

Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte

Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática.



Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte

Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática.

Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte

Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática.

Editado por la Fundación Heinrich Böll-México Centroamérica y El Caribe

Coordinación de Estudios: Lorena Argueta

Coordinación editorial: Marco Pérez Navarrete

Diseño: Claudia Wondratschke

Diseño de portada: Jorge Aurelio Álvarez

Fotografías:

Vladimir Chicas: P. 10

// contacto: vladychicas@gmail.com

Jessica Orellana: P. 60, 124, 134, 146

// contacto: jessicaorellana2238@gmail.com

Rodrigo Baires Quezada /Plaza Pública: P. 4, 84, 110

Sandra Sebastián/Plaza Pública: P. 97

Impresión: Talleres de Impresión, Asociación Equipo Maíz, San Salvador, El Salvador

Fecha de impresión: Junio del 2016

Fundación Heinrich Böll México, Centroamérica y El Caribe

Residencial Zanzíbar

Pasaje A-Oriente No. 24

San Salvador, El Salvador

Tel/Fax: +503 -2274 6812 / +503 -2274 6932

sv-info@sv.boell.org

www.mx.boell.org

Publicado bajo licencia de Creative Commons (BY-NC-ND)

ÍNDICE

Prefacio	2
1. Introducción	5
2. Reflexiones para el diálogo y el debate	8
3. Variables fundamentales para entender las estructuras actuales de poder en el Triángulo Norte de Centroamérica Harald Waxenecker/La Otra Cooperativa	10
4. El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente Jeannette Aguilar/IUDOP-UCA	61
5. La sistemática cooptación del Estado en Guatemala Fundación Myrna Mack	85
6. Transformaciones de las pandillas en El Salvador, Guatemala y Honduras Otto Argueta/Interpeace	111
7. Hallazgos del desplazamiento interno forzado por la violencia en Honduras CIPRODEH	135
Red de Organizaciones de la Sociedad Civil del Triángulo Norte de Centroamérica.	149

Re-Conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte

PREFACIO

La Fundación Heinrich Böll es una fundación política, cercana al partido alemán Alianza 90/Los Verdes, cuyo objetivo principal es la promoción de la participación ciudadana, del diálogo y el entendimiento político, especialmente sobre temas relacionados con la democracia, la ecología y la democracia de género.

La Fundación tiene su sede en Berlín, Alemania y cuenta con oficinas en 32 países.

Desde hace más de veinte años, a través de su oficina en San Salvador, la Fundación ha vivido de cerca los procesos y acontecimientos políticos más relevantes de la región centroamericana: los movimientos armados de liberación, los procesos de paz, así como los esfuerzos de construcción democrática que intentan superar los efectos de los largos períodos represivo-dictatoriales y de los conflictos armados.

A partir de la década de los 90s, en los países del Triángulo Norte de Centroamérica –El Salvador, Honduras y Guatemala– las (nuevas) democracias se han instaurado formalmente, se han aprobado constituciones y cuerpos legislativos relativamente progresistas, se han logrado elecciones libres y cierta alternancia de poder; sin embargo, estas democracias no han cumplido con las expectativas de la población, especialmente en cuanto a la desigualdad social. Centroamérica sigue siendo una de las regiones más desiguales, el acceso a la riqueza, a la tierra, a la educación, etc., continúa estando concentrado en muy pocos y no permite la movilidad social, dejando a muchos, marginados, empobrecidos y sin expectativas, especialmente a los jóvenes.

A pesar de los avances en la institucionalidad, especialmente en El Salvador, la fragilidad de los Estados sigue siendo un reto sustancial en los países del triángulo norte; la poca transparencia, el manejo clientelar, la baja participación ciudadana en las decisiones políticas, vulneran la construcción democrática y crean un vacío de poder que favorece la instalación y el fortalecimiento de poderes fácticos, paralelos –tanto legales como ilegales– que hoy día determinan las políticas de los países centroamericanos y en la práctica ejercen un poder mayor que el del voto ciudadano.

Ahora, a casi 25 años de la firma de la paz en El Salvador, y a 20 años de la firma de la paz en Guatemala, que suponían la finalización de los conflictos armados y de la violencia en la región, los países del triángulo norte tienen las tasas más altas de homicidios en el mundo. Honduras y El Salvador han permanecido en los últimos años, encabezando la lista de los países con más homicidios por habitante a nivel mundial y la violencia es tan generalizada que afecta a toda la población y tiene consecuencias devastadoras para el bienestar social, así como para la vida privada y pública en la región. Las políticas públicas de seguridad han optado una y otra vez por los mismos instrumentos represivos de “mano dura” que no han tenido éxito, sino por el contrario, han agravado las violencias. Estas circunstancias no permiten vislumbrar soluciones a corto plazo.

Este contexto plantea el gran desafío de reinterpretar la situación política de la región desde ángulos multidisciplinarios, mirando y analizando de cerca, con mucho detalle y profundidad, los diferentes aspectos de la violencia, sus causas, sus expresiones, los actores, las políticas públicas; y así, contribuir a posibles soluciones.

La oficina de la Fundación Heinrich Böll en San Salvador, a través de su directora nacional Lorena Argueta, aliados de la región y otros actores internacionales, cada uno-a, con profundo conocimiento de la situación de la seguridad en la región y con la preocupación por encontrar medidas democráticas e integrales de solución, han construido un espacio de análisis especializado y de interacción, que ha producido el documento que hoy se presenta.

Aquí las y los lectores pueden encontrar un primer resultado tangible de esta iniciativa en Red. Estamos muy orgullosos de poder ofrecerles con esta publicación algunos trabajos profundos y contundentes, que representen un primer paso para la reinterpretación y la re-conceptualización de la violencia en la región del Triangulo Norte Centroamericano.

Les deseo una buena lectura

Annette von Schönfeld

Directora Regional de la Oficina México, Centroamérica y el Caribe

Fundación Heinrich Böll



Fotografía: Rodrigo Baires Quezada/Plaza Pública

1. Introducción

“Caminar es un peligro y respirar es una hazaña...

Quien no está preso de la necesidad, está preso del miedo: unos no duermen por la ansiedad de tener las cosas que no tienen, y otros no duermen por el pánico de perder las cosas que tienen.

El mundo al revés nos entrena para ver al prójimo como una amenaza y no como una promesa, nos reduce a la soledad...

Estamos condenados a morirnos de hambre, a morirnos de miedo o a morirnos de aburrimiento, si es que alguna bala perdida no nos abrevia la existencia”.

Eduardo Galeano

En un mundo al revés existe, -parafraseando a Eduardo Galeano-, el riesgo latente de dejarnos reducir a la soledad; en lo cotidiano, y también lo teórico-conceptual. El desafío de la re-conceptualización de la violencia invita a un re-encuentro con la promesa implícita en lo humano y el diálogo.

En este sentido, re-pensar la violencia no significa únicamente un esfuerzo teórico, sino requiere un abordaje desde puntos de vista diversos; pero sobre todo partiendo de las realidades y vivencias humanas. En este marco, diversas organizaciones/instituciones y personas especializadas y/o con una fuerte acumulación en el análisis de la problemática de las violencias en los países que comprenden el Triángulo Norte de Centroamérica (Honduras, El Salvador y Guatemala), han generado reflexión, análisis e intercambio para incidir en el conocimiento y la reducción de la inseguridad en la región.

Las organizaciones-instituciones que han participado en forma permanente en la *Red de Organizaciones de la Sociedad Civil del Triángulo Norte de Centroamérica* son, de Guatemala: Fundación Myrna Mack, Interpeace, Periódico Plaza Pública y La Otra Cooperativa; de Honduras: CIPRODEH y IUDPAS-UNAH; de El Salvador: IUDOP-UCA; así como otros miembros que si bien están vinculados a varias organizaciones, participan de manera personal. Una organización aliada permanente ha sido WOLA (USA) y también han participado eventualmente: el periódico El Faro (El Salvador) e Insight Crime (USA). La Fundación Heinrich Böll ha tenido un rol convocante y aliado.

La motivación de la red consiste en:

1. El intercambio entre las organizaciones/personas para compartir información cualitativa y cuantitativa sobre la situación de (in)seguridad en la región, y promover el análisis crítico para generar aportes fundamentales para la reflexión;
2. Dar seguimiento a las políticas públicas de seguridad de los Estados en los países que hay organizaciones que integran la red. Se ha sumado información y análisis sobre dichas políticas;
3. Desarrollar análisis y propuestas en materia de seguridad, priorizando el enfoque preventivo, pues todas las organizaciones en esta red se identifican con un modelo democrático de la seguridad y es el enfoque compartido.

Desde la constitución de la Red, -en 2012-, la principal preocupación ha sido la situación violenta que comparte la región y se construyó paulatinamente un diálogo entre los tres países para abordar variables comunes (e incluso divergentes). Este diálogo ha facilitado la concreción del presente documento "Re-conceptualización de la violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica", que a su vez constituye una herramienta para aportar a los debates teórico y práctico en la sub-región.

La diversidad de ensayos aborda un amplio abanico de temáticas y enfoques: *La Otra Cooperativa* construye su análisis desde el ángulo del poder. ¿Qué tipo de relación existe entre las diversas estructuras y redes de poder de la etapa de (post)guerra y las dinámicas de la violencia en el Triángulo Norte? – El análisis del poder aborda en un primer momento los contornos específicos de los poderes económico, militar, criminal y político en el Triángulo Norte, y describe las coincidencias de las dinámicas particulares de los tres países en forma de un campo de realización de poder indebido e impunidad. Por su parte, las argumentaciones en relación a la evolución de la violencia (homicida) en la sub-región se resumen en una ruptura profunda de la violencia estructural en la segunda mitad de los años ochenta y el carácter eminentemente gris y heterogéneo de la violencia en el siglo XXI. Precisamente, las reflexiones sobre la (re)producción de la violencia busca ahondar en el *contenido recíproco* entre el contexto histórico del poder y la realidad violenta en el Triángulo Norte, en interdependencia con la *defensa del orden* (como recurso simbólico) y el *enriquecimiento indebido* (como recurso material), que estimulan, facilitan y legitiman una praxis violenta mimetizada en las asimetrías y distorsiones estructurales de un *orden grisáceo*.

El IUDOP-UCA analiza la trayectoria del Estado salvadoreño, a partir de la reforma política planteada en los Acuerdos de Paz de 1992, que incorporó como pacto medular, la desmilitarización de la seguridad interna y el sometimiento de la Fuerza Armada al poder civil. El IUDOP sustenta con información precisa, la presencia casi ininterrumpida de la Fuerza Armada en las estrategias de seguridad interna en todo este período (de 1992 a la fecha), planteada como medida de "excepcionalidad", pero manejada en forma permanente por los diferentes gobiernos.

Esta concepción que justifica la necesidad de la participación del ejército y de ejecutar estrategias militares en la seguridad interna, pone en riesgo el carácter civil de la seguridad (como elemento clave de la democracia) pues deslegitima al cuerpo policial civil (PNC), tanto en su capacidad, como en su formación doctrinaria para asumir la seguridad; fomentando además, una opinión ciudadana, a favor de soluciones militares y autoritarias; en menoscabo de los derechos humanos.

La *Fundación Myrna Mack* entreteje el análisis de la problemática de la cooptación de la institucionalidad de seguridad en el caso guatemalteco con la reflexión alrededor de la necesaria democratización conceptual-doctrinaria y político-práctica de seguridad desde lo humano y lo civil. Se infiere que Guatemala es un Estado cooptado por redes criminales en el marco de una debilidad institucional histórica, propiciada por

una dirigencia elitaria incapaz, compuesta mayoritariamente por estratos conservadores y con el soporte estratégico y operativo del ejército. Es más, la propia *doctrina de seguridad nacional*, -predominante en el marco de las continuidades militaristas-autoritarias desde los años ochenta-, sembró el terreno que facilitó el enraizamiento de mayor corrupción y alteró patrones sociales y culturales, que permitirían la cooptación de las instituciones del Estado conforme a los intereses de diferentes grupos. Existe pues una realidad legal-institucional de superioridad militar, que, hoy por hoy, mantiene la tensión entre dos polos conceptuales de seguridad: por un lado, un enfoque represivo, autoritario y militar, y por otro lado, un enfoque de seguridad humana, democrática y civil. En estas circunstancias, el Estado no tiene capacidades para abordar, gestionar e implementar políticas integrales de seguridad.

Por su parte, *Interpeace* esboza una crítica a la estigmatización de grupos juveniles y a los discursos dominantes, enfatizando en la importancia de la recuperación de *lo humano* en el abordaje de un fenómeno complejo y (aún) incomprensible (o incomprendido) en la sub-región. La pregunta planteada es: ¿Qué condiciona que las pandillas se transformen de un fenómeno natural de los grupos humanos a pandillas vinculadas al crimen? – Es decir, el punto de partida no es una perspectiva criminal y descontextualizada, que da por sentada la vinculación pandilla-crimen-violencia, y en cambio se interrelacionan las dinámicas sociales con los factores clave del entorno socio-histórico: vulnerabilidad social y económica, los legados de la guerra, políticas de seguridad, grupos criminales competidores, dinámica internacional. De manera muy sintética, se pueden destacar las siguientes argumentaciones: Primero, que las pandillas han experimentado complejos procesos de transformación en las décadas pasadas que no obedecen necesariamente a las pandillas en sí, sino a dinámicas sociales propias desde la marginalidad. Segundo, que la violencia en el Triángulo Norte no es resultado natural de la pandilla, sino se inscribe en los vaivenes de una realidad violenta más compleja y heterogénea. Tercero, en tanto las pandillas son un fenómeno desde la marginalidad, una solución implicaría un reconocimiento y un cambio de realidades estructuralmente desiguales.

Precisamente, *CIPRODEH* propone una mirada hacia un fenómeno que aún no se (re)conoce en toda su magnitud en la actualidad: el desplazamiento forzado interno por la violencia en el caso de Honduras. Ciertamente, el desplazamiento se ha abordado en relación a la situación de guerra en la sub-región en los años ochenta, pero en el nuevo milenio, el impulso que dirigió los *focos* de la atención pública a esa problemática se produjo a miles de kilómetros cuando esta realidad (oculta) impactó en los EEUU, donde miles de niñas, niños y adolescentes no acompañados cruzaron o intentaron cruzar la frontera sur. Lo que fue interpretado como asunto de seguridad en el norte, tiene efectivamente hondas raíces en la precariedad socioeconómica, la migración y la violencia en el sur.

Estos ensayos constituyen *un cuerpo*. No precisamente por su coincidencia teórico-conceptual, sino por resaltar en sus enfoques analíticos la contextualización de la violencia y la (in)seguridad. Argumentar que el contexto es el conjunto de factores que intervienen para que la violencia (como fenómeno) adquiera determinadas características y trayectorias, no parece ser un aporte extravagante. Sin embargo, cobra relevancia en el sentido de la deconstrucción de *la soledad* a la que condena una sociedad de dicotomías y de discursos monocausales. Se da contenido a la imagen estigmatizada de la *amenaza* que se encierra en complejas zonas grises y opacidades.

En conjunto, el documento no promete respuestas, sino diálogo y debate.

2. Reflexiones para el diálogo y el debate

El promedio de las tasas de homicidio en el Triángulo Norte osciló entre 42 y 67 durante los últimos 15 años. Es una situación de epidemia y sobre todo una tragedia humana. Las policías de esta sub-región, han pasado por diferentes procesos de formación, reestructuración y depuración; sin embargo, la confianza en ellas ha bajado y es difícil negar que ha habido penetración del crimen organizado. Además, las doctrinas de seguridad nacional y la intervención militar en asuntos de seguridad interna continúan definiendo las concepciones políticas y prácticas de la seguridad pública. Paralelamente, la seguridad privada se volvió un fenómeno generalizado y el número de agentes privados supera numéricamente a los efectivos policiales en los 3 países. La migración interna forzada debido a la violencia y el control que la delincuencia ejerce en la mayoría de barrios populosos, es un problema que está creciendo y tiene un impacto muy fuerte en la vida cotidiana. Las comunidades y los barrios sufren una desestructuración social ascendente, debido a la violencia, imposibilitando la cohesión vecinal, muy necesaria para la seguridad humana y social.

Estas líneas no logran reflejar toda la problemática de la violencia, pero en efecto, las condiciones de violencia e inseguridad que desde hace dos décadas se vive en los tres países del norte de Centroamérica, son similares y las respuestas de los Estados –salvo pequeñas diferencias– también han sido equivalentes y no han tenido resultados positivos.

Si la problemática de la violencia se ha ensanchado y las políticas de seguridad aparentemente han fallado, pues, es sensato re-pensar y re-conceptualizar esas complejidades. Con la intencionalidad metodológica de facilitar el debate y el diálogo, se compartirán reflexiones comunes.

El acercamiento a la problemática de violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica es complejo. La magnitud y la heterogeneidad de lo concreto aún no están escritas en libros, pues, el *resultado* del llamado *laboratorio de pacificación liberal* está exhibiendo resultados convulsos e inesperados. La cotidianidad violenta es abrumadora, mientras los datos estadísticos de la violencia aún no adquieren contenido. Lo indeterminado y gris predomina, mientras otros fenómenos ni siquiera son registrados y reconocidos.

Al mismo tiempo, se necesita de categorías para ordenar y analizar los fenómenos, es decir, precisan de un marco teórico-conceptual para su estudio sistemático. Galtung, Foucault, Scheper-Hughes, Bourdieu, -entre otras y otros-, aportan lo suyo; pero es fácil extraviarse ante el peso de las significaciones (teóricas y discursivas) de las sociedades de dicotomías. No se trata aquí de “lo bueno” y “lo malo”, sino de *lo diferente*, lo que se necesita aún conocer y debatir. No existe pues un *modelo teórico weberiano* que logre interpretar enteramente la realidad violenta de El Salvador, Honduras y Guatemala.

Es más, la ciencia misma no puede extraerse de los vaivenes del poder y de la violencia. El patriarcado construye inferiorización de las mujeres y el racismo sostiene la discriminación a los pueblos indígenas. Esas estructuras filosófico-teóricas de un *nosotros* frente a *otredades negativas*, resultan en una auténtica violencia epistémica. Asimismo, las conceptualizaciones neoliberales de la violencia equivalen a *una soledad teórica*, reduciendo la violencia, -en palabras del ex presidente salvadoreño Cristiani-, a “actos individuales comunes, desconectados de relaciones sociales o condiciones políticas.” - Esas (auto)críticas son fundamentales para el debate y diálogo.

La (re)contextualización de las dinámicas de violencia constituye ciertamente una contraposición a la conceptualización neoliberal. Ni las pandillas, ni las políticas de seguridad, ni los poderes *de facto* lograrían adquirir contenido sin un análisis de los condicionantes contextuales de la guerra, la desigualdad y la transición. Pero, sin duda, la heterogeneidad del fenómeno de la violencia requiere de profundización en el debate, en especial, desde los enfoques de violencia patriarcal y racial.

Y la (re)contextualización plantea también desafíos propios. Primero, ¿cómo se vincula el entorno con las dinámicas concretas de violencia? - De manera directa e indirecta, los entornos y los actores sociales se han moldeado mutuamente, pero esa realidad transformada no necesariamente tendría que traducirse en estímulos para una escalada de violencia. En los ensayos se encuentra una analogía sugerente para el debate: partiendo de la coincidencia que la realidad del norte centroamericano se caracteriza por ser desigual y asimétrica, se abre la posibilidad de analizar el fenómeno de la violencia desde "arriba" (pe. élites y poderes de facto) o desde "abajo" (pe. las pandillas). En los ciclos de (re)producción de la violencia se argumentan factores interdependientes, que en el caso de los poderes de facto son el enriquecimiento indebido y la *defensa del orden*; y en el caso de las pandillas son la economía ilícita (en la marginalidad) y la *protección* del grupo y del territorio. En otras palabras, la analogía analítica se encuentra en la interdependencia de factores económicos y simbólicos en los ciclos de (re)producción de la violencia.

Y segundo, ¿cómo interpretar al Estado en estas realidades complejas? - Los Estados *resultantes* de la transición son adjetivados con frecuencia como capturados, paralelos, *narcos*, cooptados, fallidos, débiles y reconfigurados, entre otros. Estos calificativos argumentan de manera implícita que un *Estado ideal* se ha convertido en *algo real deformado*. Ciertamente, el Estado ideal es una abstracción teórica y siempre intermediará una amplia discusión sobre cómo debería ser ese ideal. Lo cuestionable es que quizá nunca ha existido un Estado en los países del Triángulo Norte que se acerque en lo real a un modelo ideal inspirado en la democracia, la justicia y la inclusión humana. El punto de partida cambia, y el debate sobre el Estado no se concentra en las consecuencias (in)visibles, sino en las realidades subyacentes perpetuadas que moldearon ese *resultado* distorsionado.

Todas estas condiciones hacen validar una reflexión con el mejor conocimiento posible, sobre lo que ha pasado y cómo podemos interpretar lo que sucede en la región, y especialmente cómo podemos aportar a soluciones en el corto plazo, pero sostenibles como soluciones integrales.



Fotografía: Vladimir Chicas

3. Poder y violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica

Condiciones similares y disímiles entre los 3 países: Honduras, El Salvador y Guatemala

Harald Waxenecker
La Otra Cooperativa

El promedio de las tasas de homicidio en el Triángulo Norte osciló entre 42 y 67 durante los últimos 15 años. Guatemala, Honduras y El Salvador se cuentan entre los países más violentos del mundo, pero aunque los datos estadísticos ilustran la gravedad de la situación, “no logran expresar la complejidad del asunto. Las múltiples dimensiones de la violencia no son simples categorías teóricas, sino hechos cotidianos que se sienten cada vez más inmediatas y cuyas motivaciones radican en un amplio abanico que va desde lo criminal, lo político, lo económico, lo patriarcal y lo racista, a lo aparentemente irracional” (Waxenecker, 2013).

Pero, ¿qué tipo de relación existe en estas sociedades entre las diversas estructuras y redes de poder de la etapa de (post)guerra y las dinámicas de la violencia? – Precisamente, esta interrogante es el fundamento del presente ensayo, considerando que puede encontrarse una reciprocidad dialéctica entre el desarrollo histórico de las estructuras de poder y la evolución de la violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica. Obviamente, este ensayo no pretende *ofrecer* todas las respuestas, sino intenta explorar, -desde lo teórico y lo empírico-, un contorno analítico que se inscribe en las complejidades de transiciones, violencias y esquemas culturales.

Las *variables* de este estudio están constituidas por tres elementos interrelacionados, que facilitan en conjunto un análisis actual de los poderes y las violencias: i) las continuidades y rupturas de las estructuras de poder, -especialmente desde la década de 1980-, y la conformación actual de las esferas y estructuras de poder: económico, militar, criminal y político; ii) la evolución de la violencia (homicida) en los países del Triángulo Norte; y iii) los factores contextuales y esquemas culturales que *intermedian* entre el poder y la violencia.

3.1 Continuidades y rupturas de poder

3.1.1 Apuntes sobre la transición en el Triángulo Norte

La crisis de la vieja estructura del poder oligárquico condujo a largos años de guerra y militarismo en Centroamérica durante el siglo XX, especialmente en las décadas de 1970 y 1980, y en este contexto, una compleja

mezcla de la guerra y la política ha tornado inseparables ambas categorías. Se presentan mutuamente penetradas (Torres Rivas, 2013/Vela, 2007). Desde principios de la década de 1980 se experimentó un complejo proceso de cambios políticos en la región, con la particularidad que en el Triángulo Norte, -conformado por Honduras, El Salvador y Guatemala-, se instaló la democracia antes de la paz.¹ “No fueron democracias surgidas «desde abajo», efectos del reclamo de fuerzas populares movilizadas desde la oposición, sino decisiones de una cúpula reaccionaria y en crisis. La democracia no fue resultado de la derrota de los militares ni de la victoria de la guerrilla. Fue un arreglo contrainsurgente (...) Por ello, la democratización no fue una transición, sino el resultado de pactos acordados entre fracciones de la élite militar, empresarial y política guiadas por las iniciativas de «La Embajada»” (Torres Rivas, 2010).

De allí la singularidad que estos procesos de democratización y paz en Centroamérica se hayan desarrollado en un contexto marcado por dos fenómenos externos con características antidemocráticas: por un lado, el liberalismo económico y político, -formalizado posteriormente en el Consenso de Washington-, y por el otro lado, el *two track approach* (política de doble carril), que define la guerra y el diálogo como tácticas paralelas del *containment*² (política de contención).

La liberalización, -promovida políticamente por Ronald Reagan y Margaret Thatcher a nivel global-, se expresa mediante un cambio del modelo económico, adoptando el sistema de *economía de mercado*. Desde la década de 1980, las economías centroamericanas, -fuertemente endeudadas y sumidas en una profunda crisis que se conocería posteriormente como la *década perdida*-, siguieron los cánones de los ajustes estructurales de este esquema económico. De manera paralela, la corriente (neo)liberal “aceleró el proceso de desmantelamiento del Estado, especialmente mediante la descentralización, la desconcentración, las privatizaciones, las reducciones de funciones y un ambiente cultural antiestatista”³ (Apócrifo, 2011).

El segundo factor que ha condicionado los procesos de democratización y paz es la *política de doble carril*. El cambio de correlaciones de fuerzas en Estados Unidos, -materializado en el gobierno del presidente republicano Ronald Reagan a partir de 1981-, movilizó respaldo político y social a favor de la *política de contención*, fomentando la lucha contra el *mal comunista* que acechaba al mundo. En este sentido, la contención se convirtió en pieza clave del *two track approach* en Centroamérica, en cuyo centro se ubicó la llamada *guerra sucia* (Comisión de Verdad, 2012) para derrocar el gobierno sandinista en Nicaragua e impedir la expansión de la ola revolucionaria hacia el resto de los países de la región.

Detalles de esta guerra se conocieron en el marco del Contragate, que en un sentido más amplio, no era solamente una operación encubierta a favor de una presidencia [Reagan], sino que también se puede ver, en parte, como una conspiración electoral en apoyo a una operación encubierta (Marshall, Dale, Hunter, 1987).

1 Democracia: Honduras (1980), El Salvador (1982), Guatemala (1985); Paz: El Salvador (1990), Guatemala (1996). “Se pueden diferenciar los Estados que afrontan la transición en condiciones de guerra abierta, que serían El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá y aquellos que lo afrontan en condiciones de paz, aún siendo habitual la conflictividad social o política, en él estaría Honduras...” (Fernández, 2008).

2 “La política de contención, formulada en gran medida hacia finales de la década de 1940 por George Kennan, funcionario del Departamento de Estado, se convirtió en el fundamento de las relaciones de Estados Unidos con el resto del mundo. Salvo unas pocas excepciones —como Yugoslavia y, eventualmente, la República Popular China—, el anticomunismo determinó cuáles países habrían de ser amigos o aliados, y cuáles pasarían a engrosar la lista negra de enemigos. Hasta los gobiernos que se declararon neutrales o no-alineados en el conflicto este-oeste, como la India e Indonesia, fueron calificados de “inmorales” en la década de 1950 por el más anticomunista de los secretarios de Estado, John Foster Dulles” (Walter, 2008).

3 “Desde J. Schumpeter, pasando por L. Mises y K. Popper, A. Rand; todos los que se precien de amigos de los derechos individuales, tienen algo que decir contra la democracia. Frases como esta de M. Friedman, son comunes: “Yo no creo en la democracia pura; nadie cree en ella [...]” F. Hayek fue más lejos al proponer cambiarle de nombre a la democracia por el de demarquía para que signifique no solamente “gobierno limitado”, sino que incluya cambios constitucionales que garanticen la soberanía de la minoría, es decir, un efectivo derecho de veto (...) O sea, la república oligárquica constitucionalizada” (Velásquez, 2014).

En este contexto, América Central vivía una transición controlada y los “gobiernos civiles fueron restringidos, debiendo garantizar la preeminencia del ejército en temas de seguridad, la continuidad del statu quo económico y social; y la proscripción de la insurgencia...” (Sáenz, 2014). El cierre *democrático* de los ciclos de autoritarismo militar en Centroamérica, -cuyo origen se encuentra en múltiples intervenciones norteamericanas y operaciones secretas⁴-, se produce de nuevo en un contexto de intromisión, conspiración y guerra. “Es ésta una verdad con menos brío, menos presentable: la democracia y el orden burgués contemporáneo tienen como punto de emergencia una operación encubierta” (Vela, 2007).

De esta forma, durante las últimas décadas del siglo XX, se produjo un largo y complejo proceso de separación, no solamente de lo político y lo militar, sino aparentemente también de lo político y lo económico. Ambas tendencias, -inconclusas y erráticas en sí mismas-, siguen desafiando el desarrollo democrático de los países del Triángulo Norte en la actualidad. La clave consiste en constatar, que el Triángulo Norte se encontró para la segunda mitad de la década de 1980 en un ambiente sumamente conflictivo y violento, que dejaría como herencia estructuras internas de poder crecidas a la luz (y sombra) de la conspiración, represión, corrupción, drogas, guerras e intrigas.

Por todo lo anterior, -y pese a las especificidades de cada país-, se puede considerar que *la transición*⁵ en el Triángulo Norte tiene características complejas que se inscriben en una transformación múltiple: del régimen político, del modelo de Estado, del modelo económico, y de la guerra a la paz.

3.1.2 El poder económico

La renta sobre la tierra ha sido un elemento fundamental en la economía centroamericana. Primero, durante los siglos de dominación colonial, y posteriormente en el contexto de la convulsa conformación de Estados independientes durante el siglo XIX. La lógica neocolonial de migraciones de *empresarios* y capitales imprimieron un sello particular a las repúblicas liberales del Triángulo Norte: blancos, criollos y empresas foráneas dominaron la producción de café, banano, azúcar y algodón, así como los negocios y servicios conexos para su exportación, “sentando las bases materiales e ideológicas de lo que, ya en el siglo XX, serían las dictaduras; unas, alimentadas por el vacío intelectual y por la sobrevaloración de sus ejércitos, y, otras, estimuladas por los intereses norteamericanos en función del *gran capital*” (Poitevin, Sequén-Móchez, 2002).

En este contexto, las élites agrarias⁶ han constituido el principal soporte de los regímenes autoritarios, y sin

4 El Destino Manifiesto, propagado por el estadounidense John O’ Sullivan a principios del siglo XIX, de “sobreextender el continente asignado por la providencia para el libre desarrollo de nuestros millones que anualmente se multiplican”, se tradujo en el siglo XX en políticas exteriores de Estados Unidos (EEUU) que terminaron por imponer y/o fortalecer muchos de los regímenes militares latinoamericanos, proporcionando respaldo a las instituciones castrenses nacionales mediante financiamiento, entrenamiento, asistencia técnica, armamento o intervención directa (Waxenecker, 2013)

5 En este ensayo se utilizará el término transición precisamente para describir estas transformaciones múltiples en la sub-región, que tuvieron lugar formalmente entre 1980 y 1996, iniciando con el cambio del régimen político en Honduras y finalizando con la firma de la paz en Guatemala. Parte de la transición son también las posteriores consecuencias propias de estas transformaciones (pe. reforma militar, cumplimiento de acuerdos de paz, reacomodos de poder, reformas institucionales, etc.).

6 “A diferencia de la élite salvadoreña, que surgió vinculada a la economía de agro exportación, la guatemalteca se formó con la colonia. Este hecho sólo marca dos identidades diferentes y explica diferencias en la composición y en el comportamiento económico de ambas élites (...) En El Salvador, la mayor influencia del núcleo inmigrante, que se hizo con el control de los procesos de comercialización y exportación del café, dio a la élite un carácter más emprendedor. En Guatemala sucedió lo contrario: la mayor influencia de la élite de origen colonial hizo que predominaran comportamientos rentistas y más atrasados” (Sin autor, 2000). “Honduras desde los inicios del siglo pasado ha funcionado como una economía de enclave (...) [y] se vincula con la economía mundial, por medio de la exportación de banano” (Comisión de Verdad, 2012). De esta forma, la élite hondureña fue fundamentalmente más débil en comparación a otros países centroamericanos, y fue también menos “aristocrática” que sus contrapartes en Centroamérica (Zinecker, 2008). Ello se debe en gran medida al predominio del capital estadounidense en la economía hondureña desde principios del siglo XX. “A la par de

duda, esta composición del poder económico en el Triángulo Norte constituye cimiento y herencia para las transformaciones posteriores.

El nacionalismo burgués y el populismo, -conocidos en América Latina por sus expresiones *clásicas* en Argentina, Brasil y México-, tuvo poca influencia en los países del Triángulo Norte, y la implantación de un modelo de industrialización mediante la sustitución de importaciones se limitó a sectores muy reducidos y temporalmente restringido en el marco del Mercado Común Centroamericano. En cambio, las experiencias de gobiernos *reformadores* durante el siglo xx han sido cortas y generalmente fueron desbancadas por olas de *restauración* oligárquico-conservadora⁷, encabezadas principalmente por las élites agrarias.

Un impulso modernizante de la economía se produjo con mayor fuerza en el mismo sector agrario, asociado a la conformación de un *capital financiero criollo*. Se refiere a la integración de un sector agroexportador modernizado con el sector bancario y propietario de capital.⁸ Se produjo un proceso de *aburguesamiento* de una parte de la oligarquía (Torres-Rivas, 2013).

El recrudecimiento de la guerra y la crisis económica se retroalimentaron desde finales de los años setenta, -y junto a las transformaciones en el plano de la política económica de las décadas siguientes-, fueron catalizadores de cara a una reconfiguración económica en los países del Triángulo Norte hacia finales del siglo.

Del poder político militarizado, de las redes de conspiración del *containment* y de las convulsiones de las economías nacionales, -fundamentadas en el agro, orientadas hacia el exterior y envueltas en la crisis latinoamericana de la deuda⁹-, surgió una especie de *economía de guerra*, en el marco de "regímenes autoritarios -civiles o militares- que (...) evidenciaron la imposibilidad de mantener el orden oligárquico tradicional si no

la actividad bananera de las empresas transnacionales, Tela Railroad Company y Stándar Fruit Company, se desarrolló una industria que se desempeñó como complementaria o accesoria financiada por el mismo capital extranjero" (Comisión de Verdad, 2012).

- 7 Uno de los asuntos más conflictivos siempre fueron las reformas agrarias en los países del Triángulo Norte: En Honduras, durante el gobierno del Dr. Ramón Villeda Morales (1957 – 1963) se emitieron algunas leyes importantes debido a la presión popular ejercida tras la Gran Huelga de 1954, como el Código de Trabajo, la Ley de Reforma Agraria (...) Las Fuerzas Armadas volvieron a ser protagonistas y dieron tres razones para justificar un nuevo golpe de Estado en 1963 (Comisión de Verdad, 2012), entre éstas la "infiltración comunista". Posteriormente, el coronel López Arellano tuvo que renunciar de la presidencia en marzo de 1975 [por el caso conocido como Bananagate], y la reforma agraria sufrió un retroceso; mientras un nuevo ímpetu llegó hasta la implementación de los ajustes estructurales en los 1990s, -relativamente tarde en Honduras-, pero no por ello menos sustancial. Entre 1977 y 1985, los ingresos del sector agrario colapsaron (Zinnecker, 2008). En Guatemala, los gobiernos revolucionarios de Arévalo y Árbenz (1944 – 1954) impulsaron una serie de reformas que incluyeron en su momento la Reforma Agraria. Como se sabe, la implementación de esta última promovió una intervención estadounidense con la complicidad de las élites agrarias, parte de los mandos militares, la jerarquía de la iglesia católica y un sector de las clases medias urbanas (compare Sáenz, 2014). En El Salvador, se puede mencionar el efímero gobierno de Arturo Araujo en 1931. Asimismo, un breve intento de reforma agraria en 1976 [durante la presidencia del coronel Arturo Armando Molina] fue rápidamente descartado después de una intensa oposición política por parte de los grandes terratenientes (Thome, 1984). Solamente a partir de 1980 se impulsó una primera fase de reforma agraria, la cual no tuvo seguimiento "gracias a que la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) consiguió en 1982 una mayoría en la Asamblea que le permitió bloquearla..." (Cardenal, 1996) Sin duda, el proceso de reforma agraria impulsado por los llamados gobiernos reformistas durante la década de 1980, -aunado a las incertidumbres de la guerra y las condiciones desventajosas del mercado mundial, entre otros factores-, tuvo un impacto importante en el sector agroexportador salvadoreño.
- 8 Con la modernización, la élite extendió el control que ya tenía sobre todas las fases de producción del café -la tierra, la producción, el procesamiento y la exportación- a las nuevas áreas de actividad económica: el algodón, el azúcar, la industria... Pero la omnipresencia de la élite económica no se detiene ahí, sino que se extiende también a otra área clave del ciclo agroexportador: la banca (Cardenal, 1996).
- 9 "América Central empezó en los años setenta a hacerse más y más dependiente del crédito externo para mantener las economías en funcionamiento. El endeudamiento externo llegó a ser de 8.500 millones de dólares al principio de la década, y continuó aumentando hasta alcanzar unos 22.000 millones de dólares en 1990, lo que significó entre el 75 y el 80% del PIB total de la región. Entre 1984 y 1988, el servicio de la deuda significó en torno a la mitad de las exportaciones del istmo. Centroamérica se encontró, por todo ello, en una crónica crisis de insolvencia" (Sanahuja Perales, 1996).

era mediante el recurso a la violencia de Estado...” (Sanahuja Perales, 1996). Durante la década de 1980, esa dinámica se sostuvo en buena medida sobre fenómenos de subsidiarización y de ilegalidad¹⁰, mientras la tradicional agroexportación y la incipiente industria sufrían los embates de la guerra y la crisis¹¹.

Sin duda, el control oligárquico-militar sobre la institucionalidad política y las redes de conspiración promovidas en el marco de las políticas de *containment*, -especialmente las estructuras contrainsurgentes y de apoyo a la Contra-, se constituyeron en factores que complejizaron la composición de los actores del poder económico, y que potenció la economía criminal e ilícita en el Triángulo Norte. De manera paralela, -y no exento de paradojas-, se impulsó la transformación estructural de las economías nacionales en el marco del *Consenso de Washington*, “aplicando políticas de ajuste, apertura y liberalización de orientación neoliberal, con el objetivo de restablecer a largo plazo la estabilidad de los sistemas políticos y económicos centroamericanos” (Sanahuja Perales, 1996).

Se modificaron los desafíos para los *tutores* del poder, y una serie de nuevos campos de batalla y disputa aceleraron procesos de desintegración de añejos pactos interelitarios y dieron lugar a “la lucha por la búsqueda de hegemonía entre fracciones del sector empresarial, del sector militar y de los nuevos actores emergentes vinculados a los negocios tanto legales como ilegales...” (Fundación Myrna Mack, 2010). En esta disputa, “ni los llamados grupos tradicionales están exentos de prácticas ilícitas, ni todos los llamados grupos emergentes se han constituido sobre la base de actividades ilícitas” (Sáenz, 2014), y la *frontera* y la interacción permanece compleja e indefinida, aunado a una modificación sensible de las estructuras de rentas económicas predominantes.

Ciertamente, desde el viejo núcleo del poder oligárquico se conformaron grupos empresariales diversificados y posteriormente transnacionalizados, especialmente en El Salvador y Guatemala. Estas élites **financieras**

10 “Las agudas necesidades de divisas hicieron a la región muy dependiente de las donaciones y los créditos externos. En esta situación de vulnerabilidad, la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (AID) y otros organismos financieros internacionales como el FMI y el Banco Mundial tuvieron un enorme poder para tutelar la vida económica de los países de la región (...). En ese contexto, cabe observar que la ayuda económica y militar a la región experimentó un crecimiento espectacular. A título de comparación, en los 33 años que median entre 1946 y 1979, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua recibieron 1.553 millones de dólares en ayuda, incluyendo los importantes aportes de la “Alianza para el Progreso”, iniciada en 1961. Entre 1980 y 1990, sin embargo, Estados Unidos canalizó hacia Centroamérica, a través de diversas fuentes oficiales, 8.446 millones de dólares en ayuda bilateral (...). Estas cifras, procedentes de la AID, incluyen sólo los programas oficiales de ayuda (...). Los fondos aprobados para la “Contra”, los canalizados por entidades privadas o la “Enmienda Denton” —referida al uso de aviones militares de Estados Unidos para el transporte de carga de organizaciones privadas o humanitarias— no están incluidas.” (Sanahuja Perales, 1996).

“Este fenómeno de subsidiarización de la economía, además de evitar la bancarrota, tuvo el efecto de potenciar las actividades comerciales (...). Además, una buena parte de esa ayuda contribuyó al enriquecimiento ilícito de grupos que estaban en posición de sacar ventaja de ella, como los militares y algunos sectores de la élite económica. Eso creó una nueva clase de ricos, si bien lo hizo a costa de favorecer comportamientos sociales ligados al enriquecimiento fácil y rápido” (Cardenal, 1996).

Asimismo, los reportes investigativos sobre el Contragate han revelado más claramente lo que para algunos ya era obvio: que los escándalos de las Contras involucraron no solamente a la Contra y el equipo de apoyo de la NSC, sino también una “red de sombra” más grande de veteranos de inteligencia dentro y fuera del gobierno, y sus aliados internacionales de derecha, y la pregunta que se ha planteado repetidamente es, si el “equipo secreto” norteamericano estaba ayudando a mantener una operación de drogas en apoyo de su guerra anticomunista, o ayudando a mantener una guerra en apoyo a una operación de drogas (Marshall, et.al., 1987).

11 “La crisis económica, en primer lugar, se manifestó en los declinantes términos del comercio y el creciente endeudamiento externo, que reveló el agotamiento del modelo de crecimiento de las décadas precedentes. Los principales indicadores de la crisis mostraron su magnitud y su carácter estructural: a lo largo de la “década perdida para el desarrollo”, según la expresión de la CEPAL, el PIB per cápita retrocedió desde el 5% de Costa Rica hasta el 40,8% de Nicaragua, con retrocesos del 14% al 18% en Guatemala, Honduras y El Salvador. La pobreza aumentó hasta afectar, a mediados de los ochenta, al 72% de la población del istmo. La incipiente industria regional se vio afectada negativamente por el virtual colapso del comercio intrarregional, que entre 1980 y 1989 cayó a la mitad de su valor” (Sanahuja Perales, 1996).

El crecimiento del valor agregado del sector industrial cayó de un 8.6% en 1960 al 2.4% en 1980 a nivel centroamericano. También el sector agropecuario registró un decrecimiento: del 5.1% en 1960 pasó a una tasa negativa en 1980 (-3.4%). (Datos de: BID, Progreso económico y social en América Latina, informe 1980-81. Tomados de: Torres Rivas, 1982)

criollas y transnacionalizadas han tenido gran capacidad para adaptarse, renovarse y reposicionarse como tales frente a los grandes cambios del capitalismo mundial, mediante su diversificación, integración y, lo que es de mayor importancia, encadenándose hacia el sector financiero o bien posicionándose en el impulso de nuevos ejes de acumulación (Sáenz, 2014/Palencia, 2014). En efecto, la importancia del **capital transnacional** se ha incrementado en todos los países del Triángulo Norte durante las últimas décadas.

Ello naturalmente no implica la desaparición de actores oligárquicos y transnacionales de larga data. Especialmente, el poder del capital internacional en Honduras y lo que Marta Elena Casaus denominó como el **núcleo oligárquico de la clase dominante** en Guatemala (y también en El Salvador) continúan siendo determinantes en el devenir de los países del Triángulo Norte (Sáenz, 2014). A la luz y sombra de las transformaciones políticas y económicas surgieron **nuevos actores económicos**, -que no provienen de los grupos dominantes de antaño-, logrando acumular capital y adquiriendo poder de influencia en distintos ámbitos de la vida nacional.

3.1.3 El poder militar

La llamada guerra de baja intensidad dejó secuelas en muchos ámbitos de la vida, pues, adquirió un carácter multidimensional en distintas *trincheras*: la ideológica, la psicológica, la religiosa, la informativa, la económica, etc. (Funes, 2000). La herencia inmediata de esta guerra fueron ejércitos anticomunistas y contrainsurgentes, violadores de Derechos Humanos y genocidas, socios de las élites económicas, y conectados íntimamente a redes de corrupción y negocios ilícitos. Por tanto, los Estados y las sociedades enfrentaron, -en condiciones muy complejas-, el reto de la desmilitarización para encarar el futuro de democracia y paz (compare Waxenecker, 2015).

Si bien es cierto, “los gobiernos que sumían la política en un estado de excepción permanente y las guerras internas entre las élites de poder y las fuerzas insurgentes han pasado a la historia; también lo es el hecho de que la supremacía militar no es un asunto completamente desterrado” (Vela, 2002). La complejidad de la desmilitarización no trata únicamente de la reducción del tamaño y de la capacidad de fuego de las fuerzas armadas (Vilas, 1993), sino también de la problemática de la conservación de poder institucional y su influencia en otras esferas de la estatalidad, así como la acumulación de poder en ámbitos ajenos a lo propiamente militar (económico, político, criminal, etc.).

Los complejos inicios de una reconversión

En efecto, el proceso de reconversión militar se inició a partir del cambio de los regímenes políticos, -instaurando gobiernos civiles-, y sobre todo, a partir de los Acuerdos de Paz en El Salvador y Guatemala, mientras en Honduras este proceso de reforma no se dio formalmente desde un fin negociado de un conflicto bélico.

Esta reconversión militar se entretiene con la compleja *transición democrática*, que separa formalmente a las fuerzas militares del ejercicio gubernamental. En general, “el resultado de este tipo de transformaciones son sistemas políticos complejos, -que oscilan entre lo autoritario y lo democrático-, y que han adoptado en los campos de la ciencia y la política una amplia gama de apelativos: autoritarismo competitivo, semi-autoritario, autoritarismo blando, autoritarismo electoral, régimen híbrido, semi-democracia, democracia virtual, democracia electoral, democracia iliberal, y pseudo democracia, entre otros” (Waxenecker, 2015). Precisamente, al cesar como fuerzas gobernantes, las instituciones militares y otras redes contrainsurgentes no abandonaron todas las posiciones de poder, manteniendo la capacidad de veto sobre la institucionalidad civil, -especialmente en temas de contrainsurgencia, inteligencia y seguridad-, y con ello no se produjo de manera tajante e inmediata la separación de las categorías de *guerra* y *política*. Paulatinamente, en la región se lograron significativos avances, pues, los posibles anhelos de restituir el “poder militar”, -como se

conoció antes de 1980-, se chocan ante el hecho concreto de la existencia de una institucionalidad castrense transformada en la actualidad. Es decir, las fuerzas armadas, -pese a todos los vaivenes de poder en la época democrática-, no han roto las reglas de sucesión de los poderes institucionales creados por los regímenes civiles de las décadas pasadas.¹² Eso no significa que los ejércitos como institución hayan desaparecido del mapa de poder.

Otro factor que complejiza el panorama, es el poder acumulado por militares en ámbitos paralelos a la institucionalidad castrense. Ese fenómeno forma parte de la operatividad de las fuerzas armadas y otros grupos *anticomunistas* de la guerra sucia, y se consolidó en espacios extra-institucionales durante la *democracia* y la *paz*. Conforme se *desmilitarizaron los gobiernos*, -parafraseando a Edelberto Torres-Rivas (2013)-, se *militarizó el poder* de redes y estructuras dentro y, sobre todo, fuera de la institucionalidad castrense. El ocultamiento del poder militar se profundiza, y en ese proceso se fragmenta, se privatiza y se politiza¹³ (Waxenecker/Plaza Pública, 2015).

Muchas veces se desdibuja la frontera entre “dos ámbitos diferentes, pero de alguna manera intercomunicados. En el ámbito institucional estarían el Ejército, su Alto Mando y estructuras más importantes. En el ámbito extra institucional estarían [entre otros] los grupos, asociaciones y organizaciones¹⁴ que han forma-

12 Con excepción del golpe cívico-militar de Estado en Honduras en 2009. No obstante, las fuerzas armadas no se han restituido de manera directa como fuerzas gobernantes.

13 Sin duda, Honduras resalta de manera excepcional, tras el golpe cívico-militar en 2009, pues, las fuerzas armadas retomaron el control institucional sobre entidades civiles. Después del golpe de Estado de 2009, los militares recuperaron parte de los ámbitos del Estado que habían tenido dentro de entidades públicas en los años noventa y que los empresarios y el grupo político sucesor les devolvieron. A los mandos militares se les entregó nuevamente la Dirección Ejecutiva de la empresa paraestatal de telecomunicaciones HONDUTEL y ámbitos administrativos importantes como la Dirección General de Política Migratoria y la Dirección General de Marina Mercante (Comisión de Verdad, 2012). En este marco, revive la alianza entre sectores de élites económica, política y militar, que se había debilitado en la década de 1990 en el marco de la reconversión castrense.

En Guatemala, la participación de militares en situación de retiro en instituciones civiles y partidos políticos ha sido y es una constante. Una de las principales expresiones fue desde 1989 el partido político Frente Republicano Guatemalteco (FRG), encabezado por el ex jefe de Estado Efraín Ríos Montt. Tras el gobierno eferregista de Alfonso Portillo (2000–2004), también este partido entró en declive; sin embargo, muchos cuadros (especialmente diputados) encontraron cauce en otras expresiones políticas. A partir de 2012 sobresale el gobierno patriota del ex general Otto Pérez Molina, colocando a ex militares en gran parte de la institucionalidad civil, y “probablemente el fenómeno más interesante es el (re)encuentro en la política y en la institucionalidad estatal de dos mundos que se fueron diferenciando en las décadas pasadas en el marco de la democracia y la paz: los ámbitos institucional y extra institucional del poder militar” (Waxenecker/Plaza Pública, 2015). En las elecciones generales de 2015 surgió el Frente de Convergencia Nacional (FCN) como partido puntero, cuyo origen se remonta en los círculos militares de AVEMILGUA.

Por su parte, la principal polémica reciente sobre la participación militar en El Salvador se produjo en relación al nombramiento del general retirado David Munguía Payés como Ministro de Justicia y Seguridad Pública durante el gobierno de Mauricio Funes en 2011. Otra discusión reciente puso a La Tandon en la palestra política: “Juan Orlando Zepeda y Mauricio Ernesto Vargas, dos integrantes de la más grande y cuestionada generación de oficiales del Ejército salvadoreño conocida como La Tandon, de 1966, están compitiendo internamente en Arena para obtener candidaturas a diputados que este partido político va a presentar a la ciudadanía para las elecciones de marzo de 2015...” (El Faro, 2014a).

En general, la incidencia del poder militar en el mundo político-institucional civil se produce en los tres países, sobre todo desde el ámbito extra institucional, de modo, que las categorías de política y guerra vuelven a acercarse.

14 Las asociaciones pro-castrenses se han caracterizado por “una carga ideológica similar a la que dominó la vida nacional durante gran parte del siglo pasado. Pretenden establecer parámetros que hagan posible disputar la interpretación del conflicto armado interno; abatir o eliminar amenazas que pongan en peligro la impunidad que han gozado; y fortalecer las barreras de protección sobre las actividades ilegales que hoy conforman la nueva forma de vida de algunos integrantes del poder militar.” [Fuente: Fundación Myrna Mack, El poder militar en el posconflicto: en busca de la restauración, Guatemala, Diciembre de 2003]

Algunas de las expresiones sobresalientes en los tres países son: Asociación de Veteranos Militares de El Salvador (ASVEM), Asociación de Militares Cristianos de Honduras, Asociación de Veteranos de Guerra de Honduras (ASOVEGUEH), Asociación de Veteranos Militares de Guatemala (AVEMILGUA), y Fundación contra el Terrorismo (FCT), entre otras. Estas articulaciones de ex militares se produce principalmente a partir de una afinidad ideológica y un sentido de pertenencia común, -que atrae aliados civiles de extrema derecha (abogados, columnistas, empresarios, etc.) y a antiguos integrantes de las estructuras paramilitares-, y cuyas disputas principales giran alrededor de tres aspectos: i) defender a los ex oficiales enjuiciados por violaciones de Derechos Humanos y por crímenes de lesa humanidad; ii) influir en la interpretación de la historia, demostrando a las fuerzas castrenses como salvadores de la libertad; y iii) movilizar apoyo hacia la causa

do los militares en situación de retiro.” (Fundación Myrna Mack, 2003). Esto complica la comprensión de la evolución de lo militar en la región, y al hablar de “las fuerzas armadas o de los ejércitos” en forma generalizada, se esconde lo que quiere mantenerse oculto: la existencia de un poder militar que ha *sufrido* pocas rupturas estructurales, -como ha ocurrido (en formas distintas) en Nicaragua, Costa Rica y Panamá-, y que se expresa de manera multifacética en distintos ámbitos de las realidades nacionales.

En este marco, “lo militar” enfrenta una situación compleja que se caracteriza por la transformación democrática inconclusa; la constante disputa interna por el poder, la separación de los ámbitos institucional y extra institucional, y la interacción con otros poderes en un contexto cambiante.

La *puja* entre lo militar-autoritario y lo democrático-civil persiste, -aunque de manera transformada-, y encuentra sus expresiones más sobresalientes en las encrucijadas institucionales y el mundo extra-institucional.

Las encrucijadas institucionales del siglo veintiuno

Durante la primera década del siglo XXI, las tendencias de mano dura florecieron –especialmente en México y el Triángulo Norte de Centroamérica¹⁵ – a la luz de una creciente importancia de la región centroamericana en el tráfico de drogas hacia Estados Unidos vía México, un cambio importante de la política de seguridad regional de EEUU después del 11 de septiembre de 2001 (11S), y el giro de los enfoques de los ejércitos nacionales hacia la protección de los recursos naturales –y empresas extractivas– en el marco de las zonas de libre comercio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Central America Free Trade Agreement (CAFTA) (Waxenecker, 2013).

Salomón (2007) habla de la existencia de procesos inconclusos en materia de defensa y de presiones internas-externas (terrorismo internacional, crimen organizado, inseguridad) que amenazan con deformar nuevamente la imagen de las fuerzas armadas en un ámbito de debilidad civil para conducir y controlar las actividades del sector defensa. De esta manera, los ejércitos “... continúan con su crisis de identidad y no terminan de decidir si lo suyo es la defensa de la soberanía e integridad territorial, la defensa del Estado ante amenazas reales o ficticias, o su creciente conversión en policías. No todo es su culpa (...) [pues] las fuerzas armadas se debaten entre la defensa externa y la seguridad interna, inducidas por políticos desesperados por la presión ciudadana, pero sumamente entusiasmadas ante la idea de encontrar una justificación fáctica a su existencia.”

Por un lado, esa encrucijada se expresa mediante las concepciones contrainsurgentes que afloran constantemente en los discursos institucionales y extra institucionales, como un espejo ante el hecho que se “está en la mitad de esa transición, [que] todavía enfrenta un legado de violencia y represión del siglo XX...” (International Crisis Group, 2012), y por otro lado, se manifiesta en el fortalecimiento de las fuerzas armadas, -en contraposición a la tendencia anterior-, ya que “durante el último tercio del siglo veinte, Centroamérica experimentó procesos de militarización y desmilitarización”¹⁶ (Vela, 2002). En efecto, posterior a la reducción de efectivos y presupuestos militares en el Triángulo Norte durante la década de 1990 y la primera mitad de la década de 2000; todas las fuerzas armadas experimentaron un reposicionamiento importante en estos rubros.

militar, a partir de la influencia mediática sobre la opinión pública, la promoción y orientación de movilizaciones sociales, y la coordinación y comunicación con las estructuras militares institucionales.

15 Guatemala: Plan Escoba (2003), Urge Mano Dura (2012); Honduras: Ley Antimaras, Libertad Azul y Cero Tolerancia (2003); El Salvador: Plan Mano Dura (2003), Plan Súper Mano Dura (2004), México: Operativo México Seguro (2005), Plan México (2006).

16 Aunque soldados, dinero y armamento no alcanzan para revelar por completo la dinámica de las relaciones cívico militares en la región, sí configuran un núcleo explicativo en torno al comportamiento de los militares en los regímenes (Vela, 2002).

A pesar de lo anterior y de “la empeñada insistencia de los políticos en otorgar un papel central a los militares en el combate a la inseguridad, [la región] continúa aumentando sus indicadores de criminalidad y violencia, sin que exista correspondencia entre la inversión de recursos y los resultados obtenidos...” (Salomón, 2012).

En todo caso, las fuerzas armadas siguen siendo un factor clave en Guatemala, El Salvador y Honduras. Ya no por ser las fuerzas políticas gobernantes, sino por su propia naturaleza legal-institucional¹⁷, su posición doctrinal, su reposicionamiento cuantitativo y su predominio en el ámbito de los temas problemáticos de seguridad.

La dualidad... el mundo militar extrainstitucional

Se refiere a la *inserción* de oficiales retirados en diversos espacios fuera de la institucionalidad militar, disponiendo de sus posiciones de poder y/o sus capacidades castrenses. Indudablemente, el abanico de maniobras es amplio, pero resaltan por su grado de importancia los ámbitos paralelos de la seguridad privatizada y las redes ilícitas.

Tradicionalmente, se argumenta que el crecimiento de la seguridad privada se debe a los altos niveles de criminalidad y la debilidad de la seguridad pública. Pero en la región se evidencia “que la consolidación histórica de la seguridad privada ha debilitado la eficacia de las instituciones públicas, porque fueron utilizadas como parte de la estrategia contrainsurgente y como reserva laboral para las empresas privadas de seguridad. Las instituciones de seguridad pública, en un régimen político híbrido, tuvieron que competir con un fuerte sector de la seguridad privada, que operó fuera del Estado democrático de Derecho” (Argueta, 2010).

Es “una peligrosa tendencia hacia la privatización de los medios y métodos para prestar seguridad a la ciudadanía, [que] fue derivando en (...) una industria de guardaespaldas (...) desde donde en múltiples ocasiones se ejerció violencia ajena al control del Estado” (Rosada-Granados, 2011); y en la actualidad, los Estados han perdido el monopolio sobre la seguridad y la inteligencia¹⁸, y existen “estructuras privadas (legales e ilegales) que cumplen con múltiples funciones: desde espionaje de negocios y élites empresariales, funcionarios y líderes políticos, hasta la captura de funciones de seguridad e inteligencia de órganos sensibles” de la institucionalidad estatal (Gutiérrez, Méndez, 2012).

17 Las fuerzas armadas se convierten después de 2001 nuevamente en entes de confianza en la lógica castrense norteamericana. En el informe del militar estadounidense Craddock se “afirma que si bien los gobiernos pueden ser inestables, para ellos, como militares, lo importante es mantener y afianzar relaciones bilaterales sustentables entre militares; es decir, de Ejército a Ejército, ignorando a los Estados o bien a las autoridades civiles democráticamente electas. Con esta forma de actuar, lo que tenemos es una cierta opacidad, que constituye a menudo un obstáculo para ejercer el riguroso control que un sistema político democrático exige tener de cara a las instituciones armadas, las militares en prioridad” (Martínez-Uribe, 2012).

18 Los países de Guatemala, El Salvador, y Honduras, del Triángulo del Norte, tienen la concentración más grande de empresas de seguridad privada en la región (Insight Crime, 2012). En El Salvador, se desarrolló un incremento importante de compañías de seguridad privada que pasaron de menos de diez compañías a nivel nacional a más de 80 en 1995 y 265 en el 2001 con un control y supervisión gubernamental sumamente precario y con una concepción netamente comercial y económica de esta actividad (Saavedra, 2014). En Guatemala, el gasto “para seguridad privada en 2005 fue de US\$ 574.3 millones de dólares (1.8 por ciento del PIB). De esto, los hogares privados gastan el 29.4 por ciento, y empresas el resto. En contraste, la reducción del sector público está claramente reflejado en la baja inversión en seguridad interna (US\$ 234.6 millones en 2005)” (Argueta, 2010). Según un informe presentado por una delegación especial de las Naciones Unidas en Honduras, existen “al menos 700 compañías de seguridad privada que mantiene en sus filas un promedio global de 70 mil guardias, [y] de acuerdo con las averiguaciones, la seguridad privada del país es controlada por exoficiales, policías o militares de alto rango” (El Heraldillo, 2013). Una situación similar también se encuentra en El Salvador y Guatemala. Por ejemplo, en el caso guatemalteco resaltan los siguientes actores en la seguridad privada: Manuel de Jesús Valiente Téllez (ex oficial de Policía Judicial) y Rodolfo Muñoz Piloña (ex capitán del ejército, asociado al golpe de Estado de 1982), entre otros.

En general, “la privatización del poder, y el poder de la privatización de la seguridad (...) han generado el debilitamiento del Estado en proveer el bien común de la seguridad a la sociedad y al país como un todo, con el agravante de que el Estado se muestra incapaz de cumplir la responsabilidad de controlar y supervisar eficientemente las operaciones que cumplen estas empresas de seguridad privada que operan en su territorio” (Saavedra, 2014). Así, la confluencia del rol de las fuerzas armadas y de la seguridad privatizada, -predominada por especialistas castrenses-, configura un panorama de militarización isomorfa (compare Morales/Pérez, 2014) y desdibuja las fronteras entre pasado-presente y público-privado, y a menudo también trastorna los límites legítimo-ilegítimo y legal-ilegal.

La conexión hacia actividades abiertamente ilícitas sobresale *a primera vista* en Guatemala, pero no es una *realidad ajena* en los países vecinos. La existencia de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (CIACS)¹⁹, -herencia de estructuras (para)militares y de grupos anticomunistas de ultraderecha- se ha advertido desde las tempranas negociaciones de la paz, y éstos evolucionaron en un contexto de porosidad de una *normalidad criminalizada* para constituirse en Redes Político-Económicas Ilícitas –RPEI- (compare CICIG/MP, 2015) en la actualidad. Sin embargo, este tipo de fenómenos no pueden ser analizados al margen de la confluencia de “poderes políticos, económicos, (ex)militares y criminales que en su conjunto crearon y consintieron zonas grises en un escenario de corrupción sistemática, desmantelamiento arbitrario del Estado y criminalidad compleja” (Waxenecker, 2015).

En este contexto, Vela (2002) identifica la impunidad, la corrupción y el secreto como las tres piezas de poder que en el pasado estuvieron en manos de las fuerzas armadas, y –hoy por hoy- es válida la interrogante: “¿Cuánto de aquello queda y cuánto se ha superado?”

¿Una casta militar?

Al final, se vuelve a la disyuntiva si las reformas militares en el Triángulo Norte han fallado, y qué impacto tendría tal situación para las democracias incipientes. Quizá no es posible hacer una afirmación categórica para los tres países, pero sin duda, la reconversión militar no ha calado a profundidad, primero, y ha entrado en un proceso de retroceso, después.

El poder militar se ha diversificado, -en los ámbitos dentro y fuera de la institucionalidad-, manteniendo “lo que comúnmente se denomina «espíritu de cuerpo» y se expresa en ese sentido de pertenencia a un grupo que se diferencia de los restantes grupos que conforman la sociedad, no sólo por su visión jerárquica y subordinada, su uniforme y su disciplina cuartelaria, sino también por su asociación directa con el poder. Esta asociación corporativa con el poder se manifiesta desde los niveles más bajos hasta los más altos de la estructura jerárquica y está directamente vinculada con el monopolio legal del uso de la fuerza (...) y permite comprender, en la actualidad, la prontitud y la naturalidad con que los miembros del cuerpo se protegen entre sí y establecen una coraza de protección frente a las amenazas provenientes del mundo civil” (Salomón, 1996).

Y es aún más complejo, pues, la multiplicidad de injerencia del poder militar lo convierte en poder ideológico (anticomunismo, honor, defensa de la patria, etc.), en poder institucional (fuerzas armadas, institucionalidad civil, partidos políticos, etc.), en poder paralelo u oculto (redes de bisagra que combinan lo lícito y lo ilícito), en poder híbrido económico-militar (especialmente desde la seguridad privatizada), y poder social (asociaciones castrenses, etc.).

El espíritu de cuerpo, -pese a pugnas de poder a lo interno-, funciona generalmente como elemento de cohesión hacia lo externo.

¹⁹ En otros apartados de este ensayo se abordará el tema de los escuadrones de muerte (El Salvador) y los grupos de poder relativo (Honduras).

3.1.4 El poder criminal

En lo discursivo, la criminalidad fue definida principalmente a partir de la doctrina de la seguridad nacional, -dirigida contra la *subversión* interna y externa-, y “[a]unque resulte paradójico, el discurso político más importante y perdurable desde la transición política iniciada en 1980 ha sido [precisamente] el de la seguridad nacional...” (Barahona, 2015). El manejo discursivo sobre “el bien y el mal” ciertamente se transformó desde entonces, pero continúa marcando la pauta en los análisis dicotómicos de *lo criminal*.

Paradójico resulta también que la seguridad nacional, -concretada en la *política de doble carril* y la propia *transición*-, contribuyeron a la creación de un entorno grisáceo²⁰ que propagó una *criminalidad moderna y compleja*. Moderna, porque los protagonistas “...son esencialmente subproductos de la modernización neoliberal y de los nuevos contextos creados por la globalización desde la última década del siglo XX” (Barahona, 2015), y compleja, porque se caracteriza, -según Garay-Salamanca (2015)-, por estructuras dúctiles y flexibles; zonas opacas y grises; multiplicidad de instancias, acciones e interacciones; multiplicidad de espacios geográficos; y aculturación de la ilegalidad.

Buscaglia (2010) parte de al menos 23 delitos organizados²¹ enormemente redituables, que en el caso del Triángulo Norte tienen presencia casi en su totalidad, y precisamente en esta multiplicidad de acción ilegal se conforma la complejidad de la criminalidad, que se define, -desde el punto de vista jurídico-, a partir de una relación interdependiente entre las dinámicas criminales reales y los marcos legales e institucionales vigentes (nacionales e internacionales).

De allí, que la criminalidad compleja también se caracteriza por su accionar político y social, -en especial desde la *transición*-, adaptándose a las transformaciones múltiples de las realidades nacionales y regionales, y (re)produciendo interrelaciones simbióticas entre *criminalidad* y *democracia* a nivel local y nacional, entre otros a partir del financiamiento político²² y la *micro-captura*²³ de porciones territoriales y estatales.

En este marco y tomando en cuenta el impacto social en la región, el enfoque específico de este apartado se dirige a las organizaciones del tráfico de drogas (OTD). Ciertamente las pandillas también se asocian constantemente a la violencia y la criminalidad en el Triángulo Norte. Sin embargo, en este apartado no se abordará el tema, pues, las pandillas no forman parte de las élites de poder en la región²⁴.

20 Al amparo de estructuras contrainsurgentes, “Centroamérica se convierte en un eslabón estratégico en las rutas de comercialización de la droga producida en Sudamérica, hacia el mercado expansivo y solvente de Estados Unidos (...) La militarización de las relaciones de Estados Unidos con la región, el carácter encubierto de muchas de las operaciones de contrainsurgencia y de apoyo a la contrarrevolución nicaragüense, favorecieron el auge del negocio. Por su propia naturaleza clandestina, el tráfico de drogas requiere el control de los espacios aéreos, las aduanas, puertos y aeropuertos, rutas marítimas y costas. Es decir, actividades que en todos los países del mundo son desempeñadas por las fuerzas armadas o por cuerpos subordinados a ellas” (Vilas, 1993).

21 1. Actos de terrorismo, 2. Contrabando de bienes y servicios diversos, 3. Ejecuciones de funcionarios públicos, 4. Extorsión, 5. Falsificación de dinero/bonos/valores, 6. Falsificación de documentos, 7. Fraudes de tarjeta de crédito, 8. Homicidios calificados, 9. Infiltración patrimonial, 10. Lavado patrimonial (de dinero y otro tipo de patrimonio), 11. Lenocinio, 12. Lesiones, 13. Piratería de productos diversos, 14. Pornografía, 15. Robo de vehículos, 16. Secuestro, 17. Tráfico de armas, 18. Tráfico de cigarrillos, 19. Tráfico de estupefacientes, 20. Tráfico de indocumentados, 21. Tráfico de material radioactivo, 22. Tráfico de personas, 23. Trata de personas.

22 La CICIG (2015) afirma que “...en las últimas tres décadas han irrumpido en la escena política fondos y actores del crimen organizado (sobre todo, estructuras dedicadas a la narcoactividad y al contrabando). Con esto, además de la distorsión de la institucionalidad democrática y la pervisión de la política, actores criminales buscan influir en funcionarios públicos de diverso nivel y moldear, de acuerdo con sus intereses, la institucionalidad pública”.

23 Dinámicas de control sobre fracciones territoriales se observan especialmente, -aunque de manera diferenciada-, en relación a grupos del narcotráfico y pandillas. El narcotráfico demuestra además la capacidad de control sobre determinadas instituciones locales.

24 El ensayo de Otto Argueta (Interpeace) reflexiona a profundidad sobre las pandillas como fenómeno social que no se asocia a las esferas del poder dominante. Por otro lado, “constantemente, actores políticos y cuerpos de seguridad asocian con o definen a las maras, como cuerpos

Organizaciones del tráfico de drogas (OTD)

No únicamente la secretividad, sino sobre todo la volatilidad de las organizaciones, de las rutas y de las modalidades operativas del narcotráfico hacen sumamente complejo un mapeo concreto de los diversos grupos en el Triángulo Norte. No obstante, la evolución de las organizaciones involucradas en este negocio ilícito permite establecer tendencias globales para el Triángulo Norte.

La región se encontró para la segunda mitad de la década de 1980 en un ambiente muy conflictivo, y desde entonces, “si se asume la sonada frase de que, en tema de drogas, México es el patio trasero de Estados Unidos, bien se podría asumir que Centroamérica lo es de México” (El Faro, 2011), convirtiendo la región en zona de tránsito²⁵ transnacional de sustancias ilícitas. Las categorías guerra y droga se potenciaron mutuamente.

Del paulatino avance de democracia y paz resultaron núcleos de poder criminal en lo extrainstitucional y *privado*²⁶. Los primeros grupos se caracterizaron en gran medida por lazos familiares, adscripción territorial y códigos de conducta internos que contribuyeron a una mayor cohesión. El propio crecimiento de las OTD, -en términos del tamaño de la organización y de su expansión territorial-, y el incremento del volumen del negocio, -aunado a algunos cambios generacionales en el liderazgo-, fueron agregando elementos que modificaron la composición y cohesión interna. En todas las etapas, el control territorial y la influencia sobre la institucionalidad local ha sido un elemento clave para la operatividad del negocio ilícito y el marco de impunidad correspondiente. Ello evidencia la enorme capacidad de los grupos ilícitos para corromper a funcionarios públicos en distintos ámbitos. Sin duda, el poder criminal de las OTD confluye con otras estructuras de poder en la oposición a reformas policiales y militares, la manipulación de la integración de los sistemas de justicia, la infiltración de fuerzas legislativas, y la *micro-captura del Estado* (véase Waxenecker, 2015), entre otros. Las categorías de *democracia* y *droga* se tornan simbióticamente interdependientes desde la década de 1990.

Especialmente a partir de los primeros años del nuevo milenio, el entrono del tráfico de drogas se vuelve más inestable, debido a conflictos internos²⁷, competencia y disputas de expansión²⁸, capturas y extradiciones a

paramilitares, crimen organizado y grupos terroristas. Sin embargo, no existen pruebas empíricas para sustentar dichos argumentos en su carácter general” (PREVENIR, 2014). Estas diferenciaciones son clave, ya que si bien hay algún nivel de interacción con otros actores de poder, -muchas veces en posición de algún tipo de asociación puntual para un delito y/o en condiciones de subordinación-, las pandillas no tienen redes estructuradas que operan sistemáticamente en lo político, lo militar, y lo económico. En tanto, las estructuras pandilleras no son equiparables con las estructuras de poder analizadas en este ensayo, pues, evidentemente no forman parte de las élites de los países del Triángulo Norte. Son un fenómeno de la marginalidad.

- 25 Desde los años noventa, el crimen organizado relacionado a la droga se ha convertido en un elemento estructural de la realidad, en el marco de “la conformación de la geopolítica del narcotráfico en la región” (Gutiérrez, Méndez, 2012), pues, el Triángulo Norte se convirtió en un eslabón estratégico hacia los grandes mercados de la droga.
- 26 “Los sujetos de la criminalidad moderna, nacionales y transnacionales, son etiquetados por las instituciones de represión y justicia con denominaciones que pueden ser tratadas como categorías analíticas integradas en un sistema reconocible de organización, acción y castigo: el narcotraficante, el sicario, el testaferro del negocio ilícito, el lavador de activos (individuo o empresa), el distribuidor de drogas al menudeo, entre otros que no existían antes de la expansión del tráfico de drogas y de su asociación con la criminalidad organizada en la década de 1990” (Barahona, 2015).
- 27 Las OTD se hicieron más susceptibles a conflictos internos, que pudieron ser incitados por la separación de grupos locales, -independizando sus operaciones-; la lucha por el liderazgo en la organización, -especialmente tras la muerte o captura de la cabeza principal-; o por estafas o robos que tuvieron lugar dentro del mismo grupo.
- 28 La expansión territorial es un conflicto más estructural, que busca el dominio total sobre una porción de la geografía, incluyendo el control sobre todos los *negocios* que allí tienen lugar. Ello implica la superioridad de la organización en expansión sobre los otros grupos. Esta superioridad puede lograrse de distintas formas: i) los grupos dominados aceptan su posición inferior, y por ende, tienen que ceder una cuota de sus rentas a la organización dominante, ii) los grupos dominados abandonan el territorio, desplazándose a otras zonas, o iii) la eliminación física de los grupos que podrían representar una competencia en ese territorio. En efecto, la expansión de los Zetas en la región del Triángulo Norte a partir de los primeros años del nuevo milenio es uno de los principales fenómenos de este tipo de conflicto e inestabilidad.

EEUU, así como la diversificación de negocios²⁹ y de estrategias organizativas³⁰.

Es importante reconocer las capturas, -siendo una de las principales tácticas de la lucha antidroga y quizá también la más publicitada-, como un fenómeno regional que ha ido modificando la composición de las OTD y de sus formas de operación. Precisamente una de las características de los años noventa fue el alto grado de impunidad de los principales liderazgos. En cambio, ahora (especialmente a partir de 2010) este *privilegio* está en disputa. Sin embargo, la principal iniciativa por capturar a los más prominentes *capos* del narcotráfico no proviene de actores internos, sino desde los EEUU, representando desafíos propios para los sistemas de justicia y las fuerzas de seguridad de los países del Triángulo Norte.

En sí, esta tendencia tiene dos facetas. Por un lado, está comprobado que la simple captura de determinadas personas no reduce el flujo de drogas, pues, en todo caso provoca *reacomodos* en la dinámica del tráfico ilícito, sin resolver el asunto de fondo. Para ello sería necesario un cambio integral del abordaje del tema de las drogas. Y por otro lado, la presión sobre los Estados del Triángulo Norte en el tema de capturar, enjuiciar y/o extraditar a poderosos liderazgos del narcotráfico, dirige los focos de atención también sobre la problemática redes de impunidad³¹ a nivel nacional.

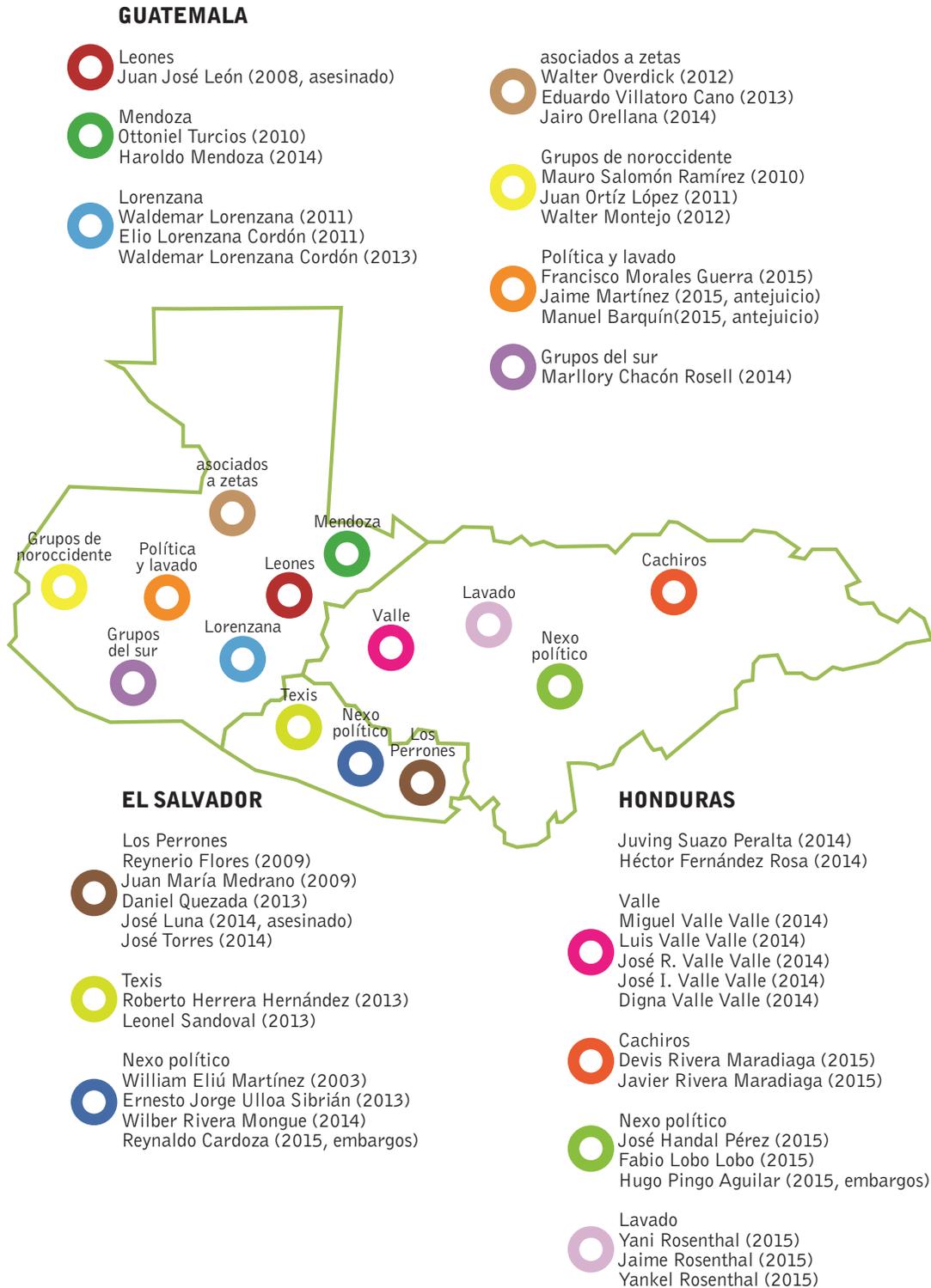
Esas dos facetas se moldean mutuamente. El relativo debilitamiento de grupos territoriales (p.e. Lorenzana, Cachiros, Cartel de Taxis, etc.) tiene un efecto de desintegración, que abre espacios en dos direcciones: hacia "abajo" se fortalecen actores locales (multifuncionales y volátiles) que ofrecen *sus servicios* a múltiples y diversos interesados, y hacia "arriba" se perfila una propensión por la *cohesión* del control sobre este negocio ilícito. En este marco, la tendencia más peligrosa en el escenario del narcotráfico proviene probablemente desde las propias entrañas que *engendraron* este fenómeno hace pocas décadas: el ámbito político-militar. Especialmente en Honduras y Guatemala, los reacomodos se fusionan con la impunidad en las esferas más complejas de la estatalidad.

29 El factor común del Triángulo Norte es sin duda el tráfico de cocaína, que sigue siendo con creces el principal producto del contrabando, aunque también se incrementa la producción y el trasiego de adormidera, marihuana y metanfetamina. Y sin duda, los negocios diversificados, -involucrando a una diversidad de actores-, pueden ser variados: tráfico de drogas, tráfico de armas, tráfico de inmigrantes, contrabando (ganado, madera, animales silvestres, piezas arqueológicas), lavado patrimonial (dinero, fincas, hoteles, etc.), trata de personas, prostitución de menores, influencia política (soborno, corrupción, presión, cooptación, etc.), grupos armados de seguridad/sicariato, extorsión, secuestro, robo, y falsificación (documentos, dinero, etc.), entre otros.

30 "Los narcotraficantes sobreviven bajo una premisa: la adaptación al cambio. Los agentes de cambio surgen de la interacción entre los traficantes y las autoridades, así como entre las estructuras del narcotráfico, a nivel regional. El grupo que no se adapta, no sobrevive. El resultado es un coctel molotov con consecuencias planificadas e inesperadas, en el que hasta las autoridades pueden actuar como un acicate si se corrompen, o incluso si hacen su trabajo" (Plaza Pública, 2013).

31 Estas redes no solamente involucran el sistema de justicia, sino también fuerzas de seguridad (civiles y militares), actores político-institucionales, grupos (extra)institucionales y actores económicos.

Capturas (extradiciones a EEUU) y procesos judiciales, que modificaron el escenario de las OTD en el Triángulo Norte de Centroamérica.



Elaboración propia, basada en reportes periodísticos.

3.1.5 El poder político

La complejidad de la *transición*³² es el marco contextual ineludible para el análisis del poder político. Durante las últimas décadas, -mientras persiste la *puja* entre lo militar-autoritario y lo democrático-civil-, también se reconfiguraron los mecanismos de reparto y disputa de poder en el marco de un régimen político transformado. En la práctica, la construcción de sociedades democráticas “depende de las fuerzas y coaliciones que disputan los alcances de la democracia en la arena política. Es del conflicto político del que emerge el entramado institucional que define los alcances y límites de la democracia, y este depende de la negociación entre fuerzas y proyectos políticos o del predominio de unos en detrimento de otros.” En este sentido, el manejo de poder y los procedimientos institucionales también son elementos claves en las democracias realmente existentes, reconociendo que el poder no se produce en las democracias liberales en el momento de las elecciones, sino el “Estado concentra poder y este poder es objeto de disputa entre grupos antagónicos dentro de las sociedades” (Sáenz, 2007. En: Waxenecker: 2015).

No obstante, en sociedades de poderes desiguales se traduce en diseños institucionales que son espejo de estos desempates socioeconómicos, y de este modo se conforman sistemas democráticos imperfectamente competitivos, que imponen limitantes al pluralismo político. “En el centro de este cuestionamiento está la pérdida de centralidad y de relevancia de la política (...) las grandes decisiones ya no se toman en el ámbito político sino en el ámbito económico siguiendo la lógica de la economía de mercado. Este cuestionamiento se observa en diferentes niveles y ámbitos, por un lado hay una crítica al modelo económico dominante, su expansión y fortalecimiento en detrimento del interés social y el bienestar general, por otro lado, hay un cuestionamiento más concreto a nivel de país hacia los actores, procesos e instituciones del sistema político. Siendo una situación compleja y multicausal tendrá diversas explicaciones, pero una de las más frecuentes es la relación entre sistema económico y sistema político, se alude a la influencia del medio de comunicación de la economía; el dinero, en la política, que estaría provocando la desdiferenciación del sistema político (Ortega, 2011).

Es una situación paradójica, que pregona en términos neoliberales la separación de lo económico y lo político, mientras somete el sistema político a las reglas del mercado y el peso del financiamiento privado, moldeándose mutuamente y contribuyendo a “la distorsión de la institucionalidad democrática y la perversión de la política” (CICIG, 2015).

32 Un breve relato ofrecen Botella y Sanajuá en el caso del Triángulo Norte (Botella, Sanahuja, 1998, en Torres-Rivas, 2008): *En El Salvador, con razones valederas podría decirse que ella [la democracia] más bien se inicia con las elecciones para Asamblea Constituyente, en marzo de 1982, o con la elección de José Napoleón Duarte, como presidente, en marzo de 1984. Finalmente, hay quien cree que solamente puede hablarse de un verdadero arranque del desarrollo democrático con la mayor elección plural en la historia del país que se produce con la participación política, por vez primera, del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en marzo de 1994. En Guatemala la crisis de la democracia-de-fachada se tradujo en dos golpes sucesivos, hasta que los golpistas anunciaron el inicio del retorno controlado del poder a los civiles en 1983. La transición empezaría, entonces, con las elecciones a la Asamblea Constituyente, en junio de 1984, o con la elección de Vinicio Cerezo Arévalo, en marzo de 1985, momentos en que las fuerzas civiles aparecen formalmente ocupando posiciones de gobierno. La experiencia hondureña es distinta de lo ocurrido con los dos países arriba mencionados, por varias razones. Aquí también los jefes de las Fuerzas Armadas se hicieron con el poder ejecutivo a partir de 1965, pero no a través de elecciones fraudulentas sino de groseros sucesivos golpes de Estado, lo que revela, además, pugnas en el interior de una cúpula militar corrompida por los negocios privados. El país tiene una honda tradición bipartidaria que en el pasado no sirvió para darle estabilidad al sistema político sino para debilitarlo. Las facciones liberales y nacionales (conservadores) mantuvieron un encono permanente por su percepción patrimonial del poder, que nunca se resolvió en las urnas. El regreso de los partidos, de los civiles, al ejercicio del gobierno se inicia como resultado del pacto suscrito a sus espaldas entre la cúpula militar hondureña y el Departamento de Estado, a finales de 1979. En virtud de este negocio, el gobierno de Estados Unidos se comprometió a modernizar y financiar a las Fuerzas Armadas como pieza de su estrategia antisandinista, y éstas, a dejar el gobierno para ocuparse de sus nuevas funciones “internacionales”. La decisión fue rápida al convocar a elecciones y devolver el control del gobierno a los civiles.*

¿Pluralismos?

En este marco, las asimetrías sociales se traducen en *pluralismos políticos diferenciados* en los tres países del Triángulo Norte. Sin embargo, comunes son las disyuntivas “en relación a distorsiones estructurales en el sistema político y esto también se refleja en los resultados del mismo, caracterizados por un continuum sistemático de la coexistencia de acumulación y desigualdad” (Waxenecker, 2015). Es más crítico en sistemas políticos inestables y fragmentados, -sobre todo en Guatemala y Honduras-, donde lo caótico de la democracia y lo virulento del golpe de Estado conformaron una complejidad inesperada de interacciones entre poderes de diferentes tipos y a distintos niveles.

De esta forma, en Guatemala “lo *sui generis* del momento se caracteriza por tanto por un sistema democrático unipolar fraccionado, integrado por múltiples fuerzas particulares y coyunturales (la *tercera generación*³³ de partidos) (...) En otras palabras, *unipolar* desde el punto de vista de la continuidad del status quo, y *fraccionado* por la disputa y la interacción de poderes complejamente entrelazados” (Waxenecker, 2015).

Históricamente en Honduras predominó un sistema democrático unipolar en forma de un bipartidismo de derecha³⁴. A partir del golpe de Estado en 2009, se “abrió la oportunidad para que la derecha, activa de nuevo en todos los países, tomara partido y profundizara la polarización ideológica. Son espacios de reacomodo neoliberal, definiciones polares conservadoras (...) En suma, lo ocurrido sirvió para que las fuerzas de derecha aparecieran agresivamente” (Torres Rivas, 2010). Sin embargo, no solamente se (re)articuló una alianza de derechas, sino también se produjo una ruptura en el tradicional bipartidismo. El fuerte movimiento de resistencia y el posterior surgimiento del Partido Libertad y Refundación (Libre) modificaron el mapa político hondureño. En las elecciones de 2013, Libre se constituyó en la segunda fuerza política del país, y con ello también se visualiza una ruptura del predominio conservador. Si bien, el sistema político se caracteriza por la inestabilidad provocada a partir del golpe y se ha vuelto otro campo de disputa violenta, también se puede esperar un mayor *pluralismo político-partidario* en el futuro.

Desde 1994, en El Salvador se instaló un bipartidismo distinto al hondureño, pues, las dos fuerzas políticas³⁵ representan posiciones ideológicas contrapuestas. Se puede hablar de un *bipartidismo plural*.

33 La tercera generación de partidos, -en su forma de partidos franquicia o partidos personalistas (véase: CICIG, 2015)-, surge en el marco de la inestabilidad y volatilidad del sistema de partidos políticos. Desde principios del nuevo milenio han resaltado los siguientes partidos que forman parte de la *tercera generación*: Partido Unionista -PU-, Movimiento Reformador -MR-, Gran Alianza Nacional -GANAN-, Partido Patriota -PP-, Unión Democrática -UN-, Libertad Democrática Renovada -LIDER-, Unión del Cambio Nacional -UCN-, Compromiso, Renovación y Orden -CREO-, Visión con Valores -VIVA-, Partido TODOS, Frente de Convergencia Nacional -FCN-, Partido FUERZA, y Partido Republicano Institucional -PRI-.

34 “Si bien, el origen de los dos partidos tradicionales de Honduras se registra a finales del siglo XIX, en 1891 el partido liberal y en 1902 el partido nacional. Es hasta 1957 que los partidos políticos son reconocidos como instituciones de derecho público (...) No obstante, desde sus tempranos orígenes se disputaron el poder del Estado articulándose alrededor de caudillos que encontraron en las dos compañías bananeras el apoyo necesario para financiar sus contiendas armadas para alzarse con el Estado (...) Desde donde retribuían posteriormente con los bienes públicos a dichas compañías” (Ortega, 2011).

35 Por un lado, la Alianza Republicana Nacionalista, -ARENA-, que surgió a principios de la década de 1980, pues, “la decisión [de la élite] de presentarse a las elecciones pasaba necesariamente por la creación de un partido político. En septiembre de 1981, seis meses después de anunciarse las elecciones, militares vinculados al aparato de seguridad del Estado con el apoyo de los sectores más recalcitrantes de la élite económica fundaban el partido ARENA y anunciaban su participación en las elecciones. ARENA se presentó a las elecciones de marzo de 1982 con el objetivo explícito de restaurar el viejo régimen autoritario. La campaña y el uso de resortes propios de las estructuras de seguridad del Estado a las que D’Aubuisson había pertenecido permitieron a ARENA ganar un buen porcentaje de votos (29%) (Sin autor, 2000). Y por otro lado, las fuerzas guerrilleras se constituyeron en los 90s en partido. En 1995 el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) se situó como la segunda fuerza electoral y en 2001 alcanzó la mayoría parlamentaria (...) En marzo de 2009 triunfó en la contienda presidencial luego de que la burguesía de este país, la más poderosa de Centroamérica, aceptara su derrota, y su partido, la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), entrara en una crisis de descomposición (Torres Rivas, 2010).

No obstante, en los tres países, los partidos políticos se disputan el predominio de manera paralela o al margen de poderes extrapartidarios, -los cuales operan *de facto* desde lo legal-formal hasta lo ilegal-informal-, constituyéndose en el *poder real* que se despliega desde complicadas zonas grises y se instala como garante del *statu quo*. De esta manera, -aunque con matices en cada uno de los países-, los procesos electorales representan en su esencia “una contención asimétrica que ha profundizado el arraigo de los principales actores de poder, -lícitos e ilícitos-; rivalizando entre sí por posiciones privilegiadas...” (Waxenecker, 2015).

Asimetrías estructurales y distorsión ilícita

En tanto la contradicción entre autoritarismo y democracia pierde centralidad en las disputas del ámbito político, se acrecientan los complejos (des)equilibrios entre lo concentrador-excluyente y lo redistributivo-incluyente, así como entre lo legal-formal y lo ilegal-informal.

El pluralismo político, -teórica y legalmente aceptado y permitido-, se ha expresado más bien en la multiplicidad intrincada de actores de poder que operan al interior del sistema político, “aunque el peso relativo de estos sea distinto de manera que en el juego político se manifiestan asimetrías de poder vinculados a los recursos que pueden movilizar los actores (...) La desigualdad social introduce una distorsión estructural en las instituciones políticas: las reglas del juego político tienden a producir y reproducir la desigualdad tanto en términos de participación, representación y competencia como de resultados” (Sáenz, 2007). En este marco, el papel preeminente del Estado como sujeto político ha correspondido a un *statu quo* caracterizado por el continuum de un modelo concentrador-excluyente, y es “difícil precisar cuánta democracia soportan las desigualdades o cómo la democracia convive con la pobreza. Pero sí sabemos que las amenazas no solo provienen del mar de pobreza, desigualdades (sociopolíticas, culturales, étnicas³⁶, de lugar, género, edad...) tal como hoy ocurren en estas sociedades, refuerzan los síntomas negativos de las democracias malas: mercado libre para el narcobnegocio, desbordes criminales imparables, impunidad y Poder Judicial impotente, bienes públicos escasos y de difícil acceso, infinitas formas de ilegalidad; es decir, una erosión del Estado de derecho o dificultades para su constitución” (Torres-Rivas, 2010).

En ese sentido, las asimetrías estructurales y las complejidades de la *transición* se interconectan en la debilidad del Estado de derecho, generando condiciones sistemáticas, estructurales y de largo plazo que manipulan y distorsionan, -a partir de lo lícito y lo ilícito-, el funcionamiento de las instituciones democráticas y el proceso de formulación de las reglas de juego.

Ante ese contexto, en las sociedades se expande la indignación y el malestar ante *esas democracias*, -y aunque quizá las expectativas frustradas y la privación relativa no surgen de algo cada vez peor-, sí surgen a partir de algo que permanece peor de lo esperado en vista del proceso de transformación iniciado hace más de tres décadas (compare Zinecker, 2008).

3.2 Las complejidades de la violencia

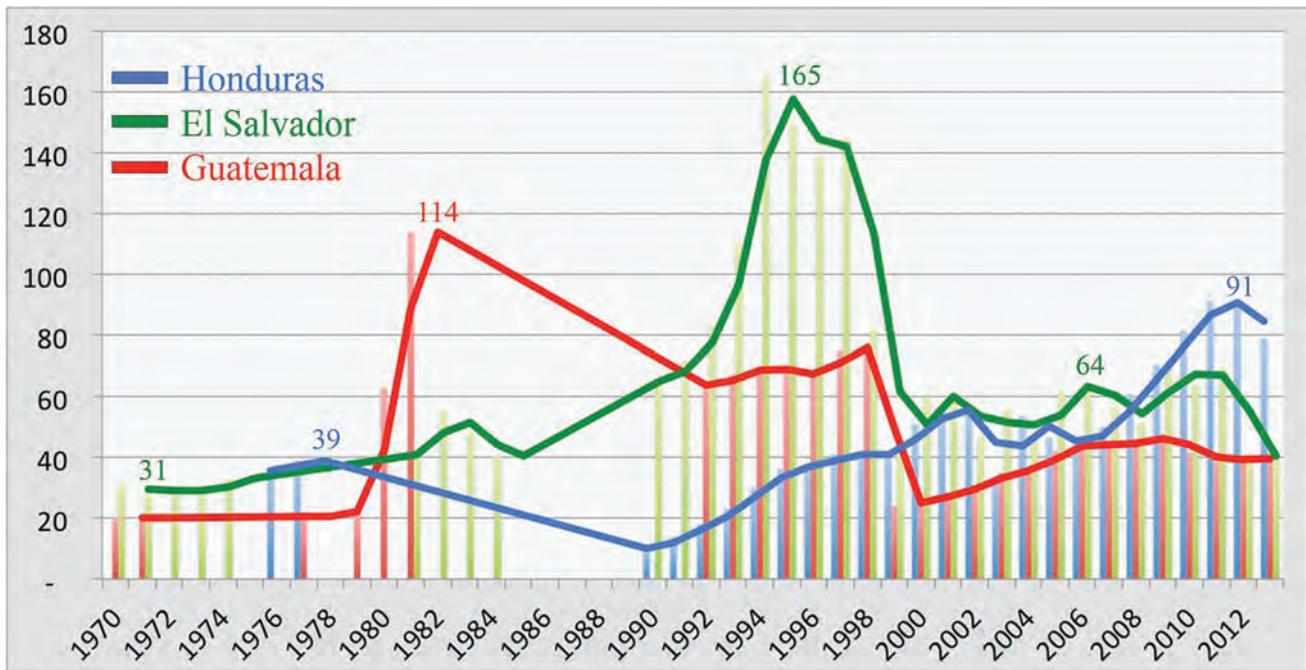
3.2.1 ¿Violencia transformada o transformación violenta?

En primer lugar se plantea la pregunta: ¿Cómo se han transformado las formas y la intensidad de la violencia en el Triángulo Norte durante las últimas décadas? Existen diferentes interpretaciones, que se mueven entre dos extremos: por un lado, la argumentación que el carácter de la violencia mutó de lo

36 La *colonialidad del poder* basado en una clasificación étnica de la población es un punto angular de la diferenciación social por tres diferentes categorías: trabajo, etnicidad y género. Pero las tres se articulan en una estructura global común de la colonialidad de la dominación (Kastner/Waibel, 2012). Sociedades patriarcales y racistas son sistemas complejos de opresiones interconectadas, basadas en la distinción bipolar que jerarquiza “opuestos” y genera y justifica desigualdades.

político hacia lo criminal, y por otro lado, el razonamiento sobre las continuidades de las violencias y la transformación de la percepción de éstas. Aunque esta discusión persiste, -y en la reconstrucción del historial de violencia se encuentran vacíos de información, subregistros y a menudo también datos imprecisos-, se aciertan tendencias: i) desde la década de 1970, -y muy probablemente desde antes- se han mantenido niveles altos de violencia en los países del Triángulo Norte de Centroamérica; ii) existen momentos clave de incremento sustancial de las tasas de violencia homicida; y iii) la finalización de la guerra no es sinónimo de ausencia de violencia, y tampoco la paz llega simplemente con el cese de conflictos armados y la firma de acuerdos de paz.

Tasa de homicidio: Honduras, El Salvador, Guatemala (1970 – 2013)



Elaboración propia con datos de: ONU, 1993; UNODC, 2013; DIGESTYC/MINECO, 2009; MINECO, DIGESTYC, UNFPA, CELADE, 2009; MINECO, DIGESTYC, 2008; INE, 2003; INE, 2015; OEA, 2015; OPS, 1974; OPS, 1978; OPS, 1982; OPS, 1986a; OPS, 1986b; OPS, 1990a; OPS, 1990b; OPS, 1994a; OPS, 1994b; OPS, 1998a; OPS, 1998b; ACAPS, 2014; Domínguez, 2013; ODHA, 2011.

También se evidencia que los datos oficiales reflejan escasamente la violencia (homicida) durante los años más cruentos del terror de Estado³⁷ (a finales de la década de 1970 y principios de la década siguiente). Los

37 Guatemala: La Comisión de Esclarecimiento Histórico (ceh, 1999) "estima que en términos muy aproximados tuvieron lugar más de 160,000 ejecuciones y 40,000 desapariciones" entre 1960 y 1996. Y particularmente, "...unas 132,000 personas resultaron ejecutadas durante el período 1978-1996, con un índice de fiabilidad de los datos que roza el 95%, 119,300-145,000."

El Salvador: "Algunos cálculos conservadores atribuyen a este conflicto salvadoreño un costo en vidas humanas que asciende a las 75,000 personas en ese lapso de tiempo [1980-1991]" (Cruz et.al, 1998).

"De enero de 1978 a septiembre de 1979, la Secretaría de Comunicación Social del Arzobispado y el Socorro Jurídico (SJC) registraron 727 asesinatos atribuibles, en su mayor proporción, a fuerzas armadas, Ejército y cuerpos militares de seguridad (Policía Nacional, Policía de Hacienda y Guardia Nacional). Para 1978 –según el SJC– el promedio de asesinatos por razones políticas era de 12,25 por mes; en los primeros nueve meses del año siguiente, el promedio subió a 64,44 por mes (...) [y] durante los últimos tres meses de 1979, el promedio de muertes por razones políticas subió a 150 por mes. Entre mayo y diciembre de 1980 murieron, a causa del abuso de poder y exceso de las autoridades militares, 6.430 personas. En los primeros siete meses de 1981, han sido asesinadas 9.796 personas, por las fuerzas armadas (Ejército, organismos militares de seguridad) o grupos paramilitares irregulares asociados y avalados por las Fuerzas Armadas (...) En suma, el total de ejecuciones documentadas por el SJC durante 1980 alcanzó las 11.903 víctimas; en 1981 fueron 16.266" (Cuellar Martínez, 2005).

"...se da cuenta de 14,550 atentados directos contra el derecho a la vida, lo que constituye cerca del 37 por ciento de los casos conocidos

regímenes han tergiversado la violencia contrainsurgente en subregistros³⁸, datos difusos³⁹ y/o ausencias de información⁴⁰, y pretendían esconder la cuantía inhumana y el contenido político-represivo de la violencia.

Esta situación dificulta los análisis de la transformación del *contenido* de la violencia (tipo y forma). Ante ello, la información generada por las comisiones de verdad y distintos procesos de justicia transicional, -especialmente en Guatemala y El Salvador-, permite reconstruir el impacto de la violencia contrainsurgente. Al mismo tiempo, la conciliación de los datos oficiales de homicidio⁴¹ corrige parcialmente la imprecisión de los registros públicos (especialmente en las décadas de 1970 y 1980).

El caso salvadoreño

En el caso de El Salvador resultan claramente dos momentos extremos de acentuación de violencia: el primero, de 1980 a 1983, corresponde al periodo de cúspide de las políticas contrainsurgentes en la región, y el segundo, de 1993 a 1997, coincide con los primeros años posteriores a la firma de la paz en El Salvador. El primero resulta de la información que aportan los trabajos de recuperación de la *verdad histórica* sobre las violaciones a los DDHH y el segundo de los datos propios de las estadísticas oficiales.

¿Cuáles han sido *los patrones*⁴² de estas violencias? La reconstrucción de la violencia contrainsurgente (el Estado y fuerzas paramilitares son responsables del 95% de los casos de violencia en El Salvador⁴³) tiene un

en los veinte años que analiza el estudio. De ellos, casi la mitad fueron resultado de ejecuciones arbitrarias (7,200) mientras que en un 36 por ciento (5,254) del total lo fueron de desapariciones forzadas" (IDHUCA, 1997).

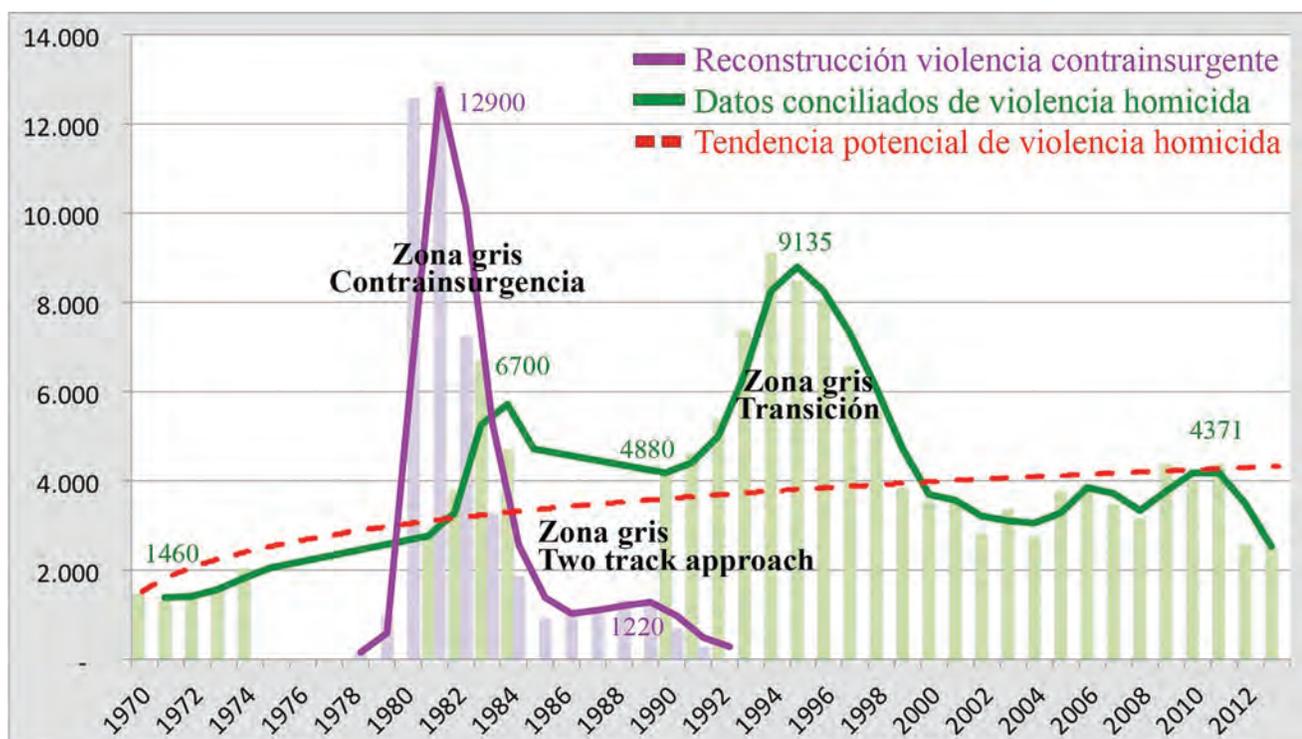
Honduras: "Una tendencia ascendente se observa en muertes violentas; esta última podría explicarse por el evidente incremento de las acciones violentas y de tipo bélico" (OPS, 1986b).

"Grupos paramilitares de exterminio actuaban con impunidad y las desapariciones forzadas de opositores políticos se tornaron sistemáticas. Entre 1980 y 1984 se produjeron la mayoría de las 184 desapariciones forzadas, que posteriormente registró oficialmente el Estado" (Comisión de Verdad, 2012).

- 38 De acuerdo a los informes "Condiciones de salud en las Américas" de la Organización Panamericana de la Salud, los subregistros de defunciones oscilan entre 21% y 32% en El Salvador, entre el 4% y el 6,4% en Guatemala y entre el 48,6% y 53,7% en Honduras durante las décadas de 1970, 1980 y 1990.
- 39 "Rigurosamente no todo accidente es un acto de violencia, pero muchos no lo son o sirven para ocultar formas encubiertas o mediatas de violencia. Hay una gran dificultad –más de orden jurídico-legal que conceptual- para establecer la frontera exacta entre accidente y violencia. Esta dificultad, cuya solución escapa al sector salud, pero que complica el análisis del problema, se hace más manifiesta al procesar e interpretar la información disponible. Sin duda, buena parte de los diagnósticos que aparecen bajo el rubro "Lesiones en que se ignora si fueron accidental o intencionalmente infligidas" (E980-E989) deben corresponder en realidad a homicidios, suicidios y operaciones de guerra, siendo imposible establecer la diferencia al momento del registro médico y, menos aún, al analizar los datos posteriormente" (OPS, 1990a).
Por ejemplo, en el caso guatemalteco, "[L]os homicidios ocupan el primer lugar como causa de defunción en el sexo masculino. Esta causa, sumada a las lesiones en las que se ignora si fueron accidental o intencionalmente infligidas, representa más del 17,4% (1981) de todas las muertes del sexo masculino para todas las edades (o sea 291 defunciones por 100.000 hombres por año)" (OPS, 1986b).
- 40 En el período analizado no hay datos disponibles: Honduras: 1970-1975, 1978-1989; Guatemala: 1972-1976, 1978, 1982-1991; El Salvador: 1975-1980, 1985-1989.
- 41 Los datos oficiales de violencia homicida se deben conciliar de acuerdo a las estimaciones de subregistro de defunciones y las valoraciones sobre formas encubiertas de violencia (ver informes de OPS).
- 42 "A fin de clarificar bien los términos, utilizamos la definición de *patrón* elaborada por la Comisión de la Verdad de El Salvador, que describe dos elementos fundamentales para establecer un *patrón* de violencia: sistematicidad y frecuencia mínima. La sistematicidad implica una *regularidad en su desarrollo que remite al funcionamiento repetitivo de ciertos mecanismos que producen el mismo resultado, cíclicamente, en distintos momentos del tiempo*. La frecuencia mínima, significa que la práctica se repite *un número de veces suficiente* y afecta a *un número estimable de personas*. Según esto, no se consideraría como un *patrón* aquel hecho que fuera aislado, *producto de una circunstancia muy especial y sin continuidad en el tiempo*, ni cualquier *modo de actuar que, pese a ser regular y cíclico, involucrase a muy pocas personas* o se repitiese muy espaciadamente" (ODHA, 1998d).
- 43 "Los efectivos de la Fuerza Armada fueron acusados en casi 60% de las denuncias; los miembros de los cuerpos de seguridad en aproximadamente el 25%; los miembros de las escoltas militares y de la defensa civil en aproximadamente el 20%; y los integrantes de los escuadrones de la muerte en más del 10% de los casos. Las denuncias registradas, responsabilizaron aproximadamente en el 5% de los casos al FMLN" (ONU, 1993).

contenido fundamentalmente político-represivo: “Los casos específicos como los patrones, evidencian que durante la década de 1980 se desató en el país una inusitada violencia política” (ONU, 1993), que se materializó primordialmente en forma de ejecuciones extrajudiciales y de desapariciones forzadas⁴⁴. Ese periodo de violencia extrema⁴⁵ constituye una *zona gris de la contrainsurgencia*, debido a la brecha evidente entre la cantidad de muertes denunciadas y los registros oficiales sobre homicidios. Paradójicamente, es el preludio y entorno del cambio del régimen político.

Número de homicidios:
Violencia contrainsurgente y datos conciliados en El Salvador (1970 – 2013)



Elaboración propia.

Reconstrucción de la violencia homicida: Las cantidades de homicidio corresponden a la distribución promedio de datos y proyecciones de víctimas mortales antes y durante el conflicto bélico en El Salvador (1978 – 1991): Comisión de la Verdad (17.696 homicidios y desapariciones forzadas, denunciadas directa e indirectamente), IDHUCA (14.500 víctimas), SCJ (38.900 víctimas), Cruz et.al (75.000 víctimas). Fuentes: Cruz et.al, 1998; Domínguez, 2013; ONU, 1993; IDHUCA, 1997; Cuellar Martínez, 2005. Datos conciliados de violencia homicida: de acuerdo a las estimaciones de subregistro de defunciones y las valoraciones sobre formas encubiertas de violencia.

Fuentes: ONU, 1993; UNODC, 2013; DIGESTYC/MINECO, 2009; MINECO, DIGESTYC, UNFPA, CELADE, 2009; MINECO, DIGESTYC, 20080EA, 2015; OPS, 1974; OPS, 1978; OPS, 1982; OPS, 1986a; OPS, 1986b; OPS, 1990a; OPS, 1990b; OPS, 1994a; OPS, 1994b; OPS, 1998a; OPS, 1998b; ACAPS, 2014; Domínguez, 2013.

Tendencia potencial de violencia homicida: proyección del comportamiento del número de homicidios al margen de los momentos extremos de violencia política (1980-83 y 1993-97). La base de cálculos son los datos conciliados de violencia homicida.

44 “Más de un 60% del total [de denuncias] corresponden a ejecuciones extrajudiciales; más del 25% a desapariciones forzadas; y más del 20% incluyen denuncias de tortura” (ONU, 1993).

45 También la OPS da cuenta del incremento de los niveles de homicidio en El Salvador durante la primera mitad de la década de 1980, advirtiendo que “[e]sto se debe a la situación socio-política por la que atraviesa el país en los últimos años” (OPS, 1986b).

El segundo momento de violencia extrema (entre 1993 y 1997) fue analizado por el *Grupo Conjunto* (1994) en El Salvador, partiendo de la "hipótesis de la existencia (...) de grupos ilegales armados con motivación política": se trata de escuadrones de la muerte. Este fenómeno ha tenido un amplio arraigo en la realidad socio-política⁴⁶ de El Salvador, vinculándose, -de acuerdo al Grupo Conjunto-, estrechamente a la extrema derecha⁴⁷, a cuerpos de seguridad⁴⁸, a estructuras dentro de la Fuerza Armada⁴⁹, a instituciones del Estado⁵⁰, y al crimen organizado.

Desde la década de 1980, "se ha producido un proceso de mutación y atomización de aquellas estructuras valentistas tradicionales hacia nuevas formas organizativas en un contexto diferente", buscando la "desestabilización del proceso de paz", visto "por los autores intelectuales de estas actividades criminales como una amenaza a sus intereses económicos, políticos o a sus concepciones ideológicas" (Grupo Conjunto, 1994). En el contexto de transición hacia la paz, la violencia política de los escuadrones de la muerte "se mueve y se metamorfosea en el submundo del crimen organizado⁵¹ y la delincuencia común⁵²" (Grupo Conjunto, 1994), contando con la cobertura de facciones de fuerzas de seguridad y de poderes económicos, y gozando de amplios márgenes de influencia política e impunidad.

Es decir, la violencia política no cesó con la firma de la paz⁵³, sino recobró relevancia de forma compleja en otra *zona gris* de incremento excesivo del número de homicidios. En este sentido, el periodo entre 1993 y 1997, -que

46 "En su informe, la Comisión de la verdad situó incluso antes en el tiempo, los orígenes de los llamados "escuadrones de la muerte" al hacer alusión a "una larga historia de violencia perpetrada por grupos que no son del Estado, ni de criminales ordinarios". Agregó esta Comisión que "la violencia ha formado parte de la práctica del poder oficial, directamente orientado por funcionarios del Estado" y que las causas de ese fenómeno de los "escuadrones de la muerte" eran bien profundas; "en los últimos 150 años, varias insurrecciones de campesinos e indígenas fueron reprimidas violentamente por el Estado y por grupos civiles armados por terratenientes" (...). En los años 60, dentro de la Guardia Nacional, se formaron las estructuras vinculadas o enclavadas en instituciones del Estado y posteriormente asociadas a los "escuadrones de la muerte", en la década de los 80. De esta forma surgieron: la Organización Democrática nacionalista (ORDEN), y la Agencia de Seguridad Salvadoreña (ANSESAL)" (Grupo Conjunto, 1994).

47 "El financiamiento y apoyo para las actividades de "los escuadrones de la muerte", provino de "miembros adinerados de la oligarquía salvadoreña residiendo en Miami o Guatemala". Se señala, además, que estas estructuras "tuvieron apoyo de personas derechistas de Argentina, Venezuela, México y otros países de América Latina, así como de organizaciones como la Liga Anti-comunista Mundial" (Grupo Conjunto, 1994). En referencia a la dirección de este movimiento político-militar, Craig Pyes afirmó en 1983, que esa emanó de "salvadoreños adinerados que vivían en un dorado exilio. Proviene de un número pequeño de familias, elegantemente llamadas "las 14", que se fusionan por enlaces matrimoniales, y que controlan los principales bancos, las mayores empresas y casi todo el comercio exterior" (Pyes, 1983).

48 "La Policía Nacional (PN), la Guardia Nacional (GN) y la Policía de Hacienda (PH) fueron vinculadas frecuentemente en violentos asesinatos, roturas, secuestros y desapariciones (...) [y] los servicios de inteligencia (S-2) dentro de las instituciones de seguridad fueron, por excelencia, el foco donde se realizaba la planificación de operaciones del tipo de los "escuadrones de la muerte" (Grupo Conjunto, 1994).

49 "De acuerdo a la información analizada, desde principios de los 80, los "escuadrones de la muerte" operaban dentro de los tres cuerpos de seguridad y de varias secciones de la Fuerza Armada. Sus acciones fueron apoyadas por altos oficiales del ejército. Oficiales que lograron puestos al más alto nivel a finales de la década de los 80, estuvieron profundamente involucrados en estas actividades. Ellos y otros mandos medios a su alrededor fueron los mentores de una nueva generación de oficiales jóvenes involucrados en acciones de violencia política y otras actividades ilegales" (Grupo Conjunto, 1994).

50 "Los documentos analizados hacen referencia a la protección oficial de la que gozaran los miembros de los "escuadrones de la muerte" ante posibles acciones judiciales u otra interferencia gubernamental. Esta garantía de impunidad era, ante todo, resultado de las alianzas políticas y personales entre funcionarios del Estado y dirigentes de los grupos ilegales" (Grupo Conjunto 1994).

51 "En cuanto al crimen organizado, son reiteradas las referencias al narcotráfico, el lavado de dinero, los secuestros extorsivos y el robo de carros, entre otras actividades ilícitas. Esta organización criminal se perfila como la base económica y logística para mantener estructuras potencialmente aptas para la consecución de objetivos políticos a través del empleo de la violencia" (Grupo Conjunto, 1994).

52 "Por su parte, la delincuencia común es terreno fértil para escoger sicarios dispuestos a realizar cualquier "trabajo" a cambio de una suma de dinero. En ese orden, no puede soslayarse, como una consecuencia del conflicto armado que conmovió al país, la presencia de un gran número de personas formadas exclusivamente para la guerra..." (Grupo Conjunto, 1994).

53 En Centroamérica hubo una escalada real después del final de la guerra civil en El Salvador. Aunque el gobierno y la guerrilla firmaron acuerdos de paz en los 1990s, los homicidios políticos continuaron siendo el orden del día (compare Imbusch, Misse, Carrión, 2011).

corresponde a la transición de la contrainsurgencia a la *paz neoliberal*⁵⁴-, se produce un auge violento en un momento de transformación (ruptura/continuidades) y reacomodo de los poderes a circunstancias cambiantes.

No obstante, durante las cuatro décadas analizadas, -incluso durante los periodos de violencia extrema-, permanece un nivel de violencia que no puede ser explicado exclusivamente a partir de motivos político-represivos. Precisamente, la tendencia potencial de la violencia homicida, -calculada a partir de datos oficiales-, refleja ese comportamiento matemático de los homicidios al margen de los extremos de la violencia política de la contrainsurgencia y la transición⁵⁵. De esa manera, se observa una línea de continuidad de violencia homicida que subyace en la realidad salvadoreña, tratándose de formas de violencia que aparentemente no siempre formaron parte de la percepción habitual del problema.

En ese marco, el periodo entre 1984 y 1992 es emblemático: mientras los hechos de violencia contrainsurgente disminuyeron drásticamente, los datos oficiales (aunque escasos) oscilaron entre 3.200 y 4.200 homicidios anuales. Es una *zona gris* con características invertidas, que señala una violencia política decreciente en un cuadro general de altos niveles de una violencia homicida heterogénea⁵⁶.

En principio, la violencia es heterogénea por no ser exclusivamente política, pero aún quedan vacíos de explicación e interpretación del carácter de otra gran porción de la violencia homicida. Hay un problema de visibilidad. No solamente por los registros estadísticos insuficientes de aquellos años, sino también por la invisibilidad de otras formas y contenidos de violencia frente a la dramática *visibilidad* de la guerra. Por tanto, también se trata de un problema de enfoque.

CEPAL (2014) plantea que “[e]n los últimos años la región pasó de un escenario de violencia colectiva (en un contexto de dictaduras y guerras civiles) a otro en que la violencia interpersonal parece adquirir mayor notoriedad mediática y más atención como objeto de estudio...” Pero este planteamiento contiene contradicciones: mientras insinúa una visión dicotómica entre dos etapas categóricamente separadas, -y por tanto también de formas diferenciadas de violencia (colectiva durante la guerra e interpersonal en la post-guerra⁵⁷)-, también señala que se trata de una tendencia de la percepción (mediática) y del abordaje teórico-analítico.

Garni y Weyher (2013) reflexionan críticamente sobre el enfoque neoliberal predominante, que -en esencia- insiste en concepciones y análisis individualistas⁵⁸ de la criminalidad. En 1989, el ex presidente de Estados

54 De acuerdo con el *paradigma liberal de pacificación*, la culminación de la guerra es una ventana de oportunidad para un cambio fundamental. América Central ha sido uno de los primeros laboratorios de políticas internacionales que promueven el proceso de transformación triple de la pacificación, democratización y liberalización económica (compare Kurtenbach, 2010).

55 Se refiere a los datos de violencia contrainsurgente (1978 – 1991) y la estimación del impacto de la violencia política entre 1993 y 1997 (basado en los sondeos de homicidios ocurridos en circunstancias no especificadas: alrededor del 40%).

56 En términos generales, la Organización Panamericana de la Salud también interpretó la violencia homicida en las Américas entre 1985 y 1988 de manera multiforme, relacionándola “con la agudización de las desigualdades económico-sociales, con los efectos directos e indirectos de la crisis [económica de la década perdida], con la intensificación de conflictos bélicos internos de los países o estimulados internacionalmente, y con el incremento de la circulación y el consumo de drogas tanto en los países desarrollados como en desarrollo” (OPS, 1990a).

57 Estas categorías son definidas por “[l]a tipología derivada del modelo ecológico adoptada por la Organización Mundial de la Salud (oms) en 2002, que establece tres grandes categorías con arreglo a la direccionalidad del hecho: violencia autoinfligida (comportamiento suicida y autolesiones); violencia interpersonal (en la familia hacia menores, la pareja o ancianos, y en la comunidad, entre conocidos o entre extraños), y violencia colectiva (social, política o económica)” (cepal, 2014).

58 El capitalismo siempre ha tenido una tendencia hacia el individualismo y perspectivas socialmente fragmentados; sin embargo, el neoliberalismo representa una de las manifestaciones más puras de esta relación. Los modos individualistas de pensamiento neoliberal y los entendimientos de criminalidad y desviación que éstos producen son, pues, una particularidad de las circunstancias históricas actuales (compare Garni, Weyher, 2013).

Unidos, George Bush, haciendo referencia a la “guerra contra las drogas”, argumentó: “Tenemos que alzar la voz para corregir una tendencia insidiosa -la tendencia de culpar a la sociedad por la criminalidad, en lugar de culpar al criminal (...) Yo, como la mayoría de los estadounidenses, creemos que podemos empezar a construir una sociedad más segura, estando de acuerdo primero en que la sociedad misma no causa el delito; los delincuentes causan el delito”. El ex presidente Cristiani secundó ese enfoque, -en el intento de dar cuenta de la criminalidad en el período inmediatamente posterior a los acuerdos de paz-, caracterizando la violencia homicida como la suma de “actos individuales comunes, desconectados de relaciones sociales o condiciones políticas”.

En este sentido, -volviendo al problema de la heterogeneidad de la violencia en la segunda mitad de la década de 1980-, se requiere de un enfoque diferente para que “lo invisible” de la violencia homicida adquiera contenido y forma. Precisamente, Bourgois (2009) enfatiza en su retrospectiva etnográfica sobre la violencia en “... tres procesos de violencia que son invisibles: la estructural, la simbólica y la normalizada⁵⁹. El continuo en el que se encuentran está impregnado de poder y eso hace que se permeen jerárquicamente unas sobre otras al mismo tiempo que se traslapan horizontalmente, reproduciéndose no sólo a sí mismas sino también a las estructuras políticas de desigualdad que las fomentan y las impulsan...”

En el caso de El Salvador, Bourgois (2009) apunta que, -al menos en una parte de la población-, “la violencia íntima interpersonal fue poderosamente canalizada en forma de resistencia política”, pero “[p]or desgracia, la lógica de la violencia interpersonal normalizada siguió fermentando (...) [y posteriormente] las manifestaciones de violencia íntima, doméstica y autodestructiva resurgieron con fuerzas redobladas...” En estas breves líneas se visibilizan, -aunque evidentemente no se cuantifican-, formas de violencia⁶⁰ que se produjeron antes, durante y después de la guerra a nivel interpersonal en ámbitos muy diversos: en lo íntimo, en lo cotidiano, en la marginalidad de las mayorías y también en la exclusividad de una minoría, entre otros. Y el contenido de esa violencia interpersonal⁶¹, -con incidencia en el nivel de homicidios-, se define en gran medida en el continuum de violencia normalizada en un orden (estructural/simbólico) de dominación y

59 “Las tres categorías teóricas generales subrayadas en mi reconceptualización de un continuo permeable de formas invisibles de violencia no excluyen docenas de otras manifestaciones empíricas de violencia más específicas que pueden ser identificadas en combinaciones virtualmente infinitas. Las tres categorías teóricas analizadas en este documento quieren ser un punto de partida analítico pragmático para promover el reconocimiento de las raíces, vínculos, tentáculos, diversidad, omnipresencia y “mala fe” de la violencia en la vida cotidiana” (Bourgois, 2009).

60 Algunos estudios sobre la violencia plantean una ruptura en 1992, que modificó sustancialmente el contenido y las formas de la violencia. En cambio, también Warnecke (2013) subraya la importancia de indagar sobre continuidades de formas de violencias; planteándose la cuestión de si se trataba simplemente de una hegemonía discursivo-ideológica de las dos facciones en guerra y la violencia solo ha sido atribuida a éstas en la percepción, mientras en un nivel práctico, formas parecidas de violencia ya estaban presentes, sólo que en la guerra civil no se visualizaron y, por tanto, se detectaron hasta más tarde.

En Bourgois (2009) se ejemplifican estas formas de la siguiente manera:

“... cuando el amor romántico se transforma en violencia doméstica o cuando los dictámenes de la masculinidad llevan a la tolerancia del feminicidio por parte del Estado y a que un hecho de violación sea erróneamente reconocido como inofensivo o merecido.”

“Antes éramos machistas. Tomábamos mucho y nos peleábamos a machetazos entre nosotros.”

La violencia “se manifiesta interpersonalmente en la violencia doméstica, el robo de autos, los asaltos, las violaciones, las peleas entre pandillas y broncas de cantina.”

61 Bourgois (2009) reflexiona sobre ese particular: “Pero, de hecho, la brutalidad interpersonal no está provechosamente conceptualizada como una categoría teórica de la violencia. Es más bien una manifestación empírica muy visible de violencia que tiene que ser analizada con relación a categorías procesuales más teóricas de violencia invisible, tales como la violencia estructural, simbólica y normalizada. Es necesario identificar las fuerzas que generan jerarquías y conflicto interpersonal, así como subrayar el papel político discursivo que tiene, en consecuencia, la violencia interpersonal para fomentar la violencia simbólica entre los socialmente vulnerables.”

exclusión socioeconómica, patriarcal⁶² y racista⁶³.

Es necesario volver a insistir en el contenido político de la violencia. Desde el punto de vista teórico-conceptual (véase Galtung, Bourgois y OMS), la violencia política de principios de la década de 1980 sería predominantemente una *violencia estructural colectiva y directa*, que se caracterizó por su forma masiva, brutal y extrema en el contexto de *containment* y *contrainsurgencia*. Aunque, —como se indicó—, este tipo de violencia tuvo una tendencia decreciente en la segunda mitad de los años ochenta, en efecto, el contenido estructural de violencia representa una constante en El Salvador. La variabilidad reside en su forma e intensidad en distintas etapas históricas⁶⁴, y para finales de la década de 1980 adquirió importancia una violencia estructural transformada y oculta, -mimetizada entre lo colectivo y lo interpersonal; entre lo político-represivo y lo criminal-delincuencial; entre lo masivo y lo selectivo; gris; indocumentada; difusa-, que surgió precisamente en un contexto de transformación múltiple de las estructuras del poder en la región.

Esa violencia estructural mimetizada conforma parte del cuadro heterogéneo de la *zona gris del two track approach*, y sobre todo, esa transformación representa una de las rupturas más profundas en el historial violento reciente de El Salvador, constituyéndose en un fenómeno elemental de la realidad violenta desde entonces. En contraposición, las interpretaciones que resaltan *la paz* como momento inmediato de ruptura, -poniendo fin a la violencia colectiva/política y dando inicio a la violencia individual/delincuencial-, resultan ser un mecanicismo simplificado.

Ciertamente, los datos estadísticos sobre homicidios no son capaces de cuantificar y describir adecuadamente esa violencia mimetizada, pero precisamente estos mismos (sub)registros estadísticos encubren en forma (tipología) y contenido (abordaje teórico-analítico neoliberal) su impacto en la violencia homicida. En otras palabras, la ausencia de datos en sí misma forma parte de lo grisáceo⁶⁵, mientras la información disponible presenta sesgos e insuficiencias que invisibilizan mayormente las dinámicas subyacentes de la violencia⁶⁶.

En resumen, la segunda mitad de los años ochenta presenta un cuadro heterogéneo de violencia homicida, -cuyo contenido se puede describir a partir de una violencia contrainsurgente decreciente y altos niveles

62 “La violencia contra las mujeres está íntimamente asociada a la construcción del patriarcado, ya que es la principal herramienta que ha tenido para el sometimiento de las mujeres. Sin la violencia contra las mujeres el patriarcado no existiría. Este sistema patriarcal de dominación de los hombres sobre las mujeres, se perpetúa a través de la transmisión generacional de valores, estereotipos y normas desde la infancia, y hace uso de la violencia como estrategia de control del cuerpo y de la vida de las mujeres” (Garcés, 2014).

63 La causalidad de la violencia contra los pueblos indígenas, -en referencia directa al genocidio en Guatemala-, es descrita por Figueroa Ibarra (2013) a partir del “hábito terrorista construido en la época colonial para mantener el orden en una sociedad sustentada en el trabajo forzado de los indígenas; el racismo construido para legitimar la represión y la expoliación a dichos pueblos indígenas; el orden dictatorial necesitado por la acumulación originaria y la articulación a la exportación cafetalera; la paranoia anticomunista surgida después de la insurrección de 1932 en El Salvador y llevada a su máxima expresión por la guerra fría (...) El resultado de todo ello fue el surgimiento de dos otredades negativas que fueron la fuente de legitimación para el genocidio: el indio y el comunista.”

64 Un documento filtrado por Oficiales Anónimos (1994), -integrantes de aparatos de inteligencia de la Fuerza Armada-, relata periodos históricos desde 1913 para “mostrar cómo algunos de los métodos y mecanismos actuales [1994] de actuación violenta ilegal, se originan en estos años [de principio del siglo xx] y se preservan hasta la actualidad.” Los periodos analizados son: i) hegemonía policial (1913-1967); ii) hegemonía militar (1967-1979); iii) responsabilidad compartida entre militares y civiles (1980-1989); y iv) transición a la hegemonía civil (1989-).

65 Eso aplica en El Salvador también a las décadas siguientes: en 1996 “la mayor parte de los asesinatos, el 42.3 por ciento, ocurre en circunstancias no especificadas por la prensa” (Cruz et.al., 1998) y en 2001, “las tendencias establecidas con el registro periodístico colocan en primer lugar los hechos cometidos por desconocidos (63.77%)” (IDHUCA, 2001).

66 Los registros estadísticos utilizan recurrentemente categorías como venganza personal, delincuencia común, ajuste de cuentas o riña interpersonal. — Pero, el poder explicativo de estas categorías resulta limitado, en tanto corresponde a la tendencia neoliberal de contabilizar hechos y motivaciones individuales. El entorno social de los hechos criminales queda al margen.

de violencia interpersonal normalizada y violencia estructural transformada (mimetizada)-, que agudizó la problemática en los años de la *transición hacia la paz* (1993 – 1997) e interviene en la dinámica violenta salvadoreña hasta la actualidad. En general, se observa a lo largo de estas décadas una violencia transformada con diversas líneas de continuidad, condicionada por una transformación violenta que ha transitado por momentos contextuales claves: el periodo de violencia extrema del autoritarismo contrainsurgente; el campo de fuerza gris de una *democracia* violenta, encerrada en los vaivenes del *two-track approach*; y el complejo reacomodo de los poderes en la transición a la *paz neoliberal*.

Guatemala y Honduras

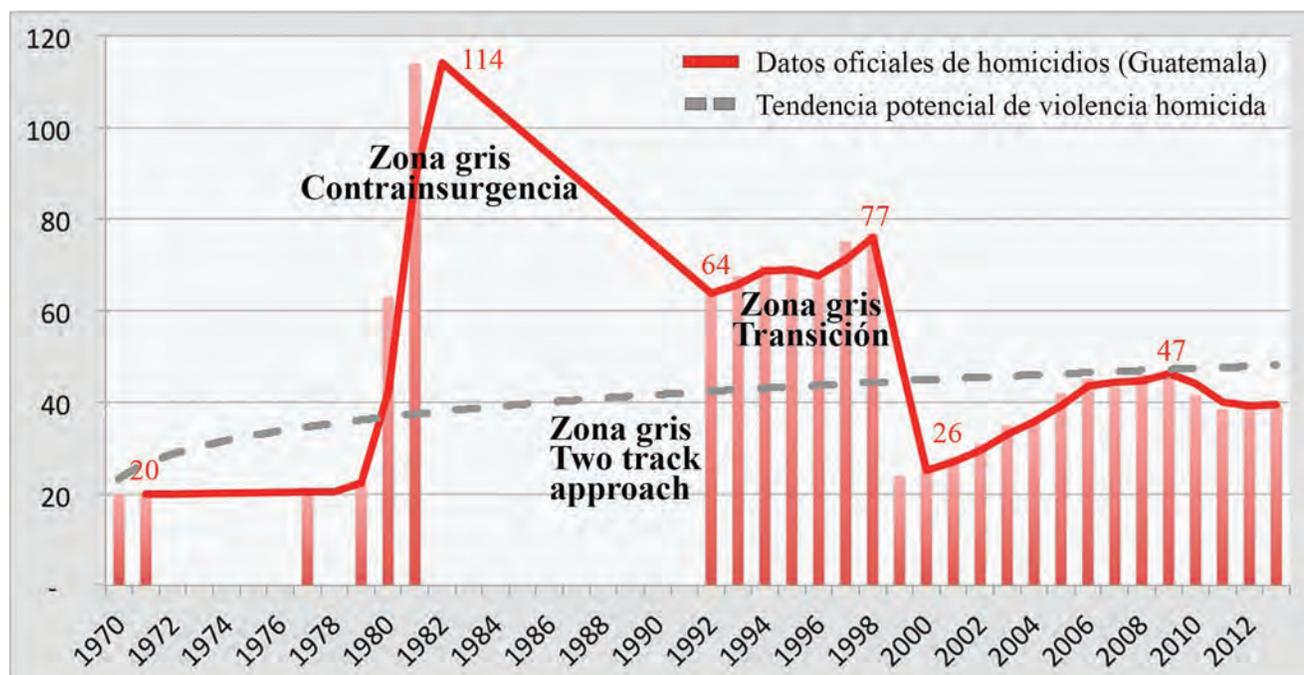
En el caso guatemalteco también se evidencia claramente la existencia de dos momentos de auge de la violencia homicida. El primero corresponde a la zona gris de la contrainsurgencia: los datos oficiales de tasas de homicidio ubican el extremo en el año 1980, con una tasa alrededor de 114 homicidios por cada 100 mil habitantes (para los años posteriores no hay datos oficiales disponibles). Ello es reflejo de lo que ha sido nombrado por la CEH (1999) como el periodo de “agudización de la violencia y militarización del Estado (1979-1985)”, y en especial, “[l]a práctica de desapariciones forzadas alcanzó un significativo aumento entre 1979 y 1983, período que coincide con la mayor agudización del conflicto y con la práctica de desapariciones forzadas masivas en el área rural⁶⁷” (CEH, 1999).

El segundo momento de auge de violencia se extiende de 1992 a 1997, y comprende las complejidades de la zona gris de transición a la *paz neoliberal*, con la particularidad que en Guatemala transcurrió el reacomodo de poderes previo a la firma definitiva de la paz en 1996 (al menos parcialmente). Las líneas de continuidad de estructuras y redes de la contrainsurgencia, -mimetizadas en los laberintos de la criminalidad-, dieron origen a un fenómeno que se reconoció como Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS). Éstos fueron *herencia* de la guerra y la conspiración de los decenios de 1970 y 1980, y se convirtieron en las décadas posteriores en la expresión del complejo desafío de la persistencia y mimetización de lo represivo en sociedades de post-conflicto. El informe de REMHI (1998b) puntualiza que “la práctica del horror durante todos estos años ha supuesto también la consolidación de redes de actuación clandestinas, orientadas a satisfacer intereses personales o de grupos de poder. En el contexto de la postguerra, estas redes se han organizado como bandas delictivas que tienen como objetivo el enriquecimiento personal a través del narcotráfico, los secuestros, el robo de carros etc. Muchas de esas bandas, organizadas continúan aplicando los procedimientos [de la violencia contrainsurgente] (...) y no pueden verse como un hecho ajeno a las estructuras tradicionales de poder, como el Ejército.”

De esa manera, también en el caso guatemalteco se observa un campo de fuerza gris que moldeó desde la segunda mitad de la década de 1980 un cuadro heterogéneo: una violencia contrainsurgente decreciente en un marco tendencial de altos niveles de violencia homicida, que potencialmente se vincula a las lógicas de la violencia normalizada y una violencia estructural mimetizada.

67 “Cerca del 50% de la mortalidad general sucede en niños menores de 5 años. La mortalidad rural es un 33% más elevada que la urbana y la mortalidad indígena supera en un 50% a la de la población ladina (...) Los homicidios ocupan el primer lugar como causa de defunción en el sexo masculino. Esta causa, sumada a las lesiones en las que se ignora si fueron accidental o intencionalmente infligidas, representa más del 17,4% (1981) de todas las muertes del sexo masculino para todas las edades (o sea 291 defunciones por 100.000 hombres por año)” (OPS, 1986b).

Secuencia de violencia en Guatemala (Tasa de homicidio/tendencia potencial): 1970 – 2013



Elaboración propia con datos de: ONU, 1993; UNODC, 2013; INE, 2003; OEA, 2015; OPS, 1974; OPS, 1978; OPS, 1982; OPS, 1986a; OPS, 1986b; OPS, 1990a; OPS, 1990b; OPS, 1994a; OPS, 1994b; OPS, 1998a; OPS, 1998b; ODHA, 2011.

Honduras presenta particularidades importantes. Primero, en la década de 1980, la violencia contrainsurgente fue cuantitativamente menos extrema⁶⁸ y en el país no se reconoció una situación de conflicto bélico interno, pese a la confluencia de tres fuerzas militares, -la hondureña, la estadounidense y la contra-. De esa forma, se instaló un escenario temprano de *dobles carril* de democracia y estrategia militar⁶⁹, y "... resulta paradójico constatar que la etapa de mayor "militarización" de la sociedad hondureña (período 82-84) se llevó a cabo justamente durante el proceso de retorno al Estado de Derecho, con gobiernos democráticamente electos..." (Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, 2002).

Y segundo, -en consecuencia al no-reconocimiento de una situación de guerra en Honduras-, tampoco se produjo una *paz formal* entre partes en confrontación. Es decir, a diferencia de El Salvador y Guatemala, no se produjo un proceso específico de negociación que hubiese *alterado* el campo de fuerzas grises durante la

68 "... el período en que se presenta en Honduras la ejecución en forma sistemática y de mayor incidencia cuantitativa de desapariciones, corresponde a la etapa posterior al conflicto armado en Nicaragua en julio de 1979 e incrementos de la violencia armada en El Salvador y Guatemala, (80-83)..." (Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, 2002).

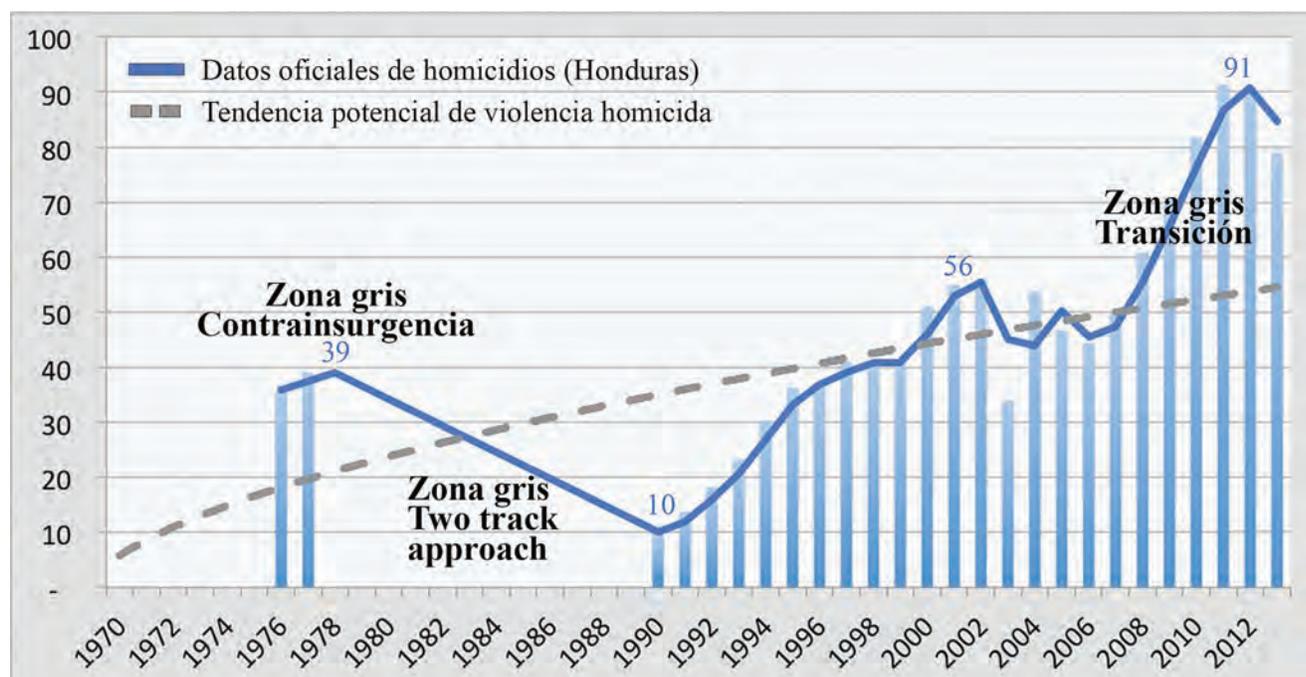
"Es necesario resaltar que la violencia en Honduras -si bien llegó a límites inaceptables y por supuesto censurables- no alcanzó, ni por magnitud ni por permanencia, los niveles de violencia que vivieron otros países de la región" (Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, 2002).

69 "... la política de los Estados Unidos hacia América Central durante los años 80 se caracterizó por la búsqueda de una solución militar a la crisis centroamericana. De acuerdo a analistas e informes oficiales, esta política significó apoyarse en las estructuras militares y de seguridad de nuestros países para resolver el problema de lo que se consideraba la amenaza a los intereses de la seguridad nacional o estratégica, de los Estados Unidos en la región. Lamentablemente, esta política norteamericana incurrió en el error de implementarse en forma encubierta e ilegal. Ello no sólo constituía una violación a principios fundamentales del Derecho Internacional (...) sino también significó una transgresión de las regulaciones propias de la legislación norteamericana, lo que quedó más que suficientemente evidenciado en los resultados del llamado escándalo "Irán-Contras" (Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, 2002).

década de 1990⁷⁰. El reacomodo de fuerzas políticas, económicas, militares y criminales a las condiciones del paradigma neoliberal de pacificación transcurrió en la *normalidad gris* de una “ficción constitucional”⁷¹ y una violencia heterogénea (normalizada y mimetizada) durante las décadas de 1980 y 1990⁷².

Es sino hasta finales de la primera década del nuevo milenio que ese delicado equilibrio grisáceo experimenta una ruptura: el golpe de Estado en 2009. Se trata, -en cierta medida-, de un conflicto tardío de transición, gestado desde las entrañas mismas de los poderes *de facto*⁷³ y del bipartidismo, que llegó “a convertirse en un «Estado paralelo»” y “una institucionalidad al servicio de la ilegalidad, la corrupción y la impunidad...” (Barahona, 2010).

Secuencia de violencia en Honduras (Tasa de homicidio/tendencia potencial): 1970 – 2013



Elaboración propia con datos de: ONU, 1993; UNODC, 2013; INE, 2003; OEA, 2015; OPS, 1974; OPS, 1978; OPS, 1982; OPS, 1986a; OPS, 1986b; OPS, 1990a; OPS, 1990b; OPS, 1994a; OPS, 1994b, OPS, 1998a; OPS, 1998b.

70 Cal Montoya (2009) reflexiona “acerca de las importantes diferencias entre los procesos de re institucionalización democrática castrense emprendidos en Guatemala y El Salvador en términos comparativos con Honduras”, haciendo énfasis en “la ausencia que hubo en la transición hondureña a la democracia de un proceso de normalización de las actuaciones de sus élites económicas, políticas y militares, desde nuevos pactos políticos de convivencia mediados por la comunidad internacional y la ciudadanía.”

71 “Una evaluación crítica de las tres décadas que han transcurrido desde la transición política iniciada en 1982 demuestra que ésta representó, principalmente, la restauración del bipartidismo político en la conducción del Estado (...) El Estado que la transición de 1982 ayudó a reconstruir sobre un modelo con la pretensión de ser un Estado de Derecho, quedó a merced de una elite civil y empresarial estrechamente asociada al bipartidismo...” (Barahona, 2010).

Barahona (2010) nombra ese estado de las cosas una “ficción constitucional”, que encubre la corrupción pública y la impunidad en un pretendido Estado de Derecho, “útil solamente para legitimar un modelo de gobernabilidad que se pretende democrático y una democracia que se pretende legítima.”

72 Evidentes vacíos de información y subregistros de la violencia homicida encubren la violencia gris durante estas décadas.

73 En referencia a “[...]a articulación alrededor de los intereses de la alianza empresarial, política, militar y religiosa configuró una fuerza que dejó claro que en Honduras antes como ahora los intentos de reforma no tienen cabida” (Comisión de la Verdad, 2012).

“La tradición autoritaria y represiva que ha caracterizado el ejercicio del poder político en el país se mostró una vez más en toda su magnitud” alrededor del golpe de Estado. “Así lo evidencia la interminable lista de violaciones a los derechos humanos⁷⁴ y libertades democráticas durante y después del golpe” (Comisión de la Verdad, 2012). En general, en los años alrededor del golpe de Estado se experimenta un auge desmedido de la tasa de homicidio (91 en 2011).

En este contexto, resalta la responsabilidad de agentes del Estado y de agentes extra sistémicos⁷⁵, que son denominados por la Comisión de la Verdad como “grupos con poder relativo”. Evidentemente, en el seno de la *violencia estructural mimetizada*, el contenido abiertamente político-represivo de la violencia se mantuvo potencialmente latente. Y sin duda, la violencia homicida no solamente muestra niveles elevados sino también un carácter heterogéneo.

3.2.2 Homicidios en el siglo veintiuno

La problemática de los altos niveles de violencia homicida se ha perpetuado en los países del Triángulo Norte. El promedio de las tasas de homicidio muestra ligeras variaciones y, en conjunto, una tendencia lineal ascendente. “Independientemente de lo que se diga oficialmente a través de los medios”, afirmó el IDHUCA (2001) a principios del milenio, “la gente sigue angustiada por la violencia”. Esa afirmación mantiene plena vigencia en 2015.

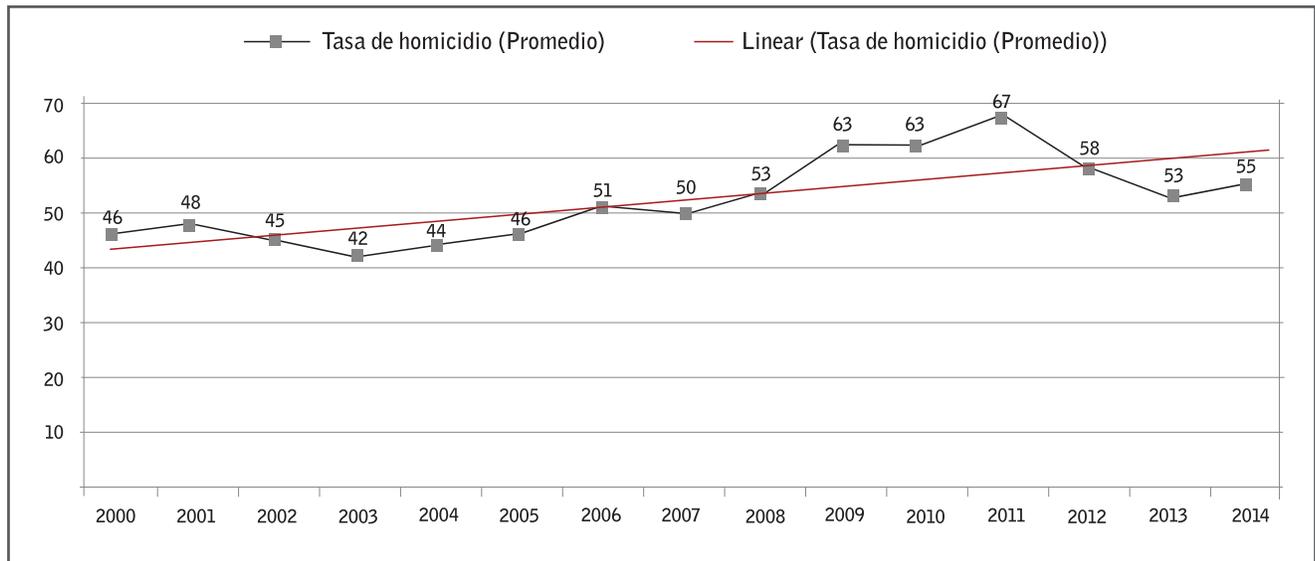
Y de nuevo se plantea la interrogante en relación a los *patrones* de esta violencia homicida. Sin embargo, los datos estadísticos son ambiguos y la brecha entre discurso y realidad parece ser considerable. En especial, la violencia atribuida a las pandillas, -aunque “es innegable que estas se han configurado en importantes actores de la violencia” (IUDOP, 2015)-, se ha prestado a interpretaciones monocausales y especulaciones estadísticas desmedidas: en Honduras, las *maras* han sido inculpadas por la mayor parte de los crímenes violentos, pero las investigaciones indican que menos del 5 por ciento de todos los delitos son cometidos por personas menores de 18 años de edad. En El Salvador, se afirma que el 60 por ciento de todos los homicidios intencionales son llevados a cabo por las *maras*, pero de nuevo, la evidencia de esta conclusión no es clara⁷⁶. En Guatemala, un estudio reciente de la policía reveló que sólo el 14 por ciento de todos los homicidios intencionales se puede atribuir a actividades pandilleras (compare Imbusch et.al, 2011). Igual *suerte* parecen correr los grupos asociados al narcotráfico (o el crimen organizado en términos genéricos), pues, son mencionados recurrentemente en forma simplificada como raíz exclusiva de la violencia homicida actual.

74 Entre junio de 2009 y agosto de 2011, la Comisión de Verdad registró 5.418 hechos violatorios a los Derechos Humanos, de los cuales 1.668 (30,8%) son violaciones al derecho de integridad y a la vida. En concreto, “durante el período se produjeron 58 muertes, 5 desapariciones, de las cuales 2 fueron temporales y las restantes permanentes, 354 lesiones graves y golpes, 84 casos de tortura física, 11 actos de violación sexual y 11 secuestros” (Comisión de Verdad, 2012).

75 “Los principales agentes del Estado responsables directos de las graves violaciones denunciadas por la ciudadanía son los miembros de la policía e integrantes de las Fuerzas Armadas, pero las denuncias también involucran a funcionarios públicos y a cuerpos armados y “grupos con poder relativo” (...) En el caso de muertes por motivos políticos, la principal responsabilidad recae, en primer lugar, en los “grupos armados con poder relativo” (36 casos) y, en segundo, en las fuerzas armadas (10 casos)” (Comisión de Verdad, 2012).

76 Especialmente en torno a la tregua se ha producido una discusión sobre esta problemática en El Salvador: véase iudop, 2015.

Promedio de tasa de homicidio en el Triángulo Norte (2000 – 2014)



Elaboración propia con datos de UNDOC, Naciones Unidas, diversos informes.

No se trata de exculpar, sino de indagar. Y en este ejercicio resulta innegable, que la mayor incidencia en términos de *causa/móvil/perpetrador* de la violencia homicida corresponde estadísticamente a la *indeterminación*. Esto se ejemplifica en el caso de Honduras: entre 2007 y 2014, un promedio del 55% de los homicidios no cuenta con datos sobre su posible móvil; mientras el 25% corresponde al sicariato⁷⁷ y el 8% a riñas interpersonales. Por tanto, de nuevo hay un problema de visibilidad y enfoque ante una realidad violenta heterogénea.

La afirmación que la violencia homicida actual tiene características heterogéneas se ratifica precisamente en la insostenibilidad de discursos monocausales⁷⁸, así como en lo grisáceo mismo de lo desconocido.

77 Es importante enfatizar en la complejidad de esa categoría, dado que ha sido asociada directamente con crimen organizado en los informes de los años 2007 y 2008. En los años posteriores, los móviles responden a ajustes de cuentas, que son ejecutados mediante la intervención de asesinos a sueldo (sicariato); pero no se hace mención de una vinculación con el crimen organizado.

78 Los datos de Honduras también muestran claramente que no existe un único móvil (y actor) que pueda explicar el conjunto de la violencia homicida: por ejemplo, la violencia relacionada con pandillas tiene una incidencia promedio del 1,5% entre 2007 y 2014. De igual manera, ni el fenómeno del sicariato (promedio 25%) ni la delincuencia común (promedio 6%) pueden sostener un análisis monocausal.

Muertes por homicidio según posible móvil (porcentajes): Honduras 2007 – 2014

Posible móvil	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sicariato	22%	36%	33%	34%	27%	23%	13%	14%
Riña interpersonal	10%	5%	5%	5%	5%	7%	7%	18%
Robo/delincuencia común	6%	8%	7%	6%	6%	5%	5%	7%
Mara/pandilla/barra	2%	<0%	1%	1%	1%	1%	1%	4%
Violencia intrafamiliar/doméstica	2%	2%	2%	1%	1%	1%	1%	1%
Acción policial	2%	1%	2%	1%	1%	1%	1%	2%
Violación	-	<0%	<0%	<0%	<0%	<0%	<0%	<0%
Tierra/herencia	-	<0%	<0%	1%	<0%	<0%	<0%	1%
Drogas	-	-	<0%	<0%	<0%	<0%	1%	1%
Otro tipo de violencia	-	<0%	<0%	<0%	1%	1%	1%	2%
Sin dato	56%	46%	50%	51%	57%	59%	70%	49%

Elaboración propia con datos de: IUDPAS, 2008; 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014.

Las categorías utilizadas por IUDPAS en los boletines anuales muestran variaciones, de modo que los “posibles móviles” en esta tabla representan agrupaciones que encierran tipologías relacionadas: sicariato (esta categoría aparece también vinculada a delincuencia organizada y ajuste de cuentas); riña interpersonal (también ha sido nombrada como violencia interpersonal y venganza); robo/delincuencia común (incluye homicidios asociados a robos, tentativa de robo y delincuencia común); Mara/pandilla/barra (homicidios relacionados con mara/pandilla/barra); violencia intrafamiliar/doméstica (los informes anuales incluyen categorías diversas: violencia intrafamiliar, violencia doméstica y violencia pasional); acción policial (enfrentamiento organismo seguridad); violación (tentativa de violación y abuso sexual); tierra/herencia (homicidios relacionados con problemas de tierra o herencia); drogas (homicidios relacionados con drogas); otro tipo de violencia (homicidios relacionados con secuestro, extorsión, disparos al aire, etc.).

Paradójicamente, la cotidianidad violenta se presenta de manera diferente: enfrentamiento por disputas económicas (lícitas o ilícitas), *limpieza social*, represión contra activistas sociales, delincuencia común, asesinato de periodistas, femicidio, violencia de narcos, sicariato (por ser autor intelectual y/o material), asesinato de contrincantes políticos, violencia pandillera, imposición violenta de un proyecto extractivo, eliminación de testigos, y la *grosera* violencia cotidiana, entre muchos otros. Es una realidad muy visible, y muchas veces, excesivamente cercana.

A ello se añade, -de acuerdo al IUDOP (2015)-, que las muertes violentas de los últimos años muestran un “creciente grado de brutalidad y barbarie”⁷⁹ (...) Asimismo, hay que tomar en cuenta las modalidades de

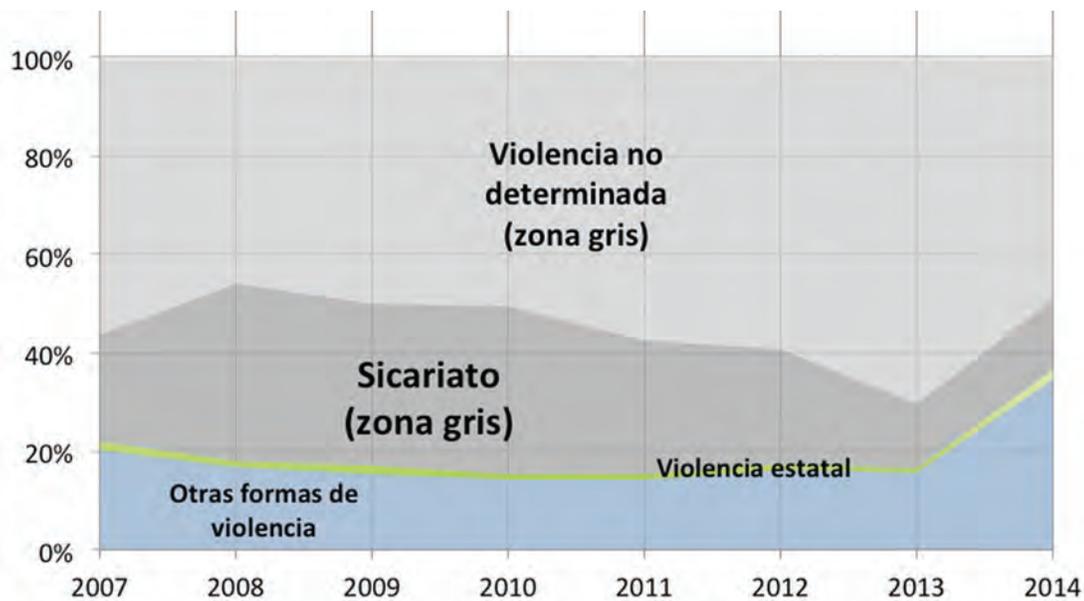
79 “...se expresa en las recurrentes prácticas de mutilación, decapitación, lapidación e ignición de los cuerpos, así como en los signos de

desaparición previa al asesinato y ocultamiento de los cuerpos de las víctimas⁸⁰ (...) [así] como las desapariciones y los flujos de desplazamiento forzado (...) Estos rasgos parecen haberse convertido en un patrón y denotan un mayor nivel de organización y planificación de los crímenes, que dista mucho de las tradicionales modalidades de delincuencia común o violencia social...”

Pero, los datos estadísticos no son capaces de cuantificar y describir adecuadamente la complejidad y la heterogeneidad de la violencia homicida, en especial, aquella delicada línea de continuidad de la *violencia estructural transformada* (mimetizada, gris, indocumentada) y del campo de fuerza gris, que se han moldeado mutuamente desde la segunda mitad de la década de 1980.

Sin duda, el seguimiento a esta línea de investigación encuentra sustento en la realidad actual: Por un lado, el *orden contemporáneo* se conforma por una multiplicidad de *poderes de facto* e interrelaciones⁸¹ que en conjunto crearon y consintieron zonas grises inseparables alrededor de la reconfiguración de las élites económicas y la reproducción ampliada del capital en la globalización neoliberal; la consolidación de redes y estructuras ilícitas (extra)institucionales (CIACS, escuadrones de la muerte y grupos con poder relativo); el reposicionamiento de las fuerzas armadas y del poder militar; la expansión de una criminalidad moderna y compleja; la distorsión ilícita de la institucionalidad democrática y la contención política asimétrica.

Análisis de móviles de homicidios (porcentajes): Honduras 2007 – 2014



Elaboración propia con datos de: IUDPAS, 2008; 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Zonas grises: sicariato, violencia sin dato. Violencia estatal: acción policial Otras formas de violencia: riña interpersonal; robo/delinuencia común; mara/pandilla/barra; violencia intrafamiliar/ doméstica; violación; tierra/herencia; drogas; otro tipo de violencia.

tortura y de sufrimiento infringido a las víctimas antes de su muerte” (iudop, 2015).

80 “Aunque se desconoce qué tanto el uso recurrente de estas modalidades de ocultamiento de los cuerpos se debió a las dinámicas propias de los grupos delincuenciales o a la influencia de los intereses políticos de turno, que buscaban mostrar una reducción de los homicidios en 2008 que les favoreciera electoralmente...” (iudop, 2015).

81 Véase capítulo 3.1 Continuidades y rupturas de poder

Por otro lado, los hechos violentos concretos señalan en forma, contenido y magnitud hacia una *violencia mimetizada*, -profundizada y probablemente también perfeccionada-, en las interrelaciones sistemáticas entre los *poderes de facto* del siglo veintiuno. Las sociedades del Triángulo Norte sufren una realidad violenta con características de epidemia; pero mientras muchos enfoques teóricos continúen resaltando lo individual/des-contextualizado de la violencia, el contenido estructural-fáctico de la violencia permanecerá invisibilizado en lo grisáceo mismo de los datos estadísticos sobre homicidios. Y la magnitud de esas zonas grises-invisibles es aterrador: en Honduras⁸² supera el 80% de los homicidios registrados.⁸³

De ese modo, el conjunto de violencias del siglo veintiuno impone aún interrogantes importantes, en especial acerca del impacto y significado societal de este orden grisáceo, asimétrico y fáctico en las dinámicas de (re) producción de la violencia estructural mimetizada.

3.3 (Re)producción de la praxis violenta

Hasta ahora queda claro que los niveles de violencia durante la guerra y la post-guerra han sido y continúan siendo altos en el Triángulo Norte de Centroamérica. Más complejo se torna el análisis del “por qué” y el “cómo”⁸⁴.

En la búsqueda de respuestas a estas complejidades se ha intentado establecer conexiones entre momentos contextuales, las continuidades y rupturas del poder, y el comportamiento de la violencia homicida. Pero el enfoque cultural-simbólico se ha tratado aún de manera marginal. Además, -según Warnecke (2013)-, la investigación no debe centrarse en la *búsqueda* de un origen estático de la violencia, sino debe indagar acerca de las razones para la (re)producción de la misma en los entornos *cotidianos*.

En este sentido, el argumento de Warnecke consiste en la inclusión de enfoques teóricos desde la *economía política*, las *teorías culturales* y las *ciencias cognitivas* en la investigación de la violencia, utilizando *esquemas culturales* (kulturelle Schemata), -en forma de enlace metódico-, para explicar cómo factores culturales pueden jugar un rol importante en la activación y exaltación de comportamientos violentos en contextos específicos. En lo teórico, un esquema cultural es un término genérico para prototipos cognitivos y simplificados del mundo, que están conectados entre sí y organizan de esa manera el *significado del mundo*, constituyéndose en *lentes* para la humanidad en sus intentos por comprender sus entornos.

Warnecke (2013) usa el término de *praxis violenta* (Gewaltpraxis) y define de esa manera una práctica social basada en conocimiento: es una actividad que requiere de conocimientos y habilidades, en forma de un *know how* y de una comprensión práctica. Precisamente, las personas recurren en la realización de la praxis a los

82 Es importante anotar que se analizó el caso hondureño por disponer de datos constantes de una misma fuente: los boletines del Observatorio de la Violencia de Iudpas. En Guatemala y en El Salvador no existen estas condiciones.

83 Las zonas grises fueron calculadas a partir de datos de “violencia no determinada” y de “sicariato”. Lo gris del sicariato se fundamenta también en la imprecisión de esta tipología: los crímenes perpetrados por sicarios (crimen por encargo) “podría comprender múltiples posibilidades de motivaciones criminales, dado que el sicario comete su crimen por una paga independiente del móvil del autor intelectual” (Iudpas, 2011).

84 Incluso esta última forma de análisis representa un campo de discusión en las propias investigaciones sobre violencias. La investigación de las causas, -según Warnecke (2013)-, es un enfoque que ha quedado marginado desde los turns de las ciencias sociales. Esa tendencia también ha incidido en el ámbito de las investigaciones sobre la violencia, y se formaron dos posicionamientos contrapuestos: por una lado, una concepción racionalista (empírico-analítica) que se centra en la investigación de las causas y los perpetradores de la violencia, y por otro lado, un enfoque que se acerca a la problemática desde la narración constructivista en cuyo foco se encuentra la víctima y el cómo de la violencia. En estas circunstancias, el apuro teórico surge cuando el interés radica en ambos polos - el por qué y el cómo de la violencia, sus autores y sus víctimas, y, además, otros actores que están involucrados de una forma u otra en los procesos violentos y sus consecuencias.

esquemas culturales. En el diario pensar, actuar y percibir, los esquemas culturales se activan selectivamente y guían la actuación social. Pero, cómo se activan está difuso, y en este punto, la economía política puede señalar el modo en que una determinada configuración social genera oportunidades para la violencia. Sin embargo, estas oportunidades solamente se realizan (praxis), cuando son reconocidas como tales y se entretajan con esquemas culturales. Warnecke argumenta también que el potencial explicativo de la economía política encuentra recurrentemente limitaciones, y en este sentido, propone un *punte* hacia las teorías culturales para analizar las condiciones subjetivas de la actuación social e interrelacionar los ámbitos materiales y simbólicos de la violencia. Las hipótesis que formula Warnecke en su trabajo son dos: i) la reproducción de las praxis violenta requiere de recursos materiales y simbólicos⁸⁵; y ii) la praxis violenta se facilita cuando se interconectan esquemas culturales y condiciones político-económicas de un contexto específico.

A modo de *analogía metódica*, se intentará trazar *puentes* para ahondar las reflexiones acerca del *contenido recíproco* entre el contexto histórico del poder y la realidad violenta en el Triángulo Norte, con énfasis en las estructuras (extra)institucionales y la violencia estructural transformada. Para ello, el enfoque de esquemas culturales resulta sugestivo.

Un orden fáctico, asimétrico y distorsionado

Los cambios de régimen político y el fin de las *políticas contrainsurgentes* parecían hacer viable la democracia y la paz en las sociedades del Triángulo Norte, pero “debe reconocerse finalmente que en Centroamérica, como en el resto de América Latina, no todo el mundo está interesado en la democratización política ni en el progreso social (...) en tanto los grupos tradicionales y sus interlocutores externos insistan en defender modos de vida y de organización que son intolerables para la mayoría de la gente, y anacrónicos desde todo punto de vista” (Vilas, 1993).

Sin embargo, ya no son “los grupos tradicionales”, -que se podrían entender como oligarquía terrateniente y fuerza armada-, que influyen exclusivamente en los destinos de la región. La realidad *heredada* de las guerras y las transiciones múltiples es infinitamente más compleja.

Ciertamente, estas complejidades se construyeron sobre comportamientos de poder que se retroalimentan de lazos de antaño de parentesco como sistema de organización social y fuente de prestigio (compare Casaués Arzú, [1992] 2007); del verticalismo y autoritarismo de los Estados militares; de la exclusión racista y patriarcal; de la lógica depredadora oligárquica-libertaria; y de la criminalidad compleja y moderna, entre otros. No obstante, guerra y transición también condujeron a cambios fundamentales en las estructuras de las sociedades (el *orden*) y provocaron realineamientos de las relaciones y del poder que se distribuye entre los actores centrales (compare Kurtenbach, 2010).

En los tres países del Triángulo Norte se ha resaltado el carácter (extra)sistémico o (extra)institucional de estructuras político-represivas, cuyas expresiones concretas, -aunque en formas y temporalidades específicas-, se han sostenido en la *violencia legítima e impune* en defensa del orden, en el soporte financiero-material por vías no-formales e ilegales, así como en la interacción y complicidad (in)directas de la institucionalidad y los núcleos de poder.

Se trata, -entre otros-, de los escuadrones de la muerte en El Salvador, del Batallón 3-16 y los grupos de poder relativo en Honduras, y de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad en Guatemala. Existe aún un enorme desafío investigativo sobre este fenómeno a nivel regional, pero indudablemente alrededor

85 Warnecke (2013) resalta en su trabajo el “honor” como recurso simbólico, y la “subsistencia” (en el sentido de apropiación/robo) como recurso material.

de *lo (extra)institucional* se han conformado y consolidado lógicas de poder, enriquecimiento y violencia que subyacen en el *resultado de la transición*. Su importancia actual no radica en sus particularidades, sino en los *denominadores comunes* de un orden fáctico, asimétrico y distorsionado en el Triángulo Norte.

En lo concreto, el resultado de las transiciones democráticas se refleja en el Estado y el sistema político. No obstante, el “problema del poder” complejiza el escenario del *orden* que se conformó durante las últimas décadas en el Triángulo Norte. En lo teórico, -basado en el modelo de Luhmann-, *el orden* se conceptualiza a partir de una separación metodológica del sistema político como un ámbito en sí mismo y autónomo de los sistemas económico y social⁸⁶. En este marco, un sistema político democrático pretende ofrecer condiciones de equidad a las personas y colectividades de una sociedad en los debates y las decisiones políticas. En el centro de este sistema político se ubica otro sistema, -el de partidos políticos-, que se constituye en el canal de las demandas sociales colectivas mediante programas políticos. Estas fuerzas políticas se disputan el control de los poderes del Estado, donde lo programático encontraría su materialización.

Eso, por supuesto, corresponde a un ideal teórico, que debe facilitar un análisis de contrastes entre *lo ideal* y *lo real*. Pero el énfasis no radica únicamente en estos contrastes, sino en los límites difusos de un sistema político cambiante y complejo, que se ha batido entre lo autoritario y lo democrático, entre lo acumulativo y lo distributivo, entre la unipolaridad y el pluralismo, y entre lo público y lo oculto. En efecto, las *fronteras* no se presentan tan claras y nítidas. El resultado de *la transición* en el Triángulo Norte son Estados y sistemas políticos complejos, los cuales no responden nítidamente a un *ideal-típico* en términos *weberianos*. Por eso, -en el *plano ideal*-, en vez de tratar a formas divergentes como incompletas o deficientes, es necesario que se reconozcan como *diferentes* (compare Schöenberg, 2013), indagando sobre características y tendencias de estas transformaciones múltiples y paralelas en momentos históricos específicos. Y en el *plano real* se plantea nuevamente la interrogante sobre el “problema del poder” y su incidencia en las dinámicas opacas, grises y ocultas, que han moldeado, -en sentido *clásico*-, el sistema político desde su *base socio-económica*. En este sentido, *lo diferente* y *lo difuso* representan un *orden* que esquiva fácilmente el análisis rígido.

En tanto el *orden* no es estático, -ni en el plano hipotético ni en su desarrollo histórico-, se requiere de un abordaje *flexible* de las zonas grisáceas que permanecen aún en gran parte ininteligibles. Se puede hablar de un “campo político⁸⁷”, -también diferente y difuso-, que da cabida a las distorsiones estructurales y a los complejos escenarios de poder heredados de la guerra y la transición.

En términos muy sintéticos, los *poderes de facto* (de los entornos político, económico, criminal, militar) van conformando zonas grisáceas que “traspasan de manera *indiferente* los límites de la estatalidad. Sin embargo, en esa interacción interna-externa no rige únicamente lo legal-formal, sino la finalidad de esas redes requiere también de operaciones en lo alegal-informal y/o lo abiertamente ilegal” (Waxenecker/

86 Sobre este tema, Luhmann ([1975] 1995) argumenta que el desarrollo de sociedades complejas supuso también la disgregación del poder, y precisamente esta “diferenciación demanda el desarrollo de nuevos sistemas políticos de referencia que se especialicen en la formación y manipulación del poder”. Significa, según Sáenz (2007), que “...la modernidad implica complejización y diferenciación de manera que “lo político” se convierte en un ámbito que tiene validez e importancia por sí mismo y, sobre todo autónomo del “sistema económico” y del “sistema social”. Inicialmente resulta problemático pensar la separación de sistemas de manera tajante; sin embargo, desde una visión normativa el argumento es adecuado: la posibilidad de construir un orden democrático – que pueda denominarse de esta forma en sentido estricto – está directamente relacionada con la construcción y consolidación de un ámbito público en el que la ciudadanía esté en condiciones de discutir y tomar decisiones más allá del peso económico que posean individual o colectivamente los sujetos.” (tomado de: Waxenecker, 2015)

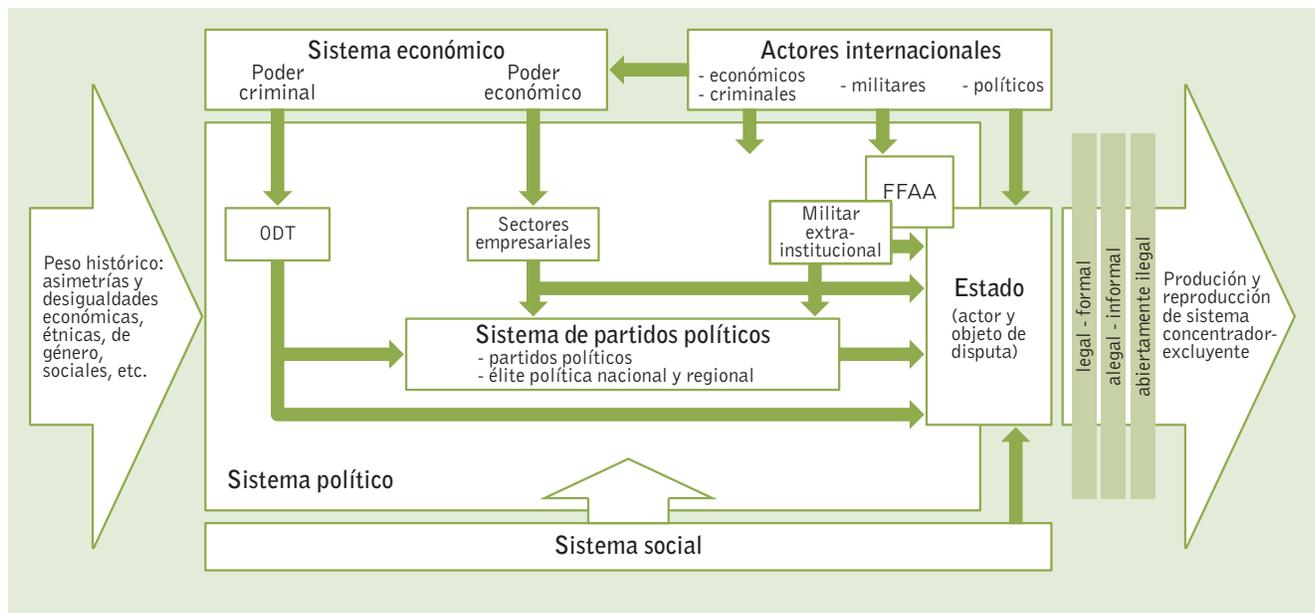
87 Sáenz (2007) considera que el sistema político “es campo y arena en el que se dirime la disputa por el control del Estado que a su vez es actor y objeto de esta disputa”. Las nociones de campo y arena permiten introducir la expansión o contracción del mismo y reflejan los escenarios de interacción.

Plaza Pública, 2015), y ese conjunto de actores, relaciones e (inter)acciones determina la producción y reproducción del *orden* en la actualidad.

Es un campo político deformado en las asimetrías estructurales (Sáenz, 2007 y 2014), las distorsiones ilícitas del sistema democrático (Waxenecker, 2015) y los reacomodos de poder que han posibilitado la continuidad del *statu quo* económico y social (CICIG, 2015). Es un campo moldeado por estructuras y redes *de facto*. Es el campo de realización de poder indebido e impunidad.

Estas reflexiones se complementan en la conceptualización de *redes ilícitas*. De acuerdo a la Comisión contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), las redes que intervienen en estas realidades complejas “[n]o son una entidad gubernamental, ni son una entidad estrictamente privada; son entidades adaptativas mixtas, y por ello, eminentemente transicionales. Estas se desplazan entre lo público y privado, entre lo gubernamental y lo empresarial, entre lo lícito y lo ilícito y entre lo formal y lo informal, y tienen por finalidades lograr: a) poder indebido (político y/o económico), b) influencia indebida (política y/o económica), c) impunidad para sus acciones ilícitas y d) enriquecimiento indebido” (CICIG/MP, 2015).

Campo de realización de poder indebido e impunidad



Elaboración propia, basado en Sáenz, 2007.

En relación a la (re)producción de la violencia resaltan tres elementos contextuales claves. Por un lado, el *poder indebido* conecta nuevamente a la discusión sobre transición, sistema político y democracia, pues, describe una *práctica de facto* que “ha transcurrido en un contexto de continuidades de estructuras de poder y de consentimiento de amplias *zonas grises* de interacción de las elites económicas, las redes criminales, los poderes (ex)militares y la clase política” (Waxenecker, 2015).

Por otro lado, la disputa no es solamente política, sino también profundamente conectada a lo económico. Las formas sociales predominantes de generación y apropiación de riqueza, -mediante una compleja interrelación entre rentas lícitas e ilícitas-, intervienen en *lo material* de los ciclos de (re)producción de la violencia.

Un tercer elemento clave, -de acuerdo a la concepción de CICIG-, es la impunidad. El poder y el enriquecimiento indebidos necesitan, -para subsistir en el mediano y largo plazo-, de impunidad, la cual se fundamenta en una compleja interacción entre posición (influencia), violencia y/o legitimidad social. Es decir, impunidad se puede adquirir mediante riqueza e influencia política, puede forzarse mediante la acción violenta y/o *simplemente* puede ser tolerada socialmente.

La defensa del orden (recurso simbólico)

Warnecke (2013) resalta el rol del *honor* como recurso simbólico en la interacción violenta en el caso salvadoreño, y explica que en nombre del *honor* se produce una forma de ritualización y significación simbólica que moldea y *regula* la praxis violenta. Es decir, en un orden simbólico determinado se pueden (re)producir formas violentas que se consideran legítimas.

Por ello, la relación entre orden y violencia se halla, -entre otras formas-, en la legitimidad de la defensa de sus dictados normativos. Es decir, la *defensa violenta del orden* se normaliza en este orden simbólico⁸⁸. Al mismo tiempo, esa violencia no solamente actúa de manera destructiva sobre la sociedad, sino también tiene un efecto “*constructivo*” (*normativo*) mediante la fuerza y el miedo en momentos contextuales específicos.

Ni por asomo es un problema reciente. “¿Cómo garantizar el orden, el progreso y la libertad en sociedades tan complejas, si no fuera por “el gendarme efectivo o hereditario de ojo avizor, de mano dura, que por las vías de hecho inspira el temor y que por el temor mantiene la paz...”?”⁸⁹ Esa fue la disyuntiva de las oligarquías nacionales desde el nacimiento de las Repúblicas, entronando en las últimas décadas del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX a Porfirio Díaz (México), Manuel Estrada Cabrera y Jorge Ubico (Guatemala), Maximiliano Hernández Martínez (El Salvador), Tiburcio Carías Andinon (Honduras) y Anastasio Somoza (Nicaragua), entre otros, al frente de gobiernos autoritarios y militares en la región” (Waxenecker, 2013).

Y también el pasado reciente del Triángulo Norte está absorbido por la *defensa del orden*, cuando la *seguridad nacional* y el *containment* se erigieron en fuente de legitimación de una escalada de violencia extrema a manos de agentes (extra)institucionales y de aparatos estatales de terror. Aunque lo político no fue constante y exclusivamente el contenido predominante de la praxis violenta, el discurso político de la *defensa del orden* se convirtió en hegemónico; y éste fue absorbido por el conjunto de las sociedades inmersas en contextos autoritarios durante el siglo xx. De este modo, la *defensa del orden* se ha asociado incesantemente con la violencia (y viceversa), transformándose en un esquema clave en el modo hegemónico de organizar el *significado del mundo*, que influye hasta hoy en el entendimiento y la praxis de *lo (a)normal*, *lo (i)legítimo*, *lo (in) necesario*, *lo (in)admisible*, *lo (in)justificable*, *lo (i)legal* o *lo (im)pune* de la violencia.

En este sentido, la defensa del orden y la violencia se constituyen en *esquema cultural* que en momentos específicos de la historia y del presente viabiliza (legítima) la praxis violenta. Este lente cultural encierra variadas complejidades: i) el predominio de un orden construido sobre desigualdad y dominación, ii) la cons-

88 “La línea entre violencia simbólica y normalizada resulta particularmente permeable, cuando las víctimas llegan a aceptar la violencia normalizada como legítima, se convierte en violencia simbólica” (Bourgois, 2009).

89 Laureano Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático. Estudio sobre las bases sociológicas de la constitución efectiva de Venezuela*, Caracas, 1961.

trucción de otredades negativas que son sinónimo de amenaza/transgresión a este orden, y iii) las condiciones contextuales concretas que interactúan en la praxis violenta.

La crítica a la *significación del mundo* (y de la violencia) como instrumento de legitimación destaca recurrentemente en las teorías feministas⁹⁰, argumentando que “[t]odo sistema de dominación para poder perpetuarse requiere de un sistema de producción ideológica y simbólica que lo legitime permanentemente. El sistema de opresión de género o sistema patriarcal produce y difunde discursos, saberes, imaginarios y prácticas sociales que interactúan de manera compleja y dinámica para dar un contenido explicativo a la realidad social cambiante y al orden del mundo. Es a través de estos imaginarios que se constituyen las verdades que cada persona tiene sobre la naturalidad del orden de las cosas, y las concepciones del mundo que proveen un sistema coherente de explicación de la vida” (Aguilar, Fulchirón, 2005). *Naturalmente*, hablan de un orden antropocéntrico.

El orden de desigualdad y dominación también “se expresa en un racismo estructural, que considera a los pueblos indígenas como “menos humanos”, alejados de la modernidad y como seres inferiores. Así, el ser indígena⁹¹ se constituye como una identidad subalterna, con derechos cuestionados, privados de valía ciudadana, y con limitado o nulo acceso a la justicia” (Garcés, 2015).

Precisamente, una multiplicidad de identidades subalternas, -ancladas en fobias, odios, miedos, prejuicios, etc.-, condiciona el orden simbólico dominante: “Se construye un nosotros al mismo tiempo que se construye una alteridad que resume lo deleznable...” (Figueroa Ibarra, 2013). En *el otro* se refleja la amenaza y la potencial transgresión al orden.

Desde este punto de vista, los grupos (extra)institucionales legitimaron su violencia en el discurso ideológico-simbólico de la *defensa del orden* ante otredades negativas, que en su momento fueron *los comunistas* y *los indios*. “Sabido es que las grandes matanzas siempre han necesitado de la construcción de tales otredades negativas para poder legitimar el exterminio en grandes magnitudes” (Figueroa Ibarra, 2013).

Al menos desde la década de 1990, las condiciones contextuales se modificaron con el fin de la *Guerra Fría* y los avances formales de los procesos de transición, y con ello cambiaron también las otredades negativas en el discurso de la defensa del orden.

Pero, los sectores más recalcitrantes de la contrainsurgencia vieron en la democracia y la paz una alteración a *su ideal* de orden, aunque paralelamente participaron en la disputa por cuotas de poder y enriquecimiento (indebidos) en las amplias *zonas grises* de la transición y la post-guerra. En ese momento, la violencia se disgregó entre la defensa y la disputa, con la consecuencia inmediata de un auge de la propia violencia.⁹² Es decir, el proceso no ha sido lineal, sino incluso el contenido simbólico de “la defensa del orden” se convierte en objeto de disputa en las dinámicas de transformación del propio *orden*.

En este sentido, el orden del siglo veintiuno, -como se ha explicado anteriormente-, se caracteriza por redes ilícitas y la interacción sistemática de poderes *de facto* (político, (ex)militar, criminal, económico), y se mimetiza entre lo legal-formal, alegal-informal y abiertamente ilegal. Ese es el nuevo “*nosotros*” desde las esferas del poder.

90 Garcés (2014) argumenta que “la violencia contra las mujeres está íntimamente asociada a la construcción del patriarcado, ya que es la principal herramienta que ha tenido para el sometimiento de las mujeres. Sin la violencia contra las mujeres el patriarcado no existiría. Este sistema patriarcal de dominación de los hombres sobre las mujeres, se perpetúa a través de la transmisión generacional de valores, estereotipos y normas desde la infancia, y hace uso de la violencia como estrategia de control del cuerpo y de la vida de las mujeres.”

91 En un sentido más amplio se puede comprender en esa categoría a personas “no blancas”, garífunas, lencas, mayas, e incluso, rural marginada.

92 En los casos de Guatemala y El Salvador, mientras en Honduras se mencionó una “crisis tardía” en torno al golpe de Estado en 2009.

Frente a ese *nosotros*, también las otredades negativas se construyen en lo mimetizado de lo asimétrico y distorsionado: siguen siendo *los indios*, en especial quienes reclaman derechos colectivos y se oponen a proyectos extractivos; son las mujeres transgresoras de la *normalidad* impuesta por el sistema patriarcal; pueden ser activistas sociales y periodistas; y cualquier persona que interfiere (in)directamente con los intereses de los poderes *de facto*⁹³. La violencia es legítima frente a *subordinados*, competidores, transgresores, opositores, dominados y contrincantes, entre otros y otras. A esta lista se suma la delincuencia común, -y en especial las pandillas-, que siguen siendo la otredad negativa por excelencia del populismo punitivo.

De ese modo, la *defensa de orden* (como recurso simbólico) se moldea en las complejidades de las asimetrías y distorsiones este orden, y por tanto, la legitimidad de la violencia también adquiere significación simbólica en estas zonas grises.

El enriquecimiento indebido (recurso material)

Poder y estatus social se alcanza –entre otros– con riqueza; es decir, mediante la apropiación de recursos materiales. Ésta ha sido siempre una cuestión conflictiva que (re)produce poder y asimetrías. La *frontera* entre lo debido y lo indebido es compleja e indefinida, y se inscribe en una modificación sensible de las estructuras de rentas económicas predominantes en la región, y en especial en el contexto de lo que se ha denominado *economía de guerra* en la década de 1980:

Esta situación se relaciona con los vaivenes del financiamiento de la guerra y las estructuras (extra)institucionales de la contrainsurgencia. En el caso de El Salvador, el Grupo Conjunto (1994) ha señalado la vinculación de los escuadrones de la muerte con la extrema derecha y el crimen organizado, tejiendo relaciones ocultas para el financiamiento y apoyo material de los actos de violencia extrema alrededor de 1980. También en Guatemala se subraya la existencia de estructuras militares, -incrustadas en la institucionalidad estatal y apoyadas por las élites económicas-, como origen de grupos y redes paralelas de corrupción sistemática. Especialmente, reportes sobre el reciente escándalo de defraudación aduanal, -denominado La Línea-, hacen hincapié en los hilos de continuidad de esas operaciones desde la década de 1970. Y sin duda, a nivel regional sobresale la complejidad de las redes de conspiración en apoyo a “La Contra” nicaragüense, que involucró sistemáticamente a militares y grupos de tráfico de drogas en las estrategias de financiamiento opaco e ilícito que se gestaron en tiempos del *containment*. Ese entramado ilícito se hizo público en relación al escándalo “Contragate”.

El objetivo inicial fue el financiamiento de la violencia contrainsurgente, pero indudablemente las complejas interrelaciones legales e ilegales entre actores *de facto* encontraron primero en la economía de guerra y después en los ajustes económicos, las condiciones para la consolidación de un *modus operandi* en beneficio particular: el enriquecimiento indebido. Se crearon y consintieron zonas grises en un escenario de corrupción sistemática, desmantelamiento arbitrario del Estado y criminalidad compleja.

Desde luego, *lo material* en relación a los grupos (extra)institucionales no se limita únicamente a lo económico, sino involucra también la capacidad real para la acción violenta: entrenamiento, equipo, logística, etc. Es otro elemento a tomar en cuenta para medir el potencial violento de actores/grupos particulares (lícitos e ilícitos) y, sobre todo, del conjunto articulado de poderes *de facto*⁹⁴; ya sea en alianza o disputa. Una *porción* considerable

93 Para ejemplificar: “La información recibida indica que en numerosos Estados de la región persisten los ataques a la vida de defensoras y defensores, sin embargo, en algunos Estados la situación es de mayor preocupación. En este sentido, la cidh ha recibido información preocupante sobre Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Venezuela, en donde los ataques a las defensoras y los defensores afectan seriamente el respeto a los derechos humanos” (cidh, 2011).

94 “Las redes subyacentes son fuente de violencia, -no solamente desde la actuación particular de cada uno de los poderes fácticos-, sino a partir de constituirse en red con una intencionalidad compartida. Para la acción violenta se intenciona una compartimentación de los grupos implicados, garantizando la protección misma de estas estructuras y deslindando de responsabilidades al conjunto de actores de la red.

de capacidad violenta pasó, -en manos de militares e integrantes de fuerzas de seguridad-, de lo público a lo privado: seguridad privada⁹⁵, OTD, etc. – La violencia no solamente le es funcional a las prácticas de enriquecimiento, sino la violencia misma se vuelve una categoría económica.

Pero las complejidades del enriquecimiento no se definen exclusivamente en esas esferas. En general, los modos de producción y apropiación se han transformado, y desde la década de 1980, -en medio de guerras, crisis económicas y transiciones neoliberales-, se han arraigado amplias *zonas grises* e ilegalidades abiertas en las dinámicas de enriquecimiento, especialmente en relación a la renta de la tierra y los recursos naturales, la renta desde el Estado, así como los negocios propiamente criminales:

Renta de la tierra y los recursos naturales. La forma tradicional de *renta de la tierra*, -ya sea en su expresión oligárquica/semiburguesa o de economía de enclave-, ha perdido importancia real y relativa en las economías de El Salvador y Honduras, mientras en Guatemala estos rasgos oligárquicos (y aristocráticos) ligados a la exportación tradicional del agro mantienen aún mayor vitalidad⁹⁶. No obstante, desde finales del siglo pasado se observa una tendencia de *retorno* a la explotación y exportación de materia prima (reprimarización de la economía), impactando de manera diferenciada en el Triángulo Norte. En este contexto, se cristaliza una tendencia hacia “una economía sustentada principalmente en tres ejes de acumulación: los megaproyectos (construcción de infraestructura vial, puentes, aeropuertos, puertos; call centers, turismo corporativo, centros comerciales, corredores tecnológicos, hidroeléctricas); la producción de cultivos para producción agroindustrial y combustibles así como la explotación y mercantilización de las riquezas naturales (industria extractiva)” (Palencia, 2014).

Renta desde el Estado. Tradicionalmente, “estar arriba” significa fortuna, y también ser merecedor de privilegios, favores y excepcionalidades. El orden oligárquico, -anclado en esquemas caudillistas y autoritarios-, se fundamentó en gran medida en el reparto condicionado (para las élites) y discrecional (arbitrario) de las

Estas dinámicas conllevan no pocas veces al empoderamiento de actores (individuales o colectivos) que “cobran vida propia” y se salen de la influencia de sus poderes originarios. Más violencia e impunidad es el resultado” (Waxenecker, 2014).

95 Los países de Guatemala, El Salvador, y Honduras, del Triángulo del Norte, tienen la concentración más grande de empresas de seguridad privada en la región (Insight Crime, 2012). En El Salvador, se desarrolló un incremento importante de compañías de seguridad privada que pasaron de menos de diez compañías a nivel nacional a más de 80 en 1995 y 265 en el 2001 con un control y supervisión gubernamental sumamente precario y con una concepción netamente comercial y económica de esta actividad (Saavedra, 2014). En Guatemala, el gasto “para seguridad privada en 2005 fue de US\$ 574.3 millones de dólares (1.8 por ciento del PIB). De esto, los hogares privados gastan el 29.4 por ciento, y empresas el resto. En contraste, la reducción del sector público está claramente reflejado en la baja inversión en seguridad interna (US\$ 234.6 millones en 2005)” (Argueta, 2010). Según un informe presentado por una delegación especial de las Naciones Unidas en Honduras, existen al menos 700 compañías de seguridad privada que mantiene en sus filas un promedio global de 70 mil guardias, [Y] de acuerdo con las averiguaciones, la seguridad privada del país es controlada por exoficiales, policías o militares de alto rango (El Heraldo, 2013) En general, la privatización del poder, y el poder de la privatización de la seguridad... han generado el debilitamiento del estado en proveer el bien común de la seguridad a la sociedad y al país como un todo, con el agravante de que el estado se muestra incapaz de cumplir la responsabilidad de controlar y supervisar eficientemente las operaciones que cumplen estas empresas de seguridad privada que operan en su territorio (Saavedra, 2014).

96 “Honduras es tradicionalmente un país que exporta café y bananos, pero desde 1998 y 2001 estos bienes de exportación quedaron detrás de las remesas, la maquila y el turismo en términos del volumen de ingreso de divisas (Zinecker, 2008). Aún, para 1990, el 56.7% de esos beneficios se concentraba en el grupo de exportaciones de bajo dinamismo (banano, café, langostas, carne refrigerada, piñas y plomo)... [mientras] para 2009, el panorama distributivo cambia radicalmente. El grupo de bienes encabezados por el banano baja su participación al 14.1%...” (Comisión de Verdad, 2012). “En 1992, tras la crisis que experimentó el sector en los años ochenta, la agricultura en Guatemala todavía representaba el 25,2% del PIB, mientras que en El Salvador la participación de este renglón en el Producto Interior Bruto se había reducido al 9,3%, y dentro de ese 9,3%, la agricultura de exportación había descendido a un 3% (...). En 1998, la agricultura en Guatemala seguía participando con un 23,3% en el conjunto del PIB y comparado con otros países del área las exportaciones del sector tradicional han seguido representando un porcentaje muy importante (un 41,4%) del total de las exportaciones” (Sin autor, 2000). Como resultado de la tecnificación en la cosecha y cultivo del azúcar, el rendimiento creció casi un treinta por ciento entre 1980 y 1997 y Guatemala se ha convertido en uno de los principales exportadores de azúcar del mundo... Para aquellos productos, como el azúcar, donde el mercado interno tiene importancia, se reduce la vulnerabilidad del sector a las crisis externas y es más probable que se imponga (y sea rentable) una estrategia de reforma. (Sin autor, 2000)

riquezas (y el acceso a recursos materiales) y erigió una lógica de “clientelismo” en todas sus graduaciones y nivelaciones desde “arriba” hasta “abajo”. Una herencia que, -pese al paulatino declive del autoritarismo oligárquico-, continúa ejerciendo su carga histórica sobre las democracias actuales en el Triángulo Norte.

Asimismo, la corrupción se ha convertido en un elemento sistemático de las realidades del Triángulo Norte, -especialmente determinante en las coyunturas de Guatemala y El Salvador durante 2015-. Lo constante y complejo de la corrupción se refleja “en el sentido de un intercambio social corrupto que se traduce en interacciones regulares y organizadas en lo económico, político y social. Esta organización de la corrupción mediante *redes* facilita y promueve la institucionalización y normalización de los actos de corrupción, que se convierten en prácticas ocultas comunes y se expresan en formas multidimensionales de acumulación e intercambio (material, informacional, simbólico, etc.)” (citando a Cartier-Bresson, 1997, en: Waxenecker, 2015).

Sin embargo, la renta desde el Estado, -y su vínculo con el enriquecimiento indebido-, también es influida en las últimas tres décadas por la transformación de las condiciones institucionales del régimen político y del Estado, así como la composición misma de las élites económicas; y con ello, el énfasis de la obtención de rentas a partir del Estado se ha concentrado en la transformación de los mercados financieros, la privatización de sectores claves, y el desmantelamiento de funciones y capacidades estatales.

“En general, desde principios de la década de los 1990’s la mayoría de los países de la subregión, unos más temprano que otros, iniciaron un proceso de modernización estatal que implicó importantes *avances* en la liberalización de los sistemas financieros”⁹⁷ (Consejo Monetario Centroamericano, 2004). Sin embargo, “[e]l sistema bancario en la región está sustentado en una lógica de acumulación basada en los recursos públicos antes que en el efectivo financiamiento de actividades productivas (...) [y sus principales] ganancias se generan a través de la compra de bonos del tesoro y el financiamiento del estado con tasas de interés competitivas” (Sáenz, 2014).

Otra medida clave en la obtención de rentas desde el Estado, -específicamente en el sentido de adquisiciones de empresas de sectores económicos claves-, fue la privatización de entidades estatales. Algunas de las operaciones de mayor envergadura fueron la venta de la Empresa Eléctrica de Guatemala, de la Tabacalera de San Cristóbal en Honduras, de la Compañía de Alumbrado ELEC, de la Compañía de Telecomunicaciones y de la Distribuidora de Electricidad de El Salvador, etc. (compare Sánchez, Martínez, 2014).

Y una tercera vía resulta a partir del desmantelamiento y de la descentralización del Estado, siendo obligado a trasladar, comprar y/o subcontratar bienes y servicios a empresas privadas. La gama de *negocios* es amplia: venta de medicamentos, construcción de obra gris, emisión de licencias, espacios de publicidad, venta de vehículos, muebles, equipos, combustibles y un largo etcétera.

97 En Centroamérica, de 1990 a 2011, han tenido lugar adquisiciones particularmente relevantes entre las que destacan por más de 1.000 millones de dólares las operaciones de algunos grupos financieros, como la adquisición del BAC Credomatic GECF en Panamá por el grupo colombiano Grupo Aval Acciones y Valores en 2010, el Grupo Banistmo SA por el británico HSBC también en Panamá en 2006 y el Grupo Cuscatlán por el estadounidense Citigroup Inc en 2007 (Sánchez, Martínez, 2014).

A principios de los años noventa, funcionaban en el Sistema Bancario de Guatemala, 20 bancos, este número aumentó continuamente hasta alcanzar la cifra de 35 bancos en 1996; sin embargo, tres años más tarde el número de bancos empezó a disminuir como resultado de un proceso de fusiones y adquisiciones bancarias, así como de la salida de bancos del sistema... En total desde 1999 a 2007, se produjeron dieciocho fusiones y adquisiciones (Lemus, 2009).

En Honduras, en el período 1998-2010 (al mes de septiembre) el sistema bancario experimentó un proceso de consolidación, pues pasó de tener 23 bancos comerciales a contar con solo 17... (ocho de capital nacional y nueve de capital extranjero) (Guerrero, Focke, Cueva, 2011). A diciembre de 2012, los bancos que operan en El Salvador son: Banco Agrícola (propiedad de Bancolombia); Banco Citibank de El Salvador, S.A.; Banco Davivienda, S.A. (antes HSBC Salvadoreño, S.A.); Scotiabank El Salvador, S. A.; Banco de América Central S.A.; Banco Promérica S.A.; Banco Procredit S.A., Banco G&T Continental El Salvador, S. A.; First Commercial Bank, Banco Hipotecario de El Salvador S.A.; Banco de Fomento Agropecuario y Banco Industrial El Salvador, S.A. (Avalos, Barrera, Castro, 2013)

Todas estas relaciones económicas con el Estado pueden ser, -desde el punto de vista empresarial-, una fuente importante de ingresos, y por ello, son susceptibles a corrupción, tráfico de influencias y abusos. Es una problemática sistémica en el Triángulo Norte y “una nueva forma de disputar el reparto del PIB” (Valdez, 2013), en la que participa una “multiplicidad de actores, nacionales e internacionales que intentan moldear las instituciones del Estado de acuerdo con sus intereses...” (Sáenz, 2014).

Renta abiertamente ilícita. Es todo ingreso o incremento del patrimonio que proviene de actividades ilícitas. Según la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, por “producto de delito” se entenderá los bienes de cualquier índole derivados u obtenidos directa o indirectamente de la comisión de un delito (ONU, 2004). En este sentido, los delitos pueden ser variados: tráfico de drogas, armas, e inmigrantes; contrabando, lavado patrimonial; trata de personas y prostitución de menores; distintas formas de corrupción; grupos armados; extorsión, secuestro, robo, y falsificación, entre otros.

En efecto, la renta ilícita tiene una participación sistemática y cuantitativamente alta en las economías del Triángulo Norte. Solamente, el narcotráfico estaría generando unos US\$ 1,000 millones anualmente, considerando que “por Centroamérica pasa el 90%⁹⁸ de la cocaína que va a Estados Unidos” (El Faro, 2014). Unas 350 toneladas, según datos de Insight Crime.

Muchos son los sectores que se *favorecen*, directa o indirectamente, de este derrame económico “extraordinario”; desde las comunidades más alejadas, pasando por centros comerciales en zonas poco viables y bandas musicales al estilo del *Chapo de Sinaloa*, hasta las instituciones financieras, los complejos habitacionales exclusivos y los lujosos templos. No hay sector económico que *los narcos* no hayan explorado: hoteles y autohoteles, exportación de frutas, comercio de cardamomo y café, gasolineras y contrabando de gasolina, ganadería de exportación (por las más diversas vías), palma africana, incentivos forestales y madereras, líneas de transporte terrestre y aéreo, medios de comunicación, empresas constructoras, y salones de belleza, entre muchos otros.

La reproducción de este tipo de capital ilícito, - en lo político, social y financiero-, involucra una serie de agentes opacos, articulados de manera horizontal e incluso a nivel transnacional. En todo caso, las matices anteriores se desdibujan muchas veces a tal grado, que es difícil establecer la línea divisoria entre lo lícito y lo ilícito; y finalmente “no se trata únicamente de los puntos de contacto y las complicidades abiertas entre diferentes sectores de poder económico con el ámbito de las rentas ilícitas, sino también se trata de “los chicos buenos haciendo cosas malas, o viceversa” (Sáenz, 2014).

En general, todas estas formas de apropiación tienen un profundo carácter social, y por tanto, no se producen en el vacío, sino se interrelacionan con las dinámicas político-jurídicas, económicas, religiosas, militares, institucionales y criminales de una sociedad. Es decir, el enriquecimiento y la apropiación de recursos materiales representan complejas dinámicas que se concretizan y politizan en la actualidad en lo grisáceo del *campo propio del poder indebido y la impunidad*. Por ende, la apropiación y el enriquecimiento indebido es, -hoy por hoy-, parte integral de un *orden normalizado* en lo difuso de lo lícito-ilícito y la violencia.

De nuevo: la violencia del siglo veintiuno

A modo de conclusión, se retomará de nuevo la violencia del siglo veintiuno, -especialmente sus amplias zonas grises-, desde *los puentes* que se han trazado en los apartados anteriores. Obviamente, este ensayo no

98 Un informe publicado por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefaciente (JIFE), organismo autónomo de la ONU, estima que el 80% de la cocaína que entra a los Estados Unidos transita por Centroamérica (Cuevas, 2015)

pretende *ofrecer* todas las respuestas, sino promover la reflexión desde lo teórico y lo empírico; y para ello se formulan cuatro afirmaciones con el claro propósito de provocar discusión:

Uno. En lo contextual se ha argumentado la conformación de un campo de realización de poder indebido e impunidad; constituyéndose como un denominador común de las realidades de Guatemala, El Salvador y Honduras. Ese campo describe el resultado de complejas continuidades y rupturas de poderes económicos, políticos, militares, (extra)institucionales y criminales en contexto condicionado por asimetrías históricas y los vaivenes de guerra-transición-postguerra. En él se realizan las complicadas interacciones de estos poderes de facto en lo grisáceo de lo legal-formal, lo alegal-informal y lo abiertamente ilegal⁹⁹. Ese campo se moldea en un orden simbólico y económico, y viceversa.

Dos. La violencia estructural, -como se ha dicho-, adquirió a partir de finales de la década de 1980 un carácter transformado (mimetizado) y representa una de las rupturas más profundas en las dinámicas violentas en el Triángulo Norte¹⁰⁰.

Tres. La violencia homicida del siglo veintiuno también es heterogénea, -en contraposición a discursos mono-causales y simplificados-, pero sus características se definen fundamentalmente en lo grisáceo-desconocido de los datos. Sin embargo, los hechos violentos concretos señalan en forma, contenido y magnitud hacia una *violencia mimetizada*, -profundizada y probablemente también perfeccionado-, en las interrelaciones sistemáticas entre los *poderes de facto* del siglo veintiuno. Precisamente, las reflexiones sobre la (re)producción de la violencia buscó ahondar en el *contenido recíproco* entre el contexto histórico del poder y la realidad violenta en el Triángulo Norte.

Cuatro. La interacción compleja-gris de los poderes *de facto* se realiza en un *campo* de poder indebido e impunidad, y en interdependencia con la *defensa del orden* (recurso simbólico) y el *enriquecimiento indebido* (recurso material) estimula, facilita y legitima una praxis violenta mimetizada en las asimetrías y distorsiones estructurales del *orden* hegemónico. De esa forma, el contenido de las zonas grises de la violencia del siglo veintiuno se puede describir (parcialmente) en la continuidad de una *violencia estructural transformada* (mimetizada, gris, indocumentada), moldeándose en las complejidades contextuales desde la segunda mitad de la década de 1980.

99 Las correlaciones y las interacciones de poderes de facto tienen evidentemente particularidades en cada país. Lo común consiste en la realización de poder indebido, enriquecimiento indebido e impunidad mediante la interacción gris.

También es importante enfatizar en la interacción, que en el caso concreto de Guatemala se describe en forma de redes ilícitas. Ese fenómeno muy probablemente también tiene lugar en los demás países, pero tal afirmación necesita de más investigaciones a profundidad.

100 También se argumentó que las interpretaciones que resaltan la paz como momento inmediato de ruptura, -poniendo fin a la violencia colectiva/política y dando inicio a la violencia individual/delincuencial-, resultan ser un mecanicismo simplificado.

BIBLIOGRAFÍA

- ACAPS, 2014: Otras Situaciones de Violencia en el Triángulo del Norte Centroamericano. Impacto Humanitario.
- AGUILAR, Yolanda/Fulchiron, Amandine, 2005: El carácter sexual de la cultura de violencia contra las mujeres, en: FLACSO/UNESCO, 2005: Las violencias en Guatemala. Algunas perspectivas, Colección Cultura de Paz No. 10, Guatemala.
- ALEJOS GARCÍA, José, 2010: Adivinos del agua: Los itzaes en los discursos de identidad en Petén Central, México: UNAM.
- APÓCRIFO, 2011: Grupos de poder en Petén: territorio, política y negocios, julio de 2011.
- ARGUETA, Otto, 2010: Private Security in Guatemala: The Pathway to Its Proliferation, Alemania: GIGA
- AVALOS ROMERO, Carlos Edwin, Barrera, German Enrique, Castro Montes, José Jaydel, 2013: Sistema financiero de El Salvador, UCA.
- BARAHONA, Marvin, 2010: Estado oligárquico, crisis política y corrupción pública; en: Mejía, Joaquín; Fernández, Víctor (coord.), 2010: El golpe de Estado en Honduras desde una perspectiva de los Derechos Humanos, Tegucigalpa: ERIC-SJ y MADJ/Guaymuras.
- BARAHONA, Marvin, 2015: "La criminalidad y la inseguridad en Honduras: entre la radicalización del neoliberalismo y la militarización de la sociedad", Honduras: UNAH/IUDPAS.
- BBC, 2014: Los Perrones, el poderoso grupo criminal que pocos conocen, 28 de agosto de 2014.
- BOTELLA, Joan, y Sanahuja, Josep M., 1998: Los desafíos del desarrollo democrático en Centroamérica; texto extraído de Joan Botella y Josep M. Sanahuja, Centroamérica después de la crisis, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials de la Universitat Autònoma de Barcelona, 1998, en: Edelberto Torres-Rivas, 2008: Centroamérica: entre revoluciones y democracia. Colección Pensamiento Crítico Latinoamericano, Bogotá: CLACSO, Octubre de 2008.
- BOURGEOIS, Philippe, 2009: Treinta años de retrospectiva etnográfica sobre la violencia en las Américas; en: López García, Julián, Bastos, Santiago, Camus, Manuela (eds.), 2006: Guatemala: Violencias desbordadas, Córdoba: Universidad de Córdoba, Servicio de Publicaciones.
- BRAND, Ulrich/Dietz, Kristina 2014: (Neo-)Extraktivismus als Entwicklungsoption? Zu den aktuellen Dynamiken und Widersprüchen rohstoffbasierter Entwicklung in Lateinamerika. En: Müller, Franziska/Sondermann, Elena/ Wehr, Ingrid/Jakobeit, Cord/Ziai, Aram (Hrsg.): Entwicklungstheorien. Weltgesellschaftliche Transformationen, entwicklungspolitische Herausforderungen, theoretische Innovationen. PVS, Sonderheft 48/2014. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft.
- BUSCAGLIA, Edgardo, 2010: México pierde la guerra, Esquire
- CAL MONTOYA, José Eduardo, 2009: Estado y élites en la historia de Honduras: reflexiones sobre su situación actual (1980 – 2009), Tegucigalpa: IUDPAS
- CARDENAL, Ana Sofía, 1996: Élite agrarias, estructura económica y transición hacia la democracia en El Salvador, Afers Internacionals, Número 34-35.
- CARTIER-BRESSON, Jean, 1997: Corruption Networks, Transaction Security and Illegal Social Exchange; En: Political Studies, XLV, 463 – 476; Political Studies Association, USA.
- CASAÚS ARZÚ, Marta Elena, [1992] 2007: Guatemala: Linaje y racismo. Guatemala, F&G Editores, Tercera edición.
- CASILDA BÉJAR, Ramón, 2004: América Latina y el Consenso de Washington, Boletín Económico de ICE, No. 2803.
- CASTELLANOS, Julieta, 2003: Las empresas de seguridad privada y las amenazas a la seguridad, UNAH.
- CEH, 1999: Guatemala. Memoria del silencio; Guatemala: UNOPS.

- CEPAL, 2014: Panorama Social de América Latina, 2014; Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CICIG, 2015: Informe: El financiamiento de la política en Guatemala, Guatemala de la Asunción, 16 de julio de 2015.
- CICIG/MP, 2015: Corrupción en el sistema aduanero "La Línea", Guatemala, 17 de abril de 2015 (Presentación online: <https://prezi.com/9qzqju9hmghy/aduanas/> Consultada: 12 de mayo de 2015).
- CIDH, 2011: Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de Derechos Humanos en las Américas, CIDH/OEA.
- COMISIÓN DE VERDAD, 2012: Informe de la Comisión de Verdad: la voz más autorizada es la de las víctimas, Tegucigalpa, Honduras.
- COMISIÓN DE VERDAD, 2012: Informe de la Comisión de Verdad. La voz más autorizada es la de las víctimas, Honduras.
- COMISIONADO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, 2002: Los hechos hablan por sí mismos: Informe preliminar sobre los desaparecidos en Honduras 1980 – 1993; Tegucigalpa: Guaymuras, segunda edición.
- CONSEJO MONETARIO CENTROAMERICANO, 2004: Contribución del Sistema Financiero al Crecimiento Económico en Centroamérica y República Dominicana.
- CONTRAPUNTO, 2013: Militar, el poder que yace dormido, 05 de abril de 2013
- CORVO, Álvaro C., 2014: En Guatemala el viejo poder paramilitar reencarna a favor de los megaproyectos, Mayo de 2014
- CRUZ, José Miguel; González, Luis Armando; Romano, Luis Ernesto; Sisti, Elvio, 1998: La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores; San Salvador: IUDOP/BID.
- CUÉLLAR MARTÍNEZ, Benjamín, 2005: Los dos rostros de la sociedad salvadoreña; en: Pacheco, Gilda; Acevedo, Lorena; Galli, Guido (eds.) 2005: Verdad, justicia y reparación; IDEA, IIDH.
- CUEVAS MOLINA, Rafael, 2015: Centroamérica: la Alianza para la prosperidad, un sueño de opio, Revista Con nuestra América, 07 de marzo de 2015
- DIGESTYC, MINECO, 2009: Estimaciones y proyecciones de población a nivel nacional y departamental; El Salvador.
- DOMINGUÉZ Calderón, René, 2013: Estudio de caso: Programa de Apoyo a la Seguridad Ciudadana de la Empresa Río Grande Foods, Inc. en El Salvador; CAPSI/INCAE.
- ECA, 2006: Estudios Centroamericanos, Los "hombres del presidente" contra el Estado salvadoreño. Poderes paralelos colapsan la institucionalidad, Volumen 61, Número 696, Octubre de 2006
- EL FARO, 2011: Guatemala se escribe con zeta, 13 de marzo de 2011
- EL FARO, 2014a: Zepeda y Vargas, generales de La Tandon y precandidatos a diputados por Arena, 04 de agosto de 2014
- EL FARO, 2014b: Las lecciones que nos dejó la masacre e Salcajá, 21 de septiembre de 2014
- EL HERALDO, 2013: 700 compañías de seguridad privada existen en Honduras, 14 de mayo de 2013
- EL PAÍS, 1982: El presidente de Estados Unidos promete en Costa Rica reforzar la ayuda norteamericana a El Salvador, 5 de diciembre de 1982
- EL PAÍS, 1993: La promoción de La Tandon, 16 de marzo de 1993
- EL PERIÓDICO, 2013: ¿Por qué Otto Pérez y Baldetti le zafaron la alfombra a su protegido, amigo y financista, el Capitán Byron Lima Oliva?, Guatemala, 04 de marzo de 2013
- EQUIPO NIZKOR, 2006: Revive la comunidad de inteligencia con miembros del ex batallón 3-16, 15 de mayo de 2006
- FERNÁNDEZ GARCÍA, Jesús, 2008: El modelo centroamericano de transición política: definición y análisis, Revista Diálogos, Número especial, Universidad de Costa Rica.
- FIGUEROA IBARRA, Carlos, 2013: Del terror militar a la violencia neoliberal, en Sinpermiso: <http://www.sinpermiso.info/textos/del-terror-militar-a-la-violencia-neoliberal>

- FLORES PÉREZ, Carlos Antonio, 2009: El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática; CIESAS, México
- FUENTES KNIGHT, 2011: Juan Alberto, Rendición de Cuentas, Guatemala
- FUNDACIÓN MYRNA MACK, 2003: El poder militar en el posconflicto: en busca de la restauración, Guatemala
- FUNDACIÓN MYRNA MACK, 2010: El imperio de la impunidad, Guatemala, 29 de diciembre de 2010
- FUNDACIÓN PRISMA, 2012: Inversiones y dinámicas territoriales en Centroamérica. Implicaciones para la gobernanza y la construcción de alternativas, El Salvador.
- FUNES, Matías, 2000: Los deliberantes: el poder militar en Honduras, Segunda Edición
- FUNG, Talia/Cabrera, Carlos, 2002: Acercamientos a la complejidad del concepto de sistema político. Cuba Siglo XXL, Revista Virtual
- GARAY-SALAMANCA, Luis Jorge, 2015: Exposición sobre "Criminalidad compleja", en el Foro "Los nuevos caminos de cooptación del Estado", Fundación Myrna Mack, Universidad Rafael Landívar, ASIES, ODAH, impunity Watch, Open Society Foundation, 24 de marzo de 2015. Audio en: http://www.cicig.org/index.php?page=not_022_20150324
- GARAY-SALAMANCA, Luis Jorge, Salcedo-Albarán, Eduardo, 2012a: Otras características básicas de redes del narcotráfico; en: Jorge Luis Garay Salamanca/Eduardo Salcedo-Albarán, 2012: Narcotráfico, corrupción y Estados, México.
- GARAY-SALAMANCA, Luis Jorge, Salcedo-Albarán, Eduardo, 2012b: Redes ilícitas y reconfiguración de Estados. El caso Colombia. Bogotá, Colombia. ICTJ, Fundación Vortex.
- GARCÉS, Marisol, 2014: Caracterización de la violencia contra las mujeres en el departamento de Petén, Guatemala: Red Departamental de Organizaciones de Mujeres
- GARCÉS, Marisol, 2015: "Criminalización de comunidades indígenas Kaqchikeles de San Juan Sacatepéquez", Prensa Comunitaria/Periodismo Humano.
- GARNI, Alisa, Weyher, L. Frank, 2013: Neoliberal mystification: crime and estrangement in El Salvador, en: Sociological Perspectives, Vol. 56., Issue 4.
- GOULET, Charles-André, La medición y la evolución de la democracia en América Central, Cahiers des Amériques latines, 2010
- GRUPO CONJUNTO, 1994: Informe sobre grupos armados ilegales con motivación política en El Salvador (28 de julio de 1994), en: <http://www.uca.edu.sv/publica/idhuca/grupo.html>
- GUERRERO, Rosa Matilde, Focke, Kurt, Cueva Armijos, Simón, 2011: El sector financiero en Honduras. Visión general y tópicos sobre la red de seguridad financiera, BID
- GUTIÉRREZ, Edgar, Méndez, Claudia, 2012: Guatemala hoy. La reconfiguración cooptada sobre instituciones fallidas; en: Jorge Luis Garay Salamanca/Eduardo Salcedo-Albarán, 2012: Narcotráfico, corrupción y Estados, México
- HERNÁNDEZ, Iduvina, 2007: La reforma de la defensa en Guatemala; en: REDSAL, 2007: Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, Edición 2007, Buenos Aires, <http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/countriesdetails.aspx?lang=es&country=SLV>
- ICEFI, 2015: Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas, Guatemala
- IDHUCA, 1997: Buscando entre las cenizas. En: Revista Estudios Centroamericano, año 52 (589-590). San Salvador, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", 1997.
- IDHUCA, 2001: Los derechos humanos en 2001; San Salvador: UCA. En: <http://www.uca.edu.sv/publica/idhuca/balance2001.html>
- IDHUCA, 2001: Los derechos humanos en 2001; San Salvador: UCA. En: <http://www.uca.edu.sv/publica/idhuca/balance2001.html>
- IMBUSCH, Peter, Misse, Michel, Carrión, Fernando, 2011: Violence research in Latin America and the Caribbean: a literature review, en: International Journal of Conflict and Violence, vol. 5, N° 1

- INE, 2003: Censos Nacionales XI de Población y VI de Habitación 2002. Características de la población y de los locales de habitación censados; Guatemala.
- INE, 2015: XVII Censo de Población y CI de Vivienda. Información comparativa Censo 1998, Censo 2001, Censo 2013; Honduras.
- INSIGHT CRIME, 2012 Las Empresas Privadas de Seguridad son una Necesidad Desafortunada en Centroamérica, 23 de octubre de 2012
- INSIGHT CRIME, 2013a: Documentos revelan vínculos entre la CIA y Guadalajara, no un complot, 13 de noviembre de 2013
- INSIGHT CRIME, 2013b: El nuevo narcomapa de Guatemala: menos Zetas, el mismo caos, 16 de Septiembre de 2013
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2010: Guatemala: Squeezed between Crime and Impunity, Junio de 2010
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2012: Reforma policial en Guatemala: obstáculos y oportunidades, Informe sobre América Latina No. 43, 20 de julio de 2012
- INTERPEACE, ___: Violentas y violentadas. Relaciones de género en las maras y pandillas del triángulo norte de Centroamérica
- IUDPAS, 2010: Observatorio de la violencia: mortalidad y otros, Boletín Enero-Diciembre 2009; Edición No. 17, Marzo 2010; IUDPAS/UNAH
- IUDPAS, 2008: Observatorio de la violencia: mortalidad y otros, Boletín Enero-Diciembre 2007; Edición No. 9, Abril 2008; IUDPAS/UNAH
- IUDPAS, 2009: Observatorio de la violencia: mortalidad y otros, Boletín Enero-Diciembre 2008; Edición No. 13, Enero 2009; IUDPAS/UNAH
- IUDPAS, 2011: Observatorio de la violencia: mortalidad y otros, Boletín Enero-Diciembre 2010; Edición No. 20, Marzo 2011; IUDPAS/UNAH
- IUDPAS, 2012: Observatorio de la violencia: mortalidad y otros, Boletín Enero-Diciembre 2011; Edición No. 24, Marzo 2012; IUDPAS/UNAH
- IUDPAS, 2013: Observatorio de la violencia: mortalidad y otros, Boletín Enero-Diciembre 2012; Edición No. 28, Enero 2013; IUDPAS/UNAH
- IUDPAS, 2014: Observatorio de la violencia: mortalidad y otros, Boletín Enero-Diciembre 2013; Edición No. 32, Febrero 2014; IUDPAS/UNAH
- IUDPAS, 2015: Observatorio de la violencia: mortalidad y otros, Boletín Enero-Diciembre 2014; Edición No. 36, Febrero 2015; IUDPAS/UNAH
- KASTNER, Jens; Waibel, Tom 2012:: Dekoloniale Optionen: Argumentationen, Begriffe und Kontexte dekolonialer Theoriebildung; en: Mignolo, Walter, 2012: Epistemischer Ungehorsam: Rhetorik der Moderne, Logik der Kolonialität und Grammatik der Dekolonialität, Wien-Berlin, Verlag Turia+Kant
- KURTENBACH, Sabine, 2010: Why is Liberal Peacebuilding so Difficult? Some Lessons from Central America, *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 88, April 2010
- LEMUS LÓPEZ, Lesbia Lisseth, 2009: Fusiones bancarias en Guatemala: estimación del valor financiero de un banco, USAC, Guatemala
- LUHMANN, Niklas, [1975] 1995: Poder, España, Barcelona, Anthropos, Primera edición.
- MARSHALL, Jonathan, Dale Scott, Peter, Hunter, Jane, 1987; *The Iran Contra Connection*
- MARTEL TRIGUEROS, Roxana, 2006: Las maras salvadoreñas: nuevas formas de espanto y control social, UCA, Estudios Centroamericanos, Volumen 61, Número 696, Octubre de 2006
- MARTÍNEZ-AMADOR, David, 2011: "Y llegaron", 18 de Mayo de 2011
- MARTÍNEZ-URIBE, Antonio, 2007: Acuerdos de Paz y Fuerzas Armadas en El Salvador: 15 años después; Tomado de: REDSAL, Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, Edición 2007, Buenos Aires, 2007
- MARTÍNEZ-URIBE, Antonio, 2012: A veinte años de los Acuerdos de Paz, Centro Nacional de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades, San Salvador

- MEJÍA, Erik, 2013: Elecciones en Honduras: reconfiguración del sistema de partidos
- MINECO, DIGESTYC, 2008: VI. Censo de Población y V. de Vivienda 2007. Población, viviendas, hogares; El Salvador.
- MINECO, DIGESTYC, UNFPA, CELADE, 2009: República de El Salvador. Estimaciones y proyecciones de la población 1950 – 2050; San Salvador.
- MORALES ROSAS, Sabina/Pérez Ricart, Carlos A., 2014: Militarización: Una propuesta conceptual basada en el caso mexicano (1995-2012), MvB Documento de Trabajo No. 2, México vía Berlin
- MUÑOZ, Lily, 2010: Epistemologías feministas; en: Asociación Feminista La Cuerda, la Asociación de Mujeres de Petén - Ixqik, y la Alianza Política Sector de Mujeres, 2010: Escuela de Formación Política Feminista, Módulo 2: Epistemología feminista, Guatemala
- MURCIA, Walter, 2012: Repensando la defensa nacional; Tomado de: REDSAL, Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, Edición 2012, Buenos Aires
- ODHA, 1998a: Guatemala Nunca Más. Tomo I. Impactos de la violencia; Guatemala: Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI).
- ODHA, 1998b: Guatemala Nunca Más. Tomo II. Los mecanismos del horror; Guatemala: Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI).
- ODHA, 1998c: Guatemala Nunca Más. Tomo III. El entorno histórico; Guatemala: Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI).
- ODHA, 1998d: Guatemala Nunca Más. Tomo I. Víctimas del conflicto; Guatemala: Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI).
- ODHA, 2011: Violencia en Guatemala. Estudio estadístico en cinco departamentos: Chiquimula, Guatemala, Petén, Quetzaltenango y San Marcos; Guatemala.
- OEI, 2015: Observatorio Hemisférico de Seguridad, en:
- Oficiales Anónimos, 1994: Capítulo 6/sin título; en: ____, 1994: Los escuadrones de la muerte en El Salvador. <http://www.ues.flakepress.com/wp-content/uploads/2011/04/Los-escuadrones-de-la-muerte-en-El-Salvador.pdf>
- ONU, 1993: De la locura a la esperanza: La guerra de 12 años en El Salvador. Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador; San Salvador/Nueva York.
- OPS, 1974: Las condiciones de salud en las Américas 1969-1972; Washington D.C.
- OPS, 1978: Las condiciones de salud en las Américas 1973-1976; Washington D.C.
- OPS, 1982: Las condiciones de salud en las Américas 1977-1980; Washington D.C.
- OPS, 1986a: Las condiciones de salud en las Américas 1981-1984, Volumen I; Washington D.C.
- OPS, 1986b: Las condiciones de salud en las Américas 1981-1984, Volumen II; Washington D.C.
- OPS, 1990a: Las condiciones de salud en las Américas, Edición de 1990, Volumen I; Washington D.C.
- OPS, 1990b: Las condiciones de salud en las Américas, Edición de 1990, Volumen II; Washington D.C.
- OPS, 1994a: Las condiciones de salud en las Américas, Edición de 1994, Volumen I; Washington D.C.
- OPS, 1994b: Las condiciones de salud en las Américas, Edición de 1994, Volumen II; Washington D.C.
- OPS, 1998a: Las condiciones de salud en las Américas, Edición de 1998, Volumen I; Washington D.C.
- OPS, 1998b: Las condiciones de salud en las Américas, Edición de 1998, Volumen II; Washington D.C.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, 2004: Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos
- ORTEGA, Ana, 2011: La des diferenciación del sistema político hondureño, FES, Honduras
- PALENCIA PRADO, Mayra, 2014: Elites y lógicas de acumulación en la modernización económica guatemalteca, Guatemala
- PEACOCK, Susan/Beltrán, Adriana, 2006: "Poderes ocultos", Washington: Washington Office on Latin America - WOLA
- PLAZA PÚBLICA, 2012: Un sistema de partidos políticos en decadencia, 27 de agosto de 2012
- PLAZA PÚBLICA, 2013: Guatemala: la cambiante cara del narco, 18 de Julio de 2013

- PLAZA PÚBLICA, 2015: Los empleados están cada vez peor y los rentistas cada vez mejor, Guatemala 9 de marzo de 2015
- POITEVIN, René, Sequén-Mónchez, Alexander, 2002: Los desafíos de la democracia en Centroamérica, Guatemala, FLACSO
- PRENSA LIBRE, 2014: Estratégica alianza del narco en el país, 02 de Septiembre de 2014
- PREVENIR, 2014: Sistematización. Modelos explicativos de la violencia en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua
- PYES, Craig, 1983: Una guerra sucia en nombre de la libertad, *Albuquerque Journal*, en: ____, 1994: Los escuadrones de la muerte en El Salvador. <http://www.ues.flakepress.com/wp-content/uploads/2011/04/Los-escuadrones-de-la-muerte-en-El-Salvador.pdf>
- REDSAL, 2007: Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, Edición 2007, Buenos Aires
- REDSAL, 2014: Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, Edición 2014, Buenos Aires
- REGIONAL TEAM FOR HUMAN RIGHTS AND CONFLICT Monitoring an Analysis in Central America, 2013: Human Rights and Conflict in Central America, 2012-2013, Report, San Salvador: CENIDH, CONADEHUPA, FESPAD, FPV, GAM, ILCO
- ROBLES MONTOYA, Jaime, 2002: El poder oculto, Guatemala: Fundación Myrna Mack
- ROSADA-GRANADOS, Héctor, 2011 Soldados en el poder: Proyecto militar en Guatemala (1944 – 1990), Guatemala
- RUHL, J. Mark, 1998: Honduras: Militarism and Democratization in Troubled Waters, Dickinson College
- SAAVEDRA, Boris, 2014: La Privatización de la Seguridad en Centroamérica: El Caso de El Salvador, UNED
- SÁENZ DE TEJADA, Ricardo, 2007: Democracias de posguerra en Centroamérica: Política, pobreza y desigualdad en Nicaragua, El Salvador y Guatemala (1979 – 2005), México DF., FLACSO.
- SÁENZ DE TEJADA, Ricardo, 2014: Mapeo del arreglo político vigente en Guatemala, CONGCOOP, Guatemala
- SALOMÓN, Leticia, 1996: El proceso democrático y la restitución del poder civil en Honduras
- SALOMÓN, Leticia, 2007: La condición y control civil de la defensa: un reto democrático; en: REDSAL, 2007: Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, Edición 2007, Buenos Aires
- SALOMÓN, Leticia, 2012: Las fuerzas armadas hondureñas: entre la defensa externa y la seguridad externa; Tomado de: REDSAL, 2012: Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, Edición 2012, Buenos Aires
- SANAHUJA PERALES, José Antonio, 1996: La ayuda norteamericana en Centroamérica, 1980 – 1992, Tesis doctoral, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad Complutense.
- SÁNCHEZ DÍEZ, Ángeles, Martínez Piva, Jorge Mario, 2014: Centroamérica: ¿Una nueva relación centro-periferia basada en el control de los activos productivos?, CEPAL
- SANZ MENÉNDEZ, Luis, 2003: Análisis de Redes Sociales: o como representar las estructuras sociales subyacentes. Madrid, AACTE.
- SCHÖNENBERG, Regine, 2013: Roots of Organized Crime in the Amazon; en: Heinrich Böll Stiftung/ Schönenberg Regine (eds.), 2013: Transnational Organized Crime: Analyses of a Global Challenge to Democracy, Bielefeld, transcript Verlag
- SILVA, Héctor, 2014: Un asesinato, una investigación fraudulenta y el posible encubrimiento del ejército, *Insight Crime*, 25 de septiembre de 2014
- SIN AUTOR, 2000: Las transformaciones en las pautas culturales de las élites cafetaleras salvadoreñas, V Congreso Centroamericano de Historia, Universidad de El Salvador, San Salvador, 18-21 de julio del 2000
- SMYTH, Frank, 2005: Militares y antiguos miembros de los escuadrones de la muerte dirigen en Guatemala el narcotráfico con destino a EEUU, 27 de noviembre de 2005
- SOLANO, Luis, 2012: El gobierno “seguro” de Otto Pérez Molina y el PP, *El Observador*, Números 34 y 35, enero a junio de 2012

- SVAMPA, Maristella, 2012: Consenso de los Commodities, Giro Ecoterritorial y Pensamiento crítico en América Latina
- THOME, Joseph R., 1984: Reforma agraria en El Salvador, Wisconsin
- TNI, Transnational Institute, 2012: El nexa entre drogas y violencia en el Triángulo del Norte, Documento de Debate, No. 19, Noviembre de 2012
- TORRES-RIVAS, Edelberto, 1982: La crisis económica centroamericana: una propuesta de análisis histórico-político; en: Alfaro, José Miguel, 2982: Centroamérica: condiciones para su integración San José: FLACSO-Sede Costa Rica
- TORRES-RIVAS, Edelberto, 2010: Las democracias malas en Centroamérica. Para entender lo de Honduras, una introducción a Centroamérica, en: CLACSO, 2010: Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano No 33
- TORRES-RIVAS, Edelberto, 2013: Revoluciones sin cambios revolucionarios, Ensayos sobre la crisis en Centroamérica, Segunda Edición, Guatemala
- UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, 2015: International Narcotics Control Strategy Report, Volume I, Drug and Chemical Control, March 2015
- UNITED STATES SENATE, 1988: Subcommittee on Terrorism, Narcotics and International Operations of the Committee on Foreign Relations; Washington, December 1988
- UNODC, 2012: Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe
- UNODC, 2013: *Global Study on Homicide. Trends, contexts, data*, Viena: United Nations Office on Drugs and Crime.
- VALDEZ, J. Fernando, 2013: Prosperidad ¿en el atasco?, Versión reducida, Seminario Internacional: Los desafíos del desarrollo de Guatemala – URL
- VELA CASTAÑEDA, Manolo, 2007: Guatemala, 1982: El corazón del orden burgués contemporáneo, Foro Internacional, vol. XLVII, núm. 2, abril-junio, 2007, Colegio de México A.C.
- VELA, Manolo, 2002: Informe final de investigación: Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica, PNUD
- VELÁSQUEZ, Álvaro, 2014: Ideología burguesa y democracia. Una aproximación al Movimiento Libertario en Guatemala y sus discursos, Guatemala
- VERONICA MELANDER, 1999: The Hour of God? – Poeple in Guatemala Confronting Political Evangelicalism and Counterinsurgency (1976 – 1990), UPPSALA
- VILAS, Carlos, 1993: Democratización y gobernabilidad en un escenario posrevolucionario: Centroamérica
- WALTER, Knut, 2008: Estados Unidos y El Salvador: la década de 1980, ECA, Volumen 63, Número 713-714, El Salvador
- WARNECKE, Hannes, 2013: Gewaltpraxis zwischen Kultur, Kognition und Ökonomie. Das Beispiel der Jugendbanden in El Salvador; en: Zinecker, Heidrun, 2013: Gewalt und Kognition – Beispiele aus Lateinamerika, Südosteuropa und dem Kaukasus, Working Papers CONTESTED ORDER No. 8, Leipzig
- WAXENECKER, Harald, 2013: Ética Civil. En: Heinrich Böll Stiftung, Picar piedra: iniciativas ciudadanas frente a la violencia, México
- WAXENECKER, Harald, 2014: Redes, poder y violencia, Guatemala, Guatemala: La Otra Cooperativa
- WAXENECKER, Harald, 2015: Poderes regionales y distorsión ilícita de la democracia guatemalteca, Revista ReveLA/Prensa Comunitaria.
- WAXENECKER, Harald/Plaza Pública, 2015: Tito: auge y caída. La historia del capo de un cartel político militar. Ensayo, 21 de septiembre de 2015.
- WOLA, 2007: The captive state: organized crime and human Rights in Latin America, USA.
- ZINECKER, Heidrun, 2008: Violence in a Homeostatic System – the Case of Honduras, PRIF Reports No. 83, Germany



Fotografía: Jessica Orellana

4. El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente

Jeannette Aguilar¹⁰¹

4.1 La reforma militar de 1992 y la redefinición del mandato constitucional de la Fuerza Armada de El Salvador.

En El Salvador, la transición pactada que puso fin a la guerra entre el Gobierno de El Salvador y la entonces guerrilla del FMLN en 1992, estuvo sustentada en la adopción de reformas políticas que buscaban el establecimiento de un nuevo orden social. La piedra angular de los Acuerdos de Paz fue precisamente la desmilitarización de la seguridad interna y el sometimiento de la Fuerza Armada al poder civil, contenida en las reformas del ramo de seguridad y defensa. La médula de la reforma militar fue el replanteamiento de la misión y doctrina de la institución militar. El texto de los Acuerdos estableció con notable claridad la separación de funciones entre defensa y seguridad pública y la redefinición de la misión y naturaleza de la Fuerza Armada, que luego fue recogida en la reforma constitucional de 1993.

La reformulación de la misión, doctrina, régimen institucional y actuación de la Fuerza Armada, estableció los principios de la reforma militar que fue plasmada en el Capítulo 1 de los Acuerdos de Chapultepec. Se le definió como una institución obediente, profesional, apolítica y no deliberante, con carácter instrumental, es decir, no decisorio en el campo político (ONU, 1993). Se estableció que su misión es la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio (Art. 212, Cn.) frente a una amenaza militar externa y que su doctrina se asienta en la distinción de los conceptos de seguridad y defensa nacional. La seguridad interna sería responsabilidad de la nueva Policía Nacional Civil, la cual fue concebida como un cuerpo policial profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista (ONU, 1993). Con ello, quedó establecido que la seguridad pública sería competencia de instituciones civiles y no militares. “La intención de tener un nuevo cuerpo policial partió de la necesidad de desmontar los entonces cuerpos de seguridad, los cuales eran y funcionaban como estructuras de represión y violación de los derechos humanos, pero además constituían una militarización de los espacios de control civil como la seguridad pública” (Aguilar y Amaya, 2001, pg.9).

Estas reformas que tenían como fin romper con la hegemonía militar que había prevalecido por más de medio siglo y supeditar el poder militar al poder civil, fueron recogidas posteriormente por la Constitución y la legislación secundaria, a fin de impedir un eventual reposicionamiento de la FAES en las políticas internas

¹⁰¹ Investigadora en temas de seguridad y reforma policial y directora del Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop), de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), de El Salvador.

y como actor con poder político. El desmedido poder que ostentaban los militares en las instituciones sociales y políticas, los había convertido en un poder fáctico situado por encima de cualquier otro poder fáctico (Samour, 1994). En tal sentido, la desmilitarización de la sociedad salvadoreña y las reformas políticas que la acompañaron, buscaron dar paso al establecimiento de un nuevo régimen político basado en el respeto al Estado de derecho y en el fortalecimiento del poder civil.

Pese a la clara delimitación de funciones y a la redefinición de la misión de la FAES, los Acuerdos de paz y el texto constitucional dejaron abierta una rendija a la participación del ejército en la seguridad, al establecer que “a discreción del Presidente podría disponerse excepcionalmente de la Fuerza Armada si se hubiesen agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública” (Art. 168, inc. 12, Cn.). Se estableció que la participación del ejército en estas tareas sería temporal, mientras se recupere el establecimiento del orden. El Presidente debía además mantener informada a la Asamblea Legislativa sobre la actuación de la FAES, así como enviar un informe sobre la actuación de la entidad armada, una vez se concluyera su participación en tales misiones. Este resquicio legal fue posteriormente el recurso al que apelarían los Gobiernos para respaldar la continúa participación del ejército en la seguridad interna durante la posguerra. El texto constitucional también estableció que “la Fuerza Armada colaborará en las obras de beneficio público que le encomiende el Órgano Ejecutivo y auxiliará a la población en caso de desastre nacional” (Art. 212 Cn.).

Otros Acuerdos importantes planteados en el tema militar y recogidos en el Capítulo 1 del texto de Chapultepec, fueron las reformas al sistema educativo, la depuración y la reducción de la Fuerza Armada en un 50 %, su reorganización, la superación de la impunidad, la supresión de los Cuerpos de Seguridad, los Batallones de Infantería de Reacción Inmediata y de los servicios de inteligencia. Asimismo se proscribieron las estructuras paramilitares y se estableció la suspensión del reclutamiento forzoso.

Estas reformas y los esfuerzos posteriores por blindar la Constitución ante un eventual retorno del poder militar, fueron motivadas por el terrorismo de Estado y la violencia institucional que de forma protagónica ejercieron las fuerzas armadas, los cuerpos de seguridad y las estructuras paramilitares durante el conflicto armado de los ochenta. “En el pasado la Fuerza Armada era una suprainstitución que estaba por encima de las demás instituciones, para decidir sobre una gran variedad de aspectos y con un alto nivel de autonomía respecto de los poderes del Estado” (Córdoba, 1999, pg.8). Tal y como sostiene Costa “*los militares salvadoreños no solo cumplían una función de árbitros del sistema político, sino que en realidad, habían gobernado casi sin interrupción desde la independencia y entre 1932 y 1979*” (1999, pg. 77). Debido a ello, el proceso de recomposición de la FAES resultó fuertemente traumático para el sector militar de la época. La reforma militar “impuesta”, enfrentó una dura resistencia tanto dentro de los estamentos militares como de los sectores conservadores más radicales, que se habían beneficiado de la autonomía y el poder ostentado por los militares hasta el fin de la guerra civil.

Los obstáculos para el cumplimiento efectivo del calendario de los Acuerdos provinieron de las propias autoridades civiles, quienes presionados por la cúpula militar dilataron, distorsionaron y eludieron hasta donde fue posible, su implementación.¹⁰² Si bien algunos Acuerdos cruciales de la reforma militar se ejecutaron (la creación y el despliegue de la nueva Policía Nacional Civil, la reforma del sistema educativo de la FAES, la reducción de efectivos y disolución de los Cuerpos de Seguridad Pública-CUSEP y los batallones de infantería de reacción inmediata)¹⁰³, hubo otros compromisos transcendentales adoptados en la negociación como

102 Véase Ejecución de los Acuerdos de Paz en El Salvador, Recalendarizaciones, Acuerdos complementarios y otros documentos importantes. Naciones Unidas, 1997.

103 Según Gino Costa, la resistencia gubernamental en la mesa de negociación a disolver la Guardia Nacional, la Policía de Hacienda, la Di-

la sustracción de la FAES de las funciones de seguridad pública e inteligencia y la depuración e investigación de oficiales señalados de violaciones a los derechos humanos y la disolución de las organizaciones paramilitares, que no fueron cumplidos a cabalidad.¹⁰⁴ *“Estas resistencias eran la respuesta de poderosos intereses vinculados al statu quo tanto dentro como fuera de la Fuerza Armada, para quienes el éxito de las reformas significaba el fin de sus privilegios y su poder”* (Costa, 1999, pg.133).

Con relativa frecuencia y demasiada ligereza se repite en El Salvador que la institución que más cumplió los Acuerdos de Paz, fue la FAES. Ciertamente, es innegable que en las últimas dos décadas la institución armada ha estado subordinada al poder civil y ha impulsado importantes reformas orientadas a su profesionalización. Sin embargo, con el respaldo de los poderes de turno, la élite militar eludió el cabal cumplimiento de diversos compromisos adquiridos en la reforma militar de 1992, distorsionó y entorpeció el avance y la implementación de algunos acuerdos encaminados a restarle poder, además de asegurarse una notable injerencia en la nueva policía. Desde su fundación, hubo reiterados intentos de militarizar la policía (Costa, 1999; Aguilar y Amaya, 2001; Aguilar, 2012). Al respecto, Costa señala:

“Si bien la Fuerza Armada hizo todo lo que pudo para que la Policía Nacional Civil nunca despegara, también se aseguró una función protagónica en su diseño, conducción y desarrollo. Para asegurar su influencia en el nuevo cuerpo, con la connivencia de las autoridades civiles, buscó colocar en las posiciones claves de las nuevas instituciones a personas de su confianza, quienes habían tenido un papel protagónico en el viejo sistema (...)” (Costa, 1999, pag. 190).

Suele decirse con frecuencia que Alfredo Cristiani y la FAES dieron un respaldo fundamental al cumplimiento de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz. Sin embargo, la reforma militar y la reforma policial pactadas en la negociación, no solo carecieron del respaldo político del Presidente Cristiani, sino que tuvieron que sortear los esfuerzos de su Gobierno y del sector militar para impedir su avance. En los años posteriores, las sucesivas cúpulas militares en alianza con algunos ex militares, estuvieron atentos a reconquistar espacios de control civil como la seguridad pública, alegando la emergencia de nuevas amenazas. En la siguiente sección se aborda lo ocurrido con algunos de los Acuerdos más importantes en materia militar, durante los primeros años del posconflicto, a fin de realizar un balance de su cumplimiento efectivo.

4.1.1 La reducción de la FAES y la supresión de los CUSEP. (Cuerpos de Seguridad Pública)

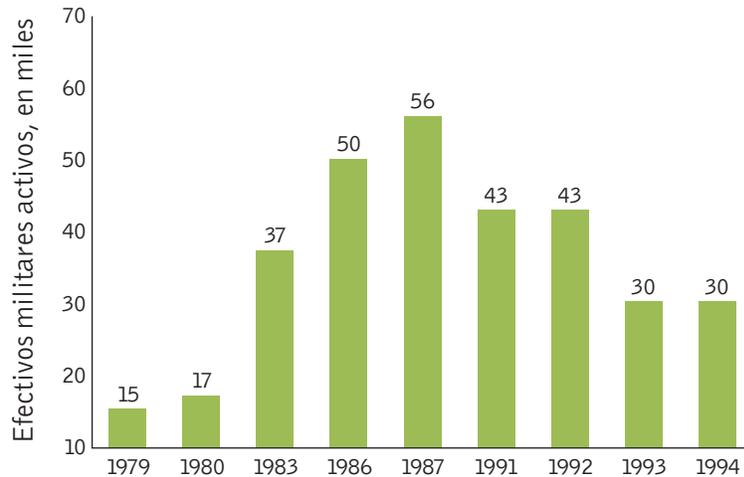
La reducción de la FAES plasmada en los Acuerdos transcendía la dimensión numérica y estaba referida en esencia a la reorganización y readecuación de la institución armada, conforme a su nueva misión en tiempos de paz. Esto incluía una reestructuración orgánica y funcional, la reducción del gasto militar y la reconversión, devolución y supresión de instalaciones que dejarían de ser usadas por la FAES, en virtud de su nueva organización. La supresión de los CUSEP, especialmente de la Policía Nacional (PN), enfrentó severas resistencias de parte del Gobierno de Cristiani, quien apelaba a la situación de inseguridad, para postergar el plazo para su disolución. Las presiones de la Comunidad Internacional, especialmente de ONUSAL como garante del proceso y del Gobierno de Estados Unidos, quien apoyó financieramente la desmovilización de la ex PN, favorecieron finalmente su disolución. Sin embargo, el GOES negoció la transferencia de personal de la PN a la nueva PNC, al igual que lo hizo el FMLN con un porcentaje de sus combatientes.

rección Nacional de Inteligencia (DNI), el Batallón Atlacatl y a depurar la FAES, obstaculizó el avance de las negociaciones y la falta de un Acuerdo en el tema militar imposibilitó que se firmara el cese al fuego, antes de la fecha propuesta.

104 Véase diversos documentos de Naciones Unidas (1997).

De acuerdo a datos de la propia FAES, con la disolución de los tres cuerpos de seguridad, cinco batallones de reacción inmediata, 22 batallones de infantería y de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), entre otras unidades, se redujo en un poco más del 50 % al personal militar y de los CUSEP. El ex Ministro de la Defensa Humberto Corado, informó en 1993 que entre 1 de febrero de 1992 y el 1 de febrero de 1993, los efectivos militares y miembros pasaron de 63 175 a 31 000 (Córdoba, 1999).

Gráfico 1.
Militares activos en la Fuerza Armada Salvadoreña (en miles), 1979-1983



Fuente: Mario Lungo para 1979-1987 (en González Monge, 2013) y Williams y Walter para 1991-1994.

Sin embargo, información del International Institute for Strategic Studies basada en información oficial, citada por Williams y Walter (1997), indicaba que en 1992 los efectivos militares eran 43 700 y los miembros de las fuerzas de seguridad rondaban los 6000 elementos, por lo que muy probablemente la reducción no correspondió al 50 %. Otros como Stanley (en Costa, pg. 217), ponen en duda la existencia en 1993 de 30 mil efectivos, debido a la práctica habitual de los militares de inflar la plantilla militar mediante plazas fantasmas del personal de tropa. Al margen de la confiabilidad de esta información, esta reducción obligó a la institución militar a reorganizarse institucionalmente, lo que dio lugar a la creación de entidades con funciones profesionalizantes como el Colegio de Altos Estudios Estratégicos (CAEE) y otras unidades de apoyo institucional y organismos consultivos y auxiliares como el Comando de Doctrina y Educación Militar (CODEM), que contribuirían al cumplimiento de la nueva misión de la FAES.

El número de efectivos militares activos continuó reduciéndose progresivamente en los años posteriores a la reforma militar. A mediados del dos mil, la fuerza militar rondaba los 7500 efectivos (Ministerio de la Defensa Nacional, 2006), es decir, se habían reducido en cuatro veces respecto a los 31 000 que de acuerdo a información oficial, permanecían activos en 1993. Esta tendencia decreciente se vio revertida en el quinquenio 2009-2014, período en el que el completamiento militar, es decir, la fuerza militar de alta, experimentó un notable y abrupto crecimiento, como se detallará en el siguiente apartado de este artículo.

4.1.2 La proscripción constitucional de los servicios de inteligencia en la FAES

Los Acuerdos establecieron también la supresión y sustracción de los servicios de inteligencia de la FAES. “La Dirección Nacional de Inteligencia sería disuelta y todos los servicios de inteligencia serían confiados

a una nueva entidad denominada Organismo de Inteligencia del Estado (OIE), organismo civil, que estaría subordinado al presidente" (ONU, pg.56). En efecto, la DNI fue disuelta, pero la FAES no renunció a mantener su propio sistema y aparatos de Inteligencia Militar, algo que no ha estado regulado, ni subordinado al control civil. Informes de Naciones Unidas señalaron en 1993, a propósito del establecimiento del grupo Conjunto para la Investigación de Grupos Armados con motivación política, acerca de los peligros de la utilización ilegal de los servicios de inteligencia de las fuerzas de seguridad y la Fuerza Armada (ONU, pg.42). Al respecto, en las recomendaciones planteadas por el Grupo Conjunto, el 28 de julio de 1994 se señalaba:

"(...) se subraya como altamente preocupante la existencia de indicios, sobre la realización de tareas de inteligencia por parte de unidades de la Fuerza Armada, en clara violación del precepto constitucional. Evidentemente, estas actividades, además de estar fuera del ordenamiento jurídico del Estado, conllevan el riesgo de ser utilizadas como forma de control político sobre algunos sectores de la población" (ONU, 1997, pg. 58).

Más recientemente, la existencia de unidades de inteligencia adscritas a la FAES se puso en evidencia durante la administración Funes, en el que la Inteligencia Militar fue integrada a lo que se denominó "Comunidad de Inteligencia", un esfuerzo fallido por hacer converger todos los subsistemas de inteligencia del Estado para prevenir las amenazas a la seguridad.¹⁰⁵ En la actualidad, la Inteligencia militar funciona como un sistema en los diferentes niveles de conducción, con capacidad para recabar información y producir inteligencia, en el nivel estratégico, operativo y táctico. Está supeditada al Ministerio de la Defensa y al Estado Mayor conjunto y funciona bajo la estructura del CODEM (FAES, 2014).

De hecho, fuentes oficiales señalan que durante la gestión de Funes, la inteligencia militar jugó un importante rol en los planes de recuperación del aparato de seguridad, que incluyeron el uso de información sensible para manipular al propio presidente de la República. Según fuentes del ramo de seguridad, en el intento por tomar control total de la seguridad durante la administración de Funes, unidades del ejército irrumpían en el OIE para sacar información, interrogar y amedrentar a su personal. Es decir, el ejército llegó a alterar el normal funcionamiento del OIE (Iudop, 2014). En 2011, con el nombramiento del General Munguía Payés como Ministro de Seguridad, el OIE y otras áreas de inteligencia como el Centro de Inteligencia Policial (CIP) y la inteligencia penitenciaria, pasaron a ser controlados por el Ministro y un grupo de cercanos colaboradores. A su vez, funcionarios de seguridad consultados, señalan la existencia de estructuras paralelas de inteligencia, que han funcionado bajo la dirección del Ministro de la Defensa, desde el pasado quinquenio. La ausencia de legislación nacional que sancione la existencia de estructuras clandestinas y regule el funcionamiento, competencias y marco de actuación de las entidades oficiales responsables de realizar funciones de inteligencia, pone en riesgo la seguridad y estabilidad del Estado.

4.1.3. La desmilitarización de otras instituciones estatales

En el marco del rol preponderante que la FAES jugó en la vida institucional del país durante más de medio siglo, no solo como árbitro sino como actor protagónico de los procesos políticos, el estamento militar no solo tenía asegurado el control del sector seguridad y defensa, ejercía control en el ámbito político, sino que gradualmente fueron ocupando ámbitos claves en la vida nacional. Según Samour (1994, pg. 766), luego de la Proclama de la Fuerza Armada el 25 de enero de 1961, el proceso de militarización de la vida pública, se materializó en la ocupación de numerosos puestos de la administración pública, por parte de militares, tanto dentro del Ejecutivo como en las principales autónomas. Mediante la asignación de militares activos y

¹⁰⁵ La comunidad de inteligencia buscó integrar el trabajo del OIE, la Inteligencia policial, la Inteligencia penitenciaria, adscrita a la Dirección General de Centros Penales (DGCP) y la Inteligencia militar.

de baja en la dirección de diferentes instituciones, la FAES logró tener injerencia en las empresas de comunicaciones, empresas de electricidad, aduanas, puertos, etc.

Los Ministerios de Defensa, Interior, Trabajo y Relaciones Exteriores, Agricultura y Ganadería, las Secretarías Privadas y de información de la Presidencia, fueron algunas de las carteras controladas por el estamento militar durante los setenta. Asimismo, en diferentes momentos tuvieron control de instituciones como la Dirección de Estadísticas y Censos, el Comité de Emergencia nacional, la Dirección General de Transporte Terrestre e injerencia en instituciones como la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), la Comisión Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), el Banco Central de Reserva (BCR) y el Banco de Fomento Agropecuario (BFA), entre otros (Samour, 1994).

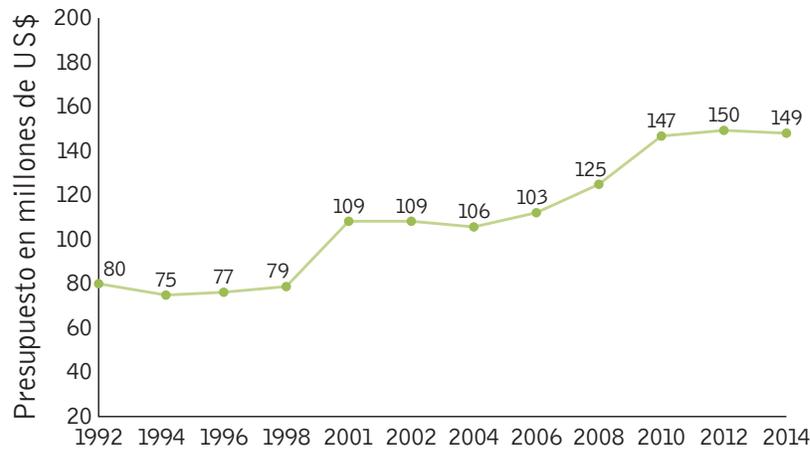
Si bien los Acuerdos no plantearon de forma explícita la desmilitarización de las instituciones estatales, el espíritu de lo pactado en lo relativo al tema militar, estuvo consistentemente orientado al fortalecimiento del poder civil sobre el poder militar. La desmilitarización de muchas de estas instituciones y la designación de civiles en cargos de dirección se realizó hasta la Administración de Calderón Sol, pues el Gobierno de Cristiani presionado por el sector militar se rehusó a hacerlo en los años inmediatos a la firma de los Acuerdos de Paz (Vila, 1996). Dos décadas después, durante el Gobierno de Funes, bajo la dirección del entonces Ministro de Justicia y Seguridad, General David Munguía Payes, se comenzó, como en los viejos tiempos, a replicar de manera solapada, el esquema de tomar control de instituciones claves de la vida nacional como Aduanas y Fronteras, Migración y Extranjería, el Organismo de Inteligencia el Estado y el Aeropuerto Internacional, entre otros. Mediante la designación de cercanos colaboradores del Ministro en los puestos de dirección de diversas entidades públicas y el establecimiento de redes al interior de las mismas, de forma transitoria, la élite militar liderada por Payés recuperó y volvió a ejercer el control de importantes instituciones públicas.¹⁰⁶

4.1.4. La reducción del presupuesto y del gasto militar

En cuanto al gasto militar, el monto efectivo del presupuesto asignado a la institución armada y a sus dependencias, se mantuvo relativamente similar en los primeros años de la posguerra, pese a la significativa reducción del personal militar experimentado en esos años y a la reorganización de la FAES producto de su nueva misión. La reducción del gasto militar planteado en los Acuerdos, no se produjo ni durante los primeros años de la reforma militar, ni en las dos décadas siguientes, debido a la resistencia de la propia FAES. Si bien en 1992 se había convenido que los saldos de partidas presupuestarias de todas las unidades disueltas y los bienes inmuebles del ramo de seguridad existentes hasta diciembre de 1991, debían ser trasladados a la Presidencia de la República, a fin de ponerlos a disposición de las nuevas instituciones como la PNC y la ANSP, la FAES no trasladó esos saldos y se negó a transferir la mayoría de bienes inmuebles, pese a las solicitudes de Naciones Unidas y de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), alegando que serían utilizados por las nuevas unidades creadas. Esto le restó recursos a las nuevas instituciones como la PNC y la ANSP, quienes enfrentaron severos problemas para su despliegue (Costa, 1999). Esto explica en parte, porqué el presupuesto de la Defensa no varió en los años siguientes al fin de la guerra.

¹⁰⁶ Véase Iudop (2014) Informe del estado de la justicia y la seguridad en El Salvador 2009-214. Entre mano dura militar y treguas pandilleras.

Gráfico 2.
Presupuesto anual asignado a la FAES, 1992-2014 (en millones de US\$)*



Fuente: Córdoba para 1992-1998 y Ministerio de Hacienda para 2001 y 2014.

*Para el período 1992 y 1998, el presupuesto total del ramo de Defensa fue convertido al cambio vigente del dólar americano. A partir de 2006 se tomó el presupuesto modificado, debido a las significativas diferencias con respecto al presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa entre 2006 y 2014.

La demora en facilitar las instalaciones, la resistencia y el estado en que fueron entregados algunos locales de la FAES o la ex PN, así como la falta de recursos oficiales para iniciar el funcionamiento de la ANSP y la PNC, fue objeto de estancamiento de los Acuerdos complementarios y evidenció el poco compromiso del Gobierno salvadoreño con el fortalecimiento de las nuevas instituciones claves para garantizar la paz y seguridad del país. Varias de las oficinas de estas instituciones se instalaron en edificios alquilados, que solo pudieron pagarse con el aporte financiero de la Cooperación Intencional. La falta de asignación de inmuebles estatales a la policía, continúa dos décadas después. En la actualidad, la PNC alquila 367 inmuebles para el funcionamiento de sedes policiales y oficinas administrativas (López, 2015),¹⁰⁷ aun cuando se encuentran disponibles una serie de guarniciones militares que están subutilizadas, pero que la FAES se ha negado a entregar.

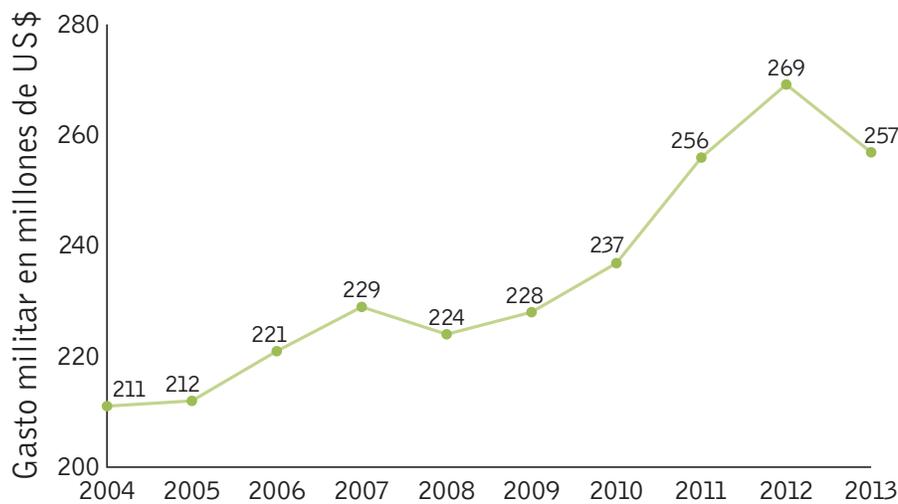
Al respecto, Costa al referirse al compromiso mostrado por el GOES con las nuevas instituciones como la PNC señala “el problema de fondo es que no había entusiasmo con el proyecto en sí, el cual era visto por el Gobierno como un plan del FMLN (...) Ésta fue la tragedia, es decir, que quienes tuvieron la responsabilidad de llevar adelante el proyecto nunca lo hicieron suyo” (1999, pg.169). Este dato ayuda a poner en perspectiva, los obstáculos y el abandono histórico con los que la PNC ha tenido que lidiar desde su fundación.

A partir del 2001, se produjo un progresivo aumento presupuestario a la FAES, aun cuando su plantilla militar se había reducido en una tercera parte, respecto a la existente en 1992. Sin embargo, el incremento más notable de asignación presupuestaria a la FAES durante más de dos décadas de posguerra, se produjo entre 2008-2014, período en el que el presupuesto creció en 24 millones de dólares. Este aumento es consistente con el crecimiento sin precedentes de efectivos militares de alta, ocurrido en el marco de la nueva remilitarización de la seguridad, impulsada durante el Gobierno de Mauricio Funes.

¹⁰⁷ A 23 años de fundada la PNC, sigue funcionando mayoritariamente en edificios alquilados. De acuerdo a información proporcionada por las autoridades, para el pago de inmuebles alquilados, la PNC eroga de su presupuesto anual 4 millones 371 mil dólares.

El creciente aumento presupuestario en los años de la posguerra, ha tenido un impacto significativo en el gasto militar. El alza más significativa del gasto militar se produjo entre 2009 y 2012, período en el que aumentó en 41 millones de dólares (SIPRI, Military Expenditure, diversos años). Esto obedeció al exponencial incremento de efectivos militares de alta en tareas de seguridad y otros ámbitos de acción a partir de 2009. El despliegue de diferentes planes operativos, la creación de nuevos Comandos en áreas en las que tradicionalmente no había tenido participación el ejército, como los centros penales o en el transporte público, así como la instalación de nuevas guarniciones militares en algunas zonas urbanas del país, justificó un aumento en la inversión pública para en el pago de salarios, el mantenimiento de instalaciones castrenses y la adquisición de armas, equipos y vehículos, entre otros. Un mayor detalle de la ampliación de facultades y competencias de la FAES se abordará en la segunda sección de este trabajo.

Gráfico 3.
Gasto militar, 1992-2014 (en millones de US\$)



Fuente: SIPRI Military Expenditure

En una clara violación a la reducción del gasto militar comprometida en los Acuerdos de Paz y al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, que establece el balance razonable de fuerzas militares en la región, El Salvador compró en 2014 a Chile una flota de 10 aviones Cessna A-37 Dragonfly usados, por un monto de \$8.57 millones de dólares (Cajina, 2015). Esta flota de aviones que datan de la guerra de Vietnam y cuyo mantenimiento resulta bastante oneroso, debido a que se trata de modelos muy antiguos, fue objeto de fuertes cuestionamientos a nivel nacional, debido a la falta de argumentos razonables que justifiquen tal inversión. A la vez, estas adquisiciones, junto a una flotilla de aviones de ataque ligeros compradas recientemente por Honduras y el interés manifiesto de Guatemala y Nicaragua por adquirir nuevos medios navales y aéreos, estimula una mini carrera armamentista, aviva viejas tensiones y atenta contra el balance razonable de fuerzas en la región centroamericana.¹⁰⁸

4.1.5. La depuración e investigación de oficiales señalados de violaciones a los derechos humanos

Otro de los temas más espinosos de la negociación y que enfrentó con posterioridad la férrea oposición del

¹⁰⁸ De acuerdo a información oficial del Gobierno de Estados Unidos, entre 2006 y 2012 Centroamérica compró a Estados Unidos US\$ 1.709.316.429 en armas y equipos. Véase Grant U.S. Aid Listed by Programa: 2006-2012, en [justf.org/All Grants Program?year1=2006&year2=2012&finding=All+Programs®ion=Central+America6x126&y=14](http://justf.org/All%20Grants%20Program?year1=2006&year2=2012&finding=All+Programs®ion=Central+America6x126&y=14)

sector militar, fue la depuración e investigación de oficiales que hubiesen sido señalados de graves violaciones a los derechos humanos. Para favorecer la superación de la impunidad, el reconocimiento de la verdad y la reconciliación de la sociedad salvadoreña, se crearon como parte del cumplimiento de los Acuerdos varias instancias de carácter temporal: La Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), que supervisaría el cumplimiento de los Acuerdos; la Comisión Ad Hoc, responsable de la depuración de la FAES, la Comisión de la Verdad, encargada de investigar graves violaciones a los derechos humanos ocurridas a partir de 1980 y posteriormente, el Grupo Conjunto para la Investigación de Grupos Ilegales con Motivación Política.

Para proceder a la depuración de oficiales vinculados a graves violaciones a los derechos humanos se estableció la creación de una Comisión Ad Hoc, conformada por tres civiles, de notable trayectoria. De 2200 oficiales existentes en la FAES en 1992, esta Comisión se enfocó en evaluar solamente el 10 % de los oficiales de más alto rango. Luego de ello, la Comisión presentó recomendaciones de depurar a 106 oficiales, de los cuales 76 deberían ser dados de baja y 26 asignados a otras funciones. Luego de evadir y retrasar el cumplimiento de las recomendaciones durante varios meses, el expresidente Cristiani realizó en enero de 1993 algunos cambios. Sin embargo, de acuerdo al mismo Secretario General de la ONU, estos cambios no se ajustaban totalmente a las recomendaciones y señalaba que en el caso de 15 oficiales, el Gobierno no había cumplido las recomendaciones.¹⁰⁹ No fue hasta mediados de 1993 cuando el Gobierno decidió dar de baja a los oficiales de alto rango señalados por la Comisión Ad Hoc (en Córdoba, 1999), entre los que se encontraban René Emilio Ponce y Juan Orlando Zepeda, quienes fungían respectivamente como Ministro y Viceministro de la Defensa.

Al respecto, el Informe del Secretario General de la ONU del 24 de marzo de 1995 en un balance sobre los aspectos militares señalaba *"la resistencia ofrecida desde dentro de la Fuerza Armada retrasó considerablemente la separación de sus cargos de más de 100 oficiales de alta graduación, como recomendó la Comisión Ad Hoc (...) La reacción aún más fuerte que suscitaron las recomendaciones de la Comisión de la Verdad demostró que las fuerzas armadas seguían teniendo un poder considerable"* (ONU, 1997, pg. 120).

Varios de los oficiales que la Comisión Ad Hoc recomendó que fuesen separados de la FAES, fueron mencionados también en el Informe de la Comisión de la Verdad, por su responsabilidad en graves violaciones a los derechos humanos como la masacre de la UCA (ONU, s.f.). Los informes derivados de la Comisión Ad Hoc, del Grupo Conjunto y el Informe de la Comisión de la Verdad, produjeron un cisma en la cúpula militar y fuertes reacciones de grupos conservadores, especialmente respecto a éste último. Los miembros de la Comisión de la Verdad fueron objeto de descalificaciones y se les acusó de buscar desprestigiar a la Fuerza Armada y estar del lado del FMLN. De acuerdo al Informe de la Comisión de la Verdad, de casi 22 mil denuncias recibidas, alrededor del 85 % fueron atribuidas por las víctimas a agentes del Estado, grupos paramilitares y a escuadrones de la muerte. Sus recomendaciones estuvieron basadas en el análisis de 32 casos que ilustraron los patrones de violencia que ejercieron tanto agentes del Estado y sus colaboradores, como miembros de la ex guerrilla del FMLN (ONU, s.f.).

Todas las recomendaciones de la Comisión de la Verdad eran vinculantes, es decir, de obligatorio cumplimiento para las partes firmantes de los Acuerdos. Sin embargo, gran parte de las recomendaciones fueron incumplidas o cumplidas a medias, pese a las presiones de ONUSAL y del mismo Secretario General de las Naciones Unidas. La necesidad de reformas al sistema de justicia para juzgar los hechos investigados por la Comisión, la inhabilitación de personas implicadas en los hechos analizados en el Informe por al menos 10 años, la adopción

¹⁰⁹ Carta de fecha 7 de enero de 1993 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad de la ONU, por el Secretario General. Naciones Unidas, 13 de enero de 1993, distribución general, S/25078, citada en Ejecución de los Acuerdos de Paz en El Salvador. Recalendarización, Acuerdos complementarios y otros documentos importantes, Naciones Unidas, enero de 1997.

de medidas de reparación moral y material a las víctimas que favorecieran la reconciliación, entre otras, fueron algunas de las recomendaciones desatendidas e incluso, descalificadas por el Estado salvadoreño.

Contrario a ello, se tomaron medidas en flagrante violación a las recomendaciones. Cinco días después de publicarse el Informe de la Comisión de la Verdad, sin el consenso de COPAZ y de forma inconsulta, la Asamblea aprobó la Ley de Amnistía, como recurso para garantizar la impunidad de todos aquellos involucrados en casos de graves violaciones a los derechos humanos cometidos antes del 1 de enero de 1992. El GOES además dio señales muy preocupantes de favorecer la impunidad de los militares señalados en el Informe. Contraviniendo las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, que sugería la inhabilitación para ocupar cargos públicos de personas involucradas en graves violaciones a los derechos humanos, porque no se consideraba saludable su participación en el manejo de asuntos del Estado, Cristiani nombró al General Ponce, inmediatamente luego de haber sido dado de baja en el ejército, en la junta directiva de ANTEL (Williams y Walter, 1997).

A la vez, durante las primeras convocatorias de la ANSP, miembros de la FAES y de los cuerpos de seguridad hicieron reiterados intentos por infiltrar la nueva policía. Mediante diferentes mecanismos y contraviniendo los Acuerdos, el Gobierno incorporó de forma irregular a varios oficiales y miembros de los ex cuerpos de seguridad a la ANSP. Uno de los casos más ilustrativos de los esfuerzos por controlar la nueva policía, fue el ingreso irregular a la PNC de miembros de la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos (CIDH) y la Unidad Ejecutiva Antinarcótica (UEA), luego de realizar un curso de solo cinco días.¹¹⁰ Se documentaron además, casos de aspirantes rechazados por la ANSP que el ex Viceministro Hugo Barrera incorporó ilegalmente a la PNC en calidad de asesores (Costa, 1999).¹¹¹

El repaso hecho respecto al cumplimiento de los Acuerdos de Paz relativos a la reforma militar de 1992 y los acontecimientos que lo rodearon, apunta a señalar no solo graves incumplimientos, sino los esfuerzos institucionales de los Gobiernos de Cristiani y Calderón Sol para eludir y obstaculizar el avance de muchos de los compromisos adoptados en materia de la reforma militar y policial. Probablemente, ello obedeció a las presiones del estamento militar que se resistían a abandonar su posición hegemónica y a renunciar a los privilegios que ella les redituaba. Sin embargo, la falta de seguimiento de estos Acuerdos posterior al retiro de Naciones Unidas, el escaso compromiso de los Gobiernos de la posguerra con la profesionalización de la Fuerza Armada y la inexistencia de mecanismos de control y fiscalización civil de la institución castrense, han impedido avanzar hacia un mayor fortalecimiento institucional de la Fuerza Armada. La consolidación de la reforma militar en su sentido más global y la democratización de la institución armada, solo pudo haber ocurrido si la FAES hubiese asumido mayor responsabilidad en los procesos de construcción de la paz, como el reconocimiento de la verdad, la búsqueda de la justicia y la reparación de las víctimas. Veinte y cinco años después de firmada la Paz, la institución armada no ha pedido perdón a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos cometidas, ni mucho menos ha emprendido acciones para su reparación moral y material.¹¹² Contrario a ello, las sucesivas cúpulas militares se han negado a abrir sus archivos y a colaborar con la investigación de muchos casos, incluyendo la desaparición de niños y niñas durante el conflicto armado; se han rehusado a retirar de guarniciones militares, los nombres de oficiales responsables de masacres como la del Mozote, a quienes siguen exaltando y homenajear como héroes, en contra de lo recomendado

110 Véase Informe sobre las irregularidades de la PNC y el funcionamiento de la ANSP presentado por ONUSAL el 15 de julio de 1994 en cumplimiento del Acuerdo Complementario del 19 de mayo de 1994

111 Informe de evaluación sobre el sector seguridad pública presentado por ONUSAL, el 28 de septiembre de 1995 a solicitud del presidente de la República.

112 Con la llegada de Gobiernos de izquierda a la presidencia, tanto Mauricio Funes como Salvador Sánchez Cerén han pedido perdón públicamente a las víctimas de graves abusos y violaciones a los derechos humanos cometidos por el Estado durante los ochenta. Esto no ha ocurrido con ninguno de los Ministros de la Defensa.

por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su sentencia del 25 de octubre de 2012, sobre la Masacre del Mozote y lugares aledaños.

El poder y la influencia política ostentado por los militares del pasado y del presente, han quedado evidenciados en emblemáticos hechos recientes. En 2011, ante un pedido de extradición de una Corte Española de un grupo de exmilitares señalados como responsables de la masacre de la UCA, el Ministro de la Defensa, General Munguía Payés, con el respaldo del Presidente Funes interfirió en la orden de captura de los militares girada por Interpol, al resguardar a los militares en un cuartel militar, a fin de que evadieran la justicia. Todos estos hechos muestran que no ha habido tal democratización de la institución armada. En la actualidad, aunque no tienen un rol preponderante en el sistema político como en el pasado reciente, siguen siendo un grupo con importante influencia en sectores de poder.

4.2. El retorno del militarismo. Nuevos actores, viejas prácticas.

Esta sección está dedicada a exponer la participación militar en la seguridad interna desde 1992 hasta el 2014, en una línea de tiempo que ilustra los diferentes roles asignados a los militares en la seguridad interior, desde el mismo año en que se firmó la paz. Con mayor amplitud se expone el período de 2009-2014, en el que se otorgó a los militares una mayor autonomía funcional y se produjo su inesperado retorno al control de la seguridad. Todo ello favoreció un proceso de remilitarización de la seguridad pública y de áreas de acción de la vida pública que fueron claves para el reposicionamiento político del estamento militar.

4.2.1 La militarización por decreto de la seguridad: lo excepcional se volvió permanente.

El recurso del uso excepcional de la FAES en tareas de apoyo a la seguridad que estableció la Constitución, fue la argucia legal utilizada por los sucesivos Gobiernos de la posguerra, para justificar el involucramiento del ejército en la seguridad interna. La superposición de funciones entre la policía y el ejército que ha tenido lugar durante la posguerra, data del mismo año de la firma de los Acuerdos Paz. El presidente Cristiani desplegó a la Fuerza Armada en tareas de seguridad el 16 de diciembre de 1992, es decir, un día después de la desmovilización del FMLN (Costa, 1999). Si bien este primer despliegue militar para dar seguridad a las zonas de producción cafetalera denominado Grano de Oro, tuvo una breve duración, con ello se inició un proceso continuo de participación de las fuerzas armadas en la seguridad pública, que no ha sido revertido hasta hoy día.

Esto obedeció en parte, a que la Fuerza Armada necesitaba evidenciar que seguía teniendo influencia política, en un momento en el que enfrentaba una crisis de identidad y pérdida de poder, al habersele sustraído su principal misión. Todo ello en un contexto en el que el Gobierno veía con desconfianza a la nueva Policía Nacional Civil y se resistía a dismantlar el viejo sistema de seguridad. Según Stanley (en Costa, 1999, pg.217), esto se debía a que el control hegemónico que los militares habían mantenido de la seguridad, les permitió manipular las percepciones de amenazas al orden y hacerse imprescindibles para el poder político, por lo que *“al ver reducida su capacidad de manipulación, por la pérdida de control sobre la seguridad interna, los militares perdieron el instrumento fundamental que habían tenido para hacerse necesarios”*.

En contra de lo planteado por la Constitución, amparados en diferentes decretos ejecutivos, todos los Gobiernos del posconflicto convirtieron lo excepcional en permanente. Los patrullajes preventivos y los planes de intervención policial en los que ha participado en ejército, así como los decretos ejecutivos que los autorizaban, no estuvieron justificados en virtud de las condiciones de excepcionalidad establecidas por la Constitución. Las medidas dispuestas fueron implementadas, sin que el orden fuera quebrantado, ni los medios

ordinarios hubiesen sido agotados. En la gran mayoría de los despliegues, la Asamblea Legislativa no recibió un informe detallando sobre la actuación de la FAES, como lo establece el Art. 168 de la Constitución.

La Fuerza Armada ha participado de forma casi ininterrumpida en tareas de seguridad, a lo largo de los últimos 24 años. Al elaborar una línea de tiempo que sitúa el rol militar en la seguridad interna a partir de 1992, en función del alcance de las competencias asignadas, podemos ubicar tres momentos: el período de 1992-2002, en su rol como patrulleros de apoyo; el período de 2003-2006 en el que se les otorgan algunas competencias policiales en los planes de intervención anti pandillas, durante los Planes Mano Dura y Súper Mano Dura y, el período 2010-2014 en el que tiene lugar el retorno inesperado de los militares en la conducción de la seguridad, rol que favoreció la injerencia de la élite militar en las decisiones políticas.

4.2.2 Período 1992-2002: los militares como “patrulleros de apoyo”

Luego de iniciado el Plan Grano de Oro a finales en 1992, desplegado para darle seguridad a las fincas de café, en julio de 1993 se puso en marcha el Plan Vigilante, orientado al patrullaje de zonas rurales y carreteras (Costa, 1999). Este plan estuvo conformado por patrullas militares, sin el acompañamiento de la PNC.

El tercer despliegue de la Fuerza Armada en patrullajes preventivos se produjo en febrero de 1995, en el denominado Plan Guardianes, para el que se dispuso de 6000 efectivos. Esta modalidad de patrullajes de fuerzas combinadas del ejército y la policía, bajo la supervisión de la PNC se ha mantenido a lo largo del tiempo, bajo el nombre de Grupos de Tarea Conjunta (GTC), respaldados en continuos decretos ejecutivos.

Para algunos, estos planes representaron la constatación de que el Gobierno no solo tenía poco interés por aportar al desarrollo de las nuevas instituciones de seguridad, sino que estaba dispuesto a boicotearlas. El FMLN interpretó estas acciones como una provocación e incluso durante el despliegue de Grano de Oro, suspendió su desmovilización. En 2009, el Plan Guardianes fue sustituido por los llamados Grupos de Apoyo a la Comunidad.

Los continuos despliegues en tareas del orden público, mostraron que la FAES seguía siendo un actor con suficiente poder para presionar a las voluntades políticas. A su vez, la consecuente falta de atención y fiscalización de las políticas de Defensa por parte de los Gobierno civiles de la posguerra, favoreció esta discrecionalidad, en un contexto de criminalidad, en el que la demanda de seguridad se estaba convirtiendo en un asunto de primer orden. Los poderes civiles, ni ejecutivos, ni legislativos, no definieron con claridad los objetivos, alcances y límites de las competencias de las fuerzas armadas en tiempo de paz, ni supervisaron de cerca el desarrollo de la institución armada durante estos años. Todo esto favoreció su reiterada participación en el mantenimiento del orden y la seguridad interna, haciendo en la práctica permanente, lo que la Constitución establece como excepcional y temporal.

4.2.3 Período 2003-2006. Participación de militares en las acciones de intervención policial.

En el marco de las campañas de Mano Dura contra las pandillas, que iniciaron a finales de la Administración del expresidente Francisco Flores y continuaron formalmente hasta 2006, durante el Gobierno de Antonio Saca, se recurrió al ejército para apoyar los planes de persecución policial. En este contexto, los militares dejaron de ser patrulleros de apoyo a la PNC, para participar directamente en operativos de captura y desarticulación de pandillas.

Durante la primera etapa del Plan Mano dura, iniciada en julio de 2003, los operativos se focalizaron en 39 municipios urbanos considerados de fuerte presencia pandillera. Para ello, la Asamblea Legislativa aprobó de forma expedita la primera Ley Antimaras, que tuvo una duración de 180 días. Bajo esta ley, que fue pos-

teriormente declarada inconstitucional por la Corte Suprema de justicia, se amparó la detención arbitraria de miles de jóvenes bajo la sospecha de ser pandilleros.

Estos operativos fueron ejecutados de forma conjunta entre la policía y el ejército por los llamados Grupos de Tarea Antipandillas (GTA). En esta primera etapa, se conformaron 39 GTA que tenían como misión la identificación y captura de pandilleros, registros, allanamientos de viviendas y patrullajes en zonas de fuerte presencia pandillera (Aguilar y Miranda, 2006). Mediante un Decreto Ejecutivo, se autorizó por seis meses el uso de la Fuerza Armada en estas tareas. La participación de la FAES en esta medida populista-punitiva ofreció el espacio para la ampliación de facultades y competencias en la persecución del delito, que hasta entonces había sido facultad exclusiva de la policía como los allanamientos de viviendas y la participación en operativos de búsqueda y captura de sospechosos.

El Plan Súper Mano Dura impulsado durante el Gobierno de Saca inició en septiembre de 2004, con el despliegue de 333 Grupos de Tarea Antipandillas, en todo el territorio nacional. Para ello, se asignaron ingentes recursos, lo que sin duda favoreció a la FAES. Entre 2002 y 2008 el presupuesto asignado al ramo de Defensa pasó de 106 a 125 millones de dólares. A la vez, la FAES se reposicionó de nuevo en la opinión pública como actor visible para garantizar el orden interno, en la lucha de lo que en aquel momento se definió mediáticamente, como la principal amenaza a la seguridad.

Durante este período, se realizaron miles de capturas arbitrarias e ilegales, lo que originó que los jueces liberaran a muchos jóvenes detenidos por falta de pruebas. A su vez, se cometieron graves abusos y violaciones a los derechos humanos, muchos de los cuales fueron documentados por organizaciones de la sociedad civil. La PNC sufrió un mayor proceso de desnaturalización y descomposición interna. Las prácticas de abusos y excesos a las que recurrieron en ese período, se instalaron y naturalizaron en la subcultura policial, de forma tal que aunque formalmente el Plan Súper Mano Dura concluyó, éstas acciones continuaron aplicándose a los jóvenes pobres y marginados.

A la vez, estos planes favorecieron el fortalecimiento de las pandillas y su mutación y corporativización, lo que facilitó su tránsito a redes de delincuencia organizada.¹¹³ La escalada de violencia que se ha generado en torno a las pandillas y las complejas modalidades de violencia que emergieron en la última década como resultado de los procesos de criminalización potenciados durante las campañas de mano dura, no tiene precedente en la historia de la posguerra.

4.2.4. Período 2010-2014: La vuelta inesperada al control de la seguridad. Militares disfrazados de policías.

Fue en el quinquenio 2009-2014 el período en el que se produjeron los mayores retrocesos y violaciones a la reforma militar y la reforma policial pactadas en 1992. Dos décadas después de los Acuerdos de Paz, en el marco de una segunda transición política, producida esta vez por la alternancia del Ejecutivo y bajo el primer Gobierno de izquierda, la FAES, al mando del General Munguía Payés recuperó transitoriamente el control total de la seguridad y permeó áreas claves de la vida nacional, con el respaldo del Presidente de la República.

Durante este período, la FAES representada en la figura del Ministro de la Defensa, recobró un importante protagonismo en la vida social y política del país. El Ministro se convirtió paulatinamente en un hombre de mucha influencia en el Presidente, quien le otorgó progresivamente amplios márgenes de autonomía funcional,

113 Véase Aguilar y Miranda (2006).

lo que le permitió ejercer una importante y peligrosa injerencia en las decisiones concernientes a la seguridad pública, al tiempo que se fue marginando a las autoridades formalmente responsables del ramo de la seguridad.

Esta posición ventajosa del Ministro Payés, en un delicado contexto de conflictos entre el Presidente y el partido que lo llevó al poder, fue aprovechada hábilmente por el sector militar para producir la vuelta inesperada: retomar el control de la seguridad, lo que le permitió obtener un amplio poder y posicionarse como imprescindible para la estabilidad del país. Munguía Payés, que en ese momento fungía como Ministro de la Defensa y el General Francisco Salinas, quien hasta el día de su nombramiento se había desempeñado como Viceministro de la Defensa, fueron nombrados Ministro de Seguridad y Director de la PNC respectivamente. Con su nombramiento como Ministro de Justicia y Seguridad Pública, Payés se convirtió en el hombre fuerte de la seguridad y posteriormente en un súper Ministro, al lograr ejercer control de las carteras de defensa, seguridad y otras áreas estratégicas para la vida nacional como la seguridad del Aeropuerto Internacional, Migración y Extranjería, Aduanas, entre otros.

En el marco de una arriesgada campaña basada en la promesa de reducir la criminalidad, que tenía entre otros propósitos, la habilitación política de la elite militar de turno, los militares retomaron espacios de control civil como la seguridad y la Inteligencia del Estado, pasando por encima de los marcos institucionales establecidos. Aunque este proceso se truncó, debido a una sentencia de inconstitucionalidad de la Sala de lo Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia que declaró ilegal los nombramientos del General Munguía y el General Salinas y, al escándalo de la negociación entablada entre el Gobierno y las pandillas, la élite militar de turno demostró su habilidad para recuperar en corto tiempo, una importante cuota de poder político e institucional, en alianza con otros sectores de poder.

En la siguiente sección, se exponen los pormenores del despliegue militar en tareas de seguridad a partir de 2009, así como la progresiva ampliación de facultades y competencias asignadas a la Fuerza Armada tanto en el ámbito de la seguridad interna, como en otras áreas de la administración pública.

4.2.4.1 La policialización de los militares

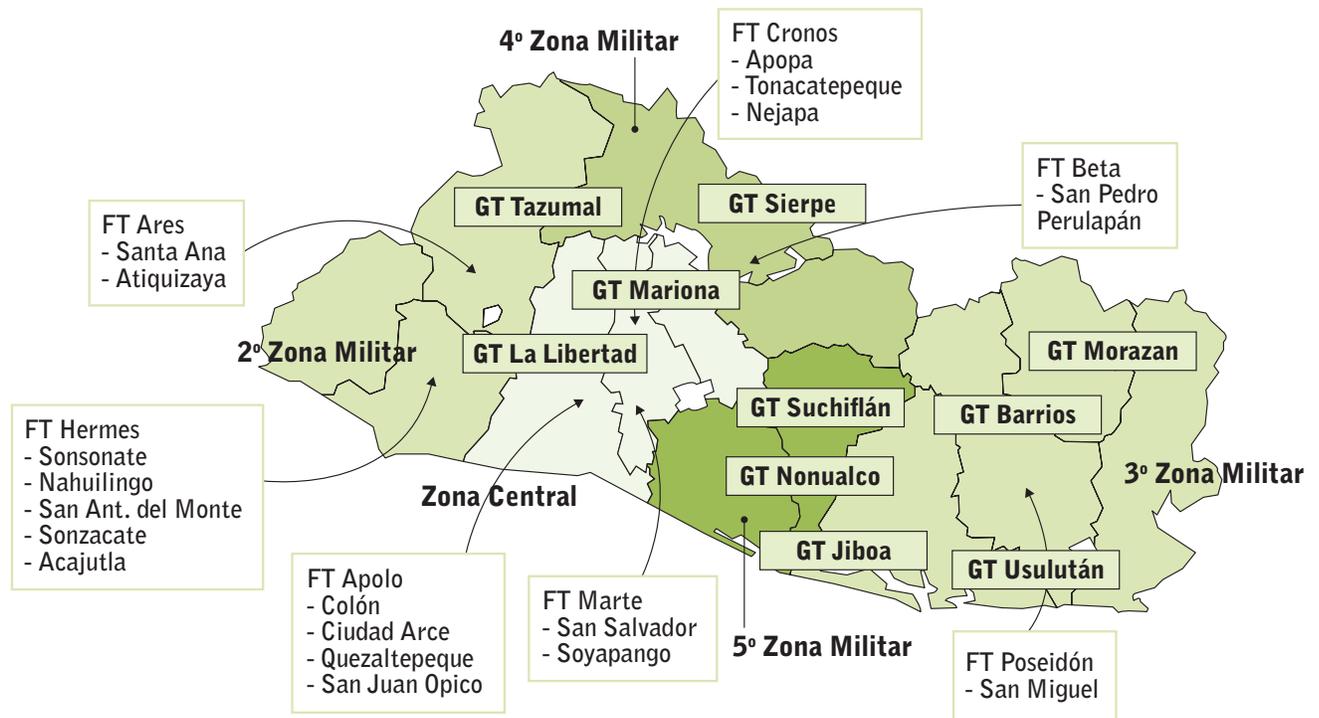
Entre octubre de 2009 y marzo de 2014, se emitieron siete decretos ejecutivos y un decreto legislativo que autorizaban la participación de efectivos militares en diferentes tareas y funciones relacionadas con la seguridad pública. Esta militarización por "decreto", que dio lugar a un aumento sin precedentes de militares en la seguridad y a una ampliación de las competencias de la FAES en este ámbito, fue justificada en un contexto de incremento delincencial, bajo el argumento de que la policía estaba sobrepasada en sus capacidades. Varios de estos decretos fueron prorrogados, a fin de asegurar la prolongación de la presencia militar en diferentes ámbitos de acción de la seguridad pública.

Entre 2008 y finales de 2009, el número de soldados en la seguridad pública, se triplicó, al pasar de 1975 a 6500. Estos efectivos fueron asignados a los 19 municipios considerados más violentos del país. El crecimiento progresivo de militares en la seguridad pública continuó, con el agravante que además de la participación habitual de efectivos en los llamados Grupos de Tarea, se aprobó el despliegue de patrullas esencialmente militares denominadas Fuerzas de Tareas, que operarían sin supeditación a la PNC. En noviembre de 2009, mediante el Decreto Ejecutivo No. 70, el Presidente autorizó la puesta en marcha de estos Comandos militares, a quienes se les concedió facultades para establecer controles y registros en carreteras y registros y detención de personas en flagrancia, que debían ser puestas a disposición de la PNC. Con ello, la supeditación operativa de los militares al mando civil en los patrullajes conjuntos que se había mantenido desde 1995, se rompió en un contexto de mayor autonomía funcional de las milicias.

Estas Fuerzas de Tarea, fueron distribuidas en municipios considerados de mayor incidencia delincencial. Si bien estas patrullas fueron aprobadas como medidas transitorias, se han mantenido operando hasta la

actualidad, mediante diferentes prórrogas. De acuerdo a información proporcionado por la FAES a la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (REDSAL), entre 2010 y 2014, estos comandos han ejercido funciones de patrullajes, aprehensiones, decomisos de droga, controles vehiculares, registros de personas, registros vehiculares, decomisos de armas y de recepción de denuncias, entre otras tareas. La siguiente figura muestra la distribución de las Fuerzas de Tarea y los Grupos de Tarea que se desplegaron a nivel nacional.

Figura 1.
Despliegue territorial de los Grupos y Fuerzas de Tarea en la seguridad pública



Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional

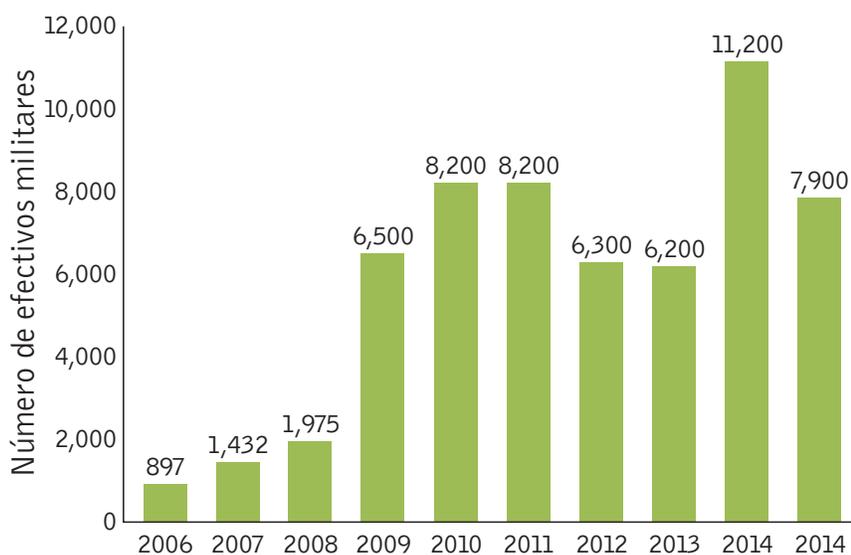
En la práctica, éste fue el inicio de la policialización de los militares, es decir, la asignación de diversas funciones inherentes y exclusivas de la labor policial, a personal militar que carece de la formación y las competencias necesarias para ejercer funciones de seguridad pública. Constituyó además una clara burla a la Constitución y una violación a la propia legislación, doctrina e institucionalidad de la institución armada. Según la Ley Orgánica de la Fuerza Armada, en tiempo de paz "La Fuerza Armada coadyuvará al desarrollo y promoción de los objetivos de la defensa nacional y, excepcionalmente el mantenimiento de la paz interna. Organizará, equipará e instruirá unidades en situación activa y de reserva, capacitándolas para cumplir la misión en tiempo de guerra" (Art. 2, LOFAES).

Con el Decreto Ejecutivo No. 70 se inició también la intervención militar en el sistema penitenciario, al poner bajo la tutela de 1500 militares la seguridad perimetral de 11 centros penales, con presencia de pandillas. Mediante posteriores decretos, se le otorgó también a la FAES el control de la seguridad interna de las penitenciarias, lo que los facultó para el registro y control de ingresos y egresos de las visitas. Posterior-

mente, la presencia militar se amplió a 18 cárceles y a tres centros de internamiento de menores. Si bien, no se autorizó el contacto de personal militar con los internos, los abusos y ultrajes cometidos por algunos militares contra las visitas durante los controles de ingresos, especialmente contra mujeres, dio origen a una serie de denuncias en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Amaya, 2012).

En 2011, se autorizó además el despliegue de 1000 efectivos en 62 puntos fronterizos no habilitados, con el propósito de perseguir el contrabando, el trasiego de drogas, armas, ganado, vehículos robados y tráfico de personas (RESDAL, 2012). A la vez, se asignaron militares a planes de seguridad en el perímetro de escuelas y al interior del transporte colectivo. La participación de la FAES en planes de seguridad en autobuses, no fue avalado por ningún decreto ejecutivo, con el agravante que los efectivos militares asignados eran miembros del Comando Especial Antiterrorista, que operaban como agentes encubiertos (Iudop, 2014). La tendencia incremental de milicias asignadas a funciones de seguridad, se mantuvo hasta finales de 2011, en virtud de la asignación de diversas competencias al Ministerio de la Defensa. En 2012 se produjo una reducción de efectivos asignados a tareas de seguridad, que según algunos obedeció al acuerdo de retirar personal militar de los controles internos de las cárceles, en el contexto de la negociación entre el Gobierno de Funes y las pandillas. Un nuevo incremento de 5000 soldados más, se produjo en el último trimestre de la gestión Funes, mediante un decreto que autorizaba su permanencia dos días después de la toma de posesión del Presidente Sánchez Cerén. Esto fue interpretado por algunos, como un mecanismo para asegurar un refuerzo presupuestario adicional a la FAES, antes de la salida de Funes.

Gráfico 4.
Efectivos militares asignados a la seguridad pública, 2006-2014¹¹⁴



Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional

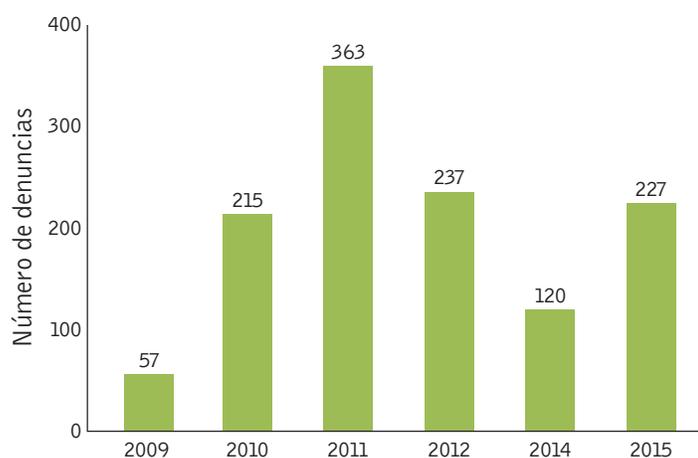
¹¹⁴ El primer dato correspondiente a 2014, está referido al número de efectivos militares autorizados mediante un decreto ejecutivo hasta el 3 de junio de 2014; posteriormente se emitió un nuevo decreto que autorizó la asignación de 7900 elementos.

La demanda sin precedentes de militares asignados a la seguridad pública y a otros ámbitos de acción del Estado, que se produjo en este período, justificó la creación de Comandos militares y Planes de Intervención territorial autónomos en seguridad pública, así como la formulación de su propio plan estratégico de seguridad denominado “Plan de Campaña Nuevo Amanecer”. La participación de militares en los planes de apoyo a la seguridad, pasaron de ser actividades marginales de la FAES, a constituirse en roles ordinarios y estratégicos (Iudop, 2014). Para responder a las demandas de estas nuevas atribuciones, entre 2009 y 2014 la Fuerza Armada tuvo que recurrir a 3000 reservistas, dado que no contaba con un contingente de fuerza militar lo suficientemente grande, en virtud de la reducción progresiva que había experimentado desde 1992.

Por tanto, este período constituyó la oportunidad de oro para revertir tanto la reducción de sus efectivos como de su presupuesto. De acuerdo a datos de la FAES, entre 2009 y 2014, los militares de alta pasaron de 8682 a 24 799, es decir, en solo un quinquenio, el completamiento militar estuvo cerca de triplicarse, revirtiéndose con ello, la progresiva reducción experimentada dos décadas atrás. Este número es similar a la plantilla policial actual, que ronda los 23 000 policías, lo que ha llegado a producir una peligrosa equiparación de la fuerza militar y la fuerza policial. En correspondencia con éste incremento, se ha justificado un importante aumento del presupuesto y gasto militar. Entre 2009 y 2013, el presupuesto asignado al ramo de la Defensa pasó de 135 a 153 millones de dólares, en un contexto de serios problemas de déficit en las finanzas del Estado.

A la vez, el involucramiento de militares en la seguridad, los hace más proclives a incurrir en excesos y arbitrariedades contra la población, pues asumen funciones para las cuales carecen de la formación, la doctrina y las competencias requeridas. La policialización de los militares produce en el mediano plazo una progresiva erosión de su imagen y credibilidad pública. De hecho, con el aumento de la presencia militar en los territorios, se incrementaron las denuncias contra efectivos del ejército por violaciones a los derechos humanos. Según la PDDH, solamente entre 2009 y 2011, las denuncias contra miembros de la Fuerza Armada por diversas violaciones como malos tratos, abusos, detenciones arbitrarias, e incluso ejecuciones sumarias y desaparición forzada, aumentaron en un 537 %. Si bien hubo una reducción de denuncias en 2014, la cual probablemente obedeció al retiro de personal de tropa de diferentes roles durante el inicio de la administración Sánchez Cerén, al cierre de 2015 las denuncias han vuelto a mostrar una tendencia incremental.

Gráfico 5.
Denuncias de violaciones a los derechos humanos contra miembros de la FAES, 2009-2015



Fuente, PDDH

Además de los procesos de desprofesionalización que ocurren cuando se atribuyen a las Fuerzas Armadas funciones para las cuales no está preparada, su involucramiento en la lucha antidelinquencial, la somete a una elevada exposición pública y al desgaste que se deriva de la frustrada expectativa ciudadana de encontrar soluciones rápidas al fenómeno criminal.

Tabla 1.
Participación de la FAES en diferentes Planes de seguridad, 1992-2015

Año	Plan	Misión y modalidad	Zonas
1992- 1993	Plan grano de Oro	Patrullas militares para protección de cosechas de café	Zonas de producción cafetalera del interior del país
1993	Plan vigilante	Patrullas militares para prevenir accionar delincuencia	Carreteras y zonas rurales
1995	Plan guardián	Apoyo a patrullajes PNC (GTC)	Zonas rurales
2003	Plan mano dura	Grupos combinados de Tarea Antipandillas (GTA)	AMSS
2004	Súper mano dura	Grupos combinados de Tarea Antipandillas (GTA)	Todo el territorio nacional
2009-2014	Plan de operaciones Zeus	Fuerzas de Tarea (patrullas militares)	8 departamentos
2009-2014	Plan de prevención y apoyo a la comunidad	Grupos conjuntos de apoyo a la comunidad (GCAC).	Zonas rurales y municipios de mayor incidencia delincuencia
2010-2014	Plan de operaciones San Carlos	Apoyo a seguridad de centros penales	18 centros penales y 3 centros de rehabilitación de menores
2011-2014	Plan de operaciones Sumpul	Combate del contrabando, trasiego de armas, drogas, vehículos robados y tráfico de personas	62 puntos ciegos fronterizos no habilitados
2011	Plan Barrios	Seguridad en autobuses y puntos de control vehicular	Área Metropolitana de San Salvador
2012	Plan de seguridad Escuela segura	Dispositivos de seguridad en centros escolares	788 centros escolares en 5 departamentos
2012-2015	Plan Grupo Conjunto Cuscatlán	Apoyo a la lucha contra el narcotráfico, mediante detección e intercepción de vuelos ilícitos y barcos, en conjunto con la PNC, Dirección de Migración y Extranjería, FGR, CEPA y la Estación de monitoreo de Estados Unidos.	Espacio Aéreo y marítimo salvadoreño

Fuentes: O.E. y Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia, 2009-2014; RESDAL, 2010, 2012 y 2014.

Lo ocurrido en El Salvador no está desligado del contexto de remilitarización de la seguridad pública que tiene lugar en Centroamérica. En la última década, en la mayoría de países centroamericanos, los militares salieron de sus cuarteles para involucrarse cada vez más en la seguridad interior. Guatemala, Honduras y El Salvador, han experimentado un progresivo proceso de remilitarización de la seguridad, además de que las autoridades civiles han favorecido en un contexto de autonomía funcional, la habilitación pública de militares en las diferentes áreas de la administración pública. Para Cajina (2014), la militarización en la región tiene sendas bien marcadas:

“incremento de efectivos y del gasto militar; nuevas adquisiciones de armamento y medios; construcción de nuevas instalaciones; nombramiento de oficiales activos o en retiro en ministerios de Gobernación (Seguridad), jefaturas policiales y otros cargos públicos; militarización de las policías; creación de unidades militares dentro de éstas; aprobación de leyes y decretos que conceden mayores cuotas de poder y espacios de autonomía funcional a los ejércitos, y operativos conjuntos ejército-policía (pg.5)”.

Todo ello constituye un paso atrás de los procesos de reformas policiales y militares que emprendieron algunos países y serios cuestionamientos a la calidad de la democracia que se instaló en la región.

4.3. Algunas reflexiones sobre los riesgos del reposicionamiento militar

Las reforma militar y policial convenidas en los Acuerdos de Paz, se vislumbraron como pilares claves de la refundación institucional que permitiría que El Salvador transitara hacia el establecimiento y consolidación de la democracia y de la paz firme y duradera. Sin embargo, la rápida desnaturalización experimentada desde la primera etapa de implementación de los Acuerdos y el escaso respaldo político otorgado por los Gobiernos de la época a las reformas militar y policial, impidió su consolidación conforme a la letra y espíritu de los Acuerdos.

En términos formales y en los balances oficiales que suelen hacerse en cada aniversario de los Acuerdos de Paz, la reforma militar fue implementada y la institución armada asumió su nueva misión y los nuevos roles que les designaron en tiempos de paz. Ciertamente, la Fuerza Armada se sometió al poder civil, impulsó reformas profesionalizantes, que favorecieran el desempeño de sus nuevas misiones y en dos décadas y media, no ha protagonizado ningún golpe militar. Sin embargo, hubo serios incumplimientos que afectaron su devenir en la transición. Diversas recomendaciones formuladas por la Comisión de la Verdad fueron desoídas tanto por la Fuerza Armada, como por el Estado salvadoreño. La institución armada se resistió a través de diferentes medios a depurar a sus malos elementos, a reconocer su responsabilidad institucional en las graves violaciones a los derechos humanos y a reparar moral y materialmente a las víctimas. Hasta hoy, no han sido juzgados altos oficiales de la Fuerza Armada vinculados a crímenes de lesa humanidad.

Las resistencias a renunciar al control de ámbitos claves como la seguridad y la inteligencia, tanto en el pasado como en la actualidad, en franca contradicción con su mandato constitucional, ha demostrado que la institución armada sigue siendo una entidad con importante poder e influencia en el Estado. El rol protagónico que la Fuerza Armada y los hombres de armas han logrado jugar en la seguridad interior y en la administración de los asuntos públicos en los últimos años, evidencia que el proceso de reconversión doctrinaria y de fortalecimiento democrático de la Fuerza Armada propuesto en 1992, no se consolidó. Contrario a ello, su reposicionamiento y su cada vez mayor protagonismo en la seguridad pública, ha propiciado la distorsión de su identidad y de su misión constitucional.

La demanda continua y exponencial de efectivos militares en la seguridad ocurrida en los últimos años y la adopción de diversos roles en campos de acción que no corresponden a la defensa nacional, desbordó las capacidades instituciones de la propia institución militar, desvirtuó su carácter y propició su desprofesionalización. Tal y como señala Rojas (2008, pg. 46) "*la superposición de funciones entre las políticas de defensa y seguridad, genera confusión, desprofesionaliza tanto a los militares como a la policía, además de debilitar la capacidad de conducción civil democrática*". En efecto, la policialización del ejército suele producir un severo debilitamiento institucional tanto de la policía como del ejército, en tanto, el traslape de roles y funciones afecta las identidades institucionales, genera tensiones y competencias innecesarias y obstaculiza la capacidad de conducción civil de la policía.

En el caso salvadoreño, se sumó el agravante que la PNC fue permeada tanto en sus orígenes, como en años recientes, por miembros del ejército, que han buscado supeditar la PNC a grupos de poder de la Fuerza Armada y a las élites políticas de turno. Estas tensiones y la desnaturalización y alteración del normal funcionamiento de instituciones claves, como la que se produjo en 2011 con la llegada de los generales al Ministerio de Justicia y Seguridad y a la PNC, debilitaron la institucionalidad de seguridad, al crear una dualidad de mando, una crisis de identidad en la policía y una desprofesionalización del ramo de seguridad. La injerencia y el control ejercido por militares en la PNC afectaron la continuidad de los procesos de modernización que se estaban poniendo en marcha, al optar por recurrir a medidas mediáticas y arriesgadas, que no buscaban el fortalecimiento institucional, sino producir un efecto favorable en la opinión pública.

La presencia protagónica del ejército en la seguridad, se traduce además en una mayor erosión de la imagen pública de la policía, que se ve aminorada por la exaltación de los valores y la figura militar. Su involucramiento en la seguridad refuerza la idea de que los militares están más capacitados que los policías para resolver estos temas. Esto contribuye a menoscabar aún más las capacidades de conducción civil de la seguridad y produce una mayor dependencia de los Gobiernos respecto a la Fuerza Armada. A la vez, la erogación de recursos al ejército termina restando apoyos para el fortalecimiento institucional de la policía. Tal y como señalan varios especialistas en el tema, la apuesta por sacar a los militares a las calles e involucrarlos en la seguridad pública, supone por definición un debilitamiento de la PNC y de la institucionalidad democrática gestada luego de los Acuerdos de Paz.

A la vez, el involucramiento del ejército en otros campos de acción, distintos a los que competen a la defensa nacional, genera el riesgo de militarizar las políticas y acciones de políticas públicas, o de atender o reducir a enfoques y respuestas militares complejos problemas sociales, que requieren de intervenciones integrales y multidimensionales, como sucede en el caso de la violencia juvenil. Esta militarización de las acciones de política pública, suele traducirse además en excesos, abusos y arbitrariedades hacia los ciudadanos, como lo ha mostrado reiteradamente la evidencia empírica, en virtud de su falta de entrenamiento y formación para los ámbitos de acción civil.

El retorno inesperado de los militares en la conducción de la seguridad ocurrido durante el quinquenio del Presidente Funes, mostró la importante capacidad de influencia que siguen teniendo en el Estado y evidenció los diversos riesgos que supone para la consolidación de las instituciones democráticas, el involucramiento del sector militar en asuntos que son de estricta competencia de los civiles. Todo ello ocurrió debido a una débil capacidad de control y conducción civil del sector militar, tanto en el ámbito del ejecutivo como en el legislativo. Hasta hoy, las Comisiones legislativas de defensa han sido mecanismos de apoyo y respaldo político para el sector militar, en vez de cumplir su función de control y supervisión externa. Tal y como señala Rojas (2008, pg. 46), "*en una democracia, es esencial que quienes ostentan el monopolio de las armas,*

tengan claramente definidas sus funciones y misiones". En este escenario de un débil control civil y en virtud del riesgo de intervenciones militares de nuevo tipo, se hace necesaria la adopción de reformas legales que definan y precisen con claridad, los alcances y los límites funcionales del ejército en otros ámbitos de acción que no corresponden a la defensa nacional, tal y como lo recomendó Naciones Unidas en 1993 ante los primeros despliegues militares en la seguridad pública.

Bibliografía

- AGUILAR, Jeannette y otros (2001). "Información y gestión policial en El Salvador". Fundación de Estudios para la Aplicación del derecho, FESPAD, San Salvador.
- AGUILAR, Jeannette y Miranda, Lissette (2006). "Entre la articulación y la competencia: las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas en El Salvador, en José Miguel Cruz (Ed.). *Maras y Pandillas en Centroamérica, las respuestas de la sociedad civil organizada*, Vol IV, San Salvador: UCA Editores.
- AGUILAR, Jeannette (2012). "La seguridad pública y los derechos humanos en El Salvador a dos décadas de Chapultepec", en Revista Española de Desarrollo y Cooperación N° 30. Madrid.
- AMAYA, Cobar, Edgardo (2012). "Militarización de la seguridad pública en El Salvador 1992-2012, en Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. Diciembre 2012, No. 12, FLACSO Sede Ecuador.
- CAJINA, Roberto (2015). Relaciones civiles-militares en Centroamérica. Ponencia preparada para el Cuarto Informe del Estado de la Región, en: www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/centroamerica/004/Cajina-2010.pdf
- CAJINA, Roberto (2014). "Remilitarización en Centroamérica: el retorno de los nunca se fueron", en Documento de Opinión No. 90, 15 de agosto de 2014, Madrid: Instituto Español de Asuntos Estratégicos, Ministerio de la Defensa de España, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEE090-2014_Remilitarizacion_Centroamerica_R.Cajina.pdf
- CÓRDOBA, Macías, Ricardo (1999). El Salvador: reforma militar y relaciones cívico-militares. Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, FUNDAUNGO: Primera Edición, junio de 1999. San Salvador: Imprenta Criterio.
- COSTA, Gino (1999) La Policía Nacional Civil de El Salvador 1990-1997. San Salvador: UCA Editores. Primera Edición, 1999.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (2012). Constitución de la República de El Salvador 1983. Edición especial. Sala de lo Constitucional. Corte Suprema de Justicia, sección de publicaciones. San Salvador, El Salvador.
- GONZÁLEZ MONGE, Rubén Alexander (2013). *La Fuerza Armada y la seguridad pública de El Salvador en el proceso de post-transición, 2004-2012*. Tesis Licenciatura, Universidad de El Salvador.
- Instituto Universitario de Opinión Pública (2014). La situación de la seguridad y la justicia en El Salvador 2009-2014: entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras. Aguilar, Jeannette [Coord.] IUDOP, Instituto Universitario de Opinión Pública. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- INSTITUTO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN SOBRE LA PAZ (diversos años). SIPRI Military Expenditure Database, en http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database.
- LÓPEZ, Jaime (2015). PNC debe \$1.4 millones por alquiler. El Diario de Hoy, 24 de octubre de 2015, en <http://www.elsalvador.com/articulo/sucesos/pnc-debe-millones-por-alquiler-91101>
- NACIONES UNIDAS (sf). Acuerdos de El Salvador: En el camino de la Paz. San Salvador: Editorial Arcoiris.
- NACIONES UNIDAS (sf) Informe de la Comisión de la Verdad 1992-1993. De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador. San Salvador: Editorial Arcoiris: Cuarta edición, San Salvador, El Salvador.
- NACIONES UNIDAS (1997). Ejecución de los Acuerdos de Paz en El Salvador, Recalendarizaciones, Acuerdos complementarios y otros documentos importantes. San Salvador, El Salvador.
- ÓRGANO EJECUTIVO [O.E.] Presidencia de la República (2009a). Disposición de uso de la FAES en tareas de apoyo a la PNC en operaciones de mantenimiento de la paz interna hasta el 30 de septiembre 2010. Decreto Ejecutivo N° 60, D.O. N° 188, Tomo N° 385 del 9 de octubre de 2009. Recuperado de: <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2009/10-octubre/09-10-2009.pdf>. Pg. 72-73

- ÓRGANO EJECUTIVO [O.E.] Presidencia de la República (2009b). Reforma al D.E. N° 60 en el que se dispone del uso de la FAES en tareas de apoyo a la PNC en operaciones de mantenimiento de la paz interna. Decreto Ejecutivo N° 70, D.O. N° 205, Tomo N° 385 del 4 de noviembre de 2009. Recuperado de: <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2009/11-noviembre/04-11-2009>. Pg. 4-5
- ÓRGANO EJECUTIVO [O.E.] Presidencia de la República (2010). Reforma al D.E. N° 60 en el que se dispone del uso de la FAES en tareas de apoyo a la PNC en operaciones de mantenimiento de la paz interna. Decreto Ejecutivo N° 58, D.O. N° 82, Tomo N° 387 del 5 de mayo de 2010. Recuperado de: <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2010/05-mayo/05-05-2010.pdf>. Pg. 23-24
- ÓRGANO EJECUTIVO [O.E.] Presidencia de la República (2011b). Reforma al D.E. N° 60 en el que se dispone del uso de la FAES en tareas de apoyo a la PNC en operaciones de mantenimiento de la paz interna. Decreto Ejecutivo N° 52, D.O. N° 82, Tomo N° 391 del 3 de mayo de 2011. Recuperado de: <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2011/05-mayo/03-05-2011.pdf>. Pg. 5 222 Referencias bibliográficas
- ÓRGANO EJECUTIVO [O.E.] Presidencia de la República (2012). Reforma al D.E. N° 60 en el que se dispone del uso de la FAES en tareas de apoyo a la PNC en operaciones de mantenimiento de la paz interna. Decreto Ejecutivo N° 95, D.O. N° 80, Tomo N° 395 del 3 de mayo de 2012. Recuperado de: <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2012/05-mayo/03-05-2012.pdf>. Pg. 23
- ÓRGANO EJECUTIVO [O.E.] Presidencia de la República (2013). Reforma al D.E. N° 60 en el que se dispone del uso de la FAES en tareas de apoyo a la PNC en operaciones de mantenimiento de la paz interna. Decreto Ejecutivo N° 76, D.O. N° 80, Tomo N° 399 del 3 de mayo de 2013. Recuperado de: <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2013/05-mayo/03-05-2013.pdf>. Pg. 24
- ÓRGANO EJECUTIVO [O.E.] Presidencia de la República (2014). Disposición de la movilización de un número mayor de elementos de la FAES en municipios específicos en los que se ha incrementado la violencia durante la finalización del proceso electoral 2014 para apoyar a la PNC en tareas de operaciones de mantenimiento de la paz interna. Decreto Ejecutivo N° 25, D.O. N° 41, Tomo N° 402 del 3 de marzo de 2014. Recuperado de: <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2014/03-marzo/03-03-2014.pdf>. Pg. 23-24
- RED DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE AMÉRICA LATINA -RESDAL (2012), Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe – Edición 2012, Buenos Aires, Argentina.
- ROJAS, Aravena, Francisco (2008). “El riesgo de la supervisión entre las políticas de defensa y seguridad”, en *Revista Nueva Sociedad*, No. 213 (Enero-Febrero 2008), Buenos Aires: Foro Nueva Sociedad.
- SAMOUR, Héctor (1994) “Las fuerzas armadas salvadoreñas”, en *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades Realidad*, N° 41 (Septiembre-Octubre 1994), San Salvador.
- VILAS, Carlos M. (1996). “Un balance e la ejecución de los Acuerdos de Paz en El Salvador”, en: *Los procesos de cambio político en América Central*, Revista de Sociología, Vol. 49 (1996), Barcelona: UAB.
- WILLIAMS, Philip, J. y Walther, Knut (1997). “Militaryization and Demilitarization in el Salvador’s Transition to Democracy”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42, No. 1 (Spring, 2000), pgs. 174-178. Miami: Center for Latin American Studies at University of Miami.



Fotografía: Rodrigo Baires Quezada/Plaza Pública

5. La sistemática cooptación del Estado en Guatemala

Elementos para la transformación de la institucionalidad de seguridad; cómo revertir la corrupción de las instituciones encargadas de la justicia; cómo transitar de enfoques militaristas hacia enfoques e instituciones civiles y comunitarias -caso Guatemala.

Fundación Myrna Mack

5.1 Elementos para la transformación de la institucionalidad de la seguridad

5.1.1 Contexto nacional

La inseguridad en Guatemala es un tema históricamente recurrente, aún en los períodos en que la delincuencia y sus consecuencias han sido medianamente controladas, el costo de ese control fue continuamente un despliegue de violencia autoritaria en el ejercicio del poder, y para sectores de la población generalmente mayoritarios significó silencio, miedo, autocensura o peor aún, resignación dolorida o autoimpuesta.

¿Por qué fue de esa manera?, ¿qué procesos en el fondo de las actuaciones públicas y la interrelación social posibilitaron esos extremos? La respuesta no es simple, al contrario es muy compleja y tiene que ver con estructuras históricamente construidas tanto desde el ejercicio del poder público, como de las conductas sociales influenciadas por imaginarios de ilegalidad, violencia, autoritarismo, intolerancia, racismo y exclusión.

Estas conductas se alimentaron de patrones de inautenticidad ética, política y legal, impuestos desde los poderes fácticos y gubernamentales. Estos últimos, en el desarrollo de su rol autoritario destinado al control social de la población; y los fácticos, tanto los legales como los que no lo son, sean estos tradicionales o emergentes, a través de la búsqueda de privilegios, ventajas y métodos de acumulación de capital o de poder político, que poco tienen que ver con una ética económico productiva de creación de riqueza honesta, pero sí con metodologías de acumulación y concentración excluyente de riqueza y poder, que muchas veces terminan en conductas y acciones dudosamente legales, secretas, clandestinas e incluso criminales.

Las élites con conductas clandestinas y criminales, Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS)¹¹⁵ como se han denominado técnicamente en Guatemala, devienen en estructuras que superan este concepto inicial, sin dejar de tener operadores que hagan esta función, hasta convertirse en verdaderos “Poderes Ocultos”¹¹⁶. Dichos poderes tienen la capacidad estratégica y operativa, sobre todo en estados débiles, de cooptar instituciones públicas y desde las mismas tener el poder de “formulación de leyes, decretos, regulaciones y políticas públicas para obtener beneficios de corto y largo plazo, principalmente de naturaleza económica, en detrimento del interés público”¹¹⁷ convirtiéndose así en estructura de “Captura del Estado”.¹¹⁸

Pero aún más, en Guatemala ... hay “individuos o grupos que intervienen también en procesos legislativos y públicos... que buscan influir en diversos públicos”,¹¹⁹ superando el ámbito del intercambio de favores o prebendas a cambio de soborno por estructuras delictivas, empresariales o políticas situadas en el exterior de la administración pública para convertirse en operadores directos de la creación, implementación y ejecución de las políticas públicas y la legislación en beneficio de grupos particulares o sectoriales privados delincuenciales o no. Es decir, asistimos a la emergencia de la “Captura Avanzada del Estado”,¹²⁰ en otras palabras, la intervención de “individuos o grupos ilegales, como mafias, narcotraficantes o grupos paramilitares, [por ejemplo las mencionadas CIACS] o subversivos”.¹²¹ Para el ejercicio del poder público y la toma total de la institucionalidad del Estado.

En la Guatemala de los últimos cuarenta años asistimos al desarrollo, a veces simultáneo, de gobiernos militares autoritarios, guiados por la Doctrina de Seguridad Nacional que crearon estructuras de funcionamiento clandestino para impulsar el “Terrorismo de Estado” como política pública contrainsurgente, y al mismo tiempo se desarrollaba un conflicto armado interno que dio pábulo a una inmensa represión que dejó miles de secuestrados y desaparecidos forzosamente por ser considerados opositores políticos; sólo la Comisión del Esclarecimiento Histórico –CEH– certifica por vía testimonial 6,159 de estas víctimas,¹²² entre otras atrocidades y gravísimas violaciones de Derechos Humanos¹²³, que le permitió a nacientes grupos de poder acceder al presupuesto público como botín operativo para la acumulación de capital, a través de las maniobras estratégicas que para el efecto hicieron oficiales de inteligencia militar con el apoyo de complicidades civiles. Este es el origen de algunas de las élites emergentes que ganan capital y poder creciente alrededor de los negocios públicos.

115 Con información disponible en <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-guatemala/ciacs>, consultado el 7 de marzo de 2015.

116 Robles Montoya, Jaime, El “poder oculto”, Editor Fundación Myrna Mack, 1ª edición, Guatemala 2002.

117 Hellman, Jones y Kaufmann, citados en Garay Salamanca, Luis Jorge y Eduardo Salcedo Albarán. *Narcotráfico, corrupción y Estados*, 1ª edición, editorial Debate, 2012.

118 Op. Cit. pág. 34

119 Loc.cit.

120 *Ibíd.*, pág. 36

121 Loc.cit.

122 Con información disponible en http://www.gt.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/UNDP_gt_PrevyRecu_MemoriadelSilencio.pdf, GUATEMALA MEMORIA DEL SILENCIO, consultado el 7 de marzo de 2015. Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS). Primera edición, junio de 1999. Página 21.

123 Loc.cit.

Estas élites emergentes, al momento, no están muy lejos de lograr la "Reconfiguración Cooptada del Estado"¹²⁴ la cual consiste "en situaciones de corrupción avanzada y compleja"¹²⁵, con las características de "i) participación de individuos y grupos sociales legales e ilegales; ii) beneficios perseguidos no sólo de carácter económico sino penal e incluso de legitimación social; iii) coerción y establecimiento de alianzas políticas que complementan o sustituyen el soborno, y iv) afectación de diferentes ramas del poder público y distintos niveles de la administración."¹²⁶ En esta situación, les es muy útil el apoyo a la política autoritaria no explícita de seguridad, la que dirigida, y eventualmente ejecutada, por militares, asegura el control de las instituciones, la población y el funcionamiento rígido y obediente del sistema que favorece sus intereses.

La acción gubernamental contrainsurgente, apoyada unánimemente por las élites tradicionales y conservadoras de Guatemala con la complicidad de las élites emergentes, reforzaron un modelo de seguridad reactivo, represor, controlador de la población y su entorno (familia, localidad de domicilio, residencia y actividades de trabajo o estudio) aplicado hasta nuestros días, al menos en sus planteamientos más profundos y operativamente explícitos cuando lo consideran necesario.

En consecuencia toda la concepción de seguridad ciudadana no es tal, sino al contrario de ciudadana, es una defensa militar del Estado, en contra del enemigo interno¹²⁷ y por lo tanto con la total prevalencia de los conceptos, métodos y objetivos de la acción militar, es decir, los propios de la guerra, por consiguiente la aniquilación del enemigo.

En los actuales momentos, esta lógica se vuelve a repetir con insistencia, reforzando las disposiciones tomadas desde el año 2000 por el gobierno de Alfonso Portillo, que con la colaboración de la presidencia del Congreso de la República del General retirado Efraín Ríos Montt, aprobó e implementó el Decreto 40-2000, fundamento legal para la actuación de las fuerzas combinadas de Ejército y Policía, que hizo operativa la intervención militar en seguridad ciudadana. Recientemente el gobierno, encabezado por el también General retirado Otto Pérez Molina, aprobó el Acuerdo Gubernativo 31-2015 que autorizó al Ministerio de la Defensa Nacional a crear "Escuadrones del Cuerpo Especial de Reserva para la Seguridad Ciudadana", es decir unidades enteramente militares para la intervención en la seguridad ciudadana, al margen de la participación policial, cuyo despliegue y operaciones estarían enmarcadas en la planeación estratégica del Estado Mayor de la Defensa Nacional y la planificación táctica de las brigadas militares a cargo de dichos escuadrones. Todo ello con la lógica militar anteriormente expuesta.

Las disposiciones y visión estratégica de la seguridad ciudadana desde la lógica militar es reforzada por una visión elitaria, tanto de élites tradicionales como emergentes que hoy se están convirtiendo en aliadas, dado que las segundas adquirieron poder económico y político, tomando la dirección de toda la institucionalidad política de Justicia, del Congreso de la República y del sistema político, lo que les es suficiente para disputarles el manejo del poder público y las decisiones políticas estratégicas a las primeras.

En este contexto, los acuerdos entre las élites son necesarios para que el "sistema" de acumulación de ambas partes funcione y produzca el capital que persiguen. Estos acuerdos se manifiestan en la realidad, en la ejecución de las políticas, los planes y los métodos de seguridad que se implementan desde la instituciona-

124 Garay Salamanca, Luis Jorge y Salcedo Albarán. Eduardo, *Narcotráfico, corrupción y Estados*, 1 edición, editorial Debate, 2012, pág. 36.

125 Loc.cit.

126 Loc.cit..

127 Epe, Matthias y, José Rodolfo Kepfer. *El enemigo interno en Guatemala*. Magna Terra Editores. Primera edición. Guatemala, 2014. 296 páginas.

alidad pública y que no son consistentes con lo que se declara en los documentos públicos como, la Política Nacional de Seguridad y el Pacto por la Seguridad, Justicia y Paz.

En este sentido es importante señalar que la primera medida del gobierno del Partido Patriota (PP) para controlar la protesta social, fue la masacre de civiles ante una protesta ciudadana en la “Cumbre de Alaska”¹²⁸, Km. 160 de la Carretera Interamericana en el departamento de Totonicapán al occidente del país, en la cual una patrulla militar asesinó a 6 personas e hirió a 34.

A este hecho se suman otros ejemplos de intervenciones con uso desproporcionado de la fuerza, que ha ejecutado el Estado a favor de grupos de poder empresarial, reprimiendo la protesta de las comunidades, que luchan por sus recursos. Tal es el caso del Estado de Prevención decretado por el Gobierno de la República en septiembre de 2014¹²⁹ en San Juan Sacatepéquez, Guatemala, con despliegue de policías y militares en cinco aldeas del municipio: Los Pajoques, El Pilar I, El Pilar II, Cruz Blanca y Santa Fe Ocaña; en apoyo a los intereses de un monopolio cementero. Asimismo el 2 de mayo de 2013, el gobierno de la República ordenó estado de sitio en los municipios de Jalapa y Mataquesuintla, del departamento de Jalapa,¹³⁰ y en los municipios limítrofes de Casillas y San Rafael las Flores, del departamento de Santa Rosa, en resguardo de los intereses de una empresa minera. Otro caso similar se dio en mayo de 2012, cuando el gobierno de la República decretó estado de sitio en el municipio de Santa Cruz Barillas, departamento de Huehuetenango,¹³¹ con el objetivo de defender los intereses de la empresa Hidro Santa Cruz, estableciendo control militar y miedo en la población, que se oponía a la construcción de una hidroeléctrica en ese municipio.

Es clara entonces la intencionalidad del gobierno en el uso de la fuerza de manera desproporcionada y a favor de los intereses económicos transnacionales. Estos son indicadores de que la priorización de la lógica militar, la imposición por medio de la represión y el miedo, no están ausentes aun del imaginario e intenciones de ejercicio del poder, tanto de las instituciones de seguridad del Estado de Guatemala, como de las élites del poder fáctico económico que aúnan esfuerzos en la imposición de formas de acumulación de capital que profundizan la exclusión y la represión de la población.

Finalmente, el despliegue de los “Escuadrones del Cuerpo Especial de Reserva para la Seguridad Ciudadana (CERSC), creados por Acuerdo Gubernativo 31-2015”¹³², con el argumento de una mayor eficiencia y capacidad operativa territorial de las fuerzas armadas en la lucha contra el crimen organizado; ha puesto en evidencia su contrasentido, en tanto, no se asignó ningún escuadrón al Departamento del Petén, siendo éste uno de los corredores más importantes del tráfico de drogas, contrabando, maderas preciosas, tesoros arqueológicos, según la información del mismo Ministerio de la Defensa Nacional.

128 Falla, Ricardo. Masacre en la cumbre Alaska, disponible en [Http://www.plazapublica.com.gt /content/toto-41012-primera-masacre-del-ejercito-tras-la-firma-de-la-paz](http://www.plazapublica.com.gt/content/toto-41012-primera-masacre-del-ejercito-tras-la-firma-de-la-paz) consultado el 08.03.15.

129 Con información disponible en <http://www.elperiodico.com.gt/es/20140923/pais/2268/San-Juan-Sacatep%C3%A9quez-bajo-Estado-de-Prevenci%C3%B3n-tras-jornada-violenta.htm>, consultado el 8 de marzo de 2015.

130 Con información disponible en <http://www.plazapublica.com.gt/content/las-mentiras-del-estado-de-sitio>, consultado el 8 de marzo de 2015.

131 Con información disponible en <http://noticias.com.gt/nacionales/20120724-estado-de-sitio-en-santa-cruz-barillas-tuvo-tres-motivos-segun-articulo-en-revista-de-flacso.html>, consultado el 8 de marzo de 2015.

132 Acuerdo Gubernativo 31-2015, artículo 3. Organización y Jurisdicción.

5.2 Marco doctrinario y legal de la seguridad en Guatemala

La seguridad es una de las obligaciones fundamentales que el Estado debe proporcionar. Precisamente uno de los fines por los que se crean los Estados obedece a la necesidad de garantizar a sus habitantes, entre otros aspectos no menos relevantes, la seguridad.

Desde el enfoque de los derechos humanos, al hablar de seguridad no se puede circunscribir tal concepto a la lucha contra la criminalidad, delincuencia, crimen organizado, sino que, es indispensable crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Debido a ello, este concepto debe atender con mayor interés la prevención y el control de los factores que generan violencia e inseguridad, que las tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados.

Bernardo Arévalo de León (1999) asegura que en Guatemala coexisten dos marcos conceptuales de seguridad distintos y divergentes: el derivado de la Doctrina de la Seguridad Nacional y otro surgido a partir de los conceptos de seguridad democrática en los Acuerdos de Paz.

La idea de seguridad en el marco que provee la democracia, implica dirigirse hacia un enfoque centrado en la persona humana, como objetivo central de las políticas, a diferencia de la seguridad del Estado o el de determinado orden político. En los países latinoamericanos la evolución hacia la democracia, obliga a los mismos a diferenciar y caracterizar la seguridad en el ejercicio ciudadano, circunstancia no concebida en los regímenes autoritarios y dictatoriales.

Cabe resaltar en este marco que después del retorno a los procesos democráticos en los países de América Latina, las estructuras estatales que deberían haber cobrado pujanza, sufrieron un acelerado proceso de deterioro que no permitió sentar las bases fundamentales para el pleno ejercicio de los derechos humanos.

Por encima de la preclara necesidad de establecer un orden tendiente al respeto de la dignidad humana, la descomposición estatal creó las condiciones necesarias para que las redes criminales pudieran ingresar de lleno hasta el corazón mismo del entramado estatal. Elemento esencial de esta lógica criminal es lograr el control de la seguridad pública, primer eslabón de la cadena del sistema de justicia.

5.2.1 Seguridad pública

El concepto de seguridad pública entiende que las amenazas de seguridad van más allá de la esfera militar tradicional para incluir problemas que tienen un impacto directo en la vida de las personas, como son la violencia de pandillas, el crimen cibernético, el tráfico ilegal de drogas, las armas de fuego, o de seres humanos¹³³.

Para ello, promueve el diseño e implementación de estrategias orientadas a apoyar los esfuerzos estatales para afrontar las amenazas –tradicionales y nuevas- a la seguridad pública; en el marco del respeto a los Derechos Humanos. Asimismo, exige mecanismos de evaluación, promoción y gestión dirigidos a fortalecer la capacidad institucional del Estado, en las siguientes áreas: legislación, aplicación de las leyes, prevención, atención a las víctimas y reintegración a la sociedad de los infractores de la ley¹³⁴.

¹³³ Con información disponible en http://www.oas.org/es/temas/seguridad_publica.asp, consultado el 25 de marzo de 2015.

¹³⁴ Con información disponible en http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_sobre.asp, consultado el 25 de marzo de 2015.

Así resulta apropiado definir la seguridad pública como la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz pública¹³⁵.

En ese sentido, las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor¹³⁶.

Esta meta solo puede consolidarse mediante la aplicación irrestricta del marco normativo vigente. Cotejadas con los acuerdos de paz, el Informe de seguridad ciudadana de la CIDH, la Constitución Política de la República, la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, el decreto legislativo 58-2008; la Ley de la PNC, el decreto 11-97; la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala; el Pacto por la seguridad, justicia y paz; la Política Nacional de Seguridad; y la Política para la Prevención de la Violencia y el Delito, se puede sostener que la obligación estatal en materia de seguridad, sin minimizar la responsabilidad de la institucionalidad pública, considera meritoria la participación de la comunidad.

El Estado tiene la obligación de combatir los factores que propician las conductas delictivas y antisociales mediante el desarrollo de políticas, programas y acciones que promuevan en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad.

En dicho contexto la seguridad pública constituye la particular condición caracterizada por la certidumbre de lo que cada persona siente respecto de sus derechos y el sentimiento de tranquilidad individual y colectiva, para el desarrollo armónico de la sociedad¹³⁷.

La participación de la comunidad es un elemento importante del concepto de prevención del delito establecido en la normativa aludida anteriormente. Si bien el término "comunidad" puede definirse de diferentes maneras, en el presente contexto se refiere esencialmente a la participación de la sociedad civil a nivel local.

La prevención del delito comprende varios enfoques, entre los cuales figuran:

- a) Promover el bienestar de las personas y fomentar un comportamiento favorable a la sociedad mediante la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud y de educación, haciendo particular hincapié en los niños y los jóvenes, y centrando la atención en el riesgo y los factores de protección.
- b) Modificar las condiciones existentes en los vecindarios que influyen en la delincuencia, la victimización y la inseguridad resultantes del delito, mediante el fomento de iniciativas, la aportación de experiencia y la decisión de los miembros de la comunidad (prevención de la delincuencia basada en la localidad);
- c) Prevenir los delitos reduciendo oportunidades de cometerlos, aumentando para los delincuentes el riesgo de ser detenidos y reduciendo al mínimo los beneficios potenciales, incluso mediante el diseño ambiental, y proporcionando asistencia e información a víctimas reales y potenciales (prevención de situaciones propicias al delito);

135 Con información disponible en <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/19920/Capitulo1.pdf>, consultado el 25 de marzo de 2015.

136 Loc.cit.

137 Con información disponible en <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:T0Tc3mi482IJ:www.iugna.edu.ar/seguridadPublica.html+%&cd=6&hl=es&ct=clnk>, consultado el 25 de marzo de 2015.

d) Prevenir la reincidencia proporcionando asistencia para la reintegración social de los delincuentes y otros mecanismos preventivos (programas de reintegración).

No obstante su naturaleza de derecho en formación, las reglas y normas han realizado una importante contribución a la promoción de estructuras de justicia penal más justas y eficaces.

5.2.2 Seguridad nacional

Otro de los conceptos relevantes a atender es el de seguridad nacional. Por ésta se puede entender la idea de relativa estabilidad o calma que se supone beneficiosa para el desarrollo de un país; así como a los recursos y estrategias para obtenerla.

Al respecto la legislación guatemalteca entiende por seguridad nacional todos aquellos asuntos que son parte de la política del Estado para preservar la integridad física de la nación y de su territorio a fin de proteger todos los elementos que conforman el Estado de cualquier agresión producida por grupos extranjeros o nacionales beligerantes, y aquellos que se refieren a la supervivencia del Estado-Nación frente a otros Estados¹³⁸.

En la doctrina de seguridad nacional (DSN) la fórmula de organización social está tomada del concepto de guerra total. En la aplicación de esta doctrina se llega al convencimiento de que la reorganización de la sociedad sólo la pueden dirigir las fuerzas armadas, bajo el supuesto de ser la única parte del Estado que tiene la comprensión real del peligro que se enfrenta y la voluntad de asumir los enormes costos de la guerra contrainsurgente. En este contexto se identifica al enemigo interno como todo elemento que atentara contra el orden político del Estado¹³⁹.

La DSN determinó tareas específicas a las fuerzas armadas y estimuló un pensamiento político (de derecha) en los países de Latinoamérica. A nivel ideológico, reconoció sus orígenes en una visión bipolar del mundo desde la que, supuestamente, Occidente, liderado por los Estados Unidos de América, representaba el bien, la civilización, la democracia y el progreso; mientras que la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas estaba al frente del mal, el atraso y la dictadura¹⁴⁰.

La adopción de las nociones de la guerra fría por el pensamiento militar latinoamericano, dio origen en su forma más extrema a la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN), fundamento ideológico de las dictaduras militares de los años 60. En este marco se gestó la militarización del Estado de Guatemala que aplicaba así la DSN, extendiendo su influencia a la Policía Nacional.

De esa cuenta surgió el Centro de Operaciones Conjuntas de la Policía Nacional¹⁴¹. De acuerdo con Sigüenza este marco planteó la necesidad de eliminar al enemigo interno, que era comprendido como cualquier persona, grupo social, reivindicación o idea que atentara contra del orden impuesto¹⁴².

La Policía Nacional en su papel de fuerza de seguridad estatal llevó a cabo actividades como ente encargado de mantener el orden público y garantizar la seguridad de la población. Sin embargo, poco a poco fue mu-

138 Véase artículo 9 de la Ley de Acceso a la Información Pública.

139 Rosada-Granados, Héctor. Guatemala, 1996-2010: hacia un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia. –Guatemala. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010, pág. 12.

140 Con información disponible en http://www.elortiba.org/pdf/Velasquez_Rivera_DSN.pdf, consultado el 25 de marzo de 2015

141 Sigüenza Castañeda, Gabriela María. Fundamentación de la Confiabilidad de Documentos que Contienen Información Confidencial Emisita por el Estado Mayor General del Ejército; en Archivo Histórico de la Policía Nacional. Testigos del Tiempo, Archivos y Derechos Humanos. Guatemala, Archivo Histórico PN, 2013, pág. 93.

142 Loc.cit.

tando hacia un aparato represivo del Estado y un cuerpo especializado de control social, subordinado a las directrices del Ejército de Guatemala.

La inauguración del Centro de Operaciones Conjuntas de la Policía Nacional (COCP) el 3 de junio de 1972 marca el inicio de una interacción con el ejército todavía más evidente. De acuerdo con el reglamento interno de dicho centro era la oficina encargada de coordinar y planificar los servicios de seguridad, organización y distribución del personal operativo, control estadístico y gráfico de la delincuencia en general. Además llevaban el control de las policías particulares y debían realizar estudios y análisis de proyectos que redundaran en beneficio de la institución policial o de la seguridad nacional¹⁴³.

La puesta en práctica del concepto de seguridad nacional y su vertiente más nefasta, la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), que imperó a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, aún tiene ecos en la actualidad. Una de las prácticas más frecuentes dentro de esa idea de mantener la seguridad nacional a toda costa lo constituyó la de desarticular las organizaciones populares, a través de la intervención militar. Toda esa visión a la luz de la DSN, que intentó superarse a partir del retorno a la senda democrática sin mayor éxito, sembró el terreno que facilitó el enraizamiento de mayor corrupción y alteró patrones sociales y culturales, que permitirían la cooptación de las instituciones del Estado conforme a los intereses de diferentes grupos (empresariado, ejército y delincuencia organizada).

5.2.3 Seguridad ciudadana y humana

La Seguridad Ciudadana es el enfoque concebido para dejar atrás las nefastas consecuencias que aparejó la DSN.

La seguridad ciudadana constituye un eje transversal de la agenda pública en todos los países de América Latina. Esto es importante, por una parte por la reincorporación de los países a la democracia plena y por la necesidad de frenar la comisión de delitos, ya que ha habido un repunte en la tasa de delitos cometidos¹⁴⁴.

En Guatemala el problema es más acuciante, que en muchos países del mundo, pues implica una readaptación social después de treinta y seis años de conflicto armado interno. Después de la posguerra se han presentado incrementos sustanciales en los índices de violencia¹⁴⁵.

Al finalizar la guerra fría, surgió un nuevo enfoque: la seguridad humana. Ésta complementa a la seguridad estatal, promueve el desarrollo humano y realza los derechos humanos¹⁴⁶. En este marco la seguridad ciudadana democrática se refiere a la reducción de la violencia. Ante ese escenario de violencia, cabe plantear una interrogante esencial para el estudio de este tema ¿Se debe insistir en un modelo de seguridad que utiliza al Ejército en desmedro de la paz y el desarrollo integral de las personas?

Para poder responder a la interrogante planteada es menester hacer un recorrido por el marco normativo que constituye el cuadro en el cual se deben adoptar las decisiones y medidas en materia de seguridad.

143 Sigüenza Castañeda, Gabriela María, op.cit., pág. 96.

144 Morán Barrientos, Mirtala Dolores. La necesidad de establecer bases jurídicas para la legalización de los comités de seguridad ciudadana. Disponible en <http://digi.usac.edu.gt/bvirtual/Files2007/rapidios/INF-2007-034.pdf>, consultado el 21 de agosto de 2012.

145 Loc.cit.

146 *Ibíd.* pág. 13.

5.2.4 El marco normativo

De acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de la República, el Estado de Guatemala se organiza para brindar protección a la persona humana. Proteger implica que el Estado utilizará todas sus organizaciones y recursos para dicho cometido.

La protección de los derechos humanos está íntimamente ligada con la promoción de la seguridad que haga el Estado, desde esta perspectiva, es imposible que haya seguridad si los derechos humanos no están garantizados.

El deber general del artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que violen las garantías previstas en la Convención. Esto significa que el Estado debe modificar o suprimir aquellas leyes o prácticas que violen los derechos humanos y que por lo tanto imposibilitan el alcance de la seguridad humana.

En el contexto actual del Estado de Guatemala las personas ven sus derechos fundamentales comprometidos, principalmente por la acción directa de agentes estatales y por conductas delincuenciales de particulares y redes criminales, cuyos actos quedan impunes, generando responsabilidad estatal o incumplimiento con la obligación de brindar protección judicial.

En el caso de personas en situación de especial vulnerabilidad, la responsabilidad estatal también surge frente a la ausencia de medidas de prevención del daño.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el deber de prevención implica todas las medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que impulsen la protección de los derechos humanos y que garanticen que su eventual conculcación sea efectivamente considerada y tratada como un hecho ilícito susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales¹⁴⁷.

Estas obligaciones de garantía a cargo de los Estados no implican una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares, pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo.

La Comisión ha expuesto que los derechos a la vida y a la integridad personal ostentan un lugar prominente en la Convención Americana de Derechos Humanos y conforme al artículo 27.2 constituyen parte esencial e inderogable de derechos que no pueden ser suspendidos en casos de guerra, peligro público u otras amenazas.

No basta que los Estados se abstengan de violar estos derechos, sino que deben adoptar medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre. De ahí que la cooptación de la institucionalidad estatal por parte de redes criminales constituye en la actualidad el mayor problema que enfrenta Guatemala en el presente siglo.

¹⁴⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Disponible en <http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridaddiv.sp.htm>

A lo largo de los años, las declaraciones, reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal han proporcionado una visión colectiva acerca de cómo debería estructurarse un sistema de justicia penal.

En el ámbito regional cabe mencionar que durante la sesión ordinaria de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos –OEA–, realizada del 2 al 4 de junio de 2009 en San Pedro Sula, Honduras, se llegaron a acuerdos regionales sobre asuntos vinculados con la seguridad, las cuales están contenidas en el documento “Declaraciones y Resoluciones aprobadas por la Asamblea General”¹⁴⁸.

La preocupación por los enfoques y estrategias de seguridad se comenzó a materializar desde el año 1994, cuando se redactó el “Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica”, aprobado en la ciudad de San Pedro Sula, en 1995. Este instrumento constituyó el pináculo del proceso político orientado a la pacificación de Centroamérica y al ejercicio de la diplomacia basada en el respeto a las políticas internas de cada Estado, para el fortalecimiento de la integración.

Este tratado, al que se adhirió posteriormente Belice en el año 2003, establece que el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas.

Los Estados partes se comprometen a prevenir y combatir, todo tipo de actividades delictivas con repercusión regional o internacional, sin ninguna excepción, tales como el terrorismo, el sabotaje, el crimen organizado y bandas organizadas que se dedican al tráfico de personas con trascendencia internacional.

De conformidad a lo regulado por el artículo 26, el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se regirá por los siguientes principios: ... b) la solución pacífica de las controversias;... c) la renuncia a la amenaza o al uso de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de cualquier Estado de la región signatarios del tratado; d) la seguridad democrática de cada uno de los Estados firmantes del tratado está estrechamente vinculada a la seguridad regional... ningún Estado fortalecerá su propia seguridad menoscabando la seguridad de los demás; e) la defensa colectiva y solidaria en caso de agresión armada de un Estado situado fuera de la región contra la integridad territorial, la soberanía y la independencia de un estado centroamericano.

Así las cosas resulta imprescindible la adopción de medidas urgentes que tiendan a combatir las redes criminales que han pasado a formar parte de la misma estructura estatal. Esta situación resulta compleja si se entiende que en su actuación, dichas redes, cuentan con una serie de elementos que les permiten tener altas cuotas de poder e influencia en los espacios político-sociales.

En esta lucha algunos instrumentos internacionales pueden resultar de ayuda. En materia de prevención del delito y de la violencia, es necesario referirse en primer término a las “Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana”¹⁴⁹, estas directrices constituyen, en materia de prevención de la delincuencia urbana, los principios a tener en cuenta. Además de estas directrices también se han realizado declaraciones pertinentes al tema de estudio.

148 Castillo, Margarita. Módulo sobre seguridad democrática. Guatemala, Fundación Myrna Mack, Curso de Formación Ciudadana sobre Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, 2010, pág. 64.

149 Resolución 1995/9 del Consejo Económico y Social, anexo.

La Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó en la Declaración sobre el delito y la seguridad pública que: tratarán de proteger la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos y de todas las personas dentro de sus respectivas jurisdicciones adoptando medidas nacionales eficaces para luchar contra las graves manifestaciones de la delincuencia transnacional, entre ellos la delincuencia organizada, el tráfico ilícito de drogas y armas, el contrabando de otros artículos ilícitos, la trata organizada de personas, los delitos de terrorismo y el blanqueo del producto de delitos graves, y se comprometerán a cooperar mutuamente a tal efecto (art. 1). En cuanto a las medidas para el control de las armas de fuego a los efectos de prevenir la delincuencia y salvaguardar la salud y la seguridad pública, exhorta a los Estados Miembros a que, si no lo han hecho aún, estudien la posibilidad de adoptar sistemas regulatorios del empleo de armas de fuego por civiles que tengan los siguientes elementos comunes:

- a) Un reglamento sobre seguridad y custodia de las armas de fuego;
- b) Penas o sanciones administrativas adecuadas para los delitos que se cometan haciendo uso indebido de armas de fuego o por su tenencia ilícita;
- c) La atenuación o exoneración de la responsabilidad penal y programas de amnistía o programas similares que, en opinión de los Estados Miembros, sean apropiados para alentar a los ciudadanos a que entreguen las armas de fuego ilícitas, inseguras o no queridas que estén en su poder;
- d) Un sistema de licencias, incluida la concesión de licencias a los establecimientos comerciales de venta de armas de fuego, para que no se distribuyan armas de fuego a personas declaradas culpables de delitos graves y demás personas a las que la legislación de los respectivos Estados Miembros prohíba adquirir o poseer armas de fuego;
- e) Un sistema de inscripción en un registro de armas de fuego con inclusión de un régimen para la distribución comercial de las armas de fuego y la exigencia de que esas armas sean numeradas o matriculadas de manera apropiada al momento de su fabricación e importación a fin de facilitar las investigaciones penales, desalentar el robo de armas de fuego y limitar su distribución a las personas que estén autorizadas para adquirirlas o poseerlas de conformidad con la legislación de los respectivos Estados Miembros.

Los Estados miembros deben tratar de seguir la pista de las armas de fuego ilícitas y responder con precisión y rapidez a toda solicitud de datos al respecto que reciban de otros Estados Miembros.

Finalmente es imperativo citar que las “Directrices para la prevención del delito”¹⁵⁰ tratan de la delincuencia y de sus efectos sobre las víctimas y la sociedad y tienen en cuenta la creciente internacionalización de las actividades delictivas. Las mismas definen “prevención del delito” como las estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia.

150 Resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social.

5.3 Cómo transitar de enfoques militaristas hacia enfoques e instituciones civiles y comunitarias

5.3.1 El papel del ejército en la seguridad

En Guatemala, desde los albores de la más reciente etapa democrática, se ha recurrido a la institución castrense para asegurar el orden público. El ejército, desde su desarrollo conceptual constitucional, se ha perfilado como un ente que debe mantener, entre otras atribuciones, la seguridad interior del Estado.

En el texto constitucional de 1965 y el actual, se define al ejército como una institución garante de la seguridad interior y exterior, que es dirigida por el Presidente de la República, como comandante general. Su organización es jerárquica y basada en los principios de disciplina y obediencia.

El comandante general del ejército debe impartir sus órdenes por medio del Ministro de la Defensa Nacional, quien según la ley vigente establece que debe ser 'oficial general o coronel o su equivalente en la marina de guerra', regulación que no está contenida en textos constitucionales anteriores al actual, pero que guarda congruencia con la sujeción a la reglamentación militar relacionada en dicho texto.

En todo caso la actividad del Ejército debe desarrollarse conforme las normas vigentes en el Estado. Como consecuencia de lo anterior, el mandato del Ejército contenido en el artículo 244 de la Constitución Política de la República no puede ser interpretado de forma aislada. De esa cuenta se debe dilucidar cuál es el marco de actuación de las fuerzas militares en el contexto de la seguridad interna.

Sobre este extremo hay que señalar que al momento de haberse promulgado el texto constitucional vigente se sustentaba un concepto de seguridad diferente al que debe primar en el ámbito de un Estado democrático de Derecho. El Preámbulo de la Constitución, entre las responsabilidades del Estado de Guatemala, cita la promoción de la seguridad. El artículo 2 de la Constitución establece el deber del Estado de garantizar dicha seguridad. El inciso b) del artículo 183 constitucional, entre las funciones del presidente de la República, establece la función de proveer "seguridad a la Nación, así como la conservación del orden público".

En el inciso d) del mismo artículo, atribuye también al presidente la función de "ejercer el mando de toda la fuerza pública." Además de la normativa constitucional en referencia, es relevante para el presente análisis considerar también la normatividad ordinaria aplicable: entre las mismas figuras, la Ley de la Policía Nacional Civil establece claramente que dicha institución es la encargada de la seguridad pública (art. 1).

En concordancia con lo anterior, la Ley del Organismo Ejecutivo atribuye al Ministerio de Gobernación la responsabilidad del mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y sus bienes, y, además, la conducción de los cuerpos de seguridad pública del gobierno (art. 36).

Es así que quien debe velar por la seguridad pública, debido a su mandato y naturaleza, es el Ministerio de Gobernación a través de la Policía Nacional Civil.

En este marco la Ley de la Policía Nacional Civil, (artículo 10, inciso c), incluye entre las funciones de la policía: mantener y restablecer en su caso, el orden y la seguridad pública. Así las cosas, el autor Merkl aconseja abandonar un concepto de policía basado exclusivamente en el orden¹⁵¹. Debe en consecuencia superarse la noción de una policía eminentemente reactiva a otra que impulse acciones dentro del marco de la prevención del delito.

151 Citado por Castillo González, Jorge Mario. Derecho administrativo. Guatemala, 2014. Pág. 325.



Fotografía: Sandra Sebastián/Plaza Pública

La Policía Nacional Civil es la encargada por antonomasia de proteger la seguridad y tranquilidad de los habitantes de Guatemala. No es competencia del Ministerio de la Defensa y mucho menos del Ejército, realizar dichas actividades.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos al pronunciarse respecto de la participación militar en asuntos de seguridad ciudadana ha indicado que en la región es recurrente que se proponga, o directamente se establezca, que efectivos militares asuman la seguridad interior a partir del argumento del incremento de los hechos violentos o delictivos. Se ha referido también a este punto, expresando que este tipo de planteamientos responden a la confusión entre “los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional”, cuando es indudable que la criminalidad ordinaria -por muy grave que sea- no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado.

Un punto especialmente grave a resaltar es que en algunos países de la región la participación de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad interior no se limita al despliegue territorial, mediante la implementación de planes operativos que tienen como objetivo central, incrementar la visibilidad de los efectivos mediante técnicas de patrullaje preventivo o disuasivo; sino que también se da en actividades de investigación criminal e inteligencia.

La Comisión ha señalado que, en ciertos casos, las fuerzas armadas “continúan participando en la investigación de los delitos -en particular en los casos relacionados con narcotráfico y crimen organizado- en funciones de control migratorio y en tareas de inteligencia civil”.

En consecuencia, para el buen funcionamiento de un sistema democrático, estas actividades deben corresponder a fuerzas policiales civiles, sometidas a los correspondientes controles del sistema judicial. En definitiva, la Comisión reitera que los asuntos que tienen que ver con la seguridad ciudadana son de competencia exclusiva de cuerpos policiales civiles, debidamente organizados y capacitados, en los términos que se han señalado ya en este informe.

En esa dirección, la Comisión manifiesta que “se requiere estar atentos y dispuestos a superar los conflictos a través de medios pacíficos bajo la perspectiva axiomática de la seguridad ciudadana, según la cual las diferencias se dan entre ciudadanos que hay que proteger y no frente a los enemigos que hay que combatir”¹⁵².

En el caso de Guatemala el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC), que define las funciones del Ejército, continúa sin concretarse. Los patrullajes combinados, el resguardo perimetral de los presidios, el apoyo en desalojos, a los que se une la protección de las áreas donde están instalados los mega proyectos de explotación de recursos naturales, son la concreción de la militarización de la seguridad.

El gobierno de Álvaro Arzú (1996-2000), no logró llevar a cabo las reformas a la Constitución que hubieran allanado el camino para la implementación, entre otros acuerdos, del AFPC. Durante el siguiente gobierno, el del Alfonso Portillo (2000-2004), se promovió un debilitamiento deliberado de la PNC; se redujo el presupuesto de la Academia de la PNC, casi al punto de su cierre, además de la designación de varios ministros de gobernación con formación en el Ejército¹⁵³. Durante el gobierno de Oscar Berger (2004-2008), tampoco se delimitaron las funciones del Ejército, antes bien se continuó involucrándolo en tareas de seguridad ciudadana. La siguiente gestión gubernamental a cargo de Álvaro Colom (2008-2012) no varió esta tendencia y durante los años del gobierno de Otto Pérez Molina (2012-2015) dicha tendencia se ha fortalecido.

Consecuencia directa de lo expuesto es la dificultad que se presenta para asumir la dirección y el control político de muchas de las actividades que el Ejército, ante la debilidad estatal, considera propias. En esta esfera la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) ha reconocido que la ampliación de los criterios en los que se otorgan misiones internas a los ejércitos, históricamente ha facilitado el autoritarismo y un militarismo social alejado del ideal democrático¹⁵⁴.

En esta línea tampoco es correcto crear entes militares ex profeso, para supuestamente atender la “seguridad ciudadana”. Lo que pretende el texto constitucional es, en todo caso, que cuando concurren circuns-

152 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. 2009, párrafos 103, 104 y 105.

153 Centro de Estudios de Guatemala. Balance en la participación del Ejército en la seguridad ciudadana. Disponible en <http://ceg.org.gt/analisis-del-ceg/22-3-balance-de-la-participacion-del-ejercito-en-la-seguridad-ciudadana>, consultado el 26 de marzo de 2015.

154 Citado por el Centro de Estudios de Guatemala, loc.cit.

tancias excepcionales e inevitables, se brinde el refuerzo necesario y solo en tanto la situación emergente lo amerite. El artículo 19 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad y el Protocolo de Actuación Interinstitucional en su punto 5, únicamente autoriza a la coordinación interinstitucional temporal y emergente entre el Ministerio de Gobernación, a través de la Policía Nacional Civil y el Ejército, por conducto del Ministerio de la Defensa.

La seguridad ciudadana es concebida por la Comisión Americana de Derechos Humanos (2009) como aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales.

Como se observa dentro del concepto de seguridad ciudadana no existe cabida para el Ejército. En el Estado Democrático de Derecho, la seguridad ciudadana es competencia de la policía, no del Ejército. No obstante, si se vuelve necesaria la colaboración del ejército, lo hará con las unidades con las que ya cuenta y respondiendo a los principios de la doctrina de la policía.

5.3.2 La institucionalidad civil como responsable en materia de seguridad

De conformidad con la Ley del Organismo Ejecutivo, artículo 36, al Ministro de Gobernación le corresponde formular las políticas, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo al mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes, la garantía de sus derechos, la ejecución de las ordenes y resoluciones judiciales, el régimen migratorio y refrendar los nombramientos de los Ministros de Estado. En consecuencia la función pública en materia de seguridad interna está atribuida al Ministerio de Gobernación. Dicha función está sustentada sobre el principio de legalidad.

El principio de legalidad en el ejercicio de la función pública implica que las atribuciones y funciones de las entidades que integran la administración pública, deben estar contempladas en las leyes, así como que los órganos o funcionarios a quienes sean asignadas, deben ejercerlas de conformidad con la ley.

Al respecto la Corte de Constitucionalidad ha afirmado que conforme el principio de legalidad contenido en el artículo 152 de la Carta Magna Nacional, el ejercicio del poder, que proviene del pueblo –directa o indirectamente- está sujeto a las limitaciones señaladas en la Constitución Política y en la ley¹⁵⁵. Esto ha sido objeto de un profundo análisis jurídico por parte de la Corte, concluyéndose que: es el Ministerio de Gobernación quien por mandato legal tiene la obligación de salvaguardar la vida, la paz y la seguridad interna de todos los guatemaltecos.

Es dicho ministerio el que, -acatando lo dispuesto en la normatividad aplicable- tiene la atribución de determinar la necesidad de solicitar la actuación interinstitucional al Ministerio de la Defensa. Además, dicha actuación interinstitucional debe darse dentro del marco normativo, siguiendo a cabalidad los principios y garantías contemplados en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Para el efecto dicha actuación interinstitucional debe, en todo caso, ser parte de un consenso entre ambos ministerios del Organismo Ejecutivo y no constituir un pretexto para la creación de nuevos entes militares que deban desarrollar las acciones de apoyo, sino, más bien, circunscribirse a las unidades militares con las que cuenta la institución castrense.

155 Corte de Constitucionalidad, Gaceta 96, expediente 1628-2010, sentencia de fecha: 13/05/2010.

La debilidad institucional de la PNC, que ha sido el principal pretexto para la intervención del ejército en materia de seguridad interna, también ha dado lugar a la formación de un mercado de prestación de servicios de seguridad privada, generándose un espacio para la comisión de acciones ilegales, como el tráfico de armas y otros delitos.

5.3.3 La participación del ejército en la seguridad interna desde la perspectiva del análisis de casos concretos.

La intervención militar en seguridad interna, después de los Acuerdos de Paz, ha sido una constante en Guatemala especialmente a partir del año 2000, que como ya se señaló antes, durante el gobierno de Alfonso Portillo y con el general retirado Efraín Ríos Montt en la presidencia del Congreso de la República, aprobaron e implementaron el Decreto 40-2000, fundamento legal para la intervención del Ejército en la seguridad interna.

Aunque la intervención estaba concebida como acompañamiento de las unidades policiales, bajo el mando de oficiales de la Policía Nacional Civil, en la práctica no ocurrió de esa forma. El mando estratégico y táctico de las operaciones de "acompañamiento" a la Policía, fueron movilizaciones militares con algunos policías de acompañamiento en rondas de presencia o aseguramiento territorial, que derivaron en funciones de intervención territorial y control poblacional con el objetivo de identificar, aislar y "controlar" al supuesto enemigo, respondiendo a la lógica de intervención militar.

Los resultados de este tipo de intervenciones no fueron los que corresponden a las actividades de la seguridad policial preventiva, ya que no han estado dirigidos al control de los factores de riesgo, ni a la recuperación de los espacios y la vida comunitaria; y por consiguiente tampoco han potenciado la conducta civil, ni la participación de la comunidad y la institucionalidad local.

Por el contrario, la actuación militar en la seguridad interna en Guatemala, produjeron hechos de suma gravedad, que hicieron retornar algunas de las condiciones de seguridad interna, pública y ciudadana, a los días del Conflicto Armado Interno,¹⁵⁶ en este sentido, apuntamos las intervenciones siguientes:

Totonicapán octubre de 2012, cumbre de Alaska:

El 4 de octubre de 2012, soldados guatemaltecos abrieron fuego contra una multitud de varios centenares de campesinos desarmados del altiplano occidental departamento de Totonicapán, matando a seis personas e hiriendo a otras 34. Campesinos, profesores, estudiantes y las autoridades locales indígenas,¹⁵⁷ protestaban por el alza en los precios de la electricidad, las reformas educativas en las que se añaden dos años de estudio para la formación de maestros.

Los acontecimientos del 4 de octubre de 2012 no pueden explicarse como un desafortunado incidente o accidente. Lo ocurrido fue una masacre cometida por militares contra su propio pueblo en tiempos de paz. Es el producto de profundas tensiones económicas, sociales y políticas que el liderazgo político y social predominante en Guatemala ha ignorado, exacerbando con frecuencia las tensiones al no tratarlas adecuadamente; sino por el contrario, reprimiendo el legítimo derecho a la protesta, a través de un contingente militar, con una larga formación contrainsurgente.

¹⁵⁶ Cfr. Guatemala, memoria del silencio, Comisión para el Esclarecimiento Histórico, Primera edición 1999. Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS).

¹⁵⁷ Anita Isaacs y Schwartz Rachel, Totonicapán, una historia familiar con la esperanza de un resultado poco probable, <http://americasquarterly.org/totonicapan-a-familiar-tale-with-the-hope-for-an-unlikely-outcome>, consultado el 26.03.15.

Santa Cruz Barillas, Huehuetenango:

Los hechos ocurridos el primero de mayo de 2012, ante el asesinato de Andrés Francisco Miguel y las agresiones a otros pobladores que se negaban a vender sus propiedades para la construcción megaproyectos de empresas transnacionales (Econer-Hidralia de origen español), constituyen otro ejemplo de la forma represiva en que se utilizan las fuerzas del ejército, en situaciones que deben manejarse bajo los protocolos de los conflictos sociales.

En este caso, la intervención del gobierno en función de los intereses empresariales se extralimitó, a tal grado de instituir el Estado de Sitio contra la población, por 30 días, con suspensión de garantías constitucionales y estableciendo medidas punitivo-legales principalmente en contra de la población que protestaba.

Estos hechos fueron las consecuencias de un conflicto de más de 6 años de duración, que tuvo un punto importante en una consulta comunitaria, donde 46,479 personas rechazaron la explotación minera y la construcción de hidroeléctricas en el territorio y 9 personas votaron a favor. Esta decisión de la comunidad no fue tomada en cuenta por la empresa interesada en el proyecto hidroeléctrico, ni por el gobierno.

Durante el período del Estado de Sitio, la comunidad denunció que tanto el Ejército, como la PNC, personas particulares, acompañadas de fiscales del MP de Santa Eulalia realizaron cateos y allanamientos, destruyendo bienes con uso excesivo de la fuerza¹⁵⁸; en otros casos han denunciado la persecución y detención de los líderes comunitarios. Hay personas que para resguardar su vida se han refugiado en la montaña, teniendo que pasar hambre por la situación y el temor de volver a sus casas¹⁵⁹.

Consecuentemente la reacción gubernamental tiene visos de desproporción, manejo autoritario de la conflictividad, poco control de las empresas que son protagonistas de conflictos comunitarios que derivan en acciones delictivas como el homicidio en este caso y sus consecuentes reacciones violentas.

Nuevamente y adicionando ahora un estado de excepción, el gobierno faculta al Ejército para resolver situaciones de seguridad pública y conflictividad social que no son de su competencia profesional y pone en desmesurado riesgo la integridad de las personas que son la primera responsabilidad fundamental del Estado y en consecuencia del Gobierno.¹⁶⁰

Santa María Xalapan:

Ante la resistencia de los líderes comunitarios y las comunidades contra la minería metálica en el municipio de Santa María Xalapan del departamento de Jalapa, en un largo conflicto que viene desde el 2005,¹⁶¹ el 30 de abril de 2013, después de varios incidentes violentos que nunca fueron aclarados, cuatro patrullas de la Policía Nacional Civil resultaron quemadas, y perdieron la vida un campesino y un policía.

El Gobierno de la República decretó entonces, en Consejo de Ministros, el estado de sitio en cuatro municipios de los departamentos de Jalapa y Santa Rosa; alegando la penetración del crimen organizado y el vandalismo en

158 Convergencia por los Derechos Humanos, Estado de Sitio Santa Cruz Barillas Informe de Verificación. Guatemala 4 de junio de 2012.

159 Con información disponible en <http://plazapublica.com.gt/content/santa-cruz-barillas-el-pasado-en-el-presente>, consultado el 9 de marzo de 2015.

160 Artículo 1 de la Constitución política de la república de Guatemala

161 Amismaxaj, Asociación de Mujeres Indígenas de Santa María Xalapan, disponible en <http://movimientom4.org/2013/05/un-estado-de-sitio-para-favorecer-a-las-mineras/>, consultado el 10 de marzo de 2015.

los municipios afectados; sin embargo, la realidad es que éste fue decretado para proteger los intereses de la Minera San Rafael, la cual es una filial de la transnacional Tahoe Resources Inc, Goldcorp de Vancouver, Canadá.

Nuevamente, en este caso, se utiliza al Ejército para controlar movimientos sociales que se oponen a la implementación de empresas mineras de superficie, poniéndolo en una situación comprometida, al tener que trabajar con problemas que legalmente no le competen, por ser de seguridad pública y ciudadana.

Caso zona 18 de Ciudad de Guatemala

De acuerdo con las cifras de la Municipalidad, la zona 18 es la más poblada, ya que alberga a casi un 20% de hogares de la ciudad, con un total de 44,188. De este universo, un 16.1% viven en condiciones hacinamiento y un 30% vive en condiciones de pobreza. Aproximadamente 5,320 de estos hogares carecen de acceso a agua potable, siendo éste el porcentaje más alto de la ciudad.

En septiembre de 2012, el presidente Otto Pérez Molina inauguró las operaciones de la Fuerza de Tarea Maya (FTM), conformada con un contingente de 1,200 soldados y 100 agentes de la PNC, con un área de cobertura que abarca parte de las colonias más afectadas por la delincuencia. En su discurso, el presidente Otto Pérez Molina destacó que se eligió a la zona 18, "porque ocupa el quinto lugar en la suma de hechos delictivos en el área metropolitana, y el primer lugar en cuanto a homicidios y lesiones graves¹⁶²".

La concepción de fuerza de tarea es de origen castrense, que hace alusión a la conformación de una unidad extraordinaria, compuesta por elementos regulares de diferentes unidades, con una temporalidad limitada, que trabaja para una misión u operación concreta (reconocimiento de enemigo, ataque y destrucción de un objetivo), para luego ser desmovilizada, lo anterior, dentro del abordaje de la problemática de criminalidad y sus manifestaciones en materia de seguridad ciudadana es poco viable, porque ésta requiere de una atención permanente e integral, que incluye: procesos investigativos, identificación de factores de riesgo e implementación de programas preventivos.

Un recorrido por la zona 18, realizado en noviembre de 2014, permite apreciar que la FTM tiene puestos de control y registro vehicular, patrullajes a pie y motorizado, seguridad en puntos de incidencia delictiva, paradas de buses del transporte colectivo, mercados y escuelas. En todos los contingentes se incluye la presencia de un agente de la PNC. La lógica utilizada por la Fuerza de Tarea corresponde a un modelo de ocupación del terreno, similar al utilizado durante el conflicto armado interno, que sin embargo, no han podido evitar que hechos criminales de trascendencia, como el asesinato de conductores de autobuses¹⁶³ y ataques armados¹⁶⁴ sigan ocurriendo en la zona.

La zona 18 sigue siendo una zona de concentración de hechos, en la cual se puede asegurar que se ha producido un *statu quo*: la delincuencia se ha acostumbrado a la presencia militar, y ha acomodado su modus operandi a los nuevos requerimientos. De acuerdo a un informe presentado por la USAID en 2014, los residentes de las colonias donde se encuentra el contingente militar, están bajo el control de las pandillas¹⁶⁵.

162 Secretaria de Comunicación Social de la Presidencia de la República, Presidente inaugura Fuerza de Tarea Maya en zona 18. Disponible en <http://www.guatemala.gob.gt/index.php/2011-08-04-18-06-26/item/1576-presidente-inaugura-fuerza-de-tarea-maya-en-zona-18> consultado el 9 de marzo de 2015.

163 Ver al respecto la publicación de Prensa Libre sobre ataques a pilotos del transporte público, disponible en http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/matan-piloto-ruta-Maya-zona_18_0_1201080117.html. Ver también http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/incrementan-seguridad-zona_18-ataque-piloto-Transurbano_0_1130887055.html, sobre ataques a pilotos del Transurbano.

164 Ver al respecto publicación de Prensa Libre sobre ataque armado en zona 18, http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/Ataque_armado-La_Barreda-zona_18-cuatro_heridos-Bomberos_Municipales_0_1241876056.html

165 Pitts Wayne, "Factors Affecting Homicide Rates in Guatemala 2000-2013: A Study of the Municipalities of Guatemala, Mixco, and Villa Nueva," Washington DC, USA, 2014

Esta información es corroborada por al menos cuatro de los informantes clave consultados para este estudio, bajo garantía de confidencialidad, señalaron que en Santa Faz, zona 18, en el entorno de familias empobrecidas de la zona, se puede observar que no existe ningún interés en mejorar las condiciones físicas de su vivienda, dado que de hacerlo, deberán cubrir mayores montos de extorsión.

Los mismos informantes, refieren que en el caso de los dueños de tiendas y pequeños negocios, se ha venido observando una tendencia a solicitar montos de extorsión muy elevados, que provocan que el propietario, al entender el grave riesgo para su vida, abandone su casa, pertenencias y negocio. Una vez que el abandono se ha producido, se instala a cargo de estos negocios a un pariente cercano de los miembros de la pandilla, usualmente una mujer -madres, tías, abuelas-, quien se encarga de su administración.

De la misma forma, funcionarios municipales de la alcaldía de Ciudad de Guatemala, bajo garantía de confidencialidad, señalaron que en la zona 18 de la ciudad capital, las colonias Limón, Asunción, y Colonia Maya, pueden considerarse bajo el control casi total de grupos de pandillas, pese a la presencia permanente de los elementos militares y policiales.

5.3.4 El negocio de la seguridad.

Guatemala es el país centroamericano donde el negocio de la "seguridad privada" es uno de los de mayor crecimiento. Presta una amplia gama de servicios proporcionados a la población por empresas con fines de lucro: vigilantes y guardias (armados y no armados), patrullas, escoltas, vehículos blindados, transporte de valores y mercancías, por citar algunos. Su lógica responde a la de cualquier otro mercado: a mayor inseguridad, mayor oferta de servicios de este tipo se puede encontrar¹⁶⁶.

Precisamente la escasa cobertura de la Policía Nacional Civil frente al cambio demográfico, favoreciendo la aparición de áreas de mayor incidencia criminal, ha sentado las bases para el aumento en la demanda de servicios de seguridad privada¹⁶⁷.

Según el informe correspondiente al año 2014 sobre derechos humanos de la Oficina del alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, hay 151 empresas de seguridad privadas registradas oficialmente en el país, de éstas, sólo 24 están constituidas conforme lo establecido en el decreto 52-2010 que regula los servicios de seguridad privada¹⁶⁸. En este mercado de seguridad, que representa cerca de US\$460 millones anuales, se emplean alrededor de cien mil personas¹⁶⁹.

Guatemala es también el país de la región donde hay mayor desproporción en la relación de efectivos de la fuerza policial pública y la privada. Si bien el número de agentes policiales públicos ha venido incrementándose en los últimos dos períodos de gobierno, sumando un total de 29,798 efectivos activos¹⁷⁰, por cada uno habría, cerca de tres agentes trabajando en las empresas de seguridad privada del país¹⁷¹.

166 Slowing, Karin. La seguridad como negocio. Disponible en <http://www.prensalibre.com/opinion/la-seguridad-como-negocio>, consultado el 26 de marzo de 2015.

167 Escobar, Lorena. La regulación de los servicios de seguridad privada en Guatemala. Revista ASIES, No 2-2011, págs.9 y 10.

168 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala. Guatemala, 2015, pág. 12.

169 Slowing, Karin, op.cit.

170 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, op.cit., pág. 11.

171 Slowing, Karin, op.cit.

La existencia de empresas de seguridad privada en Guatemala data desde la década de los sesenta del siglo XX. Un claro antecedente regulatorio lo constituyó el decreto legislativo 19-79, Ley de los Cuerpos de Seguridad de las Entidades Bancarias estatales y privadas, que reguló a las sociedades y personas que brindaban servicios de seguridad en las entidades bancarias estatales y privadas. Durante la década de los noventa las empresas de seguridad privada tuvieron un incremento exponencial. También cabe mencionar que la mayoría de los propietarios o directivos de las entidades que prestan servicios de seguridad privada son militares o policías de alto rango, en situación de retiro¹⁷².

El servicio de seguridad privada presenta importantes retos, como la capacitación y certificación de los guardias y la mejora de sus condiciones laborales. Del total de agentes de seguridad privada, que ronda los 46,000 efectivos, apenas 477 están certificados. Esta deficiencia ha desencadenado auténticas tragedias debido a la participación directa de agentes de seguridad privada en hechos delictivos, con la muerte de las víctimas como resultado¹⁷³.

La asimetría se hace más evidente si se comparan los US\$460 millones al año que representa este mercado con la asignación de recursos a la Policía Nacional Civil (PNC); no digamos, si se contrasta con el presupuesto de la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada (DIGESSP), ente responsable de regular y monitorear los servicios que prestan estas empresas¹⁷⁴.

El desborde en el número de las entidades privadas que prestan servicios de seguridad les compelió a organizarse en diversas agrupaciones gremiales, es así como surgieron: Gremial de Empresas de Seguridad, Gremial de Consultores y Asesores en Seguridad y Protección Integral, Gremial de Psicofisiólogos Forenses (Poli grafistas) y Gremial de Electrónica y Tecnología, adscritas a la Cámara de Seguridad de Guatemala¹⁷⁵.

La Cámara relacionada es un ente sin fines de lucro con personalidad jurídica, que brinda oportunidades de negocios a sus agremiados dentro del mercado nacional e internacional; brinda capacitación y desarrollo empresarial¹⁷⁶. En suma se puede aseverar que su finalidad esencial es eminentemente de promoción y protección de sus intereses gremiales. Se puede inferir entonces que al tratarse de un conjunto de empresas mercantiles que lucran con la seguridad, resulta de toda su conveniencia la debilidad y zozobra de la institucionalidad pública, en especial de la PNC.

Las consecuencias de esta proliferación de entidades prestatarias del servicio de seguridad privada son amplias. En primer lugar el debilitamiento estatal sin capacidad objetiva de controlar las actividades de la seguridad en los distintos ámbitos, en especial en la esfera privada. En segundo lugar la dificultad en la subordinación de los prestadores de servicios a los cuerpos de seguridad pública¹⁷⁷.

En tercer lugar promueve ingobernabilidad la cual incide en el aumento de la desigualdad entre la población, dado que solo un número reducido de personas disponen de recursos para pagar servicios privados de seguridad. Éstos, generalmente desarrollan su labor con bajos estándares de calidad, poniendo en riesgo,

172 Escobar, Lorena, op.cit. págs. 10 y 16.

173 Loc.cit.

174 Loc.cit.

175 Escobar, Lorena, op.cit., pág. 12.

176 Loc.cit.

177 Escobar, Lorena, op.cit., pág. 50.

precisamente, la propia seguridad de los usuarios de dichos servicios y de terceros que pueden ver afectados derechos de primer orden, como la vida y la integridad física¹⁷⁸.

Como cuarto punto, sin duda el más preocupante, facilita la infiltración de elementos con vínculos directos con las redes criminales, que encuentran otro ámbito de actuación que les permite la concreción de sus objetivos.

5.3.5 El abordaje de la prevención en la actualidad.



La función preventiva vista desde la perspectiva de la operatividad de las políticas actuales en materia de seguridad y prevención, es concebida bajo la cooptación de espacios, mediante la saturación, en una fórmula que combina un porcentaje alto de presencia militar a un número menor de presencia policial, que da como resultado presencia y ocupación de espacios, que desde la perspectiva del trabajo preventivo policial no es funcional, puesto que no se anticipa a abordar y dar tratamiento a los factores de riesgo, potenciando los protectores que dan soporte a la intervención, además requiere de un elemento integrador, desde una política de rectoría del Estado en su conjunto, que desde la regulación y funciones de sus diversas instancias, promueva intervenciones de forma integral y conjunta.

Un número considerable de la población guatemalteca, a raíz de la experiencia histórica del país, imagina que todo cuerpo armado, ya sea civil o militar, por el hecho de portar o tener conocimientos en el manejo de armas, tiene capacidades y calidades para tratar temas relacionados con la seguridad. Para desvanecer este imaginario, es necesario tratar "la doctrina" como aspecto clave de la concepción y esencia de la institucionalidad. Entendiendo la doctrina como "el conjunto de conocimientos, principios, valores y normas fundamentales, que aplican a una realidad concreta, y responde al pensamiento de un colectivo o institución; a partir del cual se generan normas, métodos comunes, procedimientos, sistemas y prácticas que orientan la acción conjunta y conducta de las personas que la sustentan"¹⁷⁹.

Desde el aspecto militar, se concibe un enemigo como oponente ante casi cualquier circunstancia, bajo esta dinámica es difícil plantear que se puede hacer una inmersión del personal que conforma las fuerzas militares, en terreno propio del quehacer policial, donde el escenario, en el deber ser plantea, la protección del ciudadano ante cualquier circunstancia, desde esta perspectiva, no se puede concebir que un soldado, pueda abordar las circunstancias, que pueden presentársele, desde otra visión que no sea, la de un enemigo y un amigo, poniendo así en el plano un grave desbalance, que propicia un actuar inherente a su doctrina, donde se puede inferir que el personal castrense no debe intervenir en tareas propias y esenciales del personal policial, puesto que planteándose un oponente, puede percibir escenarios confusos, que lleven a consecuencias lamentables y contrarias a la ley.

La institución policial guatemalteca no se caracteriza por ser una institución con un actuar ideal en el marco del deber ser doctrinario de una policía democrática, porque aun cuenta con matices de doctrina militar, al tener den-

178 Lo.cit.

179 Libro de la Defensa Nacional de Guatemala, Numeral 5, Pag.38.

tro de sus filas personal con trayectoria castrense, pero aun con estas circunstancias se puede percibir que la Policía Nacional Civil, cuenta con formas que con el quehacer, permiten un abordaje propicio y con unidades responsables de promover la prevención y tratamiento de la criminalidad desde una perspectiva analítica y con elementos de fondo. Sin embargo, en los últimos años se ha detectado un desborde de presencia militar e intervención castrense en las tareas y funciones propias del actuar policial, que puede asumir la militarización, la cual puede entenderse como la “tendencia de los aparatos militares de una nación (fuerzas armadas, fuerzas paramilitares, burocráticas y servicios secretos), en asumir un control siempre creciente sobre la vida y el comportamiento de los ciudadanos, sea por medios militares [...] o por valores militares” y se refiere a la “carrera de las armas, al rol creciente del establishment militar en los asuntos internos [...] al uso de la fuerza como instrumento de dominio y de poder político.”¹⁸⁰

Asimismo, la militarización puede definirse como propensión “de las instituciones militares y de los militares a extender su participación en el gobierno civil de una nación”, con el objetivo de desplazar al gobierno, porque los militares desprecian a los civiles a quienes consideran ineptos por el atraso económico y la inestabilidad política que generan¹⁸¹.

Para efectos de este trabajo, proponemos entender el término militarización como una forma de control sobre el aparato de naturaleza civil de seguridad pública, que se somete a la institucionalidad militar y sus valores, con un objetivo político, para mantener un nivel de influencia sobre el poder Ejecutivo. De esta forma, la militarización de la seguridad pública responde a una sujeción de la institucionalidad civil, en este caso la PNC, a control militar, como parte de una intención de estructuras militares por mantener un nivel de influencia sobre el Ejecutivo, con el fin de solapar e incrustar con vicios de institucionalidad negocios y acciones propias de grupos criminales.

Con mayor frecuencia se determinan vínculos e involucramiento de miembros activos del ejército y policía, dentro de grupos criminales, que aprovechando su posición institucional, facilitan o participan de manera activa en actividades de narcotráfico y crimen organizado.

5.3.6 Transitar de enfoques militaristas a la democracia y la seguridad ciudadana

En la transición de enfoques militaristas de seguridad ciudadana o pública hacia concepciones de seguridad humana, democráticas y civiles es más o menos complejo dependiendo de las circunstancias contextuales en la que los enfoques antes mencionados se crearon y fueron predominantes; son estas circunstancias las que median poderosamente en las posibilidades de cambio de los mismos y por supuesto, de una u otra manera, influyen en los caminos que haya que tomar para revertirlos.

En el caso de Guatemala la predominancia de la mirada militar sobre la seguridad es muy larga, pero basta decir que fue profundamente dominante a raíz del estallido del conflicto armado interno en 1960, que durante 36 años condicionó de manera fundamental todo el andamiaje del Estado y las políticas públicas, a través de la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional como referente doctrinal del Estado, reflejándose en la Constitución de 1965 en la cual el Ejército de Guatemala tenía asignada como misión: “mantener la independencia, la soberanía y el honor de la nación, la integridad de su territorio y *la paz en la República*”.¹⁸²

180 Fisas, Vincenç.- Crisis del militarismo y militarización de la crisis, España, Ediciones Fontamara, Colección Logos 8, 1982, p. 20.

181 Mauro A. y E. Chanaguir. “Militarismo” en Diccionario de Ciencias Sociales. Madrid, UNESCO, 1975.

182 * La cursiva es propia. Artículo 215 de la Constitución de la república de Guatemala, decretada por la Asamblea Constituyente en 15 de septiembre de 1965. <http://www.archivohistoricopn.org/media/informes/cita/Capitulo-I/Cita-5-7-8-9.pdf>.

Como puede notarse, al darle por misión mantener la paz de la República, la constitución le encargaba directamente toda la seguridad interior y con ella, la dirección estratégica de la seguridad pública y ciudadana, independientemente de que hubiera una Policía Nacional que fuera por ley, encargada de la seguridad pública,¹⁸³ pero sin el rango constitucional priorizado para el Ejército de Guatemala.

Por consiguiente, tanto la concepción doctrinal, como el planeamiento estratégico u operativo, la evaluación y la obtención de resultados, respondían a la lógica militar, es decir a la lógica de la guerra y estaban enmarcadas dentro de los parámetros de desarrollo de la "Inteligencia Militar" y sus factores esenciales territorio, tiempo y oponente (enemigo).

El cambio del enfoque militar no es una sola variación doctrinal, es integral. Por una parte, se requiere un proceso de reconversión hacia el interior de la institución militar para que adopte únicamente su rol constitucional, limitado a la defensa militar ante agresiones externas.

Por otra parte, se necesita que el Estado en su conjunto, y con él la sociedad, se responsabilicen de los roles diferenciados que deben tomar en la seguridad interna, el Estado asumiendo su rol institucional, por parte de la conducción gubernamental y las instituciones responsables de la seguridad interna, policía, fiscalía, sistema de justicia, etc., y el rol complementario de colaboración que es función de la sociedad, como beneficiaria, coparticipe y corresponsable en el logro de la seguridad ciudadana.

En Guatemala esta transformación se intentó primeramente a raíz de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, especialmente el "Acuerdo Marco" que perseguía la búsqueda de la paz por medios políticos y los llamados Acuerdos Sustantivos: Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han causado sufrimiento a la población guatemalteca, Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral y, muy especialmente, el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.¹⁸⁴

Este último acuerdo recogía los aspectos principales en torno a la institucionalidad de la seguridad que en ese momento eran cruciales, dada la situación de guerra de la que se estaba saliendo y la necesidad de desmilitarizar la seguridad y toda la vida ciudadana, así como crear institucionalidad, cultura y usos institucionales y particulares que priorizaran una nueva forma de entender, vivir e implementar el ambiente de seguridad. Los temas principales dentro de este acuerdo eran: el abandono de la Doctrina de Seguridad Nacional; el establecimiento del concepto de Seguridad Humana; la participación institucional de la Sociedad Civil; la Fundación de la Policía Nacional Civil; la reducción del tamaño del Ejército; la desmovilización de las Patrullas de Auto Defensa Civil; la creación de la Inteligencia Civil: estratégica y delincuencial.

La implementación del acuerdo no fue acompañada de toda la voluntad política necesaria por parte de los diferentes gobiernos desde 1996 hasta la fecha. Casi 20 años después hay muchos vacíos institucionales y técnicos en el cumplimiento de esta agenda mínima para la transformación de la seguridad militarizada, y en los espacios donde se logró crear institucionalidad, la misma padece limitaciones financieras, técnicas, humanas que no le permiten hasta la fecha desempeñar plenamente sus funciones.

¹⁸³ Decreto Ley 332, Ley Orgánica de la Policía Nacional.

¹⁸⁴ Cfr. ACUERDO SOBRE FORTALECIMIENTO DEL PODER CIVIL Y FUNCIÓN DEL EJÉRCITO EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA.

Recientemente han habido algunos ensayos de creación de política pública que en su contenido intentan sobreponerse a la lógica militar, por ejemplo, el “Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz”¹⁸⁵ que pretende desarrollar una estrategia cooperativa, incorporando a todos los sectores sociales e instituciones del Estado, que ayuden a legitimar y viabilizar un conjunto de transformaciones como resultados del plan que incorpora este pacto.

Asimismo se creó una “Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito en Guatemala”¹⁸⁶ la cual también apunta a sentar bases de una cultura de prevención, orientándose en la participación de la población dentro del marco de la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica.

Sin embargo, en el desempeño de las instituciones públicas responsables de la seguridad interna, se mantiene el impacto de la injerencia militar, la cual es decisiva en el funcionamiento de las mismas, especialmente en el gobierno del Partido Patriota (PP); pues éste es encabezado por militares retirados contrainfantes y con alto grado de corrupción.

Finalmente, la policía, principal institución responsable de la seguridad ciudadana y del orden público, sigue supeditada estratégicamente al Ejército, no avanza en el proceso de reforma y sigue la inercia destinada a la acción reactiva y el control de población.

5.4 Consideraciones finales.

De lo planteado en el presente informe se pueden inferir, aunque no de manera absoluta, si con razonable probabilidad que:

Guatemala es (por lo menos parcialmente) un Estado cooptado por redes criminales, que mutaron desde los originales CIACS, después del conflicto armado interno hacia complejas estructuras delictivas que influyen en todo el quehacer estatal.

En estas condiciones, no es exagerado pensar, que el Estado de Guatemala, pueda encaminarse a una reconfiguración efectuada, desde dentro del mismo, por las estructuras criminales, en aparentes procesos legales, lo cual, provocaría la imposibilidad de lograr los objetivos, para los cuales existe el Estado.

La debilidad histórica del Estado guatemalteco, propiciada por una dirigencia elitaria, compuesta mayoritariamente por estratos conservadores y con el soporte estratégico y operativo del ejército, propiciaron las condiciones que hicieron permeable al Estado de Guatemala para ser cooptado por las mencionadas estructuras criminales.

En estas circunstancias, las estructuras criminales penetraron fácilmente la institucionalidad estatal, consiguiendo emplearla para la consecución de sus fines delictivos, casi siempre económicos, pero que incursionan también en los ámbitos político, social y cultural.

Dadas estas condiciones, el estado de la seguridad pública y ciudadana tuvo una severa merma lo que, entre otras cosas, posibilitó la aparición de un mercado de servicios de seguridad privada, que se manifiesta a

¹⁸⁵ Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz”.

¹⁸⁶ Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito en Guatemala”.

través de la comercialización de armas, lícita e ilícita, además de centenares de empresas de seguridad de dudosa capacidad y profesionalización.

El Estado, dada su debilidad, no tiene capacidades para abordar, gestionar e implementar políticas, planes, procesos y acciones dirigidos a la integralidad de la seguridad, limitándose a llevar a cabo acciones de seguridad reactiva, que muchas derivan en represión, incluso de la protesta social y que responden a los intereses de los grupos de poder fáctico tradicional o de las estructuras criminales ya mencionadas.

Al mismo tiempo que la población no pareciera estar plenamente consciente de que la lógica militar de abordaje de la defensa no es adecuada para solucionar los problemas de seguridad ciudadana, por ello mismo acrecienta su desconfianza en las instituciones públicas y por tanto abre espacios a la percepción poblacional, de que las acciones autoritarias y represivas pueden solucionar los problemas de seguridad, consolidando el proceso de mutación propiciado a través de la intervención de las estructuras criminales en las políticas de seguridad.

Todo este panorama, hace necesaria la existencia e intervención de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), la cual contribuye a la identificación y el enjuiciamiento de las estructuras criminales que han cooptado la institucionalidad estatal, permitiendo así mismo, que aquellos integrantes del sistema de justicia que aún no están bajo el control de estas estructuras criminales, puedan contribuir al proceso de recuperación de la institucionalidad pública.

5.5 Recomendaciones

Es necesario que la sociedad civil en su conjunto abra el debate, identifique a los actores y señale los ámbitos, hechos y espacios delictivos dentro y fuera del Estado para propiciar la participación ciudadana en el proceso de recuperación de la institucionalidad pública para las finalidades y objetivos que le son naturales, los cuales no coinciden con los intereses y actividades criminales.

Como complemento a la actuación de la sociedad civil, entendiendo por ésta todo aquello que no es gubernamental, la cooperación internacional podría colaborar con el fortalecimiento de los procesos de recuperación de la estatalidad que dicha sociedad formula, gestiona, implementa, exige y demanda; al mismo tiempo que acompaña a los actores individuales o institucionales, que dentro del Estado resisten a la cooptación por parte de las estructuras criminales y pueden ser el complemento necesario a la sociedad civil que se esté esforzando en la recuperación de la estatalidad.

Es por tanto, necesaria la permanencia del mandato de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), en tanto ésta sirve de anclaje para la colaboración de la Cooperación Internacional desde el ámbito de las Naciones Unidas y le posibilita a la sociedad en su conjunto un aleado, testigo y operador imparcial, en los procesos de recuperación del Estado a sus funciones legales y legítimas.

Nota: Este documento fue escrito antes de la crisis política en Guatemala, que que iniciara en mayo de 2015.



Fotografía: Rodrigo Baires Quezada/Plaza Pública

6. Transformaciones de las pandillas en El Salvador, Guatemala y Honduras

Otto Argueta
Interpeace

6.1 Introducción

Un grupo de niños y adolescentes, perdidos en un territorio desierto, sin adultos a su alrededor, comida, abrigo o cualquier otro recurso, sobreviven luego de haber descubierto la maldad que los rodeaba y que se adueñó de sus luchas por poder, liderazgo y recursos. De forma natural surgieron diferentes grupos, motivados por liderazgos de diferente tipo y que posteriormente lucharon hasta la muerte. Con esta historia, William Golding (1954) en “El señor de las moscas” nos habla de la naturaleza humana, de la fragilidad de la razón y la bondad, del inherente dualismo de solidaridad y crueldad que caracteriza al ser humano cuando la sobrevivencia impone las reglas de la convivencia.

La literatura sobre pandillas en El Salvador, Honduras y Guatemala está plagada de historias como la de “El señor de las moscas”, es decir, historias de jóvenes agrupados de forma natural que sobreviven a través de la solidaridad y la crueldad en entornos precarios, rodeados de la maldad de un sistema desigual y represivo, indiferente y a la vez estigmatizador. Una sociedad de dicotomías: legal-ilegal, bueno-malo, pobre-rico, vivo-muerto. Sociedades que durante más de veinte años han buscado deshacerse del problema luego de haberlo convertido en la gran y única causa de todos los males, de todos los déficits institucionales y económicos, de todas las ineficiencias y perversidades políticas.

Con muy pocas excepciones, lo que se habla, escribe y decide sobre las pandillas en estos países ha dejado en el olvido lo que Goldwin nos recuerda: lo humano. La tendencia predominante de entender el fenómeno de las pandillas desde sus expresiones criminales ha llevado a reforzar la respuesta represiva y el uso de la fuerza como únicos medios para enfrentar un problema. Existen posturas que apuestan por atribuir a las pandillas una intensión criminal inherente al fenómeno en sí, lo cual ha derivado en definir las como formas de crimen organizado ignorando el hecho que la definición misma de crimen organizado es cuestionable para entender fenómenos sociales dado que no existe un acuerdo mínimo sobre lo que el concepto define (Von Lampe 2001). Los medios de comunicación, por su parte, han encontrado en las pandillas un icono que sintetiza y simplifica el mal y la violencia, convirtiéndolas en un producto comunicacional que estimula el consumo de los medios (Peetz 2012). Ante esto, los gobiernos han implementado diversas políticas de seguridad, conocidas como “mano dura” que transitaron del encarcelamiento masivo y la persecución policial a extremos como la emisión de leyes de proscripción de pandillas, uso de la fuerza militar en la seguridad pública y declaración de las pandillas como grupos terroristas. Si bien se ha evidenciado el efecto contraproducente de esas políticas, sus retribuciones se han hecho manifiestas en lo electoral y

en la ventaja que ofrecen para demostrar la acción de un gobierno que busca satisfacer la demanda de un sector de la población que espera reducir la percepción de incapacidad de la institucionalidad frente a la inseguridad.

Se ha impuesto entonces el paradigma que privilegia la naturaleza criminal de las pandillas y la necesidad de suprimirlas de la sociedad. Este paradigma se extiende a la subregión conocida como el Triángulo Norte Centroamericano, aplicándose de manera homogénea tanto a la comprensión del fenómeno como a las políticas destinadas a reducirlo. La mayoría de investigaciones académicas gira en torno a la naturaleza violenta de las pandillas y se asocia con ello la debilidad de los Estados, la desigualdad y otros factores de carácter estructural. Sin embargo, el enfoque predominante es que la violencia es una propiedad inherente a las pandillas y que su tendencia es a incrementar y sofisticar sus acciones hasta derivar en organizaciones criminales transnacionales siguiendo un continuum equiparable a la historia de otras organizaciones criminales. Las preguntas dominantes en este enfoque buscan solamente responder el mayor o menor vínculo de las pandillas con el narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado. Como parte de esto, se busca encontrar evidencia que apoye argumentos orientados a afirmar la conexión transnacional de las pandillas.

Este artículo persigue contribuir al debate sobre las pandillas enfatizando la necesidad de replantear el paradigma a partir del cual se ha definido y enfrentado el problema. Se parte del hecho de que las explicaciones predominantes, y con ello las respuestas al problema, se basan en una comprensión unidireccional que enfatiza lo criminal y contribuye a aumentar la estigmatización y el uso de la fuerza a través de todos los medios posibles (desde fuerzas de seguridad hasta grupos de exterminio y limpieza social) generando así mayores niveles de violencia.

Se propone que para comprender la transformación de las pandillas en la región se requiere de premisas que cuestionen la violencia como única forma de comprender el problema de las pandillas. Esto implica el replantear las preguntas a partir de las cuales se ha indagado.

Para alcanzar este objetivo este artículo propone dos premisas centrales:

1. El fenómeno de las pandillas es natural a los grupos sociales, no es un problema en sí mismo, es una forma más a través de la cual los seres humanos se agrupan. Las preguntas deben entonces girar en torno a qué explica su transformación en lo que hoy se observa en la región centroamericana.
2. La relación de las pandillas con el crimen es un factor determinante para su transformación. El mundo del crimen es diverso y depende de la naturaleza de los contextos y las oportunidades que la economía ilegal brinda para la generación de ingresos vía actividades criminales. La relación entre un grupo social y la actividad criminal debe seguir un esquema de análisis diferente al necesario para entender la relación entre un individuo y una actividad criminal. Esto supone que las preguntas deben girar en torno a la función que el crimen tiene dentro del grupo social y su relación con el contexto social y económico.

La pregunta entonces es ¿Qué condiciona que las pandillas se transformen de un fenómeno natural de los grupos humanos a pandillas vinculadas al crimen? Este artículo persigue analizar comparativamente los tres países a partir de dos perspectivas: las dinámicas de las pandillas y su relación con el contexto. El paradigma dominante aborda esta relación a partir del supuesto de que las pandillas evolucionan independientemente del contexto. La perspectiva criminal está basada en esta perspectiva y es desde ahí que se homogeniza la comprensión de las pandillas en la región y se busca explicar su dinámica delictiva de forma exclusiva. Este artículo, propone que los contextos (social, económico y cultural) condicionan la transformación de las pandillas. Esta propuesta

busca evidenciar las diferencias existentes entre las pandillas en los tres países y se argumenta que, más que una evolución lineal, las pandillas se transforman como un proceso de adaptación constante a sus contextos. En este artículo el término contexto se define como el conjunto de factores inmediatos que condicionan conductas, expectativas, creencias, sistemas normativos, estrategias de sobrevivencia y oportunidades de movilidad social en las que un grupo social se desenvuelve. Factores que podrían agruparse en sociales (condiciones materiales de vida, naturaleza de las relaciones colectivas, educación, infraestructura), económicos (naturaleza y condición del ingreso económico, oportunidades laborales y productivas) políticos (relaciones de poder al interno del grupo). Estos elementos, que no pueden ser aislados unos de otros, son considerados aquí como una dimensión explicativa y no solamente ilustrativa. El contexto es el ámbito de lo humano, el lugar en donde las personas despliegan sus expectativas y en donde se enfrentan a diferentes realidades. Las pandillas son contexto, de ahí que todo cambio en las condiciones inmediatas de vida de las personas afecta la naturaleza de la pandilla y ésta al mismo tiempo incide en el contexto.

Para las ciencias sociales, la relación entre los individuos, sus relaciones y sus entornos de vida siempre ha significado grandes problemas de complejidad. De ahí que se intente aislar factores para analizarlos, artificialmente, por separado. En ese afán, las ciencias sociales también perdieron de vista que, más que factores, variables y dimensiones, hablamos de seres humanos. Cambiar el paradigma dominante sobre las pandillas requiere volver a lo humano, es decir, entender a las pandillas desde su contexto.

6.2 Las premisas para una comparación

Analizar el proceso de transformación de las pandillas requiere determinar una serie de puntos de partida. El primero de ellos es que las pandillas que conocemos hoy son un fenómeno distante de lo que fue en sus orígenes. Son pocos los estudios que describen las pandillas de los años ochenta, lo que se considera la génesis de lo que hoy observamos. Deborah Levenson (2013) retrató desde los años ochenta la vida y condiciones de niños y adolescentes que se unieron a las primeras pandillas. La autora describe los cambios producidos por el crecimiento urbano desordenado y las carencias habitacionales exacerbadas por el terremoto de 1976, la migración interna producto de la guerra y el empobrecimiento generalizado en la ciudad capital de Guatemala que fueron factores que incidieron en la búsqueda de asociación de los jóvenes a través de las pandillas. Para la autora, no solamente el contexto inmediato fue determinante en la formación de las pandillas, sino también las dinámicas de exclusión de la juventud que durante los años ochenta, en pleno escalada de violencia armada, reforzaron la idea de que toda expresión juvenil estaba asociada al desorden, el caos y en casos extremos a la insurgencia. De igual forma, Savenije (2009) identificó con claridad que la exclusión social no explica las causas ni las transformaciones de los grupos violentos, sino que constituye su contexto. De ahí que si bien los contextos pueden ser similares entre los países o al interior de un mismo país, los procesos sociales que vinculan el contexto con la acción violenta de un grupo deben ser examinados de forma diferente.

La necesidad de entender el fenómeno de las maras y pandillas desde una perspectiva diferente a la criminal fue una preocupación claramente identificada desde inicios de la década del dos mil (ERIC, IDESO, IUDOP 2001). Los estudios realizados por este colectivo de investigadores identificaron que las pandillas eran un receptor de grandes cantidades de jóvenes ya que éstas ofrecían una amplia gama de recursos y apoyo en un contexto precario en donde los apoyos comunitarios, familiares e institucionales eran sumamente limitados. Este conjunto de estudios fue el primer esfuerzo centroamericano por comprender el fenómeno de las pandillas. Sus principales conclusiones recuerdan la importancia del capital social y los diferentes niveles de fragmentación presentes en las comunidades y barrios en donde fueron conducidos los estudios.

Hasta este momento, más de diez años después de esos estudios, no hubo un nuevo esfuerzo serio por analizar el fenómeno de las pandillas de forma comparativa. Al contrario, ha predominado la tendencia de homogeneizar el problema en la región del Triángulo Norte Centroamericano. El problema radica en que la comparación debe estar orientada a ofrecer explicaciones acerca de las similitudes y diferencias y no únicamente pretender definir patrones evolutivos de carácter lineal.

En ese sentido, durante los últimos diez años, la situación de las maras y pandillas en El Salvador se ha convertido en el tipo ideal weberiano de las pandillas en el resto de la región. Esto quiere decir, una medida comparativa que pretende identificar los patrones evolutivos del resto de pandillas en la región. El supuesto de que el carácter transnacional de las pandillas radica en sus operaciones delictivas conduce a considerar que la transformación de las mismas obedece a una coordinación delictiva que atraviesa las fronteras de los países. Esta perspectiva está dominada por una concepción del fenómeno desde el punto de vista de la seguridad, situación altamente influenciada por visiones periodísticas del problema (Farah 2013).

Esta perspectiva no toma en cuenta las lecciones aprendidas en los estudios pasados en donde se enfatizó en la naturaleza contextual del fenómeno de las pandillas y en que las raíces del problema estaban directamente relacionadas con las condiciones de marginalidad, exclusión y precariedad de los entornos urbanos en donde las pandillas proliferaron. Al no haber existido continuidad en los estudios y al no haber existido atención por parte de las autoridades a los aspectos contextuales del problema, las visiones de seguridad se retroalimentaron de la posición represiva adoptada por los gobiernos de la región. Además, al no haber continuado la búsqueda de explicaciones integrales, los estudios sensacionalistas contribuyeron a reforzar la percepción de las pandillas como ícono de la inseguridad en la región. La tendencia fue asociar la evolución de las pandillas de forma paralela a la evolución del narcotráfico al considerar a las primeras como una forma embrionaria de la criminalidad organizada cuya tendencia era hacia la ampliación de sus operaciones con fines estrictamente criminales.

En consecuencia, durante los últimos diez años el apoyo a estudios sociológicos profundos sobre el problema se redujo a la perspectiva periodística y de inteligencia para fortalecer discursivamente la postura de seguridad de gobiernos nacionales e internacionales. Esto llegó al extremo de vincular, sin mayor profundidad ni solidez, fenómenos que si bien relacionados, no tienen vínculos causales directos. Por ejemplo, la existencia de pandillas de la misma denominación en los Estados Unidos y en Centro América, sumado a la evidencia de vínculos con narcotráfico, especialmente en lo relacionado con el narcomenudeo, llevó a considerar que el punto de enlace entre una región y otra se alimentaba por la migración y la deportación. Además, la existencia de normativas internacionales contra el terrorismo y la criminalidad organizada que fueron trasladadas a la legislación nacional de los países de la región, produjo el contexto institucional que sobredimensionaba las acciones de las pandillas hasta llevarlas a un plano de seguridad hemisférica. El efecto producido entonces, fue la descontextualización del problema, ubicándolo en un contexto internacional, produciendo una distorsión del mismo.

La necesidad de generar una mejor comprensión de la transformación de las pandillas en la región a través de la comparación es hoy por hoy válida y requiere recuperar premisas que fueron claramente identificadas por los estudios elaborados hace más de una década. De la observación actual del fenómeno y de la situación actual del debate en torno al mismo se pueden postular dos premisas:

- a) **Las pandillas como forma de organización social en contextos de precariedad.** En toda sociedad se organizan pandillas. Sin importar los diferentes niveles de desarrollo social y económico, las pandillas aparecen como una forma natural de asociación entre pares, especialmente en grupos de jóvenes que

buscan de esta manera reafirmar su identidad a partir de la diferencia con otros grupos de jóvenes. Las pandillas definen un territorio como propio, el cual puede ser una calle, un barrio, un centro deportivo, un establecimiento educativo, etc. El territorio funciona como elemento que cohesiona al grupo, reafirma la identidad y la diferencia y permite producir memoria, es decir, el recuerdo de victorias, derrotas, celebraciones, encuentros, etc. Las pandillas también hacen uso de la agresividad para reafirmar su rivalidad frente a otro grupo. Ya sea un grupo de estudiantes, seguidores de un equipo deportivo o miembros de un barrio, todos utilizarán en cierta medida la agresividad para hacer valer el respeto, la valentía, el orgullo y el honor frente a otro grupo. Estos elementos, comunes en las pandillas como forma natural de organización de los grupos humanos, se diluyen en la medida en que las normas institucionales de convivencia ciudadana se imponen en transcurso hacia la vida adulta. En ese contexto, las reglas de la pandilla no trascienden a la pandilla misma, su reconocimiento se limita al interno del grupo y a lo sumo, frente a otra pandilla. Tarde o temprano, los individuos trascienden el ámbito de la pandilla y se mueven al ámbito de lo ciudadano en donde las reglas formales ordenan la vida colectiva.

En su estado más primario, estos elementos siguen estando presentes en las pandillas y otras formas de organización juvenil en el Triángulo Norte Centroamericano. Sin embargo, sus dimensiones, significados, intensidades y funciones en la sociedad se han alejado de lo que el término genérico de pandilla significa. Recordar que la identidad, el territorio y la violencia son parte de las formas de asociación de los grupos humanos contribuye a reafirmar la importancia del contexto como el factor determinante de la transformación de las pandillas en la región. De esa cuenta, las pandillas transitaron de ser formas de agrupación natural de la juventud a ser modelos alternativos de vida y orden social para grandes grupos de población. Esta situación se alcanzó a partir de una relación proporcional entre el aumento de la precariedad de las condiciones sociales y económicas de vida y la indiferencia del Estado en atender el problema, lo cual llevó a que las pandillas ocuparan los espacios que la exclusión y la marginalidad ofrecieron. Uno de estos fue el crimen y la economía ilegal.

b) **El vínculo entre pandillas y crimen condiciona su transformación.** La mayoría de estudios se ha concentrado en la violencia y el crimen como si éstos fueran inherentes a las pandillas. Sin embargo, en contextos precarios la violencia y el crimen tienen funciones para los grupos sociales que, por perversos que sean sus efectos en términos de pérdidas de vidas y recursos, refuerzan otros aspectos clave para la sobrevivencia del grupo. Esto implica un cambio en la comprensión de las dinámicas criminales las cuales no pueden ser únicamente vistas a partir de la dicotomía legal-ilegal, sino buscar comprender las raíces sociales de las mismas y la naturaleza sistémica de los grupos sociales en el contexto específico.

Desde esa perspectiva, la intensidad de la relación de las pandillas con las actividades criminales dependerá de las oportunidades que el contexto brinde para ampliar o disminuir una acción delictiva específica. Esto variará en cada uno de los países y respecto de cada una de las actividades delictivas de tal manera que los factores que explican la mayor o menor incidencia de las pandillas en una actividad criminal está relacionada con la existencia de otros grupos competidores, la mayor o menor ventaja que el país ofrece, el mercado ilegal y la capacidad de las instituciones públicas de controlar las actividades delictivas. Es decir, el vínculo de las pandillas con el crimen es un factor determinante en su proceso de transformación pero no es algo asociado a su naturaleza específica de pandilla sino a las condiciones del contexto social y económico así como de la actividad criminal general de un país.

De estas dos premisas se derivan dos diferentes aproximaciones a la comparación de las pandillas en la región. La primera de ellas, es que las pandillas evolucionan independientes de los contextos, siguiendo una línea trazada por la naturaleza criminal de sus acciones. La reciente evolución de las pandillas y la posibilidad de tener un mejor acceso a las mismas, permite aportar una visión diferente de cada elemento constitutivo de las pandillas,

desde las funciones que éstos cumplen y no solamente desde las formalidades de lo legal e ilegal. De esa cuenta se deben considerar cuatro elementos: la identidad, el territorio, la violencia y la economía ilegal.

La segunda aproximación a la comparación de las pandillas en la región privilegia el rol del contexto en la transformación de las pandillas. De esta manera es posible identificar las causas comunes de su surgimiento que no son necesariamente las mismas de su transformación. Las pandillas se adaptaron a las circunstancias de cada país, lo cual permite entender el predominio de las pandillas en El Salvador y las diferentes dinámicas que éstas tienen en Guatemala y Honduras. Esta perspectiva, al contrario de la anterior, privilegia las raíces sociales de los factores que han llevado a que las pandillas ocupen el lugar que hoy tienen en las tres sociedades. Esto persigue enfatizar en los factores que condicionan que un grupo social se oriente a la violencia y la protección del grupo vía la economía ilegal. El contexto, entendiendo así las instituciones, situación económica, atención del Estado, redes de apoyo, cohesión social y oportunidades laborales y educativas, es el conjunto de factores que condicionan la mayor o menor radicalización de un grupo social.

6.3 Pandillas, sus elementos internos

Como se mencionó anteriormente, los elementos constitutivos primarios de las pandillas como una de las formas naturales de asociación de los grupos humanos siguen presentes en las pandillas del Triángulo Norte Centroamericano. El rol que tiene la identidad, el territorio, la violencia y la economía ilegal, varían de grado entre los países y las preguntas acerca de sus orígenes y causas han sido suficientemente estudiados. Si se parte del principio de que las pandillas estarán presentes de una u otra forma en una sociedad, los postulados acerca de su desaparición como condición para reducir la violencia quedan invalidados. De igual manera, suponer que la violencia extrema y los vínculos con el crimen son particulares a las pandillas centroamericanas es negar que esto sucede en la mayoría de pandillas en el mundo. Una vez más, la pregunta entonces debe ser ¿qué factores explican que éstas pandillas se hayan radicalizado en la violencia y la generación de ingresos vía la economía ilegal? ¿qué factores explican que transitaron de ser un problema de conducta juvenil a un problema de seguridad y el ícono de la violencia e inseguridad de estos países?

La pandilla: fenómeno social y problema de inseguridad. Las pandillas en contextos socioeconómicos precarios adquieren particularidades que, como fenómeno social, se diferencian de las pandillas como forma de agrupación entre pares presentes en toda sociedad. Esas particularidades, que incluyen la radicalización de la violencia, la función que el delito tiene para la cohesión y sostenibilidad del grupo y las funciones de protección y seguridad que la pandilla ofrece para sus miembros son reacciones extremas a un entorno social adverso.

Como fenómeno social, es decir, como un conjunto de actitudes y relaciones sociales de un grupo frente a un determinado entorno, las pandillas en la región adquirieron características que se explican a partir de los contextos específicos. De ahí que, pese a que las pandillas presentan rasgos identitarios y simbólicos similares, son diferentes en cada país en cuanto a su relación con la sociedad. Tal como Levenson (2013) y Savenije (2009) plantean, las pandillas iniciaron como forma de asociación entre pares de manera dispersa y focalizada en los barrios urbanos de las principales ciudades de la región. Sin embargo, el fenómeno se adaptó y radicalizó en relación a los cambios en las condiciones sociales y económicas. Los años noventa fueron para los tres países un período de cambios acelerados que incluyeron la transición a la democracia, reformas económicas y políticas así como cambios en dinámicas transnacionales (Cruz 2011). Todos estos elementos ejercieron presión sobre las sociedades enteras y las pandillas fueron una forma de absorción de dichas presiones.

Como fenómeno social, entonces, las pandillas son una consecuencia del entorno de precariedad que la posguerra significó para estos países. Se incluye aquí a Honduras, que si bien no tuvo un conflicto armado interno como Guatemala y El Salvador, el Estado y la sociedad fueron permeados y modelados por la política contrainsurgente que privó en los otros países. En ese sentido, a Honduras no se le puede excluir del contexto de precariedad de los años noventa por el hecho de no ser formalmente una sociedad de posguerra.

Por lo tanto, una similitud determinante en los tres países para comprender a las pandillas como fenómeno social es la naturaleza del Estado y el alcance de sus funciones institucionales básicas como la seguridad, los servicios sociales, la justicia y la presencia territorial. De esto se deriva una premisa básica en relación a las pandillas como fenómeno social: los vacíos producidos por el Estado en materia de orden social basado en normas legítimas, protección social y referentes simbólicos de cohesión, son llenados por grupos sociales que se imponen estableciendo, por lo regular, normas sociales basadas en la violencia y la coerción ilegítima.

Las pandillas en El Salvador, Guatemala y Honduras adquirieron una serie de características particulares que las distinguen de otro tipo de agrupaciones sociales ligadas a la violencia y la delincuencia. Durante la primera década del siglo XXI, el 'mal de la criminalidad' estaba simbólicamente concentrado en las acciones de las maras y pandillas. Tanto la 18 como la Salvatrucha habían cruzado el umbral de simples expresiones sociales de jóvenes delincuentes y de juventud marginada, para ser considerados grupos detonadores de violencia y criminalidad estructurada. Esto permitió la construcción de un imaginario social, aprovechado por los regímenes políticos del momento, que concentró toda posible explicación de los problemas de la seguridad (al menos la mayor parte) en el fenómeno pandillero. Esta situación siguió el patrón anteriormente utilizado durante los conflictos armados cuando se estableció una retórica oficial en la que todos los males de la sociedad se atribuyeron a una sola causa, la insurgencia armada. Esto como es sabido permitió reducir la visibilidad de problemas que eran al contrario estructurales al país y se enfatizó en que el fin de las guerras, y con ello el fin de la insurgencia, debía solucionar los problemas que los países sufrían.

La década de los años noventa estuvo marcada por el discurso de la paz, el fin de los conflictos armados, la reducción de los ejércitos y la integración de los grupos insurgentes a la vida política. Las pandillas no fueron consideradas un problema y al contrario privó la indiferencia dejando que las rivalidades crecieran paralelamente a la degradación de las condiciones de vida generales en los países. Fue en la primera década del siglo XXI que las pandillas ocuparon el lugar que antes ocupó la insurgencia en el discurso oficial.

El rol de los discursos públicos en materia de criminalidad ha sido poco abordado. No obstante, el estudio realizado por Huhn (2012) para Costa Rica sirve de ejemplo de la función que los discursos tienen en la sociedad y, en especial en la política. El discurso, entendido éste como el discurso público dominante, es entendido en los términos de Foucault como una práctica que crea sistemáticamente los objetos sobre los cuales habla (Huhn 2012:21). En dicho estudio se analiza cómo el discurso público sobre criminalidad ha creado realidades y problemas de seguridad que no tienen un respaldo factual en los índices de criminalidad pero que no obstante condicionan las conductas sociales y políticas.

En el caso de El Salvador, Guatemala y Honduras, el discurso sobre criminalidad construyó a través de las pandillas una figura que concentró las causas de todos los problemas relacionados con el homicidio, robo, extorsión, secuestro. De esta manera no solo se dio una respuesta a la ansiedad y miedo producido por el bombardeo noticioso sobre hechos delictivos sino también se logró que las políticas de seguridad tuvieran un objetivo material y único, aumentando así su aceptación.

Los discursos cambian en cada país y se adaptan para encontrar nuevas formas de explicar las causas de la situación de inseguridad y comunicar de mejor manera la acción del Estado. Por ejemplo, en el año 2008

algunos eventos importantes de extrema violencia, vinculados a acciones de grupos de narcotraficantes, en particular algunas acciones de Los Zetas, permitió que la retórica de régimen variara y que los medios empezaran a ocuparse del fenómeno del tráfico de drogas y las acciones criminales directa o indirectamente relacionadas. Esto puso en la agenda mediática y en el discurso de gobierno, las características casi invencibles de los 'narcotraficantes' como detonadores de la criminalidad y la violencia armada en el país. Esta situación ocurrió en Guatemala fundamentalmente y en menor medida en Honduras, países en los que los corredores de tráfico de drogas son fuertes y diversos grupos de narcotraficantes se disputan el control de los territorios. No fue la misma situación, sin embargo, en El Salvador en donde el discurso dominante de Los Zetas se vinculó a las pandillas reforzando así sus supuestos vínculos con el narcotráfico. Esto sucedió dado que El Salvador, por razones geográficas fundamentalmente, no es un territorio atractivo para el narcotráfico a gran escala y por lo tanto no hay en el país una disputa del territorio por parte de narcotraficantes como en los países vecinos. Esta situación no permitía reproducir en el país el discurso dominante en la región. El resultado fue su adaptación y profundizar el discurso dominante existente contra las pandillas, pero ahora dotado del contenido discursivo sobre el narcotráfico.

Las pandillas se convirtieron entonces en el ícono de la inseguridad con lo cual cualquier otra interpretación del fenómeno queda prácticamente descartada. Esto no solo ha profundizado el distanciamiento del pensamiento crítico sobre el fenómeno y la acción del Estado y la sociedad sino también ha contribuido a arraigar sentimientos anti-pandilla que, como en el caso de El Salvador, han descartado cualquier intento de cambio.

Por esos motivos, es importante visitar los elementos centrales del mundo de las pandillas desde un ejercicio crítico basado en una experiencia más cercana a la voz de las pandillas en la región.¹⁸⁶

Identidad de grupo. Toda pandilla busca la reafirmación de su identidad a partir de la diferencia respecto del *otro*, es decir, otra pandilla, grupo o las fuerzas de seguridad. Además de los elementos simbólicos que reafirman la diferencia tales como vestimenta, grafiti, lenguaje, tatuajes, etc. La denominación de la pandilla introdujo una diferencia fundamental: una es denominada "mara" (MS 13) y las demás (Barrio 18 entre otras) se autodenominan "pandilla". Debido a que la diferencia es específica a uno de los grupos, aquí se utilizará pandilla para referirse al fenómeno que las aglutina.

La construcción de la identidad y sus múltiples expresiones en entornos de vulnerabilidad socioeconómica y excesiva represión del Estado hizo que la violencia pasara a formar parte del repertorio de mecanismos constitutivos de la identidad de las maras y pandillas. Si bien la violencia es un medio para la defensa del grupo y del territorio, ésta pasó a formar parte de las expresiones públicas de la identidad de las pandillas. Es decir, la disposición a ejercer la violencia justificada por las necesidades del grupo ha sido uno de los elementos identitarios particulares de las maras y pandillas en la región.

La función de la violencia es un tema sujeto a debate. Desde la perspectiva de las pandillas, la violencia es un medio necesario ante la agresión de la pandilla contraria y de las acciones represivas del Estado. En el caso de El Salvador, la tregua de marzo del 2012 demostró que existe capacidad de control del uso de la violencia como medio, específicamente relacionado con los homicidios. Sin embargo, también se demostró que la inminencia de la violencia por parte de las pandillas es un mecanismo que reafirma su rol dentro de la sociedad y hacia el interior del grupo. De acuerdo con los líderes de las pandillas comprometidos con la tregua en El

¹⁸⁶ Los puntos de vista sobre la naturaleza de las pandillas tienen sustento en el trabajo de campo realizado a través de diferentes programas que Interpeace implementa en la región, en los cuales se aborda desde diversos ángulos el tema de las diferentes formas de asociación de los grupos sociales y el rol que la violencia y la economía ilegal tiene en dichas dinámicas. Al mismo tiempo Interpeace trabaja en las diferentes alternativas de reducción de la violencia a través de métodos no represivos que permitan incluir a los actores directos de la violencia, ya sea perpetradores como también víctimas.

Salvador, la transformación de los patrones de violencia y su función fue uno de los objetivos del proceso de pacificación en dicho país. Para las pandillas, transformar la cultura de violencia era un requisito para poder transitar a una identidad de pandillas que no requiera incluir la violencia como mecanismo de cohesión y de demostración de compromiso con el grupo. Desde su perspectiva, violencia e identidad ha sido una unidad resultante de la situación de precariedad, represión y desorden que derivó en la guerra entre pandillas.

En Guatemala y Honduras, las expresiones del ejercicio de la violencia son similares a las de El Salvador. Sin embargo, los esfuerzos por hacer pública la visión de las pandillas sobre el uso de la violencia no son suficientes para afirmar que exista una voluntad de transformación de dicho recurso.

La transformación de las dinámicas violentas de las pandillas estuvo ligada a la necesidad de defender la identidad de las mismas. En situaciones precarias en donde los referentes identitarios han sido construidos históricamente a través de la guerra y la defensa del territorio, la identidad de las pandillas encontró en la violencia un mecanismo necesario para la sobrevivencia del grupo.

Esta situación varía en cada uno de los países. En Guatemala existen referentes identitarios dominantes en grandes grupos de la población. En este país, la noción de identidad sentada sobre "lo guatemalteco" no tiene ninguna fuerza comparada con los referentes identitarios ligados a lo indígena. En el caso del mundo no indígena prevalece la fragmentación y la indiferencia identitaria ya que lo indígena tampoco es constitutivo de identidad. En el caso de El Salvador, la noción de "lo salvadoreño" está sólida y está directamente relacionado con una serie de valores tales como la masculinidad, la valentía, el honor y el territorio (la comunidad, el barrio). Honduras es una sociedad fragmentada en términos de identidad, pero prevalece también la noción de "lo hondureño" como un referente que algunas veces alude a aspectos de carácter negativo de la nacionalidad pero que al final de cuentas aglutina.

Las pandillas se adaptan a esta situación. En El Salvador, las pandillas reconocen su identidad nacional en primer lugar, luego su adscripción pandilleril y finalmente su adscripción territorial, que está directamente relacionada con las dinámicas de la pandilla en el territorio. En el caso de Guatemala, la identidad de las pandillas no ha logrado generar una simbiosis con otros referentes de identidad. Al contrario, estos referentes, como lo indígena, cobra mayor fuerza frente a una identidad ajena y extraña a la identidad tradicional. La adopción de la identidad de las pandillas por jóvenes de comunidades indígenas tiende a generar choques que en algunos casos derivan en violencia contra los jóvenes. Esto demuestra como la identidad de las pandillas continúa siendo atractiva como opción para diversos grupos de jóvenes. Sin importar si se han cometido o no actos delictivos, los jóvenes identificados con una pandilla reciben el peso del estigma que éstas acarrean generando altos niveles de conflictividad al interior de las comunidades indígenas.

La religión, especialmente las diferentes versiones de neo pentecostalismo han tenido un importante rol en generar referentes alternativos a las pandillas en la región. Durante mucho tiempo se sostuvo que el ingreso a una iglesia de denominación evangélica era uno de los pocos medios aceptados para abandonar las pandillas (Brenneman 2012). Esta idea del "escape" ofrecido por la iglesia ha sido cuestionado a partir de la oportunidad que la "tregua" en El Salvador ofreció para demostrar que, en primer lugar, la adscripción a las iglesias tiene el problema que ofrece beneficios a los individuos tales como recomendaciones de trabajo, ingreso en programas productivos o educativos. Sin embargo, de acuerdo a las pandillas, las personas pueden tomar parte de dichos programas, incluso aceptar que han dejado la pandilla, con el fin de obtener los beneficios ofrecidos. En segundo lugar, la pandilla no compite con las creencias religiosas, es decir, se puede ser pandillero y ser creyente y asistir a un determinado culto religioso. Al contrario, las iglesias neo pentecostales si exigen una renuncia a la pandilla como forma de salvación. Esto está basado en premisas que la experiencia directa con las pandillas demuestra ser falsas. Por un lado, la idea de que el individuo prevalece

sobre el grupo, por lo tanto, la renuncia a la pandilla es una opción individual. La pertenencia a la pandilla es equivalente a la de una familia y prevalecen principios de lealtad que no deben ser cuestionados. Para los pandilleros de El Salvador, dejar la pandilla actualmente supone garantizar primero que el sustento de las familias está asegurado, de ahí que el contraer matrimonio es una forma de suspender las actividades en la pandilla, pero no de abandonar la pandilla. La pertenencia está sentada sobre la base de un pacto de solidaridad y compromiso que supera la decisión individual.

Por otro lado, el beneficio buscado es primordialmente grupal. La identidad de la pandilla es la de un colectivo, una familia y un conglomerado en el que todas las partes contribuyen al beneficio del grupo. Esta situación ha sido una de las principales confusiones que los programas de reinserción, incluidos los de las iglesias, han reproducido y que, de acuerdo a las pandillas, no permite que sean efectivos. Es decir, la búsqueda del beneficio individual es aceptada siempre que sea en función del grupo.

La principal diferencia respecto de los programas de la iglesia católica es que el sentido de comunidad prevalece sobre el de individuo. Algunos programas de la iglesia católica han sido ampliamente documentados y enfatizan en que se trabaja con pandilleros que han supuestamente abandonado la pandilla (Brenneman 2012). Nuevamente, la experiencia demuestra que la pertenencia puede sufrir adaptaciones hacia el exterior de la pandilla con el objetivo de no perder los beneficios que los programas ofrecen. Sin embargo, el vínculo con la pandilla, incluso en momentos de suspensión de actividades, continúa vigente dado que no depende estrictamente de las actividades criminales, como se ha pensado, sino de una identidad compartida que se funde con los orígenes territoriales y familiares.

La identidad de las pandillas es el núcleo de su dimensión transnacional. Si bien ha habido un esfuerzo por encontrar los vínculos transnacionales a través de las actividades criminales, hasta el momento la evidencia disponible no permite asegurar una actividad criminal transnacional. Si bien no se puede descartar la existencia de canales de comunicación, éstos obedecen más a vínculos territoriales y familiares que a una coordinación orgánica entre las clicas de diferentes países. Esta situación queda demostrada al analizar la actividad criminal de cada grupo en cada país y evidenciar que las actividades criminales son diferentes y no tienen relación entre ellas. Al contrario, la actividad delictiva está directamente relacionada al contexto y las posibilidades que los diferentes niveles de control institucional permiten y también la composición de los mercados ilegales. El conjunto de oportunidades criminales que la debilidad institucional de los gobiernos de la región permite, difiere enormemente de las limitaciones que la institucionalidad impone por ejemplo en los Estados Unidos.

El carácter transnacional de las pandillas radica fundamentalmente en su identidad compartida, la cual trasciende fronteras y ha sido el principal mecanismo de cohesión. Existen reglas claras de respeto de los territorios de las pandillas entre los países, incluso entre los miembros de una misma pandilla. Las actividades delictivas no pueden ser llevadas a cabo en el territorio de otra clica de la misma pandilla. Sin embargo, esto no excluye la solidaridad y la identificación como iguales, lo cual significa reconocer sus valores y su condición de marginalidad y peligro, tanto frente a otra pandilla como frente a las fuerzas de seguridad de los tres países. Estos lazos de solidaridad transnacional se fortalecen en la medida en que los tres países persiguen a la pandilla independientemente de su vínculo en acciones delictivas.

Existen constantes supuestos de "efecto globo" de las pandillas cuando en un país las condiciones de persecución aumentan. Los medios de comunicación reportan constantemente la migración de pandilleros de El Salvador hacia los países vecinos, lo cual supone una migración de las actividades delictivas. La misma situación se ha presentado en los Estados Unidos en donde las autoridades asocian la migración de salvadoreños con una migración de pandilleros. Si bien las políticas represivas sumadas a la existencia de grupos de

exterminio de pandilleros han cerrado los espacios de movilidad a grandes grupos de población vinculada a las pandillas, es necesario mencionar que existe una importante diferencia entre escapar de la represión y la violencia y migrar para ampliar actividades delictivas. De acuerdo a las pandillas, la situación de salida del país en los casos en que ha existido ha sido temporal, ya que el objetivo es regresar a los territorios donde habitan. Por otro lado, es de suponer que la excesiva represión y hostigamiento cierra los ya limitados espacios sociales existentes, aumentando el ciclo que deja la economía ilegal como única opción para la generación de ingresos.

La transnacionalidad también está relacionada con la memoria de los orígenes, es decir, con el hecho de que las dos grandes pandillas nacieron en los barrios marginales de Los Ángeles, D.C. y New York y que las redes familiares de diversas generaciones han circulado entre la migración y la deportación constante. La circulación de migrantes no es un nexo criminal sino un nexo de memoria y vínculos de identidad nacional, barrial y de pandilla, así como habrá otros vínculos que se movilizan con los grandes grupos de migrantes.

La relación existente entre la deportación masiva y la transformación de las pandillas en la región centroamericana ha sido ampliamente documentada (Brenneman 2012). La circulación transnacional de la identidad difiere de la circulación de capitales y mercancías ilegales del crimen organizado, en especial del narcotráfico. La importancia de esta diferencia radica en que la tendencia a establecer un movimiento criminal transnacional de las pandillas se debe a que se ha hecho un parangón con la dinámica del narcotráfico. Sin embargo, es necesario recordar que las pandillas continúan siendo fundamentalmente agrupaciones estrechamente ligadas con el territorio por razones de identidad y pertenencia. Las pandillas no trafican un bien o un servicio a través de las fronteras y destinado a nutrir un mercado en otro país. Como se verá más adelante, los beneficios obtenidos por el control territorial y la extracción de recursos vía extorsión se redistribuyen dentro del territorio. Esto no excluye que existan clicas que han evolucionado hacia el control de negocios y empresas legales para el lavado de activos, especialmente en Honduras y Guatemala. Sin embargo, esto no constituye la regla a partir de la cual se puede evaluar la transformación de las pandillas en la región.

La identidad en las pandillas es uno de los elementos centrales de su permanencia y de su capacidad de transformación. Comprender la importancia de la misma es fundamental para transformar las premisas sobre las que se diseñan políticas de seguridad y programas de reducción de la violencia. Tal como se discutió en este apartado, la violencia ha sido parte de la identidad en un contexto de alta confrontación y agresividad, sin embargo, las pandillas demostraron en el caso de El Salvador y en los otros países en menor medida, el esfuerzo por transformar los patrones de violencia para dar lugar a una adaptación de la identidad de las pandillas que permita la preservación del grupo sin la violencia como elemento articulador del mismo. Este es un esfuerzo que no se debe limitar únicamente a las pandillas, sino a toda la sociedad.

Protección del grupo. Adicionalmente a la construcción de identidad, toda pandilla se organiza en torno a la protección del grupo ya sea frente a las amenazas provenientes de otros grupos competidores o bien de las autoridades. La protección del grupo está basada en un sentimiento de solidaridad horizontal, un tejido de relaciones en donde todos comparten las mismas situaciones y los mismos orígenes. De ahí que equiparar la pandilla con una familia cobra sentido para sus miembros.

La protección del grupo se hace visible en dos expresiones: la oferta de seguridad y el apoyo económico. Estas dos expresiones cobran fuerza al ser trasladadas a grupos sociales vulnerables y en condiciones de pobreza y marginalidad. Para estos grupos, las amenazas a su seguridad son múltiples: otras pandillas, grupos criminales, represión policial, grupos de limpieza social y exterminio; de igual manera, las amenazas a su situación económica son constantes: carencia de servicios básicos, pobreza e incapacidad de acceder al mercado laboral o bien, trabajo en condiciones de explotación.

La oferta de protección que las pandillas desarrollaron a lo largo del tiempo es al mismo tiempo un requerimiento de compromiso por parte de los miembros de las pandillas de proveer protección. Este compromiso es parte constitutiva de la identidad de la pandilla y diluye la individualidad sustituyéndola por la preeminencia del interés del grupo.

La protección del grupo explica la importancia que la defensa de territorio tiene en la identidad y dinámica de las pandillas. En la actualidad, la intensidad con que los territorios de las pandillas son definidos varía en los tres países. En Guatemala y Honduras, existen áreas específicas en donde los territorios de las pandillas están claramente definidos y en pugna. Sin embargo, si bien esto afecta la dinámica comunitaria, no ha llegado a redefinir sus prácticas cotidianas, relaciones intercomunitarias y el acceso a espacios públicos y servicios. La lucha por territorios se concentra en las pandillas mismas. En el caso de El Salvador, la lucha por los territorios de las pandillas involucró de manera directa a la comunidad no pandillera. Los territorios impuestos por las pandillas han llegado a transformar dramáticamente la dinámica comunitaria: acceso a centros escolares, centros de salud, parques, rutas de transporte, etc.

Si bien las pandillas son territoriales por definición, en contextos de vulnerabilidad y precariedad social, el valor del territorio se define también por los recursos que es posible extraer del mismo. La guerra entre pandillas y la extrema represión policial llevó a que grandes grupos de población no tuvieran posibilidades de salir del territorio para acceder a mercados laborales. Esto sumando al hecho de que la estigmatización de los territorios afectó a la comunidad entera, de tal manera que quedaron excluidos de oportunidades laborales por el solo hecho de provenir de territorios controlados por pandillas.

En esas condiciones, la economía ilegal adquiere un rol trascendental para la sostenibilidad de grandes grupos de población. El aumento de las extorsiones se explica en el caso de El Salvador en relación al aumento de la guerra entre pandillas y el enclaustramiento de las pandillas en los territorios. Sumado a ello, el encarcelamiento masivo de pandilleros aumentó la demanda de recursos por parte de las familias para su sostenibilidad y para cubrir los gastos de abogados y los costos que implica el encarcelamiento.

Proteger el territorio implica también la protección de la identidad, del lugar de origen de la memoria. La "defensa del barrio", además de tener un alto contenido simbólico ligado al origen y la pertenencia, expresa el compromiso de protección contra los ataques de otra pandilla pero también el evitar que un grupo competidor extraiga recursos del territorio propio.

En Guatemala, el territorio como espacio para la extracción de recursos no ha logrado ser controlado por las pandillas. En el país existe una diversidad de grupos delictivos que compiten con las pandillas por la extracción de recursos. Ejemplo de ello es que la extorsión, a diferencia de El Salvador, no está controlada por las pandillas sino que es un fenómeno disperso en donde múltiples actores compiten a través de una misma acción delictiva. No obstante las extorsiones no son el delito que reporta mayor denuncia (en el primer semestre del 2015 la denuncia de extorsión fue superada por la denuncia de agresiones sexuales), si es el delito que mayor preocupación despierta en la población. Por esta razón, se generó una explicación rápida en el discurso dominante, la cual se centró en que las extorsiones se originan en los centros penales y además son controladas por maras y pandillas. En Honduras, los territorios de las pandillas se han definido en función de la venta de droga al menudeo y se presentan dinámicas de competencia y colaboración con otros grupos criminales.

Si bien la extorsión es el recurso principal de generación de recursos de las maras y pandillas, no son estos grupos quienes cometen el mayor número de extorsiones en Guatemala y Honduras. Existen otras estructuras criminales que desde la cárcel realizan la extorsión, además está demostrado por la información y el análisis policial, que solo el 10% de las extorsiones registradas, son realizadas por una estructura criminal,

y un 90% es por flagrancia, y que en muchos casos está llevada a cabo por grupos con mínima capacidad organizativa o bien individuos sin grupo ni estructura.

La diferencia fundamental entre las pandillas y otros grupos delincuenciales es que la comisión de delitos está en función de la distribución de los recursos al interior del grupo. Las pandillas son un colectivo y los recursos se destinan para las necesidades colectivas. Los recursos obtenidos por el control y defensa del territorio son distribuidos entre los miembros de las pandillas debido a la naturaleza colectiva de la misma y la necesidad de protección del grupo.

Sostenibilidad del grupo. La protección del grupo, la competencia por recursos y la defensa del territorio están en función de la sostenibilidad del grupo. Como fenómeno social, la pandilla persigue su perpetuación dado que en la situación actual, la sociedad no ofrece opciones viables que permitan considerar otro tipo de ingresos. En el caso de El Salvador, las opciones ofrecidas por economía formal son limitadas dado el país viene sufriendo desde hace varios años un proceso de desaceleración económica que empuja a grandes grupos de la población a la migración o bien a la economía informal y el empleo de subsistencia. Las pandillas se encuentran en un nivel aún mayor de exclusión de las pocas oportunidades que el mercado laboral ofrece dejando únicamente la economía ilegal como opción. La misma situación se puede observar en Honduras, con la diferencia de que los recursos inyectados por el narcotráfico son mayores que en El Salvador, por lo que es posible una mayor concentración de actividades delictivas para la sostenibilidad de las pandillas. En Guatemala, a pesar que existen altos niveles de pobreza y desigualdad, la economía formal e informal aún provee algunos mecanismos de soporte para grandes cantidades de población. A pesar de eso, la economía ilegal constituye una opción de importancia para compensar las desigualdades que imperan en el país.

La pandilla es una forma de organización grupal en donde participan individuos con aspiraciones familiares y comunitarias que no se diferencian de las del resto de población no pandillera. La protección brindada por el grupo se extiende a la familia: hijos, esposas, madres, etc. En ese sentido, la identidad del grupo construye puentes de cohesión que se extienden a la población no pandillera de tal manera que dicha división (pandillero-no pandillero) se diluye en relación a los beneficios indirectos producidos por la extracción de recursos.

Existe un sentido de comunidad que la pandilla desarrolla y que persigue fortalecer en donde la violencia y la conciencia del riesgo son parte del costo. Sin embargo, desde un punto de vista externo esta relación aparenta no ser proporcional, ya que por lo regular, el costo es la vida misma. Esta afirmación cobra sentido solo si se comprende el fenómeno de las pandillas dentro del contexto social de vulnerabilidad y precariedad en que las pandillas y las comunidades en general viven. Las expectativas de movilidad social basadas en oportunidades laborales o educativas son prácticamente nulas y la pandilla recibe a aquellas personas que durante varias generaciones han agotado toda posibilidad de encontrar en la economía formal una opción viable de vida.

La búsqueda de sostenibilidad de la pandilla reafirma que la violencia extrema y la generación de rentas ilegales no son inherentes al fenómeno de la pandilla, sino se convierten en los únicos medios de subsistencia disponibles en contextos de desigualdad y exclusión. Esta situación presenta un escenario diferente en cada país respecto del nivel de penetración que dicho modelo tiene en la sociedad. Por lo regular se aborda únicamente el efecto de la violencia en la población, sin embargo, el principal efecto de la ampliación territorial y poblacional de las pandillas es que se afirma un modelo de vida y orden social alternativo a la precariedad de modelos institucionales basados en normas ciudadanas. De esa cuenta, la ampliación del modelo de vida y sostenibilidad de las pandillas no es atractivo por la pandilla en sí misma, sino por la continua degradación de las condiciones materiales de vida y la precariedad de las instituciones del Estado. De hecho, las pandillas han cesado en algunos casos el ingreso de más personas. Esto se ha hecho evidente en Honduras en donde la concentración de negocios ilegales ha aumentado pero al mismo tiempo ha disminuido el crecimiento de las pandillas. Se ha aceptado la

colaboración de personas pero no el ingreso, lo cual garantiza una menor redistribución de los recursos. Esto puede explicarse por dos razones, en primer lugar, las pandillas en Honduras transitan hacia una forma diferente de organización en donde lo criminal tiene un mayor peso respecto de los otros factores aquí mencionados. La inyección de recursos provenientes del narcotráfico puede ser un factor que estimule este proceso. En segundo lugar, la transformación puede deberse a la tensión natural que existe entre proteger a un grupo que ha alcanzado superar los niveles más bajos de la pobreza o continuar absorbiendo grandes cantidades de población que se estanca en la pobreza ya que los recursos disponibles son escasos.



Fotografía: Jessica Orellana

6.4 Pandillas como problema de inseguridad

El tratamiento del fenómeno de las pandillas en la región ha estado concentrado en considerar a éstas como un problema de inseguridad. Sin embargo, tal como se explicó anteriormente, como fenómeno social las pandillas proliferan y acumulan espacios de poder y control social justamente en las áreas en donde el Estado está ausente o sus funciones son limitadas. Como problema de inseguridad, las pandillas fueron identificadas por gobiernos y medios de comunicación como la principal causa detrás de la situación de violencia e inseguridad de estos países. Ni gobiernos ni medios de comunicación contaban con suficiente evidencia para

convertir a las pandillas en un fenómeno que concentra diversas dinámicas criminales. Los Estados en la región carecen de instituciones de investigación criminal eficientes que permitan determinar con certeza la autoría de los delitos. Por otro lado, la nota periodística “roja” se ha encargado de construir la imagen del victimario pese a no contar con la información necesaria para hacerlo. Gobiernos y medios de comunicación son dos importantes mecanismos en la construcción de percepciones de inseguridad y en la adjudicación de las causas de los problemas a actores determinados. Sin embargo, existen dos elementos que han contribuido a que las pandillas se convirtieran en un problema de inseguridad, más allá de la imagen pública construida por gobiernos y medios de comunicación.

La violencia. Tal como se mencionó anteriormente, la violencia es un medio a través del cual se reafirman algunos elementos constitutivos de la identidad de las pandillas. Esta situación está presente de manera genérica y en diferentes niveles en toda pandilla en cualquier contexto. Ahora bien, para convertirse en problema de seguridad las pandillas tuvieron que alcanzar niveles extremos de violencia tanto hacia los miembros de las pandillas como hacia la comunidad y además, la violencia tuvo que ser explícita y pública. En los tres países se ha podido observar escenas de violencia extrema, grupal o individual, que rápidamente fueron asociadas a las pandillas ya sea debido a la ubicación geográfica de los cuerpos, los tatuajes, mensajes y ensañamiento.

Esta situación creó una simbiosis política y mediática en la que, por un lado, los medios de comunicación crean el escenario de actores y acciones que desde su perspectiva generan la violencia y, por el otro lado, los gobiernos responden a dicha demanda con la expectativa de que sus acciones sean reconocidas por la población como acertadas dado que responden a los hechos que reconocen en los medios de comunicación.

El mejor ejemplo es la implementación de políticas anti-pandillas conocidas como “mano dura”. Estas políticas, que tuvieron diferente nivel de impacto en los tres países, estuvieron diseñadas para enfrentar a los grupos sociales asociados con la violencia en consonancia con el lugar que éstos ocupaban en la opinión pública. En Guatemala y Honduras su implementación fue limitada mientras que en El Salvador su implementación alcanzó extremos que alcanzan violación de todo tipo de derechos humanos y ciudadanos.

La guerra entre pandillas y la defensa del grupo frente a la represión extrema fueron los principales incentivos de la violencia al interior de las pandillas. Tradicionalmente se tiende a explicar la violencia a partir los llamados factores de riesgo, tales como fácil acceso a armas de fuego, consumo de drogas y alcohol y la debilidad de las fuerzas de seguridad. Estos factores se combinan con lo que se conoce como factores inhabilitadores (*disabling factors*) que básicamente aluden al capital social existente para poder reducir el efecto de los factores de riesgo: redes comunitarias, acceso a educación y trabajo, presencia del Estado, instituciones de apoyo como iglesias, grupos vecinales, etc.

El problema radica en que la violencia es funcional. Esto no significa que se reduzca el impacto humano de la pérdida de vidas, pero vale recordar que la historia de la humanidad es una historia de violencia. Además, las pandillas no son la excepción del uso de la violencia para articular relaciones sociales e imponer un orden social en un determinado grupo. El rol de la violencia para estructurar relaciones y orden social ha sido una constante en las sociedades de estos tres países. Las pandillas son depositarias del legado de represión y exclusión que estos sistemas sociales han generado, legado en el que la violencia ha tenido un rol clave. Así como grandes grupos de la población han recurrido a la violencia para reafirmar su orden social, otros grupos reafirman la “mano dura” para contrarrestar la violencia de las pandillas.

Si bien no se trata de restar importancia a la violencia de las pandillas atribuyéndole a otros actores sociales la misma conducta, lo importante es evitar reproducir el estigma de que la violencia es resultado natural de

la pandilla. Como se mencionó anteriormente, las pandillas se transformaron en grupos altamente violentos debido a factores del contexto que no obedecían necesariamente a las pandillas en sí, sino más bien, eran propios de dinámicas sociales propias de sistemas políticos y económicos excluyentes y precarios.

En esas condiciones, la adopción de la violencia como forma de articulación de relaciones sociales es un riesgo latente en todo grupo social. De ahí que las preguntas deban ser orientadas a los factores contextuales que conducen al uso de la violencia de la forma en que las pandillas lo han hecho. Durante la “tregua” entre pandillas, fue posible constatar la voluntad de éstas de transformar el uso de la violencia. Para las pandillas, el cese al fuego entre ellas era un primer paso que de hecho demostró su efectividad al reducir notablemente los homicidios y sostener dicha baja durante 18 meses. La propuesta era compensar a través de la inversión social los factores que conducen a que impere la ley de la violencia debido a la pugna por recursos económicos para la subsistencia. Esta situación no se ha podido evidenciar en Honduras y Guatemala ya que no ha habido posibilidad de un diálogo con las pandillas. Sin embargo, si se evidencian dos tendencias. La primera es que un grupo, no necesariamente una pandilla, asume funciones de la violencia y protección debido a que surge del mismo entorno de precariedad del cual surgen las pandillas. Este es por ejemplo, el caso de las Barras Deportivas en Honduras (Interpeace 2014). Es decir, en condiciones de precariedad social y económica, grupos sociales tenderán a la imposición de un orden social en donde la violencia tiene funciones normativas.

La segunda tendencia es que la especialización criminal y la saturación de los mercados ilegales conllevan, por un lado, a la estabilidad en la pugna por territorios la cual se detiene al alcanzar un nivel distributivo que satisface las necesidades de cada grupo. Por otro lado, la búsqueda de recursos vía la economía ilegal puede llevar a la atomización de una pandilla y su disgregación en grupos independientes. La primera situación ha sido evidente en los tres países. En El Salvador, la tregua fue el resultado de haber cerrado el ciclo de expansión de los territorios. En Guatemala y Honduras, la guerra por los territorios no ha significado el centro de la actividad pandillera dado que las condiciones territoriales ofrecen diferentes oportunidades para generar ingresos sin necesidad de una guerra entre pandillas. La segunda situación está presente en Guatemala, en donde una de las pandillas mayoritarias, Barrio 18, tiende a su dispersión. Tradicionalmente la pandilla Barrio 18 se ha caracterizado en el país por carecer de cohesión interna y disciplina organizacional. Además, si bien se han mantenido los niveles de liderazgo, durante los últimos años esto ha cambiado dado que éstos han estado en prisión. En Guatemala, a diferencia que en El Salvador, las pandillas no tienen el control de los centros de detención. Son otros grupos criminales, integrados por exmilitares que cumplen condena, quienes tienen ese control y quienes están por encima de las decisiones de los líderes de las pandillas. Esto ha incidido en la estructura de las pandillas que se refleja en tendencia a la dispersión.

El delito. El involucramiento de las pandillas en acciones delictivas ha sido uno de los principales rasgos de su definición como problema de inseguridad. Ya sea a través del uso de la violencia física directa o a través de la coerción y la amenaza, las pandillas han desarrollado diferentes estrategias delictivas que responden, en gran medida, al contexto. Como ya se mencionó, la existencia de grupos competidores y la capacidad del Estado de contener la acción delictiva son determinantes para la existencia de diferentes oportunidades para las acciones delictivas. La extorsión, por ejemplo, pudo ser controlada y casi monopolizada por las pandillas en El Salvador, mientras que en Guatemala dicho delito presenta altos niveles de dispersión en donde las pandillas tienen una participación relativamente baja mientras que predomina la acción individual, no grupal, para cometer dicho delito.

Las oportunidades que el contexto ofrece para generar recursos de la economía ilegal son determinantes en la actividad delictiva de las pandillas. En Guatemala, la transformación de la Mara Salvatrucha reafirma la tendencia de dicha pandilla a sofisticar su organización interna lo cual contribuye a un mejor procesamiento del capital acumulado a través de las actividades delictivas. La Mara Salvatrucha en Guatemala es una or-

ganización que tiende a mantener su cohesión interna, que respeta jerarquía desde los liderazgos, una clara definición normativa de los roles y niveles de la organización y un método más disciplinado en la toma de decisiones y en la puesta en marcha de las acciones. Esto permite que los beneficios obtenidos a través de la actividad delictiva sean utilizados de mejor manera respecto de los intereses del grupo. Por ejemplo, existe evidencia de que algunas clicas han sofisticado mecanismos de lavado de activos a través de la creación de empresas de servicios como los mototaxi, panaderías, lavanderías, etc. Sin embargo, de acuerdo a los análisis criminales, esta sofisticación sigue teniendo como base la extorsión como principal forma de captación de recursos.

Como se mencionó anteriormente, en el caso de la pandilla Barrio 18 en Guatemala, la tendencia a la dispersión obedece a factores relacionados con su estructura interna. Esta situación ha llevado, según la evidencia, a potenciales confrontaciones al interior de la pandilla y su división en diferentes facciones que luchan por el liderazgo. El descontento entre los niveles más bajos de la pandilla debido a la mala gestión de los recursos y el despilfarro de los liderazgos podría ser una de las razones que motiva la división del grupo. La baja eficiencia de los réditos de la extorsión genera descontento desde las bases lo cual deriva en acciones desarticuladas motivadas por una respuesta emotiva y espontánea en contra de los liderazgos de mayor jerarquía. Otros factores como la presión de la pandilla contraria, la situación de los liderazgos al interno del sistema penitenciario y las acciones de las fuerzas de seguridad contribuyen a la respuesta impulsiva y violenta así como la dispersión de la actividad criminal para generar recursos que se canalicen directamente a las bases de la pandilla.

En Honduras, las pandillas siguen patrones similares a los identificados en Guatemala. Los análisis se orientan a que las pandillas se transforman en su actividad delictiva a través del perfeccionamiento de la administración de los recursos y de la inversión que se hace con ellos, por ejemplo, incursión en la actividad económica formal en el transporte público, ya sea de forma autorizada o sin autorización. Se especula que esta sofisticación se produce por la asesoría que reciben de miembros que han podido obtener formación universitaria en diferentes ámbitos. Esto no sorprende dado que la supervivencia a través del modelo de vida de las pandillas ha trascendido diferentes generaciones de familias de pandilleros. Esto ha hecho posible que la vida de algunos de sus miembros haya mejorado y por ende, tengan acceso a un nivel superior de educación. El continuar siendo parte de la pandilla reafirma que ésta es un colectivo de solidaridad que se asemeja a una familia y que dicho modelo de vida y orden social se fortalece ante la imposibilidad de que el sistema educativo ofrezca mejores opciones de inserción al mercado laboral, el cual es excluyente de la población que habita en los territorios con pandillas. En Honduras, la persistencia del control territorial para llevar a cabo las actividades delictivas genera grandes movimientos de personas que se ven forzadas a abandonar sus territorios debido a las elevadas extorsiones y a la violencia en general.

Algunas clicas de pandillas en Honduras muestran rasgos de transformación al reducir su exposición en áreas menos urbanizadas y habitar zonas residenciales consideradas como exclusivas. Esta situación, si bien excepcional, demuestra que dentro de las pandillas pueden existir expresiones de acumulación de capitales de manera individual lo cual contradice los principios internos de solidaridad y redistribución. En estos casos, como en los descritos en Guatemala, el efecto es el inicio de pugnas e inconformidades por parte de las bases debido a la forma en que los recursos son utilizados.

Finalmente, otro rasgo distintivo del proceso de transformación reciente de la actividad delictiva de las pandillas en Honduras es la reducción del ingreso de más personas a las pandillas y, en lugar de eso, la mayor utilización de simpatizantes que en su mayoría son niños, niñas adolescentes y mujeres quienes se encargan de realizar algunas de las tareas que antes eran responsabilidad de los miembros activos de las pandillas. Estas funciones incluyen por ejemplo, transporte de mercancías, cobro de la extorsión, banderas (informantes)

y narcomenudeo, en casos más extremos y especializados acciones de sicariato de la propia organización o al servicio de carteles del narcotráfico o crimen organizado, como su brazo armado.

Otra acción delictiva asociada a las pandillas es la venta de droga al menudeo o su participación más activa en el narcotráfico. En el caso de Guatemala, las pandillas han estado subordinadas a poderosos grupos de tráfico y distribución de drogas. En Honduras, las pandillas se enfrentaron a competidores con los cuales han podido establecer colaboración y, por lo tanto, ganar una mayor participación en el tráfico de drogas. En El Salvador, el tráfico de drogas no es un problema relevante en comparación con Honduras y Guatemala y, si bien existen clicas de pandillas involucradas en la distribución de drogas ilegales, no se puede observar un nivel elevado de involucramiento del grupo como tal en las acciones ligadas al narcotráfico.

La evidencia permite afirmar que el vínculo de las pandillas con el mercado de drogas ilícitas se da a través del narcomenudeo más no en el tráfico transnacional de drogas o su almacenamiento. Estas acciones son controladas por bandas organizadas con mayores niveles de articulación y vínculo con estructuras del Estado que las pandillas no alcanzan a controlar.

Un aspecto relevante de las pandillas como problema de inseguridad es la calificación que la opinión pública y los gobiernos hacen de éstas: crimen organizado, mafia, crimen organizado transnacional. Esta calificación tiene implicaciones políticas tanto a nivel nacional como internacional. Sin embargo, entre estas categorías y las pandillas en la región existe una diferencia fundamental relacionada con la naturaleza de las pandillas como fenómeno social.

En el caso de las mafias o lo que se define como grupos criminales organizados, el delito (especialmente el patrimonial) tiene como objetivo la extracción de recursos para la acumulación de riqueza. En el caso de las pandillas, el delito (especialmente extorsiones, venta de droga al menudeo, robo) tiene como objetivo la extracción de recursos para la sostenibilidad económica del grupo. Son diversos los ejemplos que la tregua entre pandillas en El Salvador ha permitido conocer, en donde se demuestra que los ingresos obtenidos por los delitos patrimoniales están orientados al pago de abogados para la defensa de los pandilleros encarcelados, el sostenimiento de las familias de los pandilleros encarcelados, muertos o heridos y, en último caso, para la sobrevivencia y subsistencia básica. El control de negocios (bares, tiendas, moto-taxis, etc.) por parte de la pandilla está regido por el principio de distribución entre los líderes y los miembros de la clica a la que se pertenece.

Sin embargo, la relación de las pandillas con el crimen dependerá de las condiciones del contexto que incluye la existencia de competidores y las oportunidades que la economía ilegal ofrece. Otros factores no directamente vinculados a las pandillas intervienen para modificar su naturaleza e incidencia criminal en los países. De ahí que es el contexto y sus dinámicas lo que determina la transformación de las pandillas en la región.

6.5 El contexto y la transformación de las pandillas

Antes de hablar de contextos es necesario definir lo que se entiende por dicho término. El contexto es el conjunto de diversos factores que intervienen para que un fenómeno adquiera determinadas características o trayectorias. Por lo regular, el contexto es entendido como las condiciones generales de un determinado proceso o fenómeno. Sin embargo, en la mayoría de análisis, el contexto, luego de ser descrito, no es vinculado con el problema a través de mecanismos causales o bien, la influencia del contexto no es explicada en detalle. Otra forma comúnmente usada del contexto es como sinónimo de coyuntura. El contexto tiene una dimensión temporal, pero su temporalidad no está limitada a la situación inmediata. Una temporalidad más amplia de los procesos que intervienen en el contexto es necesaria para poder determinar las relaciones

causales o bien la influencia que dichos procesos tienen en el fenómeno observado. En resumen, el contexto es la suma de factores que intervienen para que el resultado que se observa adquiera las características específicas que lo distinguen como problema social. El contexto es, entonces, una construcción analítica y una herramienta heurística para la comprensión de un determinado fenómeno.

En este artículo se argumenta que el contexto es el factor determinante de la transformación de las pandillas y de sus diferentes trayectorias.

Es decir, las pandillas se han transformado diferenciadamente debido a que los contextos son diferentes y le imprimen a las pandillas particularidades que explican sus diferencias. Los elementos constitutivos del contexto que destacan aquí son: la vulnerabilidad social y económica, los legados de la guerra, las políticas de seguridad, las dinámicas de los grupos criminales competidores, la opinión pública y las dinámicas internacionales.

Vulnerabilidad social y económica. El Triángulo Norte Centroamericano es ampliamente conocido por ser una región con altos índices de pobreza y desigualdad. Esta situación se agudizó durante la década de los años 80 y 90 luego que los países no solo no superaron los déficits sociales heredados de décadas anteriores, sino se encontraban inmersos en conflictos armados que dieron lugar a violencia y desplazamiento de grandes grupos de la población. Los tres países sufrieron acelerados procesos de urbanización caracterizados por el desorden y la carencia de servicios básicos. Sumado a ello, durante los años noventa un paquete de reformas macroeconómicas de corte neoliberal entraron a debilitar las ya precarias condiciones económicas de las sociedades. La inversión pública no logró satisfacer la creciente demanda por servicios especialmente en las áreas caracterizadas por la marginalidad y la pobreza.

Si bien la situación de pobreza y desigualdad es ampliamente conocida en la región, es necesario establecer el vínculo entre dicha situación y la proliferación de pandillas. Como se mencionó anteriormente, la vulnerabilidad social y económica no es la causa del fenómeno de las pandillas sino que constituye el entorno en el que éstas llenan los vacíos dejados por el Estado y la precariedad material de vida. La marginalidad y la exclusión no son causas directas de las pandillas pero dichas condiciones ejercen altos niveles de presión social que derivan en la búsqueda de generación de ingresos para grupos a los que solamente la economía ilegal queda como opción. Esto sucede fundamentalmente porque la marginalidad y la desigualdad se expresan en la expulsión de grandes grupos de la población de los mercados laborales.

La ciudad de Guatemala fue rodeada de anillos de barrios empobrecidos y carentes de servicios durante las décadas mencionadas. En estos barrios prevalece la informalidad económica y el autoempleo y las oportunidades de acceder a la economía formal son limitadas. Por otro lado, las pocas opciones existentes de empleo formal se caracterizan por condiciones precarias de trabajo y salarios de pobreza.

En El Salvador esta situación es similar con el agravante de que la densidad de la población en el país es una de las más altas de América Latina. Es decir, los espacios urbanos se convirtieron rápidamente en espacios de marginalidad plenamente integrados a la ciudad. El principal problema emerge de las contrastantes condiciones de vida que se entremezclan en las ciudades de la región. Conviven áreas de altos niveles de vida con pleno goce de recursos e infraestructura con amplias zonas de pobreza y precariedad material.

Las pandillas emergen en los espacios más vulnerables de la sociedad, en donde la marginalidad y la exclusión han cerrado todos los espacios de movilidad social dejando únicamente la economía ilegal como opción. La proliferación de las pandillas se explica por la proliferación misma de las áreas de pobreza y marginalidad de las ciudades en donde las estrategias de sobrevivencia dependen de la imposición de un orden social basado en las reglas del grupo y en donde las normas formales ciudadanas están ausentes.

Los legados de la guerra. La existencia de amplias áreas de marginalidad y exclusión estuvo influenciada por décadas de conflictos armados internos. Como se sabe, en Guatemala y El Salvador se libraron violentos conflictos armados que dieron como resultado, además de la pérdida de miles de vidas, una sociedad polarizada y con Estados estructurados en torno a la contrainsurgencia y el poder militar. Paralelamente, masivos desplazamientos de población reconfiguraron el mapa demográfico de los países, lo cual se expresa en el crecimiento acelerado de las ciudades y el abandono del campo como un espacio de expectativas para las nuevas generaciones.

En el caso de Honduras se ha tendido a no evidenciar los efectos de la situación de conflictividad armada que vivía la región debido a que dicho país no vivió un conflicto armado interno oficial. Sin embargo, el país fue un punto estratégico para la contrainsurgencia debido a que se encontraba rodeado de países en conflicto (Nicaragua, El Salvador y Guatemala). De hecho, el país estuvo altamente influenciado por la estrategia de seguridad de los Estados Unidos lo cual, entre otras razones, dio lugar a la creación de un Estado contrainsurgente en un país sin conflicto armado.

El fin de las guerras y los procesos de reforma postconflicto (la ausencia de un postconflicto en Honduras) incidió de manera directa en una generación de jóvenes que encontraron en las pandillas una forma de construcción de identidad en países altamente fragmentados por el conflicto. Como se mencionó anteriormente, las pandillas de los años ochenta surgieron en el seno de sociedades que buscan el fin de la guerra pero que sobrellevaban los efectos sociales de la misma. Una de las principales manifestaciones de esta situación fueron las diferentes olas de migración a los Estados Unidos y la migración interna del campo a la ciudad.

Políticas de seguridad. Como se sabe, los tres países implementaron diferentes programas de seguridad basados en una idea extrema del paradigma del imperio de la ley (*law enforcement*) como única respuesta al problema de la inseguridad en la región. El Salvador es el caso extremo de aplicación de dichas políticas, conocidas como "mano dura". En Guatemala y en Honduras, si bien estas políticas no tuvieron el mismo nivel de implementación, la limpieza social y el exterminio cobraron vigencia. En Guatemala, el gobierno de Oscar Berger (2004-2008) se caracterizó por la existencia de grupos de exterminio y escuadrones de la muerte funcionando desde el interior de las fuerzas de seguridad.

El debate sobre el efecto de las políticas de "mano dura" ha sido amplio, y es aceptado que, al contrario de reducir la violencia, fueron un incentivo para aumentar la agresividad de las pandillas. Lo importante de mencionar es que las pandillas reaccionaron ante estas políticas como una forma de preservación y sobrevivencia del grupo. El encarcelamiento masivo, el hostigamiento policial, la aplicación arbitraria de la ley y la negación de derechos a los pandilleros aumentaron la necesidad de afianzar sus territorios y sofisticar su organización. Lo importante para el debate actual es que dichas políticas se han extremado en el caso de El Salvador a pesar de que sus resultados han sido contraproducentes. De hecho, la única opción viable para reducir la violencia entre pandillas, la "tregua", fue directamente afectada por la preferencia a utilizar métodos represivos de "mano dura". Esta situación se ha llevado al extremo de promover reformas a las normativas existentes para que las pandillas sean consideradas como grupos terroristas y con ello endurecer el combate represivo a las mismas. El principal problema de estas medidas radica en los efectos sociales que producen. Además de la reacción violenta de los grupos, las políticas represivas proveen de legitimidad respuestas sociales violentas tales como la limpieza social y los grupos de exterminio.

En el caso de Guatemala, las políticas de "mano dura" fueron el principal ofrecimiento electoral del gobierno de Otto Pérez Molina (2012-2015). Si bien no hubo acciones oficiales de "mano dura" contra las pandillas, la expectativa social era un tratamiento represivo de la delincuencia lo cual aumenta las tensiones sociales que fácilmente pueden derivar en respuestas ciudadanas violentas. En Honduras, la criminalización de grupos sociales como las Barras Deportivas ha sido una forma de enfrentar el problema

de la violencia que generan, mientras que para el tema de pandillas ha sido tolerada la proliferación de grupos de exterminio.

En resumen, las políticas de seguridad son un factor determinante en la transformación de las pandillas. En situaciones en donde se ha favorecido la prevención, las pandillas han reducido su agresividad y vínculo con el crimen. Esa no ha sido la situación en la región del Triángulo Norte Centroamericano en donde la represión llevó a una mayor respuesta violenta de las pandillas.

Grupos criminales competidores. Las pandillas, como todo grupo que compite por recursos en la economía ilegal, se enfrentaron a diferentes contextos en los países en cuestión. En El Salvador la existencia de grupos criminales era reducida frente al creciente poder concentrado en las pandillas. Como se mencionó, el país no es atractivo para el narcotráfico a gran escala y las mafias engendradas en los regímenes militares no prosperaron de forma enquistada en las estructuras del Estado. En Guatemala, por el contrario, uno de los principales legados del conflicto armado fue la existencia de poderosas mafias controladas por exmilitares que utilizaban instituciones públicas, incluidas las de seguridad y justicia, para actividades criminales de gran escala: contrabando, narcotráfico, defraudación del Estado. Estas redes han persistido en el país y han afianzado su poder expandiéndose a diferentes ámbitos de la economía ilegal y del poder del Estado. Recientemente se desarticuló una poderosa red de defraudación aduanera que estaba controlada por el Presidente de la República quien es un exmilitar de larga trayectoria en la institucionalidad pública y en los negocios criminales. Ejemplos como el de Otto Pérez Molina grafican un contexto en donde poderosas redes criminales compiten por los recursos que la economía ilegal ofrece. Las pandillas en ese contexto tienen un margen de acción reducido que no les permite monopolizar ninguna acción delictiva sino compartir el territorio con otras bandas igualmente poderosas. Este es el caso de los centros de privación de libertad, los cuales están controlados por mafias de exmilitares en prisión que sobrepasan a las pandillas en poder y que incluso las someten a través de extorsiones. Ese no es el caso de El Salvador en donde las pandillas han tenido el control de los centros de detención y con ello el control de las actividades delictivas que desde ahí se ejecutan.

El caso de Honduras difiere en tanto que la territorialidad de los grupos competidores está distribuida de tal manera que la competencia se ha reducido y ha sido sustituida por relaciones de colaboración. Los grupos de narcotráfico son poderosos, pero no lo suficiente como para someter a las pandillas con las que han pactado colaboraciones específicas, que a la vez han hecho que las pandillas adquieran mayor poder y acumulen mayores recursos.

La situación de los grupos competidores es importante para comprender el alcance de las pandillas respecto de la economía ilegal y con ello ubicar en su justa dimensión el poder que estas tienen. Además, esto es importante para relativizar la tendencia discursiva que atribuye a las pandillas la causa principal de la situación de inseguridad en la región.

Dinámicas internacionales. El último elemento del contexto es la dinámica internacional que se expresa fundamentalmente en las políticas internacionales de seguridad, el financiamiento a los programas nacionales y regionales de seguridad y la influencia política internacional en las decisiones internas de los países.

En el año 2012, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos declaró a la Mara Salvatrucha como una organización criminal transnacional con lo cual la persecución de sus miembros fue llevada a un plano internacional. Esto ejerció enormes presiones en los gobiernos centroamericanos para endurecer la persecución policial de este grupo. Una de las principales consecuencias de esta medida fue la negativa del gobierno salvadoreño de seguir apoyando la tregua entre pandillas lo cual influyó para que dicho proceso no prosperara. Además de

esta medida, diversas unidades anti pandilla han sido creadas y entrenadas en la región por fuerzas policiales de los Estados Unidos con el objetivo de reforzar la persecución del crimen vía el imperio de la ley.

La mayoría de programas internacionales de ayuda a la región han tenido componentes de seguridad directamente orientados al combate a las pandillas, por ejemplo el programa CARSÍ orientó la mayor parte de sus fondos a fortalecer las capacidades represivas de las fuerzas policiales y solamente una menor cantidad fue dirigida a la prevención.

La postura internacional hacia las pandillas ha reforzado la “mano dura” en los gobiernos centroamericanos y en el caso de El Salvador la ha llevado a sus extremos. Uno de los principales efectos de esta situación es que se desplaza la opción de soluciones no represivas a los problemas generados por la situación de las pandillas. Un ejemplo de ello es que la prevención es financiada a través de diferentes niveles (primario, secundario y terciario) en los cuales las pandillas no tienen cabida. Son pocos los países u organismos internacionales que han apostado por el trabajo con las pandillas. En estos casos, el trabajo se ve seriamente limitado por la existencia de las regulaciones nacionales lo cual combinado con la situación internacional bloquea por todos sus ángulos el trabajo de reducción de la violencia con las pandillas.

6.6 Comentario final

La transformación de las pandillas en la región del Triángulo Norte Centroamericano ha sido determinada por las dinámicas propias del contexto. Los elementos constitutivos del mismo son clave para comprender por qué una forma de organización natural de los grupos humanos deriva en organizaciones violentas con alta incidencia criminal y sobre todo, por qué se convierten en alternativas de vida y orden social en entornos en donde prevalece la vulnerabilidad social y económica.

El debate sobre pandillas requiere ser replanteado de tal forma que se subrayen las raíces sociales del problema. Es necesario contraponer la evidencia disponible sobre la capacidad de las pandillas de contribuir a la reducción de la violencia frente a la evidencia de los efectos contraproducentes de las políticas represivas.

Esto cobra mayor relevancia en un momento en que la violencia relacionada con las pandillas ha girado sus ejes: de una guerra entre pandillas se ha transitado a una guerra contra las pandillas. Las consecuencias de esta situación son evidentes: aumento de la violencia, radicalización de las fuerzas de seguridad, aumento de la polarización social y deshumanización de la población afectada. En esta escalada de violencia se ha llegado a considerar que los pandilleros no son ciudadanos y que por lo tanto no pueden ser considerados como víctimas.

Este artículo inició recordando la importancia de recuperar una perspectiva humana del debate sobre pandillas. De ahí que el contexto es determinante ya que nos hace evidenciar los factores que condicionan a un grupo social a adoptar medidas extremas para su sobrevivencia. El llamado es a reconocer que las soluciones son posibles si abordamos el problema desde sus contextos, no solo desde la naturaleza delincinencial de las pandillas. Por redundante que parezca el argumento, la comprensión de la naturaleza social del delito supone un esfuerzo por superar la distancia que la marginalidad impone para quienes tienen acceso a la reflexión sobre los problemas sociales y la toma de decisiones sobre las soluciones a los mismos.

Al igual que otros conflictos sociales que afectan la región, abordar los contextos significa enfrentar las causas estructurales de los mismos. La pobreza, la desigualdad, las disparidades de poder, la corrupción y el uso político de la violencia son patrones históricos en estos países centroamericanos. Cuando la violencia es

funcional para las elites políticas y económicas, la legitimidad de una institución pública que trata de reducir la violencia proveniente de la marginalidad es inexistente.

Las pandillas representan para una sociedad desigual y excluyente dos miedos existenciales que refuerzan la brutalidad de la represión física y económica: el miedo al delito de la calle, el delito común, la amenaza de la criminalidad patrimonial que nace de la desigualdad, y el miedo a la marginalidad que crece y responde a la desigualdad con violencia. Estos miedos se traducen en un desprecio social a la posibilidad de cambio y reconocimiento que la solución implica cambios estructurales. Por estas razones, reducir la violencia requiere un esfuerzo por entender la naturaleza humana, las pandillas como expresión de la misma y el contexto que presiona grandes grupos de la población, no solo las pandillas, a buscar alternativas de vida y orden social ante la ausencia de un orden institucional ciudadano.

Tal como Golding lo dejó escrito en su novela: cualquier niño, cualquier adolescente, cualquier ser humano, se enfrentará al Señor de las Moscas si las condiciones así lo requieren.

Bibliografía

- BRENNEMAN, Robert (2012). *Homies and Hermanos: God and gangs in Central America*. Oxford University Press: New York.
- ERIC/IDESO/IDIES/IUDOP (2001) (Eds.), *Maras y Pandillas en Centroamérica I*, Managua: UCA.
- FARAH, Douglas (2013). *Central American Gangs and Transnational Criminal Organizations. The Changing Relationships in a Time of Turmoil*. International Assessment and Strategy Center (IASC).
- GOLDING, William (2003) *Lord of the Flies*. Perigee Books.
- HUHN, Sebastian (2012). *Criminalidad y discurso en Costa Rica: reflexiones críticas sobre un problema social*. San José, C.R.: FLACSO.
- INTERPEACE (2014). *Barras por la paz*. Interpeace Oficina Regional para América Latina.
- LEVENSON, Deborah (2013). *Adios Niño: The Gangs of Guatemala City and the Politics of Death*. Durham, NC: Duke University Press
- PEETZ, P. (2011). *Maras, Medien, Militär: Gesellschaftlicher Diskurs und staatliche Politik gegenüber Jugendbanden in Honduras*. Lit Verlag: Berlin.
- VON LAMPE, K. (2001). Not a Process of Enlightenment: The Conceptual History of Organized Crime in Germany and the United States of America. *Forum on Crime and Society*, 1, 2, 99-116.



Fotografía: Jessica Orellana

7. Desplazamiento interno forzado por la violencia en Honduras. Algunos hallazgos

Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos
CIPRODEH

7.1 Introducción

Este apartado hace referencia a la situación del desplazamiento interno forzado por la violencia en Honduras; un fenómeno que se presenta como tendencia ascendente en los tres países del triángulo norte de Centroamérica, pero que ha sido reconocido oficialmente, sólo por el gobierno de Honduras. A pesar del impacto que puede atribuírsele al desplazamiento forzado, en la vida personal y familiar de la población afectada en los 3 países, éste ha comenzado a ser analizado y estudiado hasta muy recientemente y por ello aún no se conoce su efecto real.

Con éste artículo no se pretende agotar el análisis sobre este fenómeno, sino únicamente resaltarlo como una de las tendencias que resultan del incremento de la criminalidad y de la capacidad de los grupos delincuenciales para controlar la vida local, ante la poca capacidad de los Estados.

Es importante mencionar que este documento se basa en la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil que han acompañado y atendido a las víctimas de la violencia, que se han visto obligadas a desplazarse de sus lugares de domicilio.

Por ello, se toma como un insumo relevante, la información proveniente de la experiencia de las organizaciones que conforman *la Red de Protección a Víctimas Desplazadas por la violencia*, tanto relativa al fenómeno en su conjunto, como a aspectos más específicos que identifican lugares expulsores, la ruta crítica del desplazamiento y el perfil de las personas desplazadas.

Metodológicamente fue importante, la revisión de la documentación existente sobre el fenómeno del desplazamiento forzado, incluyendo el marco jurídico nacional, los tratados internacionales suscritos por Honduras, así como la bibliografía doctrinaria pertinente.

Fue indispensable además, tener conocimiento del marco conceptual del desplazamiento interno forzado por la violencia y de los organismos o entes creados para incidir y cabildear sobre la atención y la prevención inmediata de la problemática.

Si bien se reconoce que el desplazamiento interno no sólo es forzado por la violencia, la inseguridad y la criminalidad que vive el país; sino también por los mega proyectos, las catástrofes naturales y otros fenómenos; éste análisis se limita al abordaje del desplazamiento forzado por razones de violencia.

7.2 Marco conceptual

7.2.1 Qué son los desplazados internos

Según los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de ACNUR; en su segundo párrafo de la sección de Introducción: Alcance y Finalidad, literalmente dice que, se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

A partir de esta conceptualización, la Comisión Interinstitucional¹⁸⁶ creada por el gobierno de Honduras para la protección de las personas desplazadas por la violencia, hizo una propuesta de concepto para el contexto hondureño:

“ Se considerará como desplazado interno a toda persona o grupo de personas que se han visto forzadas u obligadas a movilizarse, escapar o huir de su domicilio, residencia o lugar donde realizan sus actividades habituales y que no han cruzado los límites territoriales del Estado, porque su vida, su integridad física, su seguridad, libertad personal o sus bienes han sido vulnerados o se encuentran directamente amenazados como resultado de o para evitar la violencia o inseguridad causada por el crimen organizado y otras violaciones a los derechos humanos”

Como se observa, esta propuesta de concepto de desplazamiento interno recoge todas las características del concepto de los principios rectores; y manifiesta que el sujeto activo, o sea el que provoca u obliga al desplazamiento puede o no ser parte del Estado. En la práctica, en Honduras son las maras, las pandillas, los grupos criminales, el crimen organizado, los que más están provocando el desplazamiento.

El sujeto pasivo, para ser considerado desplazado interno, debe haber sufrido el desplazamiento de su hogar o residencia habitual mediante cualquier tipo de violencia, coacción y/o amenaza, en detrimento a su auto-determinación para elegir libremente, el lugar donde desea residir y permanecer.

Es importante señalar que el concepto asumido por la Comisión Interinstitucional; en sus dos últimas líneas dice: *“porque su vida, su integridad física, su seguridad, libertad personal o sus bienes han sido vulnerados o se encuentran directamente amenazados como resultado de o para evitar la violencia o inseguridad causada por el crimen organizado y otras violaciones a los derechos humanos”*. Con ello, incorpora la posibilidad que el sujeto pasivo se desplace por una amenaza indirecta, es decir, como resultado de que otros miembros de su población, *“hayan cambiado su hogar o lugar de residencia”*. Es decir, previendo ser víctima de esa misma amenaza, coacción y/o violencia.

¹⁸⁶ En 2013, bajo Decreto Ejecutivo N° PCM-053-2013, se creó la Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas por la violencia.

Ambos conceptos (Principios rectores y propuesta de la CIDF) contienen dos elementos¹⁸⁷ claves:

- 1) La violencia, amenaza y/o coacción que hace necesario el traslado, y
- 2) La permanencia dentro de las fronteras del propio país.

7.2.2 Principios que rigen los desplazamientos internos

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos¹⁸⁸ fueron presentados a la Comisión de Derechos Humanos en 1998 por el entonces Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los desplazados internos, Francis Deng. En septiembre de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre Mundial en Nueva York reconocieron los Principios Rectores como “un marco internacional de importancia para proteger a las personas desplazadas dentro de sus países.”

Los Principios Rectores del desplazamiento interno se basan en el derecho internacional humanitario y por analogía, en el derecho de los refugiados. Tienen por objeto servir de norma internacional para orientar a los gobiernos, a las organizaciones regionales y a todos los otros actores pertinentes en la provisión de asistencia y protección a los desplazados internos.

Los Principios identifican los derechos y garantías relacionados con la protección de los desplazados internos en todas las fases del desplazamiento. Les protegen contra el desplazamiento arbitrario, sientan las bases para su protección y asistencia durante el desplazamiento y establecen garantías para su retorno, reasentamiento y reintegración en condiciones de seguridad. Aunque no constituyen un instrumento vinculante, los Principios reflejan y son consecuentes con el derecho internacional.

La estructura¹⁸⁹ o el orden interno de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, como cuerpo normativo, responde de manera coherente y abstracta a las etapas de desarrollo de los Desplazamientos Internos. De este modo, dentro del grupo de 30 principios, se identifican varios subconjuntos dispuestos así:

1. Principios generales;
2. Principios relativos a la protección ante los desplazamientos;
3. Principios relacionados con la protección de la integridad física y la seguridad de los individuos;
4. Principios relativos a la preservación de la familia y la comunidad;
5. Principios relativos a la protección de los derechos Económicos, Sociales y Culturales, aquí se encuentra un subconjunto de principios que hacen referencia a la protección de libertades básicas;
6. Principios relativos a la asistencia humanitaria; y
7. Principios relativos al retorno, el reasentamiento y la reintegración

La protección y la asistencia a personas desplazadas internamente se fundamentan en la prevalencia de cuatro principios¹⁹⁰ generales:

1. Igualdad de derechos e igualdad de obligaciones;
2. Aplicación universal;
3. Derecho a buscar y disfrutar de asilo;
4. Responsabilidad primaria del Estado

187 <http://www.monografias.com/trabajos16/desplazamiento-forzado/desplazamiento-forzado.shtml#ixzz3ImGi01nx>

188 <http://www.law.georgetown.edu/idp/spanish/gp.html>

189 Guía para la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en situaciones de desplazamiento urbano: el caso de Bogotá Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES Junio 2006; encontrado en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2006/4249>

190 <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2006/4249>

Es importante recalcar que el **principio de universalidad**¹⁹¹, está referido a la fuerza vinculante del derecho internacional, lo que se traduce en el deber que tienen todas las organizaciones internacionales, las autoridades de gobierno, los grupos insurgentes (criminales, pandillas, maras, crimen organizado), las organizaciones no gubernamentales y otras instituciones que entren en contacto con las personas desplazadas internamente, de respetar los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos así como a los desplazados mismos. Esta universalidad en la observancia y la aplicación debe desarrollarse desde una visión *pro homine*, y bajo esta perspectiva los principios no pueden ser utilizados como argumento para menoscabar, restringir o modificar desfavorablemente derechos consagrados en la legislación nacional. Es decir, si un país brinda a sus nacionales un espectro de derechos mucho más amplio que los consagrados bajo el derecho internacional, no se pueden eludir los compromisos con las personas desplazadas internamente acudiendo a la fuerza vinculante de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

El Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados¹⁹² -ACNUR- considera que los Principios Rectores son mucho más que una simple recopilación y reformulación de normas jurídicas. Son principios que recogen actividades de protección tales como el desarrollo estratégico, el seguimiento de la protección y la valoración del disfrute de derechos de los desplazados. De igual manera pueden ayudar a fomentar que las diversas agencias comprendan el concepto de protección en el contexto operativo. Su utilización en las labores de programación y promoción ha contribuido en principio a mejorar su credibilidad e influencia como destacado instrumento jurídico internacional.

7.3 Marco legal y esfuerzos realizados desde el gobierno y la sociedad civil para visibilizar el desplazamiento interno forzado por la violencia.

La Constitución¹⁹³ de la República de Honduras en su artículo 1 estipula que “Honduras es un Estado de Derecho, soberano, constituido como República libre, democrática e independiente para asegurar a sus habitantes el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social”.

En su artículo 59, manifiesta que “La persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado. Todos tienen la obligación de respetarla y protegerla. La dignidad del ser humano es inviolable...”

Bajo estos preceptos constitucionales a todas las personas sean o no desplazadas internas, se les reconoce y se les debe garantizar los derechos individuales y sociales; es un mandato constitucional.

En su artículo 15; literalmente dice: “Honduras hace suyos los principios y prácticas del derecho internacional que propenden a la solidaridad humana, al respecto de la autodeterminación de los pueblos, a la no intervención y al afianzamiento de la paz y la democracia universales. Honduras proclama como ineludible la validez y obligatoria ejecución de las sentencias arbitrales y judiciales de carácter internacional”.

191 Guía para la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en situaciones de desplazamiento urbano: el caso de Bogotá Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES Junio 2006.

192 <http://www.fmreview.org/es/pdf/RMFGP10/RMFGP10.pdf>

193 Decreto No. 131-82/1982

En su artículo 16, párrafo segundo; dice “Los tratados internacionales celebrados por Honduras con otros Estados, una vez que entran en vigor, forman parte del derecho interno”.

Siguiendo estos preceptos constitucionales y debido que para los desplazados internos no existe ningún instrumento jurídico equivalente a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados; pero que no obstante, el derecho internacional¹⁹⁴ protege a las personas para evitar su desplazamiento; se puede afirmar que la legislación nacional contempla normas que protegen a estas personas, mediante los siguientes instrumentos jurídicos:

1. El derecho internacional de los derechos humanos;
2. El derecho internacional humanitario, en conflictos armados;
3. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, que reflejan la normativa internacional en materia de derechos humanos y el derecho internacional humanitario para la definición de distintos aspectos relacionados con el desplazamiento.

Para contribuir a este reconocimiento y garantía de derechos individuales y sociales; el Estado de Honduras ha creado la COMISION INTERINSTITUCIONAL PARA LA PROTECCION DE PERSONAS DESPLAZADAS POR LA VIOLENCIA, y desde la sociedad civil hondureña se ha creado un espacio para incidir y monitorear que estas garantías efectivamente sean otorgadas. Se ha constituido la RED DE PROTECCION A VICTIMAS DESPLAZADAS POR LA VIOLENCIA EN HONDURAS.

7.3.1 Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas por la Violencia en Honduras.

La Secretaría de Estado en los Despachos de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, en coordinación con organizaciones de sociedad civil y otras entidades estatales, preparó e impulsó la aprobación de un Decreto Ejecutivo No. PCM-053-2013, el 5 de noviembre de 2013, mediante el cual se crea la Comisión Interinstitucional para la Protección de Personas Desplazadas por la Violencia.

Objetivos de la Comisión

- Impulsar la formulación de políticas y la adopción de medidas para la prevención del desplazamiento forzado por la violencia.
- Promover la atención, protección y soluciones para las personas desplazadas y sus familiares.

¿Cómo se integra la Comisión?

- **Representantes de Secretarías de Estado:** Secretaría de Desarrollo Social e Inclusión; Secretaría de Seguridad; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización; Secretaría de Defensa; Secretaría de Salud; Secretaría de Finanzas; Programa Nacional de Prevención (PNP) y Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)
- **Organizaciones de la sociedad civil:** Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CI-PRODEH), Asociación de Hermanas Scalabrinianas, Asociación para una Vida Mejor de Personas Infectadas y Afectadas por el VIH/ SIDA en Honduras) APUVIMEH y Centro de Prevención, Tratamiento y Rehabilitación de Víctimas de la Tortura - CPTRT

194 <https://www.icrc.org/spa/war-and-law/protected-persons/refugees-displaced-persons/overview-displaced-protected.htm>

De entre sus miembros se eligió un **Comité Ejecutivo**:

Secretaría Ejecutiva: La Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización.

Sus miembros:

Estado: Secretaría de Desarrollo Social e Inclusión, Secretaría de Seguridad, Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional.

Sociedad civil: El Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH) y la Asociación de Hermanas Scalabrinianas.

La comisión ha establecido su trabajo en cuatro ejes temáticos:

Investigación y visibilidad

Legislación y articulación interinstitucional y cooperación.

Capacitación y sensibilización

Prevención, protección y asistencia

La comisión desde su creación se ha enfocado en el fortalecimiento de las capacidades del conjunto de sus miembros para mejorar el conocimiento de la problemática y la atención de la población afectada. Para ello se propuso identificar el perfil de la población desplazada y dimensionar la cantidad de personas desplazadas. En ese sentido, uno de los logros importantes ha sido la elaboración de un estudio sobre la "Caracterización del Desplazamiento Interno en Honduras", con la colaboración del Instituto Nacional de Estadística – INE y el Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación – ERIC.

7.3.2 Red de Protección a Víctimas Desplazadas por la Violencia en Honduras

En el 2013, mediante la iniciativa del Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH) se conformó la Red de Protección a Víctimas de Desplazamiento Forzado por la Violencia en Honduras, este espacio es integrado por organizaciones de sociedad civil e instituciones del Estado, que aunque trabajan diferentes temas, directa o indirectamente atienden personas que están siendo desplazadas por la violencia en Honduras.

En la Red de Protección participan 11 organizaciones, en representación de muchos de los grupos de personas más afectados por las violencias, dentro de ellos, organizaciones que actúan en los ámbitos de los derechos humanos, de los migrantes retornados, de la diversidad sexual, de la niñez y de la familia:

1. Las Hermanas Scalabrinianas
2. La Asociación para una Vida Mejor de Personas Infeccionadas y Afectadas por el VIH/SIDA en Honduras (APUVIMEH)
3. El Centro de Prevención Tratamiento y Rehabilitación de Víctimas de Tortura y sus Familiares (CPTRT)
4. El Comité para la Defensa de los Derechos Humanos en Honduras (CODEH)
5. El Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Honduras (COFADEH)
6. El Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (FONAMIH)
7. La Red Trans de Tegucigalpa
8. El Centro de Investigación y Promoción a los Derechos Humanos (CIPRODEH)
9. La Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional
10. Dirección Nacional de Niñez y Familia (DINAF)
11. La Cruz Roja Hondureña

Esta red se ha planteado tres objetivos generales:

1. Incidir en la adopción de una política estatal integral, de servicios, programas coordinados y multidisciplinarios para el abordaje del desplazamiento forzado por la violencia.
2. Proponer mecanismos de asistencia integral y/o protección a las víctimas del desplazamiento forzado por violencia y sus familiares (núcleo primario y familia extendida).
3. Contribuir a la generación, divulgación y monitoreo de información relacionada al fenómeno del desplazamiento forzado por violencia.

7.4 Contexto nacional del desplazamiento interno forzado por la violencia en Honduras

7.4.1 Análisis sobre la presencia de diferentes grupos criminales: mapeo de zonas expulsoras, receptoras y mixtas de víctimas de desplazamiento forzado por la violencia.

Honduras cerró el 2014 con una tasa de 66 homicidios por cada 100 mil habitantes; San Pedro Sula por cuarta vez se ubicó como la ciudad más violenta del mundo. Si bien es cierto que la motivación principal tanto del desplazamiento interno como externo de las y los hondureñas/os sigue siendo la mejora de las condiciones económicas; también es cierto que la violencia e inseguridad que vive el país día a día ha ocasionado que esta movilidad humana también se dé porque las personas quieren salvaguardar sus vidas y su integridad física.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas -ACNUR-; desde la última década ha logrado identificar un aumento considerable de aproximadamente el 425% de solicitudes de la condición de refugiados, de hondureños que manifiestan que huyen de su país a causa de la violencia y es así que desde el 2012 inicia el acompañamiento y la asesoría al gobierno de Honduras y organizaciones de sociedad civil en materia de desplazamiento interno forzado por la violencia.

El ACNUR ha apoyado y asesorado dos investigaciones en esta materia:

1. Diagnóstico de la Población Hondureña Retornada con Necesidad de Protección; documento elaborado por las Hermanas Scalabrinianas y Pastoral de Movilidad Humana, 2014
2. Caracterización del Desplazamiento Interno en Honduras; apoyando una iniciativa de la Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas por la Violencia; 2015

Ambos documentos caracterizan demográficamente el fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia, ubicando por departamento los lugares expulsores de personas, por razones de violencia:

Departamento expulsores	Municipios Expulsores	Características de la zona*
-------------------------	-----------------------	-----------------------------

Documento: Diagnóstico de la Población Hondureña Retornada con Necesidad de Protección

Cortés	San Pedro Sula	Es un municipio con presencia de narcotráfico, maras, crimen organizado, homicidios, extorsión, amenazas de muerte, violaciones sexuales, robos, delincuencia común. El principal problema de San Pedro Sula es la inseguridad. Por tercer año consecutivo la urbe hondureña ocupó el liderato del ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo con una tasa de 187 homicidios por cada 100 mil habitantes.
Francisco Morazán	Distrito Central	Tegucigalpa es un municipio que presenta incidencia de sicariato, crimen organizado, narcotráfico, maras y pandillas, violencia doméstica, extorsión, amenazas a muerte, colusión entre policía, crimen organizado y narcotráfico. Tegucigalpa expulsa población desde que los grupos de maras o bandas organizadas tienen presencia y control territorial en los barrios marginados y vulnerables
Olancho	Juticalpa	Juticalpa es un municipio con presencia del crimen organizado, narcotráfico, bandas criminales, sicariato y se dan con frecuencia las vendettas familiares. Las principales fuentes económicas son la agricultura y la ganadería, seguidas en menor escala por el comercio.
Yoro	El Progreso	En el municipio de El Progreso hay presencia de narcotráfico, maras, hay varias bandas del crimen organizado, robos a mano armada, homicidios, sicariato, extorsión, asaltos a negocios, violencia doméstica. Muchas personas van a trabajar a San Pedro Sula y otras se trasladan al sector de las maquilas en Choloma por necesidad laboral. Normalmente las personas que residen en el municipio emigran por razones económicas y lo hacen hacia los EUA. El municipio tiene niveles de violencia importantes pero no al grado de expulsar personas de los barrios y colonias considerados más peligrosos.
Colon		No identifica municipio
Atlántida	La Ceiba	Los delitos más comunes son la extorsión y los asesinatos, mientras que el asalto se da en menor grado. Se considera al municipio como uno de los principales polos de la narcoactividad en el litoral atlántico. La emigración se da sobre todo a partir de la zona urbana del municipio. Hay un considerable número de personas que emigran hacia el exterior, incluyendo las Islas Caimán.
Copán		No identifica municipio
Comayagua		No identifica municipio
Choluteca		No identifica municipio

* Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación; levantamiento de información primaria para evaluar la magnitud y caracterizar el desplazamiento interno por razones de violencia en Honduras - 2014

Documento: Caracterización del Desplazamiento Interno en Honduras

Cortés	San Pedro Sula	Arriba se menciona
	Choloma	Municipio donde hay presencia de narcotráfico, sicariato y violaciones sexuales a mujeres que trabajan en las maquilas. La extorsión se está volviendo muy común y esto está siendo una causal de expulsión en el municipio. Desde hace dos o tres años el flujo de expulsión ha disminuido por el control de la Policía a las maras y pandillas.
Francisco Morazán	Distrito Central	Arriba se menciona
Atlántida	La Ceiba	Arriba se menciona
Colón	Tocoa	Este municipio se caracteriza por ser un polo comercial importante en Honduras. Los informantes lo describen como un municipio sobre todo receptor al que se dirigen personas originarias de los departamentos cercanos, en búsqueda de fuentes de empleo.
Siguetepeque	Siguetepeque	En el municipio de Siguatepeque existe incidencia de narcotráfico, crimen organizado, maras, extorsión, robos, homicidios, violencia doméstica. Siguatepeque es un municipio que es expulsor de personas, sin embargo, las personas que se van no lo hacen porque son acosados por la violencia, sino por falta de empleo. La gente se va por falta de oportunidades laborales hacia los Estados Unidos. Otra parte de la población que emigra lo hace para la costa norte, específicamente hacia San Pedro Sula y Choloma en busca de un puesto de trabajo en la industria de la maquila.
Yoro	El Progreso	Arriba se menciona

Elaboración propia. Fuentes: Diagnóstico de la Población Hondureña Retornada con Necesidad de Protección- 2014; Hermanas Scaibrinianas, Pastoral de Movilidad Humana y ACNUR; Caracterización Desplazamiento Interno en Honduras- 2015; Comisión Interinstitucional de las personas Víctimas de Desplazamiento Forzado por la Violencia y ACNUR; Levantamiento de información primaria para evaluar la magnitud y caracterizar el desplazamiento interno por razones de violencia en Honduras – 2014; Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación.

Al analizar el cuadro anterior se pueden observar las siguientes características de los municipios:

1. El desplazamiento afecta más a los municipios que son cabeceras departamentales.
2. En cada uno de los municipios hay presencia de narcotráfico, maras, crimen organizado, homicidios, extorsión, amenazas de muerte, violaciones sexuales, robos y delincuencia común.
3. Estos municipios coinciden con el mapa de violencia del Observatorio de la Violencia; es decir, con los municipios más violentos de Honduras.

Ambos documentos también coinciden en que son las pandillas las responsables principales del desplazamiento forzado y en menor proporción la delincuencia común y el narcotráfico.

7.4.2 Caracterización de perfiles de víctimas de desplazamiento forzado por la violencia

Algunos de los principales hallazgos que se documentan en el estudio de Caracterización del Desplazamiento Interno en Honduras son los siguientes:

1. En el 34% de los hogares con población desplazada, el jefe de familia es una mujer.
2. El desplazamiento afecta generalmente al hogar como un todo.
3. La población en riesgo en su mayoría son: niños, niñas, adolescentes, mujeres, transportistas, empresarios, comunidad LGTBI, campesinos, periodistas, defensores de DDHH.
4. Un 49% de la población desplazada internamente son hombres (cerca de 89,000 personas), y un 51% son mujeres (cerca de 93,000).
5. Hogares con mayor presencia de menores de edad son más propensos a ser afectados por hechos de violencia o inseguridad (como amenazas o uso, vinculación y/o reclutamiento forzado), llevando a padres y madres a tomar la decisión de dejar su lugar de residencia como mecanismo de protección.

Las organizaciones de la sociedad civil¹⁹⁵ involucradas en la atención del fenómeno del desplazamiento interno por la violencia en Honduras, reiteran la mayor vulnerabilidad de los grupos mencionados arriba; pero reconocen además, que los operadores de justicia también tienen una alta vulnerabilidad, sobre todo aquellos que llevan juicios y/o casos donde se involucran maras, pandillas, crimen organizado y casos de corrupción de altos funcionarios públicos.

También se reconoce que el desplazamiento forzado está llegando a todas las esferas económicas, es decir, no sólo a la clase baja, sino media alta y alta; observando nada más diferencias en la ruta a seguir en su desplazamiento.

7.4.3 Caracterización de la ruta que siguen las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia.

A partir de la información de primaria a la que tienen acceso las organizaciones de sociedad civil de Honduras¹⁹⁶ sobre la situación del desplazamiento interno, establecen lo siguiente:

El desplazamiento forzado primero es interno y luego externo: Es decir, las personas desplazadas recurren en primer lugar a las redes familiares o de amigos, y en segundo lugar a la iglesia, a organizaciones de derechos humanos y a las entidades estatales. Esta dinámica responde a la existencia o el establecimiento de vínculos primarios de confianza, o a la falta de información u orientación para hacerlo, pero también, y de acuerdo a los móviles del desplazamiento, al recelo que se guarda y a la percepción de inseguridad que se genera respecto de ciertas entidades o instancias. En el Sondeo de Opinión Pública realizado por el ERIC a finales del 2014 en su pág. 8; en cuanto a los funcionarios de justicia un 55.3%¹⁹⁷ de la ciudadanía considera que magistrados, jueces y fiscales protegen los intereses de los ricos y no de los pobres, por lo que las personas no realizan ningún tipo de denuncia.

El desplazamiento externo se realiza en la mayoría de los casos en condiciones irregulares: Esta regla general se convierte en excepción cuando el sujeto pasivo es una persona o grupo de personas que

¹⁹⁵ Memoria del Encuentro Regional de Desplazamiento Forzado por la Violencia, mayo 2015. Centro de Investigación y Promoción de Derechos Humanos – CIPRODEH.

¹⁹⁶ Idem

¹⁹⁷ Sondeo Opinión Pública; Percepciones sobre la Población Hondureña en el 2014, Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación – ERIC.

económicamente tiene un estatus medio alto o alto; en este caso se desplazan con sus familias a los Estados Unidos y, en una cantidad menor, hacia Europa.

El desplazamiento externo se da por dos motivos:

- a) La persona ha agotado todas las instancias estatales y no ha tenido ninguna repuesta.
- b) La persona no ha interpuesto ninguna denuncia porque no confía en el aparato institucional.

Es importante señalar que en la mayoría de los casos de desplazamiento forzado que son abordados por las organizaciones de la sociedad civil, existe una amenaza directa para el sujeto pasivo y éste, generalmente ha intentado continuar dentro de su entorno, especialmente por las implicaciones que el desplazamiento tiene, respecto a:

- a) La pérdida de trabajo o de su actividad habitual
- b) La fragmentación familiar
- c) La fragmentación de las redes sociales
- d) La pérdida de bienes muebles e inmuebles

7.4.4 Influencias de la región en el desplazamiento de Honduras

La violencia generalizada¹⁹⁸ en Honduras, El Salvador y Guatemala se ha convertido en la segunda causa de migración, con tasas que van desde el 3% para Guatemala, al 6% para Honduras y el 12% para El Salvador.

Según una investigación realizada por la oficina regional de ACNUR en Washington, el 58% de total de Niños, Niñas, Adolescentes (NNA) No Acompañados, entrevistados declaró que fueron forzados¹⁹⁹ a dejar su país debido a razones ligadas a la violencia, por lo que pudieran tener necesidades reales o potenciales de protección internacional. Según su país de origen, la proporción de NNA no acompañados con necesidades de protección varía: 72% El Salvador, 64% México, 57% Honduras y 38% Guatemala.

La violencia²⁰⁰ es la razón principal para la migración de NNA no acompañados desde Honduras (50%), mientras que representa la segunda causa en El Salvador (30%) y Guatemala (20%). En estos dos últimos países la causa principal está relacionada con motivos económicos (Guatemala) y/o reunificación familiar (El Salvador).

Según cifras del ACNUR, a finales de 2013 había 19,501 refugiados provenientes del Triángulo Norte de Centroamérica así como 6,366 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. El número de refugiados reconocidos aumento en 116% entre 2010 y 2013: 1,448 solicitantes de la condición de refugiado fueron reconocidos en 2013.

El total de solicitudes de asilo de centroamericanos subió en un 42% entre 2005 (4,646) y 2010 (8,052). Entre 2010 y 2014 ese número se incrementó en un 410% al pasar de 8,052 a 41,124 de solicitudes de asilo.

¹⁹⁸ Trans-migrantes del Triángulo Norte de Centroamérica en su tránsito por México – Estudio realizado por la Red de documentación de las Organizaciones por la defensa de los migrantes, México 2013

¹⁹⁹ Niños, niñas y adolescentes (NNA) no acompañados de México y CA en los Estados Unidos - Niños en fuga, estudio comisionado por la Oficina Regional del ACNUR en Washington, 2013

²⁰⁰ Niños, niñas y adolescentes del TNCA en México - Arrancados de raíz, estudio comisionado por la Oficina del ACNUR en México, 2014

7.5 Conclusiones y recomendaciones a nivel nacional y regional

Conclusiones

1. En Honduras se ha logrado avanzar en la información estadística de personas desplazadas, perfiles y lugares expulsores de personas desplazadas; pero aún es muy poca.
2. Falta un estudio exhaustivo de las leyes nacionales e internacionales en materia de desplazamiento interno forzado por la violencia.

Recomendaciones

1. Sensibilización y capacitación no sólo a funcionarios públicos y organizaciones de sociedad civil sino también a medios de comunicación.
2. Elaboración e implementación de mecanismos de identificación, registro y referencia.
3. Creación de mecanismos de protección para brindar asistencia y atención inmediata y eficaz.
4. Creación de una política pública con las responsabilidades bien definidas de cada uno de los aparatos institucionales.
5. Los consulados deben tener información sobre la temática de desplazamiento forzado y protección internacional.
6. Revisar las estrategias de seguridad, con un enfoque de seguridad humana, esto es, desde la perspectiva de los derechos humanos.
7. Hacer prevención de desplazamiento forzado por violencia en las comunidades de origen, abordando los problemas estructurales como la inseguridad, la violencia y la falta de oportunidades.

Bibliografía

Bibliografía documental

- Cartilla De Conceptos Básicos e Indicadores Demográficos. Centro de Andino de Altos Candane. Febrero 2007
- Constitución de la República de Honduras; Decreto No. 131-82/1982
- Decreto Ejecutivo para la Creación de la Comisión Inter institucional de Personas Desplazadas por la Violencia - N° PCM-053-2013 de 2013
- Guía para la aplicación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en situaciones de desplazamiento urbano: el caso de Bogotá Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento –CODHES Junio 2006; encontrado en:
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2006/4249>
- Informe del Centro de Seguimiento del Desplazamiento Interno (IDMC), publicados por Conexión.hn (2014)
- Levantamiento de información primaria para evaluar la magnitud y caracterizar el desplazamiento interno por razones de violencia en Honduras – 2014; Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación.
- Memoria del Encuentro Regional de Desplazamiento Forzado por la Violencia, mayo 2015. Centro de Investigación y Promoción de Derechos Humanos – CIPRODEH.
- Niños niñas y adolescentes del TNCA en México - Arrancados de raíz, estudio comisionado por la Oficina del ACNUR en México, 2014
- Niños, niñas y adolescentes (NNA) no acompañados de México y CA en los Estados Unidos - Niños en fuga, estudio comisionado por la Oficina Regional del ACNUR en Washington, 2013
- Sondeo Opinión Pública; Percepciones sobre la Población Hondureña en el 2014, Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación – ERIC
- Trans-migrantes del Triángulo Norte de Centroamérica en su tránsito por México – Estudio realizado por la Red de documentación de las Organizaciones por la defensa de los migrantes, México 2013

Bibliografía digital

- http://www.citpaxobservatorio.org/images/stories/documentos/monografico_citpax_desplazamiento_por_alejandro_aponte.pdf
- <http://www.monografias.com/trabajos16/desplazamiento-forzado/desplazamiento-forzado.shtml#ixzz3lmGi01nx>
- <http://www.law.georgetown.edu/idp/spanish/gp.html>
- <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2006/4249>
- <http://www.fmreview.org/es/pdf/RMFGP10/RMFGP10.pdf>
- <https://www.icrc.org/spa/war-and-law/protected-persons/refugees-displaced-persons/overview-displaced-protected.htm>
- <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2006/4249>.



Fotografía: Jessica Orellana

Red de Organizaciones de la Sociedad Civil del Triángulo Norte de Centroamérica.

Guatemala

Helen Mack (Presidenta, Fundación Myrna Mack)
Harald Waxenecker (Investigador e historiador, Cooperativa Otra R.L.)
Ana Glenda Tager (Directora Regional América Latina, Interpeace)
Otto Argueta (Oficial de Políticas y Aprendizaje, Interpeace)
Alejandra Gutiérrez Valdizán (Directora Editorial, Plaza Pública)

Honduras

Migdonia Ayestas (Directora, IUDPAS-UNAH)
Wilfredo Méndez (Director, CIPRODEH)
Carlos Sierra (Coordinador de Proyecto, CIPRODEH)

El Salvador

Beatriz Nájera (Investigadora social y analista política)
Jeannette Aguilar (Directora, IUDOP-UCA)
Mauricio Figueroa (Especialista en temas de violencia)
Roberto Cañas (Experto en resolución de conflictos y consultor en temas de seguridad)

WOLA (USA)

Adriana Beltrán (Coordinadora Programa Seguridad Ciudadana)

Coordinación: Fundación Heinrich Böll, oficina El Salvador

Lorena Argueta (Directora Local)
Marco Pérez Navarrete (Coordinador de Proyectos)

