

Área: América Latina - ARI Nº 27/2007 (traducido del inglés)
Fecha 15/03/2007



La otra guerra que Washington no está ganando

Miguel Díaz *

Tema: Para EEUU, la guerra contra las bandas juveniles centroamericanas sólo se ve superada en importancia por la guerra contra el terrorismo internacional.

Resumen: En un discurso que pronunció el pasado mes de marzo, el fiscal general estadounidense, Alberto Gonzales, declaró que la guerra contra las bandas juveniles centroamericanas en general, y contra la Mara Salvatrucha (MS-13) en particular, sólo es superada en importancia por la guerra contra al-Qaeda. Por desgracia, de forma muy similar a lo que sucede con la guerra contra el terrorismo internacional en Irak, EEUU está consiguiendo escasos resultados en la lucha contra estas bandas. De hecho, los datos indican que las maras, como suelen denominarse estas bandas en Centroamérica, han aumentado de tamaño, son más violentas y están mejor organizadas, lo cual aumenta hasta niveles alarmantes la amenaza que representan para Centroamérica y EEUU.

Análisis:

El enemigo

Existen sorprendentes paralelismos entre las maras y grupos terroristas como al-Qaeda. Para empezar, ambos son agentes no estatales, cuya presencia se extiende a numerosos países. La MS-13 está consolidada sobre todo en El Salvador, Honduras y Guatemala, pero sus tentáculos llegan hasta México, Canadá y más de 25 estados estadounidenses. Las maras, al igual que al-Qaeda, emplean la violencia como principal forma de influencia. En su lucha por superar los actos de violencia de las bandas rivales, a menudo dejan los cuerpos decapitados de sus víctimas abandonados en medio de las calles centroamericanas, lo que recuerda a las escenas de las guerras civiles que azotaron esos países hace 20 años y devastaron la región. Salvo la enorme publicidad que recibió la muerte de 28 pasajeros de un autobús en San Pedro Sula a manos de la MS-13 en diciembre de 2004, poca información de esa violencia trasciende fuera de la región. Sin embargo, las estadísticas hablan por sí solas: sin contar los países en guerra, esos tres países centroamericanos ostentan la triste distinción de ser los países con mayores tasas de homicidios del mundo.

También resulta revelador que las maras, al igual que al-Qaeda, tiendan a gravitar hacia aquellas zonas en las que el imperio de ley es más débil o, como en el caso de un creciente número de guetos en América Latina, prácticamente inexistente. En la actualidad, municipios enteros de El Salvador, Guatemala y Honduras se encuentran bajo el control de las bandas. Para los que tienen la mala suerte de tener que vivir en esas zonas, esto se traduce en la obligación de tener que pagar impuestos para evitar ser asaltados al entrar y salir de sus vecindarios. Los comerciantes de estos vecindarios también son objeto de extorsión, viéndose obligados a pagar impuestos de hasta un 50% de sus ingresos. Por ello, no es de sorprender que los bienes y servicios básicos terminen

* Ex director del Programa de las Américas del CSIS

costando considerablemente más en estas zonas. Para los pobres, esto supone otro impuesto indirecto que deben soportar para poder sobrevivir.

Los parecidos entre al-Qaeda y las maras resultan sorprendentes incluso a nivel de sus bases. Al igual que los reclutas de al-Qaeda, los miembros de las maras suelen ser varones jóvenes, pobres y sin educación. Muchos de ellos proceden también de países asolados por la guerra. Aun así, también existen diferencias importantes, como el hecho de que la mayoría de los miembros de las maras procedan de hogares rotos, fundamentalmente por la emigración de los padres a EEUU, a menudo de forma ilegal, en busca de trabajo.

La respuesta

También existen parecidos en el modo en que EEUU y sus aliados han tratado de combatir estas dos amenazas no tradicionales. En ambos casos, las campañas han girado fundamentalmente en torno a una solución militar. Sin embargo, las políticas de mano dura empleadas en los últimos años por los Gobiernos centroamericanos han producido escasos resultados. Los Gobiernos trataron, básicamente, de poner solución al problema de las bandas encarcelando indiscriminadamente a toda persona de la que se tuviera una sospecha remota de pertenencia a una banda. Lo único que consiguieron fue que las bandas empezaran a tratar de pasar más desapercibidas y se hicieran más selectivas en la elección de sus miembros (las mujeres son ahora peor recibidas por considerarse que tienen más tendencia a delatar a sus compañeros). Además, las bandas controlan ahora las cárceles y las utilizan como base desde donde coordinar sus actividades y recuperarse. En la medida en la que existe alguna jerarquía internacional en estas bandas, por lo general sus líderes suelen encontrarse en las cárceles.

En Centroamérica, al igual que en Irak, EEUU se ha dado cuenta de que el nivel de compromiso de sus socios locales dista mucho de ser el óptimo, de que se ven fácilmente distraídos por otras causas y de que sus débiles instituciones los incapacitan de forma deplorable. La policía guatemalteca, por ejemplo, es considerada tan corrupta que los ciudadanos del país han perdido toda confianza en ella. En El Salvador el problema ha sido tratar de conseguir que el Gobierno asumiera su parte de la carga en la lucha contra el problema y colaborara con aliados potencialmente importantes como las iglesias, las ONG y la oposición política. Washington se ha visto particularmente frustrado por la resistencia salvadoreña a aumentar los impuestos de la elite económica, apenas gravada, para aumentar el tamaño de su fuerza policial, relativamente competente.

También ha quedado perfectamente claro que los esfuerzos estadounidenses se han visto obstaculizados por su incapacidad para entender claramente al enemigo. Aunque las deficiencias estadounidenses en materia de inteligencia en el caso de Irak han sido flagrantes (y han servido de pasto para un lucrativo mercado de libros al respecto), la falta de información sobre las bandas es aparentemente igual de considerable. Se ha tendido a infravalorar la fuerza y la capacidad organizativa de las maras, un error que puede salir muy caro, como han descubierto recientemente las autoridades brasileñas al tratar de combatir sus propias bandas nacionales.

Hay varios factores que pueden explicar la incapacidad de Washington para reunir datos sobre estas bandas. Uno de ellos es que no ha logrado preparar a agentes de inteligencia para que puedan penetrar en ellas. Lo más probable es que esta tarea resulte cada vez más complicada, ya que las bandas se vuelven cada vez más paranoicas y desarrollan sus propios códigos de comunicación, cada vez más complejos. También han surgido impedimentos legales. Por ejemplo, la legislación de El Salvador no permite intervenir teléfonos. Otro factor es el escaso personal estadounidense desplegado para hacer frente a este problema. Aunque en Washington hay cientos de burócratas distribuidos entre diversas agencias dedicadas a combatir el problema de las bandas, sólo hay tres agentes estadounidenses (uno del Departamento de Justicia y dos del FBI) sobre el terreno en El Salvador, el indiscutible epicentro de las maras.

Mirando hacia el futuro

Al comenzar 2007, Washington se encuentra en una encrucijada en la lucha contra la amenaza tanto de al-Qaeda como de las maras. Al igual que Washington con respecto a Irak, Centroamérica ha llegado por fin a la conclusión a la que debería haber llegado hace tiempo: que la estrategia actual no funciona y que debe cambiarse. Aunque una serie de grupos de trabajo bipartitos han ideado una larga lista de recomendaciones, de momento no se ha alcanzado ningún consenso en torno a si bastará con hacer pequeños ajustes al enfoque actual o si hará falta modificarlo por completo. La mala noticia es que se el tiempo se agota. Centroamérica debe dar solución a este problema antes de que adquiera proporciones incontrolables. Muchos centroamericanos, tanto ricos como pobres, han decidido ya tirar la toalla y abandonar sus países en masa.

La creación de un plan sólido de acción puede adoptar distintas formas, pero en última instancia el éxito dependerá de que aumente el nivel de compromiso, coordinación y comprensión del problema. El compromiso de Centroamérica se medirá en función de la predisposición de sus Gobiernos a invertir más recursos en esta lucha, una lucha que no puede librarse con poco dinero ni dependiendo exclusivamente de la generosidad de los donantes. Son necesarios sacrificios, sobre todo por parte de los más privilegiados. En este sentido, Colombia ofrece un valioso modelo. En ese país andino, las elites asumieron su responsabilidad cuando se les pidió que pagaran un impuesto especial de seguridad. Los contribuyentes colombianos se han visto ampliamente recompensados con un drástico descenso de la delincuencia general, especialmente en ciudades grandes como Bogotá, Medellín y Cali.

Washington también debe incrementar su compromiso con la lucha contra las bandas. En la actualidad, la ayuda estadounidense se reduce prácticamente a un enfoque poco sistemático de adiestramiento, equipamiento e intercambio de información. Sin que el Congreso asigne específicamente fondos a esta tarea, las agencias gubernamentales estadounidenses pagan con cargo a su presupuesto para operaciones las pocas tareas que están llevando a cabo en este ámbito. Aun así, gastar indiscriminadamente tampoco es la solución. Washington debe mejorar su despliegue de recursos humanos. Deben desplegarse más personas sobre el terreno para echar una mano a las exiguas y mal pagadas autoridades locales que trabajan sin descanso en la primera línea de esta guerra. Actualmente, la desalentadora ausencia de personal estadounidense sobre el terreno da crédito a las críticas de que lo que Washington quiere es delegar todo el problema en los centroamericanos.

También se necesita con urgencia una mejor coordinación. Las agencias gubernamentales estadounidenses se quejan a menudo de que no saben lo que están haciendo las demás agencias. Para solucionar esta falta de coordinación y dotar de mayor relieve a esta cuestión, el Gobierno estadounidense debería nombrar un mando a cargo de la cuestión de las bandas. Además de coordinar las labores de las distintas burocracias, esa persona desempeñaría también un papel importante en la mejora de la coordinación con los donantes extranjeros, fundamentalmente europeos y canadienses. EEUU también puede actuar de catalizador para mejorar la cooperación entre los países centroamericanos afectados, como hicieron las negociaciones del TLCAC en materia comercial.

Por último, Washington debe mejorar de forma rápida y radical su comprensión de las bandas. Los servicios de inteligencia se enfrentan al desafío de tratar de proporcionar algo más que una mera reseña de las bandas en su estado actual (la Agencia de Desarrollo Internacional y las ONG han hecho ya un buen trabajo a ese respecto) y predecir el aspecto que adquirirán en los próximos años. Lo más probable es que las bandas del futuro no se ajusten a ninguno de los modelos tradicionales de amenaza latinoamericana, como los cárteles, las guerrillas o las mafias. Por ello, ha sido un error, y seguirá siéndolo, tratar de basar la respuesta al problema en esos viejos paradigmas, como Washington parece estar haciendo al instar a que se aprueben leyes de lucha contra el crimen organizado como la Ley de Organizaciones Corruptas e Influenciadas por la Delincuencia Organizada (*Racketeer Influenced and Corrupt Organizations o RICO Act*) para tratar de combatir

las bandas. Este tipo de leyes han demostrado ser efectivas en la lucha contra las mafias italianas en EEUU debido al sólido sistema judicial de que dispone ese país, pero resulta bastante poco probable que vayan a reportar algún beneficio con los sistemas judiciales centroamericanos, altamente politizados, ineficientes y corruptos.

Una importante laguna que los servicios de inteligencia deben solventar de inmediato es la falta de conocimientos acerca de las finanzas de estas bandas. Los funcionarios del Gobierno estadounidense confiesan su desconcierto ante el modo en que las bandas son capaces de generar ingresos por valor de millones de dólares a partir de actividades ilegales y seguir al mismo tiempo viviendo en la miseria. Es obvio que ese dinero no está siendo canalizado por vías formales como los bancos, como ocurría en el caso de los cárteles, sino que está circulando en algún lugar de la economía sumergida (un universo que, en el caso de algunos países de la región, puede ser igual de grande, o mayor, que las economías oficiales).

Lo que está en juego

Centroamérica se juega su sistema democrático y su futuro económico, nada más y nada menos. El TLCAC, la financiación de la Corporación para el Desafío del Milenio (*Millennium Challenge Corporation*, o MCC) y otros programas de desarrollo bilaterales e internacionales servirán de poco si las empresas se niegan a invertir a causa de la inseguridad. Irónicamente, la posibilidad de un gobierno democrático se está viendo amenazada, precisamente, por las tácticas empleadas por los Gobiernos. Con sus políticas de mano dura, muchos Gobiernos centroamericanos han estado pisoteando los derechos humanos y civiles que tanto ha costado conseguir, debilitando así el Estado de Derecho y enturbiando el clima de cooperación política. Por otro lado, las bandas han ido minando de forma sistemática la fe del electorado en la democracia, dejando patente la incapacidad del Gobierno de cumplir su obligación más fundamental: proteger a sus ciudadanos. En consecuencia, para un número cada vez mayor de centroamericanos las elecciones han degenerado en un ritual vacío y oneroso.

Aunque lo que se juega EEUU probablemente no sea de tan enormes proporciones, ni mucho menos deja de ser importante. Las bandas centroamericanas se consideran responsables del reciente aumento de los asesinatos en todo el país. La MS-13 y otras bandas están, además, cada vez más implicadas en la trata de personas y el tráfico de armas y drogas. Cada vez hay más pruebas de que la MS-13 está empezando también a extorsionar a los individuos débiles y vulnerables de EEUU, especialmente a inmigrantes centroamericanos que viven en los márgenes de la sociedad estadounidense, exigiéndoles dinero a cambio de la seguridad de sus parientes en Centroamérica. Más preocupante resulta la posibilidad de que al-Qaeda y estas bandas puedan cooperar en el futuro en áreas como el transporte ayudado por las maras o la entrada ilegal de miembros de al-Qaeda en EEUU a través de México y Centroamérica.

Conclusión: Dicho todo esto, no deberían exagerarse los paralelismos entre al-Qaeda y las maras. Existen diferencias importantes que determinan la naturaleza y potencia de la amenaza que cada uno de estos grupos representa. Es obvio que estas diferencias deben tenerse en cuenta para poder darles una respuesta adecuada. A al-Qaeda le mueven el fervor religioso y un rechazo de los valores occidentales, siendo EEUU el principal blanco de sus iras. Las maras, sin embargo, no presentan ninguna ideología y se definen mejor como una amalgama de marginados sociales. También se cree que al-Qaeda recibe apoyo de Estados nación tradicionales, algo que no ocurre en el caso de las maras. Y lo que quizá resulte más importante, la organización de al-Qaeda ha alcanzado un nivel de organización jerárquica mucho más avanzado que el de las maras, al menos de momento.

Aun así, el parecido entre la dinámica y la trayectoria de las campañas de lucha contra estos grupos no es mera coincidencia. Para la Administración Bush, comparar estas dos campañas puede resultar decisivo en el diseño de un nuevo plan de acción para la próxima etapa de la lucha contra estos dos grupos. La lección más importante que puede extraerse de todo esto quizá sea el darse cuenta de la

necesidad de adoptar un enfoque holístico en la lucha contra la amenaza de las maras y al-Qaeda en vez de centrarse fundamentalmente en una respuesta militar. Esperemos que los responsables de asesorar a quienes formulan las políticas en EEUU consigan aprender la lección antes de que se haya desperdiciado más dinero, tiempo y esfuerzo en iniciativas de concepción errónea.

Miguel Díaz
Ex director del Programa de las Américas del CSIS