

Superación de la crisis de seguridad en el triángulo norte de Centroamérica. Posibilidades y necesidades de una intervención internacional

ANDREAS QUASTEN*

Resumen ejecutivo

- Para superar los problemas de violencia, impunidad, debilidad institución y corrupción en los países del triángulo norte de Centroamérica se requiere el apoyo de la comunidad internacional, que recientemente debate el concepto de la responsabilidad de proteger. Un ejemplo de modelo de intervención internacional que puede ser útil en este caso es la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig).
- Sin embargo, ese modelo necesita ajustes. La Cicig funciona dentro del sistema judicial nacional, lo que le da legitimidad frente a la opinión pública, pero no tiene competencias de persecución penal, por lo que depende de la voluntad de las autoridades nacionales, que en un contexto de corrupción no siempre está asegurada. Sus recomendaciones de política para reformar y fortalecer el sistema judicial deben ser ratificadas por instituciones que están penetradas por el crimen organizado.
- Una potencial intervención para fortalecer efectivamente las instituciones estatales y capacitar a los estados para imponer el estado derecho en zonas hoy controladas por el crimen organizado puede diseñarse a partir del fortalecimiento del modelo de la Cicig, dándole capacidades para asegurar que los sistemas de justicia persigan los casos relevantes e introducir reformas institucionales y de la legislación.

Con diferencias, los países del triángulo norte de Centroamérica, Guatemala, El Salvador y Honduras, comparten desde hace unos años tres características estructurales: primera, tienen las tasas de homicidio más altas del mundo: así, por ejemplo, en 2010 en Honduras y El Salvador estas fueron de 82,1 y 66 homicidios por cada 100.000 habitantes (Unodc, 2011), tasas que, además, están muy relacionadas con el crimen organizado. En la actualidad el número de homicidios es más alto que durante los años de las guerras civiles de la década de los ochenta. Segunda, la impunidad es casi absoluta: en estos tres países cerca de 90% de los crímenes no pueden ser esclarecidos (Shifter, 2012: 13). De esta manera, la violencia se intensifica más, porque la gran mayoría de los delitos y crímenes quedan impunes, formándose un círculo vicioso de más violencia en busca de justicia por cuenta propia. Tercera, las instituciones encargadas de luchar contra el crimen organizado, sobre todo la policía y el sistema judicial, no funcionan eficaz ni eficientemente, lo que sucede también con otras instancias estatales nacionales y locales. Además de ser incapaces de funcionar efectivamente, estas instituciones están infiltradas por el crimen organizado que gracias a la corrupción puede operar sin problemas.

Frente a esta situación, ni las políticas nacionales ni las estrategias o iniciativas internacionales han contribuido a mejorar la situación de seguridad ni el bienestar de la población de los países del triángulo norte. Al mismo tiempo, internacionalmente se ha ido configurando un consenso sobre la responsabilidad de proteger (Orchard, 2012: 378) en aquellos casos en los que los estados no puedan o no quieran asegurar la seguridad de su población. Por estas razones estructurales de los países del triángulo norte y en medio de la situación de crecimiento de la criminalidad organizada en ellos y

parte de la región, este texto, después de mostrar el poder del crimen organizado allí y de exponer brevemente la experiencia de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, examina las posibilidades de intervención de la comunidad internacional en el triángulo norte y discute algunas maneras de hacerlo.

Poder del crimen organizado en los estados del triángulo norte

La principal razón para la espiral de la violencia en la que están sumidos El Salvador, Honduras y Guatemala es la consolidación del crimen organizado en la región, entre cuyas actividades el tráfico de drogas tiene el principal papel. Centroamérica en general y los tres países del triángulo norte en particular son una región estratégica para los narcotraficantes (Unodc, 2011a: 37), por su posición geográfica entre los productores y exportadores de coca y cocaína en Sudamérica y los mercados del norte del continente, México como país de tránsito y Estados Unidos como el mayor consumidor. Debido al cambio de las rutas del Caribe por las que pasan por Centroamérica, los países del triángulo norte se convirtieron en el principal punto de transbordo de la cocaína que transita hacia el norte: según cálculos de la agencia antidroga de Estados Unidos (DEA), 90% de la cocaína destinada al mercado de ese país pasa por esta región.

Por otra parte, en los países centroamericanos han crecido también los mercados locales de drogas, el consumo, el microtráfico y la violencia asociada al mismo. En los países del triángulo norte hay también problemas derivados de cultivos de amapola y de producción de opio en Guatemala, que es el segundo productor en la región, después de México (Espinoza y Meléndez, 2011: 199), además del

hallazgo de laboratorios de cocaína. Además, la presencia creciente desde hace unos años de los carteles mexicanos, particularmente de los de Sinaloa y los Zetas, ha contribuido a la intensificación de la violencia en los tres países estudiados. La guerra entre el estado mexicano y los carteles de ese país agravó las situaciones estructurales de violencia, impunidad y corrupción de algunos países centroamericanos, porque los líderes de los grupos ilegales mexicanos se trasladaron a Guatemala y Honduras para organizar desde allí sus actividades. Así entonces, los carteles mexicanos controlan el funcionamiento del negocio del tráfico de drogas en el triángulo norte, en ocasiones con la colaboración de las redes criminales de esos países que operan ante todo como transportistas (Dudley, 2011: 25).

La presencia creciente de los carteles mexicanos y del narcotráfico es más preocupante aún porque coincide con otro grave problema en la región, en términos de violencia e inseguridad: la presencia y el poder de pandillas y maras organizadas transnacionalmente, particularmente la mara Salvatrucha (MS-13) y la mara-18 (o Barrio 18), organizaciones que tienen una gran importancia en la situación de la seguridad en los países del triángulo norte y cuyas principales actividades consisten en la extorsión, el secuestro y el sicariato, además de trabajar en ocasiones en labores del narcotráfico para los carteles mexicanos. Ahora bien, en el caso de las maras, el problema más importante sigue siendo el establecimiento de mercados locales de drogas, por cuanto la existencia de estos grupos intensifica los problemas, particularmente en El Salvador y Honduras. El poder que han alcanzado es más evidente aún después del acuerdo entre el gobierno de El Salvador y sus líderes, en el que ellos se comprometieron a suspender los homicidios y los secuestros a cambio de ser trasladados a cárceles menos severas:

después del traslado, los homicidios se redujeron drásticamente (Romero y Kerpeler, 2012; Dalton, 2012).

La tercera razón del incremento en la espiral de violencia en Guatemala, Honduras y El Salvador es el tráfico y la disponibilidad general y muy considerable de armas en la región, tráfico caracterizado además por el hecho de que en buena parte de los casos las drogas se cambian por armas o se pagan con ellas. El tráfico de drogas tiene entonces un sentido sur-norte, mientras que el de armas va de norte a sur. Además, aún circulan muchísimas armas de la época de las guerras civiles y hay el flujo de muchas otras que vienen del mercado legal en Estados Unidos (Espinoza y Meléndez, 2011: 200-201). La disponibilidad comparativamente alta de armas explica también el número creciente de crímenes, y se convierte en parte del círculo vicioso de la violencia en la región.

Todos estos elementos contribuyen no solo a la escalada de la violencia sino al funcionamiento del crimen organizado en los países del triángulo norte. Sin embargo, una condición básica para que ello ocurra es el carácter disfuncional de las instituciones estatales y su infiltración por parte de miembros del crimen organizado. Es importante empezar por plantear que históricamente en los países analizados no ha habido estados eficaces y eficientes que cumplan con sus deberes para con sus ciudadanos. No obstante estas carencias, es posible constatar también que no son estados fallidos como, por ejemplo, Somalia, sino donde, más bien, el crimen organizado está interesado en sostener un mínimo de presencia estatal que funcione de modo que le permita desarrollar sus actividades ilegales. En ese marco, las instituciones claves para ser infiltradas son, precisamente, las relacionadas con el manejo de la seguridad y la justicia, instituciones que han

sido profundamente infiltradas y corrompidas para asegurar el funcionamiento del crimen organizado (ICG, 2011: 4).

En Honduras, El Salvador y Guatemala algunas partes del territorio están por fuera del control del estado y, además, están siendo controladas por representantes del crimen organizado. En Guatemala, país donde este proceso está más adelantado, se da en las provincias San Marcos, Huehuetenango y Alta Verapaz, fronteras con México, y en las de Jutiapa, frontera con El Salvador, y Zacapa e Izabal, que limitan con Honduras (Dudley, 2011: 34). En Honduras, ocurre en parte

en las provincias Atlántida, con acceso al Caribe, y Olancho, en la región fronteriza con Nicaragua (Bosworth, 2011: 63). En El Salvador se puede entrar y salir por más de trescientos puntos fronterizos donde no hay presencia de autoridades nacionales de migración (Farah, 2011: 116). Adicionalmente, los Perrones, la organización narcotraficante más grande del país, controlan las provincias Usulután, San Miguel y La Unión, en el este, y la de Santa Ana, vecina de Guatemala. El control de todas estas provincias estratégicas y limítrofes garantiza la porosidad fronteriza funcional al narcotráfico.

Mapa 1. Guatemala



Mapa 2. Honduras



Mapa 3. El Salvador



En síntesis, a los problemas de violencia y criminalidad expuestos, comunes a los tres países del triángulo norte en mayor o menor grado, con diversos actores involucrados (carteles mexicanos, maras y otras organizaciones locales), se suma la infiltración profunda del crimen organiza-

do en el sistema judicial, las instituciones policiales y las diversas autoridades locales, sobre todo en espacios fronterizos, situación toda que lleva a que los estados de esos países ya no puedan solucionar sus problemas independientemente.

El ejemplo de la Cicig: fortalecimiento del sistema judicial

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) se estableció en 2006 mediante contrato entre el gobierno de ese país y las Naciones Unidas. La Comisión está integrada en el sistema judicial nacional y trabaja bajo las leyes nacionales, en contraposición a la mayoría de comisiones judiciales internacionales, como los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia (TPIY) o para Ruanda (TPIR), que imponen un sistema judicial internacional. Al contrario, la Cicig no tiene competencias propias de persecución jurídica penal (ICG, 2011: 6), siendo su tarea apoyar a las autoridades guatemaltecas en las investigaciones y presentar recomendaciones de políticas para contrarrestar la infiltración de las instituciones estatales por parte del crimen organizado. Debe ayudar también presentando propuestas de reforma al sistema judicial para terminar con la cultura de violencia y la impunidad (Cicig, 2012). La financian contribuciones voluntarias de miembros de las Naciones Unidas, forma de cooperación entre la comunidad internacional y Guatemala con ventajas y desventajas que se evaluarán a continuación, en cuanto a las posibilidades de una potencial intervención internacional eficaz en el triángulo norte de Centroamérica.

Hay que subrayar que la integración de la Cicig en el sistema judicial nacional significa un desarrollo positivo y decisivo comparado con otras formas de intervención internacional (Hudson y Taylor, 2010: 60-61). Para el estado guatemalteco esta manera de reformar su sistema judicial es más sostenible que la aplicación e imposición del derecho internacional. En Guatemala no se trata solo de criminales individuales; se trata también de una cultura

general de violencia y criminalidad con una alta tasa de impunidad que refleja las deficiencias del sistema judicial. La forma de un contrato internacional entre las Naciones Unidas y el estado ayuda a que la población acepte la intervención internacional. Además, el planear la reforma a largo plazo y que los juicios se hagan de acuerdo con las leyes nacionales genera la impresión de que en Guatemala es posible la justicia, lo que llevaría a legitimar al estado y a fortalecer la cohesión social, al dotarlo de instituciones y cultura democrática a largo plazo (ICG, 2011: 7). La capacitación de representantes de las instituciones estatales ha sido positiva también en la medida en que se está educando a una masa de representantes nacionales que se pueden convertir en "actores del cambio" encargados de la restauración de la capacidad del estado.

Al lado de estos factores positivos hay también algunas desventajas en cuanto a la institucionalización de la Cicig, porque al no tener la capacidad de persecución penal, depende siempre de la colaboración del sistema judicial nacional. Ha habido dificultades también para que la Comisión sea autorizada a constituirse como acusador en casos importantes (ICG, 2011: 61, 67). En general, la Cicig no tiene competencias para hacer cumplir, porque puede investigar independientemente los casos pero no puede obligar al sistema judicial nacional a investigar o acusar delincuentes. En un acuerdo anterior, de 2003, la Cicig tenía competencia para adelantar persecuciones penales, competencia que fue declarada inconstitucional por el tribunal constitucional guatemalteco, razón por la cual se la excluyó del nuevo acuerdo que se negoció (ICG, 2011: 57). Este aspecto tiene consecuencias negativas en un panorama político caracterizado por la corrupción y la infiltración del estado por parte de la delincuencia, sobre todos en casos legales importantes y que tienen

conexiones con las altas esferas de la política en el país.

También hay problemas con las capacidades que tiene la Cicig en cuanto a la reforma judicial. Como se dijo, la Comisión elabora propuestas de reforma, cuya ratificación depende de instituciones guatemaltecas que, se sabe, están muy corrompidas por el crimen organizado, como es el caso del Congreso que tiene que ratificar las leyes. No es sorprendente entonces que las propuestas de mayor alcance fueron rechazadas, como por ejemplo, las reformas en materia de lucha contra la corrupción o el amparo, recurso legal que tutela los derechos constitucionales del ciudadano y en Guatemala es usado frecuentemente para aplazar o suspender un juicio (ICG, 2011: 13). La reforma del sistema judicial guatemalteco es crucial para que la justicia tenga plenas capacidades de funcionar de nuevo lo que contribuirá mucho a terminar la cultura de impunidad prevaleciente.

La capacitación de la policía y del personal del sistema de justicia también ha sido objeto de críticas, porque a pesar de que la medida ha permitido que más policías y jueces amplíen sus conocimientos y contribuyan así a aumentar las capacidades del sistema de imponerse, este número es muy pequeño como para que contribuya a cambiar el sistema de modo significativo (ICG, 2011: 70-71). Otro cuestionamiento es el que se le hace al centralismo de la Cicig, que tiene su sede en la capital, Ciudad de Guatemala, y trabaja sobre todo con las instituciones del gobierno nacional y con delitos cometidos allí, mientras son precisamente las zonas fronterizas donde las instituciones estatales siguen perdiendo influencia y aumentan las áreas controladas por el crimen organizado (ICG, 2011: 11).

Incluso con la Cicig los problemas han aumentado y la iniciativa no ha contribuido a mejorar la situación de la población

en general. A pesar de algunos casos en los que se descubrieron los vínculos y la cooperación entre actores políticos y el crimen organizado, y las personas responsables podrían ser condenadas, la tasa de homicidio y la impunidad siguen siendo muy altas, mientras que la infiltración criminal y la debilidad de las instituciones estatales aumenta, sobre todo en las zonas fronterizas. Esta situación es válida también para El Salvador y Honduras.

A partir de la exposición del poder del crimen organizado en los países del triángulo norte, y de la evaluación del trabajo de la Cicig en Guatemala, a continuación se presentan algunos elementos para considerar en cuanto a la posibilidad de una intervención internacional, más amplia que la que representa la Cicig, en los países del triángulo norte, con formas que podrían ser más aptas para ayudar a esos estados a recuperar el estado de derecho y la soberanía, y para garantizar la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos.

Formas posibles de una intervención internacional en el triángulo norte

Cambiar la situación descrita en estos países requiere de la ayuda de la comunidad internacional, teniendo en cuenta además que hasta ahora las estrategias nacionales, regionales o internacionales han fracasado en su intención de resolver los problemas estructurales que tienen esos países (Shifter, 2012: 14). En el derecho internacional se ha ido configurando un consenso sobre la responsabilidad internacional en casos en los cuales los estados no pueden o no quieren proteger a su población (Bellamy, 2010: 80). Aunque la conformación y aplicación de dicha responsabilidad siguen siendo discutidas, ella puede servir de base para la intervención amplia en el triángulo norte

propuesta en este trabajo. No se trata en este caso de autorizar una intervención militar, sino, precisamente, de una ayuda efectiva y sostenible para la reforma y el fortalecimiento de las instituciones estatales, ayuda que debe capacitar a los estados para retomar e imponer el estado derecho en las zonas hoy controladas por el crimen organizado y para reducir las tasas de homicidios y la impunidad.

La forma híbrida institucionalizada en el caso de la Cicig debería ser el fundamento de la intervención judicial. Según esto, la intervención trabajaría de acuerdo con las leyes del sistema judicial de cada país, lo que aumenta el alcance de la reforma de estos sistemas y es crucial para terminar la cultura de impunidad y fortalecer la presencia del estado y su legitimidad. Ejemplo contrario es la intervención que impondría un sistema judicial completamente diferente e internacional, cuya ventaja es que, a corto plazo, la impunidad quizás se reduciría más rápido, aun cuando el beneficio para los estados no es sostenible, porque los países dependerían de la ayuda de la comunidad internacional durante un tiempo indefinido. Además de no ser sostenible, este tipo de apoyo sí es una iniciativa que impide que los estados refuercen sus instituciones de seguridad y establezcan un sistema judicial eficiente e imparcial. Por lo tanto, para reformar el sistema judicial y recuperar la soberanía estatal en la administración de justicia es preferible que la intervención trabaje de acuerdo con las leyes nacionales.

Fundamentos en el derecho internacional

Uno de los aspectos más importantes de una intervención es su fundamento legal. En general existen dos formas posibles: en la primera, las Naciones Unidas negocian y firman un acuerdo internacional con el estado respectivo, como en el caso

de la Cicig en Guatemala. La segunda es una medida del Consejo de la Seguridad de las Naciones Unidas bajo el capítulo 7 de la Carta de las Naciones Unidas.

En cuanto a la primera, los gobiernos de Honduras y El Salvador han admitido la necesidad y considerado la posibilidad de una comisión parecida a la Cicig, lo que facilitaría la negociación de un tratado internacional (The Economist, 2011). Un contrato semejante y una solicitud de los estados aumentarían la aceptación y la legitimidad de la intervención internacional desde el punto de vista de la población civil de los países, lo que constituye un factor muy importante en casos de intervenciones internacionales y no debería ser subestimado.

No obstante, no parece posible que los países acepten una comisión con capacidades de imponerse, y para que la ayuda a los países del triángulo norte sea efectiva la institucionalización de dichas capacidades es crucial. Es de esperar que los representantes políticos de los países no acepten intervenciones que restrinjan su soberanía y puedan afectar sus intereses. Además, como sucedió en el caso de la Cicig, competencias muy amplias corren el riesgo de ser declaradas inconstitucionales por parte de los tribunales constitucionales. Otro problema que enfrenta este modelo de intervención es el estatus legal y la financiación de una comisión creada mediante un contrato internacional. Al no estar basada en un mandato de las Naciones Unidas, la Cicig tampoco es financiada por el presupuesto de la organización, sino por donaciones de sus miembros, por lo cual su financiación es incierta, lo que atenta contra su existencia y estabilidad (Hudson y Taylor, 2010: 72).

La segunda forma de intervención es, como se dijo, una medida del Consejo de la Seguridad de las Naciones Unidas de acuerdo con el capítulo 7 de la Car-

ta de las Naciones Unidas. En este caso el Consejo tendría que determinar una amenaza para la paz o la seguridad internacional, que en el caso de los países del triángulo norte podría ser considerada por la situación de seguridad y el carácter transnacional de los problemas. La autorización de una comisión judicial híbrida es jurídicamente posible, como muestra el caso de la *Comisión Internacional Independiente de Investigación* de las Naciones Unidas (Uniic) en el Líbano en 2005 (Hudson y Taylor, 2010: 58-59), creada para investigar el asesinato de ex primer ministro Rafik Hariri, solicitada por el Líbano mismo, que pidió su institucionalización. Una comisión híbrida con la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es posible, aunque significaría un enfoque bastante nuevo, ya que en Guatemala, El Salvador y Honduras hay que investigar y esclarecer miles de asesinatos y hay que luchar contra la infiltración profunda de la criminalidad organizada y la corrupción en las instituciones estatales.

Una intervención internacional según el capítulo 7 de la Carta de las Naciones Unidas tiene algunas ventajas. Primera, la financiación de la comisión estaría asegurada, porque se trataría de un cuerpo de las Naciones Unidas. Segunda, las competencias de una comisión semejante no podrían ser declaradas inconstitucionales, lo que aumentaría sus capacidades para imponerse. Es claro que en los países del triángulo norte se enfrentan problemas transnacionales causados por el crimen organizado que los estados no pueden resolver por sí solos. No obstante, si se trata de criminales nacionales que solo operan dentro del país, la estructura y el fundamento legal usado por el modelo de intervención representado por la Cicig es el que tiene más probabilidades de éxito (Hudson y Taylor, 2010: 73). Por tanto, para resolver los problemas en los países del triángulo norte hay que concebir una

solución más profunda, y el primer paso sería que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas autorizara medidas coercitivas.

Competencias

De acuerdo con las evaluaciones que se le han hecho, el modelo de intervención representado por la Cicig debe fortalecerse para que pueda contribuir a la reforma del sistema judicial. Una cuestión crucial por resolver sigue siendo si una comisión internacional debe tener capacidades propias de persecución penal. Las investigaciones de la Comisión y su cooperación con el sistema judicial guatemalteco serían en vano si a los delincuentes no se les imputan los cargos, lo que es más probable en casos que involucran políticos que ocupan altos cargos o de influencia de las élites sobre el sistema judicial.

Esta propuesta considera, sin embargo, que no es totalmente necesario que la comisión internacional tenga esa capacidad de persecución penal. Es suficiente con reducir las dificultades para que pueda actuar como querellante adhesivo¹ en los procesos (Hudson y Taylor, 2010: 67). Aparte de estas dificultades, la experiencia de la Cicig ha demostrado que es posible contar con capacidades suficientes para incentivar al sistema judicial nacional a que siga las diligencias². Es determinante que el sistema judicial nacional sea apto para funcionar, algo improbable por ahora si una comisión externa se encarga de adelantar los procesos de todos los casos relevantes.

Un elemento esencial que deberá promover cualquier modelo de intervención de este tipo es la reforma de las leyes en particular y del sistema judicial en general. Los sistemas judiciales disfuncionales que existen en los tres países son considerados las causas principales de que cuerpos

ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, algunos heredados de las guerras civiles, puedan defender sus intereses y el crimen organizado pueda operar funcionar con total impunidad (ICG, 2011: 13). Si bien es cierto que la reforma del sistema judicial es una de las tareas de la Cicig, es claro también que faltan mecanismos para hacer implementar las propuestas de reforma que ésta ha presentado. Según el International Crisis Group (2011), solo cuatro de las propuestas hechas por la Cicig fueron aprobadas hasta 2011, mientras que las más profundas e importantes siguen estando en estudio o fueron rechazadas por el Congreso de Guatemala (ICG, 2011: 13). Esto corrobora una vez más el hecho de que las instituciones encargadas de estudiar y aprobar las propuestas están infiltradas por el crimen organizado, que no quiere cambios en el sistema judicial que afecten sus intereses. Por tanto, para poder reformar el sistema judicial la competencia más importante sería la de poder imponer las propuestas y hacerlas obligatorias, algo difícil de lograr en negociaciones sobre un contrato internacional, en comparación con una autorización del Consejo de seguridad de las Naciones Unidas. Dichas competencias son los puntos clave para capacitar a los estados en la lucha efectiva contra el crimen organizado.

El tercer elemento de una intervención internacional en los países del triángulo norte se refiere a la reforma de la policía. Los gobiernos de los tres estados han movilizado el ejército para luchar contra el crimen organizado, por cuanto la mayor parte de la policía está infiltrada y corrompida, y porque con la cantidad insuficiente de policías que tiene no pueden enfrentarlo efectivamente (Wola, 2009: 9). Esto aunque, al contrario, la policía es la que debería tener un papel esencial en la lucha contra el crimen organizado³. El punto es que el mandato de una intervención internacional en los

países el triángulo norte debería incluir la reforma de la policía. Según Shifter (2012), los intentos de profesionalizar y reformar la policía fracasaron, entre otras razones, por falta de voluntad política y por la consecuente falta de financiación (Shifter, 2012: 13). La centralidad de la policía en la lucha contra el crimen organizado es una razón más por la que en las tareas de una comisión internacional es aconsejable y conveniente incorporar la reforma policial. De esta manera, la financiación de la misma estaría asegurada y, al mismo tiempo, se podría presionar a las élites políticas para que ratifiquen las reformas necesarias en el sistema judicial.

El último punto por considerar en cuanto al mandato de una comisión internacional es el tiempo, que necesita de una limitación estricta para que los estados no dependan permanentemente de la ayuda internacional. Se requiere por tanto de estrategias claras para transferir las capacidades técnicas a los sistemas judiciales nacionales. En el caso de la Cicig, la ausencia de esas estrategias es objeto de crítica (Shifter, 2012: 15). Hasta ahora, el mandato se ha prolongado, señal de que no ha habido transferencia sostenible de capacidades técnicas.

Institucionalización

La institucionalización de una intervención internacional tiene dos opciones. La primera sería establecer comisiones judiciales híbridas como la Cicig también en El Salvador y Honduras, con las modificaciones necesarias en cuanto a las competencias, tal como se expuso. Una ventaja de la institucionalización de comisiones nacionales es que en El Salvador y Honduras existen opiniones favorables a su establecimiento (Shifter, 2012: 15). Por tanto, se debe aprender de la experiencia de la Cicig y establecer unas con mayores capacidades para desarrollar su trabajo y hacer cumplir su mandato.

El problema es que esto es casi imposible en un contrato entre los estados y las Naciones Unidas. Los gobiernos no aceptarán la limitación de la soberanía de sus estados en la negociación del contrato y los tribunales constitucionales establecerán limitaciones, sobre todo en lo pertinente a la capacidad de una comisión internacional de imponer reformas al sistema judicial. Es necesario considerar sin embargo que el objetivo de esta medida solo sería el de capacitar a los estados para que impongan su soberanía a largo plazo. Otra desventaja es la imposibilidad de cambiar las capacidades de la Cicig, por cuanto el contrato ya fue negociado. El mandato actual requiere de cambios para que la Comisión, y las potenciales comisiones en El Salvador y Honduras, tengan más capacidad de actuar para fortalecer las instituciones del estado en cada país. En todo caso, una autorización del Consejo de la Seguridad de las Naciones Unidas, bajo el capítulo 7 de la Carta, para tres comisiones separadas, no es muy probable, aunque sería deseable. A pesar de los obstáculos y las dificultades, la institucionalización de comisiones judiciales en los tres países del triángulo norte es una medida que ayudaría a sus estados en la lucha contra el crimen organizado.

Más profunda y por eso más digna de esfuerzo sería la segunda opción para institucionalizar una intervención internacional: el establecimiento de una comisión regional y transnacional cuyo mandato incluya a los tres países del triángulo norte, porque al estar siendo afectados en su mayor parte por problemas transnacionales semejantes y compartidos, la solución debería estar coordinada regionalmente (Shifter, 2012: 4). Por lo tanto, una buena opción para enfrentar y solucionar los problemas de la región sería una comisión transnacional con divisiones nacionales para los tres países. Además, con divisiones en los departamen-

tos, para superar las críticas relacionadas con el centralismo de la Cicig y trabajar en las zonas de mayor presencia del crimen organizado. Es importante enfatizar en la capacitación de la policía y de la justicia por dichas divisiones regionales, para restablecer la soberanía del estado de derecho en las regiones en donde su ausencia es más grave. En este caso se necesita también ampliar las capacidades de la intervención internacional en comparación con las que tiene la Cicig.

Una comisión semejante tiene otra ventaja: la posibilidad de armonizar las normas jurídicas y las leyes de los tres países. Las diferencias entre los tres estados en cuanto a estas normas y leyes son considerables, lo que constituye un gran problema en la lucha contra el crimen organizado transnacional (Shifter, 2012: 15). Por tanto, además de reformar los sistemas judiciales nacionales, es necesaria su armonización, tarea de la que se puede encargar una comisión transnacional, en colaboración con las autoridades y la sociedad civil de los tres países. Aun cuando la integración regional en Centroamérica es muy débil, los países han mostrado su voluntad de cambiar esta situación. Entonces, una comisión transnacional debería trabajar estrechamente con el Sistema de Integración Centroamericana (Sica). Es claro que una intervención internacional semejante solo es posible con la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pero a la vez tendría las ventajas mencionadas de la financiación y el fortalecimiento de las competencias.

Provecho de una intervención internacional en el triángulo norte

Es importante poner de presente dos aspectos: primero, para institucionalizar una comisión jurídica transnacional la comunidad internacional tiene que contar con una financiación extraordinaria, y no se sabe si está dispuesta a financiar una medida semejante en esta región del mundo en este momento. Segundo, no es claro qué tanta voluntad haya en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de clasificar la situación en el triángulo norte como una amenaza para la paz internacional, y de autorizar medidas coercitivas en consecuencia. En casos comparables, el Consejo ha optado por no intervenir, lo que dificulta decisivamente la autorización de una intervención y la institucionalización de una comisión jurídica internacional.

Frente a esas dificultades hay que señalar de nuevo que el establecimiento de una comisión internacional en El Salvador, Guatemala y Honduras sería muy positivo, porque actualmente esos estados no están en capacidad de reducir por sí mismos la violencia y la impunidad. Además, una intervención semejante tiene mayor valía en casos de estados fallidos. Con estas medidas, se podría impedir que los estados pierdan totalmente el control sobre su territorio nacional, lo que obligaría a una intervención humanitaria mucho más costosa, incluso militar, con todas las consecuencias que tal tipo de opciones supone.

Por el contrario, mediante la propuesta de colaboración con los estados presentada en este trabajo, es posible intervenir preventivamente para capacitarlos en el establecimiento de un estado soberano de derecho, mediante reformas estructurales al aparato judicial y de policía, entre otras. Hay que considerar entonces el ca-

rácter preventivo de una intervención de esta clase, que contribuiría también significativamente en el contexto de la responsabilidad internacional de proteger, responsabilidad que actualmente solo se discute y se aplica en casos de intervenciones militares. Razón de más para proponer la opción de la colaboración con el sistema judicial nacional.

Es claro que una comisión como la propuesta no será suficiente para resolver los problemas estructurales de los países del triángulo norte, para lo que se necesita de esfuerzos mucho mayores de los estados, y de la voluntad de sus élites y ciudadanos porque intervenciones internacionales solas no pueden establecer instituciones locales efectivas y sostenibles (Langford, 1999: 73). Esta es la tarea principal de los estados y en el caso de los países en cuestión, está pendiente. Por eso una de las tareas más importantes la de persuadir a las élites en los tres países para que contribuyan y pongan de su parte en la lucha contra el crimen organizado. El disciplinamiento de las élites es indispensable, precisamente porque éstas se oponen a la intervención y ayuda internacional pues consideran que con la misma cambiaría la estructura económica, social y política actual y la distribución del poder en los países.

Segundo, los estados tienen que aumentar sus recursos para la lucha contra el crimen organizado. Hasta ahora, y por razones estructurales, ni ha habido financiación suficiente para la reforma de la policía y de la justicia. El Salvador, Honduras y Guatemala tienen unas de las tasas impositivas más bajas de América Latina, y el porcentaje de los impuestos correspondiente al producto interno bruto (PIB) es de entre 12 y 14% (OECD, Eclac y Ciat, 2011: 18). Entonces, una opción para aumentar los recursos sería aumentar los impuestos. Pero en este ámbito la falta de voluntad política de los estados ha impedido contar con recursos para reformar

la policía (Shifter, 2012: 13). Tercero, hay que seguir proponiendo un cambio en la política que la comunidad internacional, los acuerdos regionales y las legislaciones nacionales siguen frente a las drogas. Es muy dudoso que el actual régimen internacional de guerra contra las drogas sea en algún modo ventajoso para los países afectados, lo que hoy es más visible en México pero también es aplicable a los países del triángulo norte (Seidl y Staun, 2012). En todo caso, un cambio en este sentido debe hacerse en el marco del sistema internacional de lucha contra las drogas, porque un proceso unilateral de legalización limitado a Centroamérica tendría consecuencias negativas para los países de la región en términos de las sanciones que muy seguramente tomaría Estados Unidos contra ellos.

Referencias

- Bellamy, A. J. 2010. *Global politics and the responsibility to protect: from words to deeds*. London: Routledge.
- Bosworth, J. 2011. "Honduras: Organized crime in gained amid political crisis". En Cynthia J. Arnson y Eric L. Olson (eds.). *Organized Crime in Central America. The Northern Triangle*: 62-103. Woodrow Wilson Center Reports on the Americas. 29. http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/LAP_single_page.pdf.
- Cicig 2012. Mandato. <http://cicig.org/index.php?page=mandato>.
- Dalton, Juan J. 2012. "Escándalo en El Salvador por un acuerdo entre Gobierno y maras". *El País*. Marzo 2012. http://internacional.elpais.com/internacional/2012/03/20/ctualidad/1332264947_106161.html.
- Dudley, S. 2011. "Drug trafficking organizations in Central America: Transportistas, Mexican Cartels, and Maras". En Cynthia J. Arnson y Eric L. Olson (eds.). *Organized Crime in Central America. The Northern Triangle*: 18-61. Woodrow Wilson Center Reports on the Americas. 29. http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/LAP_single_page.pdf.
- Espinoza, A. Y. y J. Meléndez. 2011. "El crimen organizado en América Central: actualización mapeo 2009-2010". En Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo (eds.). *Anuario 2011 de la Seguridad regional en América Latina y el Caribe*: 193-214. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol). Bogotá.
- Farah, D. 2011. "Organized crime in El Salvador. It's homegrown and transnational dimensions". En Cynthia J. Arnson y Eric L. Olson (eds.). *Organized crime in Central America. The Northern Triangle*: 104-138. Woodrow Wilson Center Reports on the Americas. 29. http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/LAP_single_page.pdf.
- Hernández, I. 2011. „Centroamérica: los desafíos actuales del Tratado marco de seguridad democrática". En Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo (eds.). *Anuario 2011 de la Seguridad regional en América Latina y el Caribe*: 68-75. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol). Bogotá.
- Hudson, A. y A. W. Taylor. 2010. "The International Commission against Impunity in Guatemala. A new model for international criminal justice mechanisms". *Journal of International Criminal Justice*. 8: 53-74.
- ICG. 2011. *Learning to walk without a crutch: An assessment of the International Commission against Impunity in Guatemala*. International Crisis Group. Latin American Report. 36.
- Langford, T. 1999. Things fall apart: State failure and the politics of intervention. *International Studies Review*, 1(1): 59-79.
- OECD, Eclac & Ciat 2011. *Revenue Statistics in Latin America*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264110540-en-fr>.
- Orchard, P. 2012. Review article: The evolution of the responsibility to protect: at a crossroads? *International Affairs*, 88(2): 377-386
- Romero, C. y T. Keppeler. 2012. "Unterwegs zum Bandenstaat. In El Salvador akzeptiert die Regierung das organisierte Verbrechen als Verhandlungspartner". *Monde Diplomatique*. Agosto 2012. <http://www.monde-diplomatique.de/pm/2012/08/10.mondeText.artikel,a0045.idx,13>
- Shifter, M. 2012. *Countering criminal violence in Central America*. Council on Foreign Relations. Center for Preventive Action. Council Special Report. 64.
- The Economist*. 2011. "Justice in Central

America: Parachuting in the prosecutors". *The Economist*. <http://www.economist.com/node/21532292>.

Unodc. 2011. *Global study on homicide. Trends, contexts, data*. United Nations Office on Drugs and Crime. Viena.

Unodc. 2011a. *World Drug Report 2011*. United Nations Office on Drugs and Crime. Viena.

Wola. 2009. *¿Proteger y servir? El estado de los procesos de la reforma policial en Centroamérica*. Oficina para Asuntos Latinoamericanos. Washington. http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/WOLA_RPT_Policing_SPA_Final.pdf.

Notas

- 1 En función del así llamado querellante adhesivo, la Cicig podría participar en procesos criminales como parte civil (Hudson y Taylor, 2010: 55).
 - 2 O, por lo menos, de identificar a los fiscales que impiden la persecución penal, como ha mostrado el caso Portillo (Hudson y Taylor, 2010: 67; ICG, 2011: 12-13).
 - 3 Lamentablemente, en este trabajo no es posible de analizar los problemas de las instituciones policiales en los países considerados, ni los retos que enfrentan los procesos que buscan reformarlas. Para un análisis de este tipo véase Wola, 2009.
- * *Andreas Quasten*. Candidato a Maestría en Relaciones Internacionales, Programa conjunto de la Universidad Humboldt de Berlín, la Universidad Libre de Berlín y la Universidad de Potsdam. Fue practicante de la FES en Colombia.

Oficinas

Alemania
Sebastián Sperling
Sebastian.Sperling@fes.de
www.fes.de

**América Central
Costa Rica**
Marco Vinicio Zamora
m.zamora@fesamericacentral.org
www.fesamericacentral.org

Argentina
María Rigat
rigat@fes.org.ar
www.fes.org.ar

Bolivia
Daniel Agramont
daniel.agramont@fes-bol.org
www.fes-bol.org

Brasil
Gonzalo Berrón
gonzalo@fes.org.br
www.fes.org.br

Chile
Jaime Ensignia
jensignia@fes.cl
www.fes.cl

Colombia
Catalina Niño
catalina.nino@fescol.org.co
www.fescol.org.co

Ecuador
Daniel Gudiño
dgudino@fes.ec
www.fes-ecuador.org

México
Elisa Gómez
e.gomez@fesmex.org
www.fesmex.org

Perú
Ernesto González
ernesto@fes.org.pe
www.fes.org.pe

Uruguay
Rafael Sanseviero
rsanseviero@fesur.org.uy
www.fes.org.uy

Venezuela
Flavio Carucci
fcarucci@ildis.org.ve
www.ildis.org.ve

Editores

Programa de Cooperación
en Seguridad Regional
Hans Mathieu
Director
hm@fescol.org.co
Catalina Niño
Coordinadora
catalina.nino@fescol.org.co
www.seguridadregional-fes.org
Bogotá DC - Colombia