trafficking, terrorism, illegal traffic of arms and persons, kidnappings, extortions and smuggling. The main bi-national arrangements pointed at joint actions to Exchange information and statistics; the improvement of communications between the Chiefs of Staff of

the Armed Forces and Security Organizations, as well as the promotion of special mechanisms to fight Organized Crime and the creation of a mechanism of the Security and Defense Organizations.

## 4.2 After September 11, 2001

The events of September 11, 2001 placed international terrorism in the main axis of global security. In that context, the Central American actions were located in four immediate dimensions:

- i) The Declaration against terrorism (September 2001);
- ii) The agreements of the Commission of Police Chiefs of Central America and the Caribbean (September, 2001);
- iii) The accords of the Central American Commission of Migration Directors (October 2001); and
- iv) The Central American Plan of Integral Cooperation against Terrorism and Related Activities, drafted by the Central American Commission of Security (October 2001).

The above dimensions reflected in the bilateral and multilateral areas, for example, the bilateral meetings between El Salvador and Costa Rica (November 2001) and El Salvador and Belize (December 2001); the Summit CARICOM-SICA (February 2002); the Summit of the European Community, Latin America and the Caribbean (May 2002); and the Summit on the Mechanism for Dialogue and Agreement of Tuxtla (June 2002). In January 2002, the Central American Presidents reaffirmed the commitment to work together in the fight against drugs and terrorism (Declaration of Copán).

In addition, during this period, the countries of the Isthmus adopted the Panama Plan, the objective of which was to improve the mechanisms of police, customs and judicial cooperation on issues of traffic of weapons, drugs and money laundering. Also, the Integral Cooperation Plan is agreed to prevent and counteract terrorism and related activities, together with the fight against drug trafficking and the illicit traffic of light and small firearms; and the Regional Plan against Organized Crime.

Likewise, the presidential resolution "Fight against corruption in Central America" is agreed to, and the Declaration on the joint combat against criminal gangs or "maras" is issued. Also, the Summit on Regional Security is held.

Going in the same direction, the countries of the area adopted the Initiative "Secure Central America" as a strategy for the social prevention of violence, rehabilitation and reinsertion of youths in situations of risk or in conflict with the law, the Regional Plan against the activities of the gangs and/or "maras", the Specific Plan against Organized Crime. The "Dialogue on threats to democratic security" was inaugurated.

In the bi-lateral area, cooperation agreements were adopted between El Salvador and Nicaragua; Costa Rica-Nicaragua and Costa Rica-Colombia, in order to cooperate in a joint manner against drug activities and the illicit traffic of small and light weapons, also to develop mechanisms for the exchange of financial information linked to the laundering of capitals, terrorism, kidnapping and traffic of migrants among other actions.

In the space of extra-regional cooperation, the two most active mechanisms on the issue of actions against Organized Crime were the Tuxtla Mechanism of Dialogue and the process of bi-regional dialogue SICA-CARICOM. In the former, a multi-dimensional agenda was adopted in order to establish a joint front against common threats, including Organized Crime, delinquency, terrorism and drug activities, among others. In the second one, measures were adopted to combat Transnational Organized Crime including the illicit traffic of small firearms and narcotics.

Also, the Regional Plan against the delinquent activities of the Gangs and/or “Maras”; was created and the Central American Project against the Illicit Traffic of Light Small Firearms. In the frame of the Organization of American States (OAS) the Resolution called “Promotion of the Hemispheric Cooperation for the Treatment of Gangs” was approved.

The result of all these actions made it easier to have in the first place, delinquency upgraded to the category of “the main threat” to the democratic system in Central America. In second place, the illegal trafficking of drugs, money laundering and narcotics activities in all of its expressions were addressed as a priority in the domestic and in the integration public agendas. In third place, it forced a serious rethinking of the civil authority and the limit for actions of the armed forces on the issue of public security. With this, the initial efforts were made to carry out reforms in the police corps for the full compliance with their constitutional mandates.

An aspect to underline is the major role assume by the Conference of the Armed Forces of Central America (CFAC). In the area of security of persons and their property, it was intended to create a Force of Rapid Response (FRR), in the frame of the Plan of the Armed Forces on Terrorism and Drug Trafficking<sup>15</sup>, which had the objective to deploy joint, combined or coordinated operations, to confront the so-called “emerging threats”. The CFAC is not part of the SICA. Nevertheless, the Presidents have given them a mandate. In addition, the Ministries of Defense and Public Security (Governance or Interior) can have a seat in the Council of Foreign Affairs Ministers and in the Security Commission.

---

15 Plan of the Armed Forces of Central America for an Integral Cooperation in the Prevention and Counteracting of Terrorism, Organized Crime and Related Activities.

In this context, the CFAC posed approaches such as drafting a strategy for the fight against emerging threats, the utilization of the Armed Forces with the objective of performing tasks on issues of public security, the creation of rapid response forces against what has been called narco-terrorism and emerging threats, the plan to prevent and counteract terrorism, organized crime and related activities; as well as undertaking combined actions in the regional area.

### 4.3 Relevance of the fight against Organized Crime in the regional agenda, as of the five-year period 2005-2010

During the five-year period 2005-2010, in view of criminal actions getting worse in the whole region, the relevance of the fight against Organized Crime is confirmed in the regional agenda.

In this period, the following four initiatives stand out:

- i) Implementation of the Strategy for Security in Central America and Mexico;
- ii) Approval of the Action Plan of the Project of Technical Assistance and Regional Response: Strategic Regional Frame for the Prevention, Reduction, Treatment and Rehabilitation of Minors under Social Risk or in Conflict with the Law;
- i) Adoption of the Central American Tourist System, approved by the Central American Security Commission;
- ii) Consolidation of the dialogues on democratic security in Central American with the United States of America and Mexico.

The most important is the drafting of the Security Strategy that materialized in 2007. The components of this Strategy are: i) combat crime; ii) prevention of violence, rehabilitation and reinsertion; and, iii) institutional strengthening.

The first one included commitments on the organized delinquency, combat drug trafficking, deported persons with criminal records or ex convicts, gangs, homicides, combat the illicit trafficking of weapons, terrorism and corruption. In the second one, commitments were established to potentiate the Plan of "Safe Central America", strengthen public policies, Exchange experiences and analyze problems of the penitentiaries. In the third component it was sought to count with an instance of coordination and follow-up on the Security Strategy, unify criminal statistics in the Central American level and Mexico, and strengthen the investigation police, Public Ministries and the entities in charge of criminal and forensic investigation.

In addition, at the Secretariat General of SICA, a Unit on Democratic Security was established, from where a series of projects, programs and initiatives are conducted, the objective of which is to strengthen the Central American institutions on issues of security. Also ensure the effective, integral and harmonious execution of the Central American and Mexico Security Strategy, its various components, contribute to the compliance of its mandate and the functions of its respective Sub-commissions, as well as promote the financial, administrative and technical sustainability of the different regional initiatives on the issue of security.

On another hand, in the extra-regional area, the approval of the Merida Initiative by the Congress of the United States in 2008, to contribute with Mexico and Central America in the combat against drug trafficking and Organized Crime, which includes a package of technical assistance with a cost of US\$ 1,600 million that will be given as a donation in kind such as equipment and training. It includes US \$65 million for the countries of the Central American Isthmus and the Dominican Republic and Haiti. .

Also, actions materialized which advocated in the Central American fight, such as the presidential meeting among Colombia, Guatemala, Mexico and Panama to combat organized delinquency; the Hemispheric Action Plan against transnational organized delinquency of the OAS; and the implementation of multilateral treaties on organized delinquency, including the Palermo Convention and its Protocols.

Furthermore, a series of encounters, meeting and conferences in the regional level have taken place, seeking precisely to promote the development of the Strategy. It should be pointed out that the inter-sectors meeting of the Ministers of Foreign Affairs, Ministers of Defense, Public Security or Governance, Chiefs of Police and Public Ministries of Central America, in September of 2010. Also the Fair of Knowledge “Central American Commitment on Regional Security” held in Panama, in October 2010 and the Regional Conference of the Civil Society and Democratic Security in November 2010.

SG-SICA has also undertaken a consultation in order to strengthen the municipalities as the instruments that are closer to the population to promote security in the local level and the citizens’ participation in the prevention of crime and violence.

In addition, the Presidents, in July 2010, agreed to launch a grand Regional Movement against organized crime and violence with the participation of the Civil Society as a whole. In December 2010, the Presidents agree to hold the First International Conference to Finance the Central American Strategy on Security, and an Extraordinary Summit on Democratic Security, thus marking the continuation of a series of regional actions as a joint effort to confront the advances of Organized Crime in the Central American countries.



# 5 Regional Vision: Looking to the Future

**F**rom the above sweep one can detect some clear elements for the Central American governments and societies, which become departing points to set the foundations of the promotion of regional policies and accord in order to confront with some degree of success these colossal challenges, that are putting at risk the democratic health of our societies and of our government systems. Even if they are quite obvious, it is worthwhile to summarize them again:

- A. No country can **face alone** this serious and complex agenda planned by typically trans-border and transnational networks. Regional policies are necessary, as well as regional firm, concrete, practical and sustainable operational accords. .
- B. No government can undertake these challenges without the concurrence of the **organized civil society, the media and the international community**, all of the committed to coordinate their efforts in the best possible way. .
- C. The efficient undertaking of this complex problem cannot be reduced to the specialized issues of public security (and the actions of the police and the armies) It is necessary to **fully incorporate the strengthening of the justice systems** in their broadest sense, so that it departs, among others, from the legislation, the various institutions involved, the trained human resource and the necessary financial resources.
- D. In addition, it is necessary to make more pragmatic and greater institutional efforts on basic issues of **integral development** in order to improve the quality of life of the population, their access to services and access to dignified employment.
- E. Central America, despite some ongoing initiatives, still lacks the necessary legislation in the national level and its **homologation in the regional level**, in order to fight this battle with some success.
- F. It also lacks adequate regional institutions, both on specific issued of security and in other related issues of regional integration that are indispensable.
- G. The above needs to be combined with short term measures to confront the urgent needs of citizens' security, and medium and long-term measures that are needed for the required strengthening and the legal and institutional modernization.

## ¿WHAT DOES THE ABOVE IMPLY?

Looking to the immediate future and beyond, towards the integral development of its societies in the medium and long terms, the Central American region needs to have on this subject issue:

- A proper **comprehension** of the challenges it is facing **as a region**, on the issue of promoted by each country (until now we have always depended upon what comes from abroad, regarding the definition and nomenclature of our problems, the analyses, emphasis in the agendas and the ingredients for the courses of action). .
- Also, it needs a **shared vision**, together with **its own**, on what the region **can accomplish** in the effort to guarantee the security of its societies and in confronting organized crime. And be able to better negotiate and coordinate **according to its own needs**, with third countries and regions, those policies, plans, programs and actions that it needs to arrange among the Central American governments and societies as well as between Central America and its neighbors. The Alliance for a Sustainable Development, with its lights and shadows, is an experience to be taken into account.
- It also implies to establish **regional public policies**, which at the same time means to negotiate and achieve among the governments and societies of the Central American countries, **NATIONAL AND REGIONAL agreements, that cannot be reversed with each change of government**, regardless of who wins the elections. That means **State Policies**, with an *accumulated build-up* between presidential periods, with a present institutionalism, with a will, with technical capacity and resources. (Very few countries have long-term security policies that do not end with the presidential mandate and that are not dismantled by the next one, but rather that they be continued and improved by successive administrations).
- It also implies to resolve the apparent contradiction (and achieve a **complex balance**) among the **short term measures** to confront the **urgent and immediate needs** for which the population **demands results in containing crime and violence against the citizens** on one hand, and **medium and long term measures** needed for the legal and institutional strengthening and modernization required
- It calls for a **concerted effort among all the powers of the State** and among the **political forces** beyond their particular interests. It also demands an increase in the levels of inter-institutional coordination within each country and in the regional level.
- And it demands to care for CONTROLLING and PUBLIC INVESTMENT on issues of **development** and on issues of **security and justice**. .

In this final chapter we intend to develop the above and, *choose* among many possible options and plans, that have been mentioned, *some concrete proposals* for decision makers, both in the governments and in political organizations as well as for the organized civil society.

A context in which violence and authoritarianism remain as the basis for building social coexistence and decision-making, and which makes the whole of the Central American countries having to face certain cardinal challenges.

- A **first challenge** is related to the **historical conditions of social, economic and political disparities**, which restrict the opportunities for the citizens, generating conditions that are proper for an increase of violence. The Central American societies and their governments need to care for these structural issues as an indispensable condition for sustainable solutions against citizens' violence and organized crime, at the same time they face short-term challenges.
- A **second challenge** is the high level of hold in the **culture of illegality** that, together with corruption, the proliferation of weapons, drug traffic (and its related activities) as well as the robustness of the groups of organized crime, make this situation to be seen as unsustainable, due to the functional difficulties that proliferate in many areas of the behavior of the citizens for whom circumventing the rules and laws, is not a crime, and is not conceived as a damage for the common good.
- A **third challenge** is related to the **penetration of organized crime in public and private institutions** of the countries and the generation, maintenance and extension of the **spaces of impunity** that are necessary for their businesses. It is the evolution of Organized Crime from the most local scale up to the most complex levels nationally and regionally, that is linked to the serious advance of corruption in all the areas of society. For such reason, the more complex the relation among organized crime groups and the various levels of the political elites, the weaker the institutions to address this phenomenon. The effects of the collaboration or non-collaboration among these groups can accomplish a greater weakening of the democratic institutionalism or recurring confrontations with the institutions (and officials) of the State in order to gain more impunity.
- Derived from the above, a **last challenge**- without it meaning that the challenges are exhausted- has to do with what some of the authors have called the "double sovereignty" (Grayson:2010); meaning that aside from the existence of a legitimately elected government, there is one **or several parallel powers**: groups of Organized Crime that provide jobs (in the whole chain of activities related to it), which keep order in certain territories (security among others) even improving local infrastructure (they repair

streets, bridges, schools, churches and other), who collect taxes (in the form of extortions and other illicit actions) and who protect certain persons whom they support to run for local governments. With it, not only the monopoly of the State is questioned as to the use of force; but in addition, the control of other areas that have been traditionally of the State.

In such sense, the process of building the actions to fight the advance of Organized Crime in the Central American countries has to emerge from various levels. **Internally in each country**, an indispensable environment is the merely **local** (the level of municipalities or national sub-regions), and the other one is the **national** environment. Also, in view of the size of the Central American states and in some cases, due to their own weaknesses, it is necessary to join efforts both from the bi/tri-national areas (covering the 7 countries of the Central American Isthmus) and from the extra-regional environment. Also, due to our geographic condition, it is indispensable to count on the coordination and close support of the countries in the Andean region and of Mexico, the United States and Canada.

To implement the above, it is necessary to have a different or renewed vision, based on pragmatic principles and operational criteria that overcome in what is concrete, the *-declarative stages* that have filled the regional public decision areas in the highest level (hundreds of presidential decisions that are not met). That is, the proposal must depart from the recognition that for a long time, security and Organized Crime have remained anchored in approaches that have been insufficient, limited and that in very few occasions, have achieved to offer an adequate response to the challenges posed by this phenomenon.

The idea became generalized that, only through strong policies (hard hand against delinquency and police and military actions against organized crime) is it possible to address the problems of security. Likewise it was assumed that the priorities were given only by what was happening in the United States, Mexico and Colombia. It was also assumed that on this subject matter, it was enough to organized international cooperation mechanisms. Unfortunately, none of this has shown the expected changes or results expected in the conduct of the problem.

In this context, it is urgent to build a more pragmatic, rooted and active vision with instruments that facilitate the regional action in addressing Organized Crime and its related activities, both to prevent its advancement in the political systems of Central America, and to diminish the possibilities of consolidating spaces for organized Crime, making it more robust, weakening the social weave and democracy. This, of course, needs exercise and collective actions. Therefore, public and private Central American organizations must share their knowledge, vision and language, in order for the solutions to be consistent, coherent and in accordance with the reality of the countries in the area, as well as with the characteristics of the institutional framework of the so-called civil society.

This forces to rethink the region intuitively, the need to open other dialogue mechanisms, with a proper language, in order to propose a different and proper perspective on the attention to the damaging effects of Organized Crime in the societies of Central America. Thus, the vision must respond more to the reality of the Central American phenomena than to imported methodologies or those borrowed from other realities. At the same time, it is necessary to understand that the region has been building a series of actions, since it is not necessary to begin from "zero", but rather to reinforce, adjust or change whatever can be built under a more collective, integral and pragmatic approach.

The regional action must be rooted on this vision, in order to yield a balance between the use of contention measures, which are increasingly demanded by the peoples in the face of the growth of impunity, with those that point to the construction of more robust societies in the face of the influences or incentives of the transnational crime organizations, whose effects on the reduction of insecurity are not clearly perceived by the citizens.

THEREFORE, THE EFFORT IMPLIES,

- **Having an institutionalism** with the capacity, dexterity, financing, efficiency, supervision and transparency, **in accordance to the challenges that we are confronting..**
- Implies the recovery of the role of the STATE, not only in leading and coordinating these efforts, but in other areas of authority, promotion and arbitration. A State that is capable of *identifying and dismantling the **parallel structures*** that have been created by drug trafficking.
- And the involvement of the whole of the society. A society that, from the local to the regional areas, can inform, watch, denounce, propose, contribute, get involved, provide and audit.

## 5.1 Operational Criteria and Objectives

The regional actions of a strategy against Organized Crime should be based at least in the following **operational criteria:**

- *Criterion of CORRESPONSIBILITY*

Corresponsibility entails the precise definition of the areas, contents, scope and execution of each one of the commitments made, through agreements assumed in the frame of the institutional responsibilities. For example, in the case of drug trafficking, this principle applies both for the producing countries, the consumer countries and the Central American countries as well.

Corresponsibility is more than a merely political act. This principle must be applied both in decision making and in the execution of plans, programs and budgets in a participative way among the actors involved in the subject issue.

- *Criterion of REGIONALITY*

Necessarily the geographical area of action for cooperative co-responsible actions on the subject of Organized Crime must be defined with the greatest possible clarity, in order to establish the geographic scope of co responsibility. In the case of Central America, the recognition that the challenges posed by Organized Crime cannot be confronted without a genuine regional perspective, that forces, on one hand, to make agreements and functional coordination, the impact of which may be measurable and assessed, and on the other, forces to make joint efforts beyond Central America.

- *Criterion of TRANSVERSALITY*

Transversality refers to the interconnection of public policies that advocate on the different environments to fight Organized Crime, from the areas of prevention up to the penalization of crimes, in which various governmental agencies or entities are involved. Thus, the instrumentation of governmental actions coincides in one or more areas of the government, acting in the frame of their responsibility, but always in a coordinated manner, so that the actions may have optimum results. This entails a multi-dimensional approach.

Transversality needs the agreement of the various institutional agents involved in decision making and therefore, demands the cooperation among various hierarchical levels and sectors, which implies a vertical and horizontal interaction, that goes beyond the institutions of the Executive and necessarily implies the concerted intervention of the Congress or Legislative Assemblies, of the Judicial Organizations and of the autonomous bodies of the Government, especially the Comptrollers, the Attorneys General, and Electoral Courts.

- *Criterion of INTEGRALITY*

It must be understood not only from a restrictive vision of the use of force as an alternative in the combat of Organized Crime. Integrality means the incorporation into these efforts of a supplementary vision that privileges the weaknesses that allow Organized Crime (prevention, institutional strengthening, promotion of human well-being, financial controls, among others).

- *Criterion of PARTICIPATION*

In agreement with the above, the efforts to address the phenomenon of Organized Crime must take place among and with the participation of the various actors involved, both internationally and locally, in accordance with the level of coverage of co responsibility. It also implies an involvement of the public and private entities. As noted before, the public entities, without the participation of the organized civil society could not face these challenges, starting with the necessary agreements in the local level. Likewise, the necessary integral approaches need the social organizations as well as vigorous and contributing productive sectors.

- *Criterion of PERMANENCE OR SUSTAINABILITY*

The actions to fight Organized Crime must be executed by the State institutions in a permanent manner, within policies that transcend the government periods, as was said before. We cannot overemphasize this component of sustainability, due to the constant experience of discontinuity in public policies, and in the government plans and programs, after each electoral process and the corresponding change of administration. The State policies must be guaranteed in the national level and achieve REGIONAL policies with practical commitments and measurable in each member State. This implies having an organizational inter institutional system that continuously coordinates the review and renewal of the policies, the exchange of information, and to lead decision making based on the changing reality of the phenomenon. It also implies having a civil society that complies with its citizen responsibility to exercise monitoring and a social audit.

- *Criterion of TRACEABILITY*

The chain of action of Organized Crime should be able to be traced. Therefore, traceability enables to identify each one of the components in that chain (for example, in following the route and mechanisms of money laundering, or smuggling). This is necessary to establish the planning horizon where the challenges are defined, commitments are acquired, tasks are assigned and times are established. These ought to be susceptible of being assessed in order to build a permanent dynamic that promotes the improvement of actions to prevent or attack the expansion of Organized Crime in the Central American societies.

- *Criterion of FLEXIBILITY*

Due to the changing nature of the phenomenon of Organized Crime, it is necessary that the specific actions to undertake be modifiable, extended or updated in order to adapt the decisions to the changes of context. The same

principle is applicable to the approaches, methods and the partners with whom the cooperative structure to address the issue is articulated.

- *Prevention Principle or Criterion*

It refers to the need to have a platform on which the actions of public policies are supported, generating opportunities of a healthful life (educational, labor, entrepreneurial etc., options), of progress within the framework of legality and of more robust and transparent public institutions.

Likewise, the following **general objectives**, that although having been assumed and declared by all the governments, need the multi-sector interconnections that have been mentioned, from the **regional** vision, which assume the homologation of laws, institutional capacity, training of human resources and procedures, and above all, the **functional and operative connection**, between the levels of **regional decision making** (on the part of presidents and ministers who are regionally responsible) and the **national governments** (ministries and institutions in each country):

- *Objective of COMBAT TO IMPUNITY*

It is necessary to reinforce the institutions responsible for solving cases linked to Organized Crime to reduce as much as possible or prevent impunity. This means, preventing that a criminal act goes without due punishment with the penalty established by the Law without discrimination on account of relations of power or the influence of fear.

The objective of combat to impunity calls for a series of action that reinforce the social weave. This means the necessary building of a political culture that cares for and respects compliance with the Law and with a capacity of a major resistance in front of the temptations of corruption.

- *Objective of COMBAT TO CORRUPTION*

It is necessary to increase actions to activate greater levels of transparency in acting for public and private functions. Also, greater levels of accountability that ensure the Access to information on the part of the citizens, as well as to the daily doings of public and justice institutions thus preventing their utilization for the benefit of Organized Crime instead of the common good.

- *Objective of TRANSPARENCY*

The above objectives become one and are directly linked to this more general objective of transparency in Public Administration. Although it is a much publicized objective in all the government programs, it is convenient to note that it does not only refer to aspects of probity and public accountability by



government entities in respect to the use of resources and transparency in the procedures of the Law, and neither is it just restricted to the control mechanisms to face, contain and reduce the activities of Organized Crime that take advantage of legal and procedural corners in the functioning of public entities. Transparency is also indispensable to prevent abuses on the part of public security structures over the legitimate rights of honest citizens. How to balance the extraordinary policies and actions demanded by this extraordinary agenda to combat organized crime and citizen violence in the region and the responsibility of the State to provide security with absolute respect for citizens' guarantees and human rights, is one of the most complex challenges that we face as societies.

## 5.2 Specific Initiatives in a regional framework

The initiatives related to the fight against Organized Crime are transverse to all other initiatives linked to economic and social development of the countries and of the region; just as for example, are those related to the construction of the Customs Union or the common agricultural policy or the rural development strategy, among others.

This means that they must be executed in such a way that they are not just one more action in the regional agenda and the treatment of which is only the responsibility of part of the public actors in the member states of the SICA, but rather a transversal action that affects all the other actions, at the same time that they contribute to combat Organized Crime.

The implementation of the specific initiatives that make up a regional strategy to fight Organized Crime necessarily occupy the multi-sector articulation, and a widest vision than that of a simple punitive action; based on operative principles or criteria, such as those mentioned above. Taking into account the criteria, the objectives and actions mentioned before, especially regarding corruption, prevention, transparency, fight against impunity and fight against corruption, we propose that the specific actions can be executed in five geographical areas: i) locally –for example in the municipal level or that of neighborhoods; ii) nationally; iii) bi-or tri-national; iv) extra-regionally –for instance associated with other countries of the continent, such as the producers and consumers of drugs, weapons, pornography, etc., in their condition, as co-responsible for the problem being faced by the region. We are convinced that this could facilitate the coordination of the regional entities concerned. Among the specific initiatives that may be displayed are those mentioned as follows (this list is not exhaustive, not is it presented in an order of priorities, but is rather an example of the specific actions that may be implemented).

1) Locally

- a) Increase the actions directed to prevent juvenile violence, and articulate them with actions that tend to generate economic and social opportunities in the marginal-urban neighborhoods as a priority.
- b) Empower local governments for a more active and effective participation in the fight against Organized Crime, developing their own programs and projects with a more direct and specific attention in the communities, having their own financing. Recognize the combat against Organized Crime is not only the responsibility of national authorities, but there is a co-responsibility with the local governments.
- c) Stimulate the active and supplementary involvement of the municipalities in the fight against Organized Crime through a continuous diagnosis that provides timely information for the social and political actors in the municipalities and thus they may have their own mapping of the phenomena that alter the peaceful coexistence in the community. In that sense, instruments such as municipal security observatories and the periodic undertaking of perception and victimization surveys are valuable.
- d) With basis on successful local actions in the Central American level, directed to combat Organized Crime, at least six types of functions may be summarized that ought to be performed by the local governments, among them:
  - Recovery, enlargement, maintenance and social and cultural animation of the public space to promote citizens’ coexistence.
  - Strengthen the civic-community identity and solidarity on the basis of the experiential promotion of pluralism, commitment, creativity, respect and solidarity.
  - Facilitation of strategies for alternative solution to solve conflicts through mediation, conciliation and arbitration mechanisms.
  - Early warning and focalized intervention on the individuals, groups and territorial sectors that show conditions of greater risk to be victims or offenders, including forms of violence perpetrated in the family, school and work spaces.
  - Regulation and control of the factors that facilitate violence such as alcohol, other drugs and weapons.
  - Advocacy before and in coordination with the central government so that the competent entities in tasks of security (reactive and preventive) act in a coordinated, expeditious and responsible manner in the municipal territory.

To develop this series of functions it is neither possible nor desirable for the local government to be the exclusive actor. On the contrary, it should act as an articulating entity with the initiatives of the neighbors, NGOs, enterprises, international cooperation and of course, in a most important way, it is necessary to develop attitudes and capabilities to supplement the central government. Here it is particularly necessary to have the contribution of the political parties organizations, so that, for the common interest and national well being, they may get rid of their political banners (for which they were legitimately elected) and know how to undertake these State agendas that are indispensable for the well being of the citizens.

## 2) Nationally

A PREVENTION POLICY is necessary in the national and local levels. Historically it has been the most neglected. Juvenile violence and the gangs (maras) were preventable with a medium and long term vision. We did not prepare ourselves to receive them welcome them and integrate them. What prevention needs most is COORDINATION among the state entities: Governance, health, education, culture and the municipalities. And it does not require so many resources as criminal prosecution. [It should be considered that in C.A., the governance / interior entities have a PREVENTION VICE MINISTER].

Prioritize the fight against Money laundering, for which it is necessary to have an effective and full collaboration and coordination of the Banks Superintendent, and of entrepreneurial organizations and those of Central American professionals and those of other countries; among them, increase international cooperation in the frame of exchange of information and financial intelligence, substantially increase the agreements of bilateral inter-banking cooperation.

- a) Increase the transparency and accountability of the organizations in charge of prosecuting Organized Crime in order to reduce the levels of impunity as much as possible.
- b) Rethink the scope and functioning of the comptroller entities (that normally just perform ex-post audits on public expenditures) in order to strengthen the transparency processes in the public purchasing systems, as well as in the supervision and evaluation of the quality of expenditures.
- c) Assume in criminal law, the political-criminal tendencies oriented to reach higher levels of effectiveness, in the face of the new criminal concepts and strategies, above all in connection with new phenomena or criminal forms as the recently baptized "*cyberdelinquency*", trying to close any space of impunity in the legislations.
- d) Delimit the roles of the armed forces in the fight against organized crime, and clearly differentiate their responsibilities in the national defense from those of public security and define the time during which they will undertake joint missions.

- e) Include the fight against Organized Crime as a necessary factor to improve the competitiveness of the countries and of the enterprises. Generate entrepreneurial opportunities with programs to reduce informality, create jobs in marginal areas and in those with a relatively lower development, develop entrepreneurial schemes such as social economy or micro and small enterprises, etc.
  - f) Reinforce financing for the actions of prevention and fight against Organized Crime, on the basis of the principle of co-responsibility. This should translate into commitments for an increase and sustainability in the funding of national budgets, through an increase in the solidarity contribution of the citizens, which implies evaluating the tax reforms from other points of view.
- 3) Bi/tri-nationally
- a) Reposition the border zones as priorities in the fight against Organized Crime, creating lanyards through schemes of generation of economic and social opportunities, and specifying joint public investments and bi-national cooperation programs. The TRIFINIUM Project (between El Salvador, Honduras and Guatemala) is a good reference point.

4) Regionally

In accordance with the challenges mentioned here it is absolutely necessary to have a specialized regional entity for security in the framework of SICA that may effectively coordinate the national efforts in Central America. An office to coordinate the technical information within the Secretariat General is not enough. A regional specialized entity is necessary to serve as a liaison and serve the concerned national authorities.

- a) In addition, it is indispensable to have an **early warning mechanism** to act timely in the national and regional levels, in the fight against organized Crime.
- b) Harmonize Central American legislations and procedures, such as processes to collect proofs, typifying crimes, legislations to combat the laundering of capitals, Money and assets laundering, among others.
- c) Expand the articulation of dialogues, regional negotiations and Exchange of good practices, in the framework of the government agendas, through:
  - Strengthening periodical encounters of the Association of Police Chiefs of Central America and the Caribbean.
  - Activating specialized encounters with personalities of political parties, congressmen and personalities, with a national or regional leadership.

- Activating a group of notables with capacity for dialogue that will generate a discussion and openness in the governmental level.
  - Dialogue tables, forums or permanent seminars on subject issues of banking, entities of banking supervision, the attorneys, judges, judicial entities, human rights officials.
- d) Strengthen the coordination among the different security corps of the countries in order to increase the efficiency of their actions and the effectiveness of the limited resources that the countries have in order to confront Organized Crime..
- e) Implement an Observatory of Organized Crime, acting as the instance that collects, generates and disseminates systematic information in the regional level, which would enable to have harmonized regional indicators, which would facilitate the comparison for decision making.
- f) Undertake an evaluation of the management and administration systems for internal and external control of the police corps. Llevar a cabo una evaluación de los sistemas de gestión y administración de los cuerpos policiales de la región y del desempeño policial, así como del funcionamiento de los sistemas de control interno y externo de los policías.
- g) Strengthen the instances of inter-institutional coordination such as the Attorneys General offices, through the Central American Commission of Attorneys; or for example, the Bank superintendents.
- h) Implement the political agreement for the double articulation of the regional Project against violence with the interests of each country and extra-regional interests, in the framework of the principle of co-responsibility. For this, it is necessary to strengthen the institutions of the mechanisms that act in the regional sphere and a greater political will of the Central American governments to implement specific actions for the prevention of violence throughout the region. All of this must be supplemented with the local and national measures undertaken by each Government.
- i) Particularly, develop an EFFECTIVE CONTROL OF WEAPONS. .
- Having modern, specific, articulated legislation in the regional level, it must be supplemented with its effective application, including regulations and sanctions. Also, a special priority must be placed on the issue of the trafficking of arms and the necessary arrangements with the countries of origin, on which to a large extent depends whether the arms control can become a reality.

Thus, added to the national actions necessary for arms control and the execution of the agreements of the Central American governments promoted by the Central American Program for the Control of Small and Light Weapons (CASAC), in the frame of the Secretariat General for Integration (SICA), it is indispensable to promote debates and points of agreement with the manufacturing and selling countries in order to limit the illegal trafficking of arms to the region.

## **5) Extra-regionally**

- a) Include the issue of Organized Crime in the agenda with third countries, especially with the United States, presenting it as something more than a strictly security issue; but rather as an issue that advocated on other aspects, such as the U.S objectives of the Free Trade Agreement. As was mentioned before, for Central America this is also a problem of ***governance***.
- b) Develop programs with third countries, especially with Canada, the United States and the European Union, having as a focus the generation of economic opportunities and social investment in marginal urban areas of the Central American countries, preferably for youths and women in female headed households. Advance in a cooperation agenda that goes beyond what is strictly linked to the criminal deed; strengthening programs of primary and preventive attention.
- c) Promote an increase on the part of the United States of specific measures to control the export of precursors required for the production of drugs and develop systems to trace those exports and determine whether their utilization is for legal activities. Promote a specific Agreement in this respect between the United States and the Central American countries, under the recognition of co-responsibility on the part of the United States in the production of drugs and not only in the combat of their trafficking.
- d) Promote that the United States legislation as well as those of other developed countries are strengthened to reduce the trafficking of persons, especially that of boys and girls.
- e) Increase the commitments of international funding, both in direct cooperation, and through schemes of North/South cooperation as well as triangular cooperation to invest in actions of prevention and not only in combating Organized Crime. Ensure the coordination and efficiency of the international cooperation, particularly through the existing institutional Central American system (SICA), in order to gain effectiveness and impact.

Finally, it is important to reconsider and rethink the implementation of specific initiatives, such as those proposed by UNDP in its Report on Human Development for Central America 2009-2010, for example:

- Strengthening the police investigations, as well as improving the police intelligence.
- Implementation of joint patrols in the region in order to increase the police effectiveness.
- Increase the police presence in zones where drug trafficking networks control the territory.
- Strengthen the judicial system for a better control of crimes and put an end to the culture of impunity.
- The adoption of more restrictive laws for arms control and programs of popular awareness.
- Develop programs of prevention among sectors of the population at risk, particularly youths living in marginal areas or in slums controlled by drug traffickers.
- Promote a culture of peace, from the educational settings and the mass media.
- Reorient the repression strategies for planting drugs, through a combination of eradication efforts with alternative development programs.

### 5.3 Execution of the strategy

The specific initiatives underway to combat Organized Crime must emerge from State policies that are sustainable and long-term. These security policies must have an integral nature, caring for the control and application of the law, prevention and rehabilitation of the offenders. Also, the initiatives require the incorporation and intervention of various levels, such as the extra-regional approach, the regional approach and the national vision together with the local interventions.

As to the execution of a regional strategy, it can be implemented in the framework of three environments: i) alignment; ii) management of knowledge and, iii) advocacy. None of these environments implies forcibly a consecutive succession, although logically, its addressing becomes strengthened in sequence (they may be attempted simultaneously) and neither does it imply very long time spaces, but on the contrary, in view of all the different regional actions that have been accorded, some of which are already underway, it is felt that getting to the third one must occur in a very short time. However, this process is necessary, precisely to increase the effectiveness of the measures that have been taken and be able to decide on new measures.

The first stage consists in the alignment of the government organizations, parliamentary commissions, justice entities and regional institutions. In addition an alignment is required with entrepreneurial, social, academic, research centers and opinion makers, among others, on the details that the execution of the strategy implies, based on a collective, integral and pragmatic vision.

In this stage it is necessary to validate a conceptual frame (basic) and a general methodological one, in order to specify a set of measures (strategies, plans and programs), some sort of a versatile “*tool box*” to apply them in the dialogue and interlocution, whether in spaces for decision-making, groups of civil society for awareness, or in spaces of advocacy with the media. This “**tool box**” must be so solid that it enables to have an impact on the five geographical areas of action mentioned earlier. This means that it can escalate from the most local to extra-regional actors, such as the United States, Canada, the European Union, Colombia and Mexico, for example. The “**tool box**” should be a contribution both of the academics and research entities, and of the specialized sectoral entities that can show their successful experiences in the field (for instance, Municipalities and Police Corps).

During this stage it is necessary to systemize all the decisions that have been made, what has actually been executed. As well as other relevant experiences in addressing Organized Crime in Central America. There is much work done in advance. This way it will be possible to have an assessment of the existing capacities in the region for the execution of the strategy actions and their incidence on the objectives pursued.

During this stage, the regional directory of all the public and private organizations that are undertaking actions to combat Organized Crime must be drafted, in order to have as a final result, the multi-sector articulation, in such a way that it may be possible to advocate in the various levels in which Organized Crime acts, both in the preventive aspect, the punitive aspect and reinsertion. The Secretariat General of SICA, having a specialized Unit, is a central instrument in the construction of this framework, with the support of groups such as IaRED and members of the civil society, as those articulated in the CC-SICA.

Once the analysis methodology is consolidated together with the organization of the system, the second stage will begin, which refers to the management of knowledge, at which spaces will be consolidated or new ones will be open for local, national, bi/tri-national regional and extra-regional negotiations, to execute actions, especially on the basis of the criteria of co-responsibility, transversality and participation.



Negotiation processes would be implemented on priority issues, as could be money laundering, in order to define a route that will guide the remaining actions in the region and relevant experiences would be selected to validate the system of action and dialogue on various issues in the regional level.

In addition, as mentioned earlier, the Think Tanks members of IaRED feel that it is indispensable to have the design and implementation of a REGIONAL INSTANCE specifically thought and dedicated to the issues of security and combating organized Crime, adjusted to the magnitude of the problems and challenges being faced by the region, that may provide TECHNICAL AND OPERATIONAL support to the national entities, and in this sense, the Specialized Unit of the SICA Secretariat would be supplemented.

In the third stage, or that of advocacy, the capacity for joint action of the organizations in the system is vital. Which includes a political advocacy to generate a "public" discussion on the subject issue, the facilitation of dialogues, forums, efforts for awareness, more private meetings and other actions in the governmental environment, and that of regional organizations, the generation of knowledge management systems from civil society organizations and their inter-relation with the media, strengthening democracy and a control mechanism, a reduction of corruption and impunity, above all. Also the creation or "warnings" is required to mobilize public opinion.

The practical application of the operational principles or criteria, forces the regional strategy to combat Organized Crime to be based on a multi-sector alliance to facilitate decision making in the countries and among them, and to implement the necessary changes to have articulated specific public policies in the regional level.

For that purpose, it is necessary to have critical spaces for analysis and the generation of proposals with a multi-sector approach to security, and the development of capacities in decision makers, in order to display actions that entail a turn in drafting local, national and regional public policies to face the various levels of impact of Organized Crime on the Central American societies.

The multi-sector approach involves an active participation not only by the actors directly linked to the security policies in the Central American countries (ministries of Security, Justice, Police, the Judiciary, Health, etc.), but also by other sectors whose activities are seriously threatened by the growth of Organized Crime in the region, such as the entrepreneurial, financial, professional and labor sectors among others. This means that the issue should become a priority in the agendas of the various Central American sectors, and those of other government authorities (ministries of economy and trade, agriculture, labor, etc.).

## FINAL COROLLARY

All of the above are just some contributions that we have deemed relevant to fight the increasing penetration of Organized Crime in the Central American societies and the extremely harmful effects that it has.

We are clear on the fact that the democratic processes and institutions are at the heart of all the components of any strategy that the region decides to implement. Security is essential for human development, and as such, it must lead to the involvement of all Central Americans in one way or another and we must not see it just as an action inherent to the public institutions directly responsible for the punitive part. Thus that shows the legitimacy and effectiveness of the democratic processes and institutions. In that sense, economic and social development makes societies less penetrable and vulnerable. For that purpose, the preeminence of democratic values and principles is essential, which in the end, requires a substantial improvement in the capacity to play politics and execute public policies for the common good.

Democracy continues to be what enables to build the best spaces for human development; its solidification is a must to recover Central America from the “claws” of organized crime. Without it, the empty spaces will be unnecessarily filled with a violence that will increasingly reduce the quality of life of all the people in the region; that is, the cost that it took to arrive at a democracy will be lost every day and the legacy we will leave for the new generations is a region devastated by violence, but a violence more difficult to combat than the one we inherited, and now we have the responsibility to perpetuate the peace that was achieved with so much pain in Central America.

# Bibliography

- American Enterprise Institute for Public Policy Research.(2008). "Cinco perspectivas acerca de la Iniciativa Mérida: Qué es y por qué debe alcanzar el éxito". Elaborado por Henry Cuellar, Robert "Bobby" Charles, Roberta Jacobson, Armand Peschard-Sverdrup y Ted Brennan. AEI'S Latin American Outlook Series. Panorama Latino No.1. Washington D.C
- APG-FATF-GAFI. (2009). "Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector". En: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/47/49/42458373.pdf>
- Bailey, John; Chabat, Jorge. (2003). "Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos". Editorial Plaza y Janes. México D.F.
- Bailey, John; Godson, Roy (2000). "Crimen Organizado y Gobernabilidad Democrática". Editorial Grijalbo. México D.F.
- Buvinic, Mayra (2008/1) "Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención". Publicado en Pensamiento Iberoamericano. Revista Bianaul, Número 2.
- Berdal, Mats; Serrano, Mónica (2005) "Crimen transnacional organizado y seguridad internacional". Editorial Fondo de Cultura Económica. México D.F.
- Bermejo, Marcos Fernando (diciembre 2009). "La Globalización del Crimen Organizado". EGUZKILORE, Número 23. San Sebastián. [http://www.ivac.ehu.es/p278content/es/contenidos/boletin\\_revista/eguzkimore\\_23\\_homenaje\\_ab/es\\_eguzki23/adjuntos/10-Bermejo.indd.pdf](http://www.ivac.ehu.es/p278content/es/contenidos/boletin_revista/eguzkimore_23_homenaje_ab/es_eguzki23/adjuntos/10-Bermejo.indd.pdf)
- Catalano, Nina María. (2007). "Del Plan Colombia a la Iniciativa Mérida: Un nuevo paradigma para la evaluación de la cooperación bilateral anti-drogas". En: [http://www.drugsandconflict.files.wordpress.com/2010/07/catalano\\_merida.doc](http://www.drugsandconflict.files.wordpress.com/2010/07/catalano_merida.doc)
- Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) (2008). "Los costos de la violencia en Centroamérica". Elaborado por Carlos Acevedo. El Salvador.
- Cook (2007). "Mexico's Drug Cartels". Latin American Affairs. Foreign Affairs, Defense, and Trade Division. En: <http://www.fas.org/sqp/crs/row/RL34215.pdf>

- \_Cruz, José Miguel (2005). "El barrio transnacional: las maras centroamericanas como red". San Salvador: IUDOP-UCA. (Mimeo).
- \_Departamento de Estado (2009). "Informe sobre la Estrategia Internacional para el Control de los Narcóticos. Estados Unidos de América". Washington D.C.
- \_Departamento de Estado (2009a). "Trafficking in Persons Report 2009". Washington D.C.
- \_Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (Cooperación Técnica Alemana). (2004) "Trata de personas, particularmente mujeres, en Centroamerica y Republica Dominicana: Una demanda para las instituciones policiales". Elaborado por Mirna Mendoza López. Managua
- \_Dudley, Steven S. (2010). "Drug Trafficking Organizations in Central America: Transportistas, Mexican Cartels and Maras". Working Paper Series on U.S.-Mexico Security Collaboration, Wilson Center y Universidad de San Diego, Estados Unidos. En:<http://wilsoncenter.org/topics/pubs/Drug%20Trafficking%20Organizations%20in%20Central%20America.%20Dudley.pdf>
- \_Farah, Douglas; Simpson, Glenn (2010). "Ecuador at Risk: Drugs, Thugs, Guerrillas and the Citizens Revolution". International Assessment and Strategy Center, Estados Unidos. En: <http://www.aei.org/docLib/MCA1.pdf>
- \_Fernández Menéndez, Jorge; Ronquillo, Víctor (2007) "De los maras a los zetas". Editorial Grijalbo. México D.F.
- \_FLACSO Secretaria General. (2008). "Crimen Organizado en América Latina y el Caribe". Luis Guillermo Solís y Francisco Rojas Aravena (Editores). Editorial Catalonia. Santiago de Chile.
- FLACSO Secretaría General (2006). "Armas pequeñas y livianas. Informe hemisférico", Costa Rica, FLACSO.
- \_Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL) (2009). "Anuario 2009 de Seguridad regional en América Latina y el Caribe". Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo (Editores). Bogotá, Colombia.
- \_Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) y Konrad Adenauer Stiftung (KAS). (2007). "Impacto del Crimen Transnacional en Centroamérica: los casos de Nicaragua y Costa Rica". San José.
- \_Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) (2007). "El Crimen Organizado el Estado y la Democracia: Los Casos de America Central y el Caribe". Elaborado por Angélica Durán. Informe de Conferencia: Seminario en Nueva York. Madrid.

- \_General Accounting Office (GAO). (2010). "International crime control". Washington D.C.
- \_Hernandez Milian, Jairo. (2008) "El Crimen Organizado en America Latina y el Caribe: Mapeo del Caso Centroamericano". Presentado en el Seminario Internacional El Crimen Organizado en America Latina y el Caribe: Amenazas y Perspectivas-Fundación Friedrich Ebert 24-26 de junio 2008. México D.F.
- \_Hoffman, Katharina (2009) "The Impact of Organized Crime on Democratic Governance -Focus on Latin America and the Caribbean". Briefing Paper, Berlin.
- \_Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) (2009). "Reporte Anual 2009". Viena. En: [http://www.incb.org/pdf/annual-report/2009/es/AR\\_09\\_S\\_Chapter\\_III\\_All.pdf](http://www.incb.org/pdf/annual-report/2009/es/AR_09_S_Chapter_III_All.pdf)
- \_KPMG. Global Anti-Money Laundering Survey 2007 - Appendices How banks are facing up to the challenge. En: <http://us.kpmg.com/microsite/FSLibraryDotCom/docs/AML2007FULL.pdf>
- \_López, Ernesto; Sain, Marcelo (2004) "Nuevas amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil". Editorial Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.
- \_Macedo de la Concha, Rafael (2003) "Delincuencia organizada". Instituto Nacional de las Ciencias Penales. México D.F.
- \_Naciones Unidas (1988). "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas". New York.
- \_Naciones Unidas (2000). "Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional". New York.
- \_Naciones Unidas (2010). "Informe Mundial sobre las Drogas 2010. Resumen Ejecutivo". Oficina contra la Droga y el Delito. New York.
- \_Orsi, Omar Gabriel (2007) "Sistema Penal y crimen organizado". Editores del Puerto. Buenos Aires.
- \_Orsi, Omar Gabriel (2008) "Asociaciones Ilícitas. Terroristas y financiación del terrorismo". Editores del Puerto. Buenos Aires.
- \_Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2006). "(In)seguridad ciudadana en Costa Rica: balance de la situación". Elaborado por José María Rico. Informe Nacional de Desarrollo Humano-PNUD. San José, Costa Rica.
- \_Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2006). "Venciendo el temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica". Informe Nacional de Desarrollo Humano-PNUD. San José, Costa Rica. 2006

- \_Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2007). "Informe de Desarrollo Humano 2007-2008". New York, Estados Unidos.
- \_Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010). "Informe sobre Desarrollo Humano para America Central 2009-2010". San Jose, Costa Rica
- \_Programa Estado de Región (2008). "Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible un informe desde Centroamérica y para Centroamérica Programa". San José, Costa Rica.
- \_Ravelo, Ricardo (2007). "Herencia maldita. El reto de Calderón y el nuevo mapa del narcotráfico". Editorial Grijalbo. México D.F.
- \_Ravelo, Ricardo (2009). "Los capos. Las narco-rutas de México". Editorial Debolsillo. México D.F.
- \_Resa Nestares Carlos. (2003) "Crimen Organizado Transnacional: Definición, Causas y Consecuencias". Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Madrid.
- \_Revista Enfoques No.8 (2008). "Seguridad Nacional y Geopolítica de America del Norte y Centroamérica". Elaborado por Ángel Rodríguez Luna. México D.F.
- \_Revista Estudios de Política Exterior (2009) "Entrevista a Arturo Valenzuela, el hombre de Obama para Latinoamérica" Revista en internet. <http://www.politicaexterior.com/articulo/?id=4555>
- \_Rojas Aravena, Francisco (Abril-Junio 2007). "Mayor presencia del crimen organizado". Foreign Affairs en Español. En: [http://www.seguridadregional-fes.org/upload/3943-001\\_g.pdf](http://www.seguridadregional-fes.org/upload/3943-001_g.pdf)
- \_Rojas Aravena, Francisco (2009). "Mayor presencia e impacto del Crimen Organizado: Consecuencias de las crisis de gobernabilidad, del débil Estado de Derecho y la mayor corrupción". FLACSO Secretaría General. En: [http://www.flacso.org/uploads/media/Crimen\\_Organizado\\_01.pdf](http://www.flacso.org/uploads/media/Crimen_Organizado_01.pdf)
- \_SICA (16 de diciembre 2010) "Declaración de la XXXVI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)". San Pedro, Cayo Ambergris, Belize.
- \_Solís, Luis Guillermo; Fogleson, Todd. "El Crimen Organizado y su impacto en las sociedades democráticas: Reflexiones sobre México, Centroamérica y la Republica Dominicana: el papel de la sociedad civil". Catalonia.
- \_Tokatilian, Juan Gabriel (1998). "Colombia y Estados Unidos. Problemas y perspectivas". TM Editores. Bogotá.
- \_Torroja Mateu, Helena; Güell Peris, Sonia (2007). "Los retos de la seguridad y defensa en el nuevo contexto internacional". Editorial Publicacions i Edicions. Barcelona.

- \_Tribando Seelke, Clare (2007) "Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean". Latin American Affairs. Foreign Affairs, Defense, and Trade Division. Washington D.C.
- \_U.S. Department of Homeland Security y otros (2007). "National Money Laundering Strategy". Washington D.C.
- \_U.S. Department of Justice (2008). "Overview of the law enforcement strategy to combat international organized crime". Washington D.C.
- \_U.S. Department of the State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (2010). "International Narcotics Control Strategy Report, Volume II. Money Laundering and Financial Crimes". Washington D.C.
- \_UNISCI Discussion Papers No.9. (2005). "La internalización de la delincuencia organizada: análisis del fenómeno". Elaborado por Daniel Sansó-Rubert. Santiago de Compostela.
- \_Urcuyo Fournier, Constantino (2009). "Los desafíos de la seguridad en Centroamérica". Colección Círculo de Copán. Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH). San José.
- \_WOLA (Washington Office on Latin America) (octubre 2006). "Pandillas juveniles en Centroamérica: cuestiones relativas a los derechos humanos, la labor policial efectiva y la prevención". Informe Especial de WOLA. Washington D.C.





# Annex I

## Technical Note on the development strategy and advocacy of the study

**D**rafting the basic document of the Study was done by the International Center for Human Development (CIDH)<sup>16</sup>, an institution that worked in close cooperation with the Konrad Adenauer Foundation, the Coordination of laRED and the think tanks that participate in this initiative. As an input, the document had the investigations and proposals made by regional and national, public and private institutions, including initiatives of the civil society, on the subject of security and justice associated to organized crime. In addition, it had the inputs collected in a Workshop held in San José, Costa Rica on September 2 and 3, 2010. The preliminary version was presented on November 9, 2010 in Guatemala, to a working group of laRED, where suggestions and comments were made both about the information and data that the study includes with respect to the country, and to the contents on regional aspects. It was revised again on January 11, 2011 and on January 28, 2011, with final revisions, especially on Chapter 5 of recommendations.

From the coordination of laRED together with the member institutions, presentations of the study will be organized in the regional level and in the countries, in order to share it and promote a propositional discussion with the decision-making levels of the different sectors involved and with the media.

---

16 Como equipo de apoyo, el CIDH contó con los consultores Daniel Matul y Ana Marcela Villasuso, quienes trabajaron con Doris Osterlof, responsable en el CIDH de la coordinación del Policy Paper.

