



**UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO**

---

**División de Ciencias Políticas y Humanidades**

**Tesis de licenciatura en  
Relaciones Internacionales.**

**Título.**

**La cooperación militar de Centroamérica con Estados Unidos.  
Objetivos, valores e intereses en la Iniciativa de Seguridad Regional de  
América Central (CARSI), 2009- 2012.**

**Presenta**

**CHRISTHIAN NALLELY RIVERA RAMÍREZ.  
(09-10659)**

**DIRECTOR DE TESIS**

**Dr. Juan Carlos Arriaga-Rodríguez**



**Chetumal, Quintana Roo, a 01 de diciembre de 2015.**



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Políticas y Humanidades

**La cooperación militar de Centroamérica con Estados Unidos.  
Objetivos, valores e intereses en la Iniciativa de Seguridad Regional de  
América Central (CARSI), 2009- 2012**

Presenta: Christian Nallely Rivera Ramírez

Trabajo de tesis elaborado para obtener el grado de  
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

Aprobado por

COMITÉ DE SUPERVISIÓN DE TESIS:

PRESIDENTE:

Dr. Juan Carlos Arriaga Rodríguez

SECRETARIA:

Mtra. Tania Libertad Camal Cheluja

VOCAL:

Dr. Leonardo Rioja Peregrina

SUPLENTE:

Dr. Rafael Romero Mayo

SUPLENTE:

Mtro. Alfredo Fernandez de Lara Gaitán



Chetumal, Quintana Roo,

## **AGRADECIMIENTOS**

Sin lugar a dudas este trabajo ha sido posible gracias a diferentes personas que en diversas circunstancias y momentos han destinado su tiempo, su espacio, inclusive su vida, en mí. A estas personas que se dedican a guiarme, corregirme, impulsarme, incluso animarme en esos momentos en los que mi objetivo era distante, hoy les doy las gracias, infinitas gracias. Agradezco a Dios, ese ser intangible,

Desde el fondo de mi corazón, la siguiente persona de la que hablaré es aquel hombre que me enseñó a soñar y a esforzarme por cumplir este objetivo de vida. Eugenio, papá, Charcho, (podría llamarte de mil formas, todas son sinónimos para nombrar al mejor hombre del mundo), no tengo palabras para agradecerte todo lo que has hecho por mí, sobre todo por ser tú quien me ayudo a fijar esta meta, por acompañarme el primer día en la universidad, por ayudarme en mis tareas (aunque sea solo dictando las ideas que escribía en una libreta). Cuando sea grande quiero ser como tú; igual de inteligente, perseverante, tenaz y perfeccionista. Las siguientes personas que no puedo dejar de mencionar son sumamente importantes, puesto que me han acompañado, aconsejado y ayudado poco a poco en el cumplimiento de mi objetivo, ellas son; mi madre, Viridiana, Adonai, Christopher y JJCE. Gracias por compartir momentos tan especiales y significativos que me han permitido crecer como hija, hermana, amiga y profesionalista.

Mi más sincera gratitud también es expresada para mi director de Tesis el Dr. Juan Carlos Arriaga Rodríguez, el cual me brindó todas las herramientas posibles para mi formación como estudiante, y que hoy pongo en práctica en mi desarrollo como profesionalista. Sin usted hubiera sido más difícil realizar de este trabajo.

Gracias a mis maestros de la universidad que también fueron pieza clave en mi desarrollo y que me dejaron un aprendizaje significativo.

Finalmente haré mención de mis grandes amigos y compañeros con los que compartí momentos únicos dentro de las aulas y con los cuales obtuve infinidad de conocimientos; Melesio, José, Edwin, Keila, Tania y Karla.

Hoy cierro una parte importante de mi vida.

Christhian Nallely Rivera Ramírez

# ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo primero.El realismo político y el análisis de la cooperación militar	7
1.1 Conceptos básicos del realismo político: poder, el interés nacional, la seguridad y cooperación	8
1.2. El modelo del actor racional	15
1.3. El modelo de Graham Allison	17
Capítulo Segundo. Cooperación militar estadounidense	29
2.1 Situación político-económica del Triángulo Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala	30
2.1.1 Situación política y económica de Honduras	33
2.1.2 Situación política y económica de Guatemala.	35
2.1.3 Situación política y económica de El Salvador.	38
2.2 Contexto: las nuevas amenazas de la seguridad regional en Centroamérica.	39
2.2.1. Delincuencia organizada transnacional; narcotráfico, trata de personas, violencia, etc.	41
2.2.2. Programas y acciones que combaten los problemas	52
2.2.3.1 Presencia militar y bases militares	53
2.3. Militarización de la seguridad regional en Centroamérica.	55
2.4 La Cooperación Regional.	58
2.4.1 Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica	59
Capítulo tercero. Análisis de los objetivos, valores e intereses de los países firmantes del CARSI.	63
3.1 La Iniciativa Regional de Seguridad para América Central.	64

3.2	La política exterior racional de Estados Unidos hacia Centroamérica.	75
3.3	Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI) en Honduras	81
3.4	Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI) en Guatemala .	86
3.5	La Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI) en El Salvador.	89
	Conclusiones.	92

## Índice de tablas y gráficos

Figura 1. Porcentajes de pobreza en la región centroamericana	32
Figura 2. Principales problemas en Centroamérica	32
Tabla 3. Principales modalidades del crimen organizado en Centroamérica y su gravedad	43
Figura 4. Víctimas de homicidios debido a actividades relacionadas con pandillas y crimen organizado	46
Tabla 5. Pandillas Juveniles en Centroamérica	50
Tabla 6. Costos económicos del crimen organizado y la violencia en Centroamérica	51
Figura 7. Ayuda estadounidense a Honduras 2009-2012	54

## RESUMEN

La Iniciativa de Seguridad Regional de América Central (CARSI, por sus siglas en inglés). Se trata de una nueva iniciativa que representa la actual estrategia regional de cooperación militar en la región centroamericana.

La cooperación militar es un asunto primordial para los Estados, especialmente para aquellos que presentan mayor vulnerabilidad ante las amenazas globales y, que presentan problemas de inestabilidad económica interna, inseguridad, estructuras políticas débiles, entre otras cuestiones.

Centroamérica es una región que ha presentado, a lo largo de su historia, una serie de problemas; económicos, políticos y sociales. A partir de la década de 1990 toma fuerza una nueva oleada de violencia, con nuevas y más peligrosas formas agresión a la sociedad. Tal es el caso del rearme de desmovilizados en Nicaragua y los linchamientos en Guatemala; la posesión y circulación de armas de fuego entre civiles que en su mayoría son “armas de guerra” e ilegales; y, el tráfico y comercio ilegal de armas convencionales. Otro grupo de amenazas se expresan en el tráfico de personas que se alimenta con los flujos migratorios de los países de la región; la corrupción y sus redes dentro de Estados.

CARSI y los intereses de la potencia global convergen en un objetivo: la preservación y satisfacción del interés nacional. Asimismo, Estados Unidos de América busca garantizar su propia seguridad frente a riesgos y amenazas que se originan en Centroamérica bajo el concepto de la seguridad hemisférica. Los beneficios que los países centroamericanos puedan obtener de la cooperación militar con Estados Unidos recaen en el fortalecimiento de su capacidad de control militar hacia sus sociedades y, de esta manera poder enfrentar los problemas que se desarrollan a consecuencia de las actividades del crimen organizado.

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación analiza la cooperación militar entre Centroamérica y Estados Unidos, en el marco de la Iniciativa de Seguridad Regional de América Central (CARSI, por sus siglas en inglés). Este esquema es una iniciativa nueva enmarcada en la estrategia regional de cooperación militar de Estados Unidos con Centroamérica.

Los cambios en el orden internacional ocurridos en las últimas décadas han transformado la percepción de la seguridad en el mundo. La situación de la inseguridad en Centroamérica está definida por viejas amenazas como las guerras civiles. Las amenazas más recientes han surgido como consecuencia de los conflictos militares que asolaron a la mayoría de los países durante la década de 1980. En las últimas tres décadas han acentuado en el contexto de la globalización fenómenos que han afectado a la seguridad regional, tales como la pobreza, las desigualdades sociales y la exclusión.

Durante la década de 1990, la seguridad regional enfrentó una nueva amenaza: la violencia generada por las organizaciones delincuenciales. Este tipo de violencia se ha acentuado, principalmente el tráfico de armas y de drogas. Los negocios ilícitos de los grupos delincuenciales son el tráfico de drogas, personas y armas; la corrupción institucional; el secuestro; la extorsión; lavado de dinero; y trata de mujeres. A partir de 2000, las organizaciones criminales han expandido y diversificado sus operaciones en todo Centroamérica. Es por eso que a las nuevas organizaciones delincuenciales transnacionales se les consideran actores que ponen en riesgo a la seguridad regional.

Ante el crecimiento en número y poder de las organizaciones delincuenciales transnacionales, los países de la región se han visto obligados a recurrir a la cooperación internacional. En este marco se ponen en marcha acuerdos de cooperación militar con Estados Unidos. La cooperación militar es un asunto primordial para los países, especialmente para aquellos que son vulnerables ante las amenazas globales que presentan serios problemas de inestabilidad económica interna, inseguridad, estructuras políticas débiles, etcétera.

Centroamérica es un ejemplo de lo anterior, pues los países de la región necesitan ser cobijados por otros de mayor desarrollo para solucionar muchos de sus problemas internos, en particular la inseguridad pública generada por la delincuencia organizada. Por lo tanto ha surgido la necesidad de establecer nuevas condiciones de seguridad, apoyadas en acuerdos y compromisos intra y extrarregionales. Los principales acuerdos están enfocados en la cooperación militar, pues se le considera la principal estrategia para contrarrestar las amenazas regionales

La CARSI es un tema esencial en el estudio de las relaciones internacionales y al mismo tiempo de gran interés académico, pues presenta una forma de cooperación muy particular. La novedad en el estudio de la cooperación militar en Centroamérica está, por un lado, el uso del modelo de actor racional y, por el otro, porque se analiza la redirección que ha tomado la seguridad regional, la cual ya no está enfocada a combatir el comunismo como fue en la década de 1980, sino combatir al narcotráfico y a otras organizaciones delincuenciales transnacionales. Como se verá en la investigación, la cooperación militar en Centroamérica se dirige ahora a la protección de la sociedad civil de las amenazas generadas por la delincuencia organizada.

Asimismo se considera que una investigación de este tipo me permite poner en práctica lo aprendido en las distintas materias de la carrera de Relaciones Internacionales.

El planteamiento del problema se aborda a partir de las siguientes cuestiones. En la década de 1990 tomó fuerza una nueva oleada de violencia, con nuevas y más peligrosas formas de agresión al interior de las sociedades centroamericanas. Tal es el caso del rearme de desmovilizados en Nicaragua y los linchamientos en Guatemala; la posesión y circulación de armas de fuego entre civiles que en su mayoría son “armas de guerra” e ilegales; y, el tráfico y comercio ilegal de armas convencionales. Otro grupo de amenazas se expresan en el tráfico de personas que se alimenta con los flujos migratorios de los países de la región; la corrupción y sus redes dentro de los Estados (Cuadra, 2004, p. 3).

Por otra parte, como consecuencia de los ataques terroristas a Estados Unidos de América el 11 de septiembre de 2001, las definiciones de seguridad global y seguridad hemisférica dieron un giro. A partir de este momento empezó la transformación de la visión y estrategia de seguridad de Estados Unidos. Esta transformación significó el retorno a una definición restringida de la seguridad la cual legitima el uso de la fuerza frente a las

amenazas del terrorismo, en primera instancia, y del narcotráfico, después. El uso de la fuerza ocurriría aún cuando esas amenazas no se hubieran materializado en actos concretos. Según la afirmación de Francine Jácome, se trata de la “remilitarización” de la seguridad (2004, p. 41).

Es importante destacar que Centroamérica se encuentra en un nuevo proceso de integración económica. Es una integración basada en valores y principios políticos de la Democracia Representativa, de ahí que exista una "cláusula democrática implícita" en el Protocolo de Tegucigalpa, tratado del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). En este sentido, la integración económica regional es también un compromiso jurídico político (Herdosia, 2005, párr. 8).

La cooperación militar en materia de seguridad, en particular la que se enfoca en enfrentar a la delincuencia organizada, se ha vuelto una referencia constante en los discursos de los gobiernos centroamericanos. Existe una aceptación generalizada sobre el carácter transnacional de los cárteles de las drogas y existe también una aceptación explícita de que la cooperación se ha vuelto indispensable para avanzar en el combate a la delincuencia y al crimen organizado. Sin embargo, hasta ahora las políticas nacionales de seguridad se han desarrollado a partir de una filosofía nacionalista.

El triángulo del norte centroamericano es una región económicamente pobre, inestable políticamente y que vive en riesgo permanente de un estallido social. Es por eso que necesita ser arropada por Estados desarrollados para solucionar muchos de sus grandes problemas. Atendiendo estas necesidades se encuentran dos principales actores: Estados Unidos y la Unión Europea.

La relación histórica entre América Latina y Estados Unidos se caracteriza por el intervencionismo político, militar y económico del segundo. Esta situación se manifiesta en la cooperación que Estados Unidos brinda a Centroamérica. Se trata de un tipo de ayuda centrado en el concepto de “seguridad ciudadana”, hace referencia a la defensa del orden público, busca establecer el orden por medio de operaciones militares combinadas (Romano, 2012, p. 185).

Los ejemplos de este tipo de cooperación son programas como el *Military Assistance Program* (MAP), Control Internacional de Narcóticos (INC), *Western Hemisphere Drug Elimination Act* (WHDEA), entre otros. Mediante estos programas Estados

Unidos de America provee la ayuda económica, los materiales y maquinarias para producir bienes militares, transferencias de tecnología militar y proporciona capacitación al personal.

En este contexto se desarrolla la política de Estados Unidos frente a la delincuencia organizada en Centroamérica. Esta política está centrada en la CARSI, la cual contempla el espacio que va desde la frontera suroeste de Estados Unidos hasta Panamá, incluyendo el Caribe. La iniciativa contempla cinco temas importantes; calles seguras, fortalecimiento a los gobiernos, interrupción del movimiento de delincuentes y contrabando, niveles mejorados de cooperación y presencia efectiva del Estado en Comunidades en riesgo, sobre los cuales se desarrollan sus acciones.

En este trabajo se profundizara sólo en dos de esos puntos: sobre las operaciones contra la expansión de los grupos criminales y los flujos de contrabando, en y entre los países centroamericanos; y sobre los niveles de coordinación y cooperación para combatir las amenazas a la seguridad regional los países de la región, actores gubernamentales extrarregionales y donantes internacionales.

Podríamos decir que el objetivo central de la cooperación en el marco de la CARSI es contribuir a crear una región más segura en donde las organizaciones delictivas no tengan el poder desestabilizador contra los gobiernos o de amenaza a la seguridad nacional y regional. Mediante la cooperación en el esquema de la CARSI se busca evitar la entrada de drogas ilícitas, violencia y amenazas transnacionales a Estados Unidos (Herrera, 2012, pp.4-6).

Asimismo, la CARSI es un apoyo institucionalizado de Estados Unidos al SICA, pues se trata de un mecanismo complementario para la Estrategia de Seguridad Regional creada por los gobiernos centroamericanos. De acuerdo con William R. Brownfield: “SICA es el mecanismo que identifica las áreas de acción, y CARSI es el esfuerzo para llenar los vacíos” (Department of State, 2012) Por otra parte, la Secretaria General del SICA considera que el apoyo que la CARSI brinda es bilateral, en ámbitos como capacitación, pero es regional, en los esfuerzos de interdicción.

La CARSI es parte de la familia de la Iniciativa Mérida y el Plan Colombia, pero a diferencia de esos planes, la ayuda que reciben los países centroamericanos es mucho menor. Adicionalmente, la región centroamericana recibe parte de la ayuda a través de los

fondos manejados por la USAID, o mediante la cooperación militar supervisada por el Departamento de Defensa (Beittel, 2011, p. 32).

Por lo anterior, la pregunta que guía esta investigación es ¿por qué la cooperación militar de Estados Unidos con los países centroamericanos no puede ser considerada como una verdadera estrategia de seguridad para combatir las amenazas generadas por la delincuencia organizada en la región? ¿Cuáles son los intereses y los beneficios reales que obtiene Centroamérica para aceptar la cooperación militar estadounidense?

La hipótesis de investigación es que la CARSI y los intereses de la potencia global convergen en un objetivo: la preservación y satisfacción del interés nacional aspecto esencial para la supervivencia de un Estado-nación. El interés nacional es la unidad del Estado para defender la soberanía nacional y el territorio, además de velar por el desarrollo económico, social y político del mismo. Asimismo, Estados Unidos busca garantizar su propia seguridad frente a riesgos y amenazas que se originan en Centroamérica bajo el concepto de la seguridad hemisférica. Los beneficios que los países centroamericanos puedan obtener de la cooperación militar con Estados Unidos se encuentran en el fortalecimiento del control militar de sus sociedades y, de esta manera, de las capacidades para enfrentar los problemas generados por las actividades del crimen organizado. La inseguridad en Centroamérica está definida por viejas y nuevas amenazas, estas últimas son consecuencia de los conflictos militares que asolaron a la mayoría de los países durante la década de 1980. En las últimas tres décadas han aumentado en el contexto de la globalización fenómenos que han afectado a la seguridad regional, tales como la pobreza, las desigualdad social y la exclusión.

Para demostrar esta hipótesis, la investigación está dividida en tres capítulos. En el primero se explica el modelo de análisis utilizado para la investigación basándose en la teoría de los intereses racionales de los actores y en el realismo político. Por consiguiente se revisa el modelo de la toma de decisiones. Así pues se pretende explicar todo aquello que está asociado al logro de intereses nacionales y establecimiento de criterios para llegar a considerar cuando una decisión ha sido resultado del uso de la racionalidad.

En el segundo capítulo se describe y caracteriza el contexto y las nuevas amenazas de la seguridad regional en Centroamérica, además de identificar su situación política, económica y social. Aquí se brinda una descripción de los alcances que tienen la

delincuencia organizada transnacional a través de datos estadísticos que reflejan una aproximación de la gravedad de los problemas.

Por último, en el tercer capítulo se definen los intereses y beneficios de la cooperación militar entre Estados Unidos y Centroamérica. Para poder cumplir con este objetivo se realiza una descripción de los objetivos, valores y principios que contiene la Iniciativa de Seguridad Regional de América Central. (CARSI por sus siglas en inglés) Además de explicar cuáles son las contribuciones por parte de Estados Unidos a esta Iniciativa, también se analiza su política exterior. Finalmente en este capítulo se analizan, identifican y caracterizan los objetivos e intereses de los actores centroamericanos en el marco de la cooperación militar.

## **CAPÍTULO PRIMERO. EL REALISMO POLÍTICO Y EL ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN MILITAR**

El objetivo de este capítulo es explicar el modelo de análisis que será utilizado en la investigación. Para realizar lo anterior, nos apoyamos en la teoría de los intereses racionales de los actores y en el realismo político. De esta manera, el capítulo está dividido en tres apartados.

En el primero se explica el concepto de cooperación militar. Dicho concepto es definido desde las diferentes teorías como son el neoinstitucionalismo, la teoría de la dependencia y el realismo político. Este último enfoque es empleado para el análisis del trabajo. Por lo tanto, en este apartado se definen conceptos importantes como son; poder, interés nacional y seguridad que nos permitirán entender el problema y el comportamiento de los actores desde la postura antes mencionado.

En el segundo apartado se revisa el modelo de la toma de decisiones basado en el comportamiento racional de los Estados. En este apartado se pretende explicar todo aquello que está asociado al logro de intereses nacionales y establecer los criterios para llegar a considerar cuando una decisión ha sido resultado del uso de la racionalidad. Esta toma de decisiones se lleva a cabo a través de una serie de aspectos importantes que se explican a lo largo del apartado como es; el contexto, el establecimiento de metas y objetivos, así como el análisis de alternativas para llegar a su fin.

En el tercero se analiza la aplicación del modelo clásico de actor racional de Graham Allison. Este modelo permite entender cómo actúan los Estados en diferentes situaciones y condiciones relacionadas con la *highpolitics* o la *lowpolitics*, ya sea en momentos de guerra, paz, crisis humanitarias, crisis económicas o, en general, en situaciones que afecte a la seguridad nacional. La importancia de utilizar el modelo para efectos de este trabajo recae en la explicación del tipo de cooperación militar que ofrece Estados Unidos a Centroamérica y el análisis racional hecho por parte de estos estados para aceptar este tipo de ayuda.

## **1.1 Conceptos básicos del realismo político: El poder, el interés nacional y la seguridad**

La cooperación militar es un tipo de apoyo centrado en el concepto de “seguridad ciudadana”. Hace referencia a la defensa del orden público mediante acciones que promocionan el orden basado en operaciones militares, combinadas con la vigilancia de la procuración de justicia (Romano, 2012, p. 185).

En términos generales, el realismo político es un enfoque de las Relaciones Internacionales que pretende estudiar al mundo tal y como es, y no como debería ser. Centra su atención en el hombre político que vive para el poder. Rechaza la existencia de una armonía de intereses entre los Estados, y considera que el conflicto es natural al sistema internacional. Por lo tanto, la política internacional se transforma en un perpetuo juego de intereses, cuya meta es acrecentar al máximo los intereses particulares de cada Estado (Arenal, 2007, pp. 126-130).

El realismo político parte de la observación de la naturaleza humana y de lo que considera son sus características intrínsecas como la competitividad, el egoísmo y la agresividad. Cuando estos elementos se trasladan a un contexto en el que los Estados son los actores centrales, que actúan racionalmente, el realismo político describe la lucha constante por maximizar y equilibrar el poder como medio para promover los intereses nacionales a través del uso de la fuerza (Padilla, 2006, p. 141).

Esta forma explicativa de la realidad, desarrollada por Hans Morgenthau establece principios fundamentales como:

- a) El realismo sostiene que la política, la sociedad en general, está regida por leyes objetivas que tienen sus raíces en la naturaleza humana. Para perfeccionar la sociedad es preciso conocer primero las leyes por las cuales vive la sociedad. Siendo la operación de estas leyes permeable a nuestras preferencias, si los hombres las infringen se expondrá al fracaso.
- b) El elemento principal que permite al realismo político encontrar su rumbo en el panorama internacional es el concepto de interés. Este elemento es el eslabón entre la razón y los hechos que deben entenderse. El realismo político no sólo

contiene elementos teóricos sino también factores normativos. Sabe que la realidad política está llena de contingencias e irracionalidades sistémicas y por lo tanto apunta a mostrar la típica influencia.

c) Interés definido como poder. El poder abarca la dominación del hombre por el hombre cuando está sometida a fines morales y controlada por garantías constitucionales. El interés que persiguen los Estados, determinante de las acciones políticas en un período particular de la historia depende del contexto político y cultural dentro del cual se formula la política exterior.

d) El realismo político es consciente de la significación moral de la acción política. Tiene conciencia de la inevitable tensión entre los preceptos morales y los requerimientos de una exitosa acción política. El realismo político sostiene que los principios morales universales no pueden aplicarse a los Estados en una formulación abstracta y universal, sino que deben ser filtrados a través de las circunstancias concretas de tiempo y lugar. No puede haber moralidad política sin prudencia. La prudencia es la suprema virtud política.

e) El concepto de interés definido en términos de poder es el que nos salva de ese exceso moral y esa locura política. La diferencia entre el realismo político y otras escuelas de pensamiento es profunda.

Para el autor no hay posibilidad de contradecir lo particular de sus actitudes y morales respecto de la política. Se fundamenta en una concepción pluralista de la naturaleza humana. El propósito del realismo consiste en proponer un desarrollo análogo en el campo de la política (Morgenthau, 1997, pp. 86-87).

Para el realismo político, el estudio de la sociedad internacional no puede estar basado en descubrir las intenciones o buenos deseos de los gobiernos nacionales, ni tampoco en considerar que éstos asuman éticamente responsabilidades para respetar las normas de convivencia internacional (Gutiérrez, 1997, p. 195). La política internacional se define en última instancia como la lucha por el poder. El poder es, de esta forma tanto un medio como un fin, como un fin en sí mismo. La actuación del Estado está determinada por el propio sistema (Arenal, 2007, p. 126).

El poder es la clave de la concepción realista. Es un concepto indispensable en el realismo. Su contenido y modo de usarlo se determina por el medio ambiente cultural y político. El poder puede consistir en cualquier cosa que establezca y mantenga el control del hombre sobre el hombre (Gutiérrez, 1997, p. 206). El poder político significa las mutuas relaciones de control sobre los depositarios de la autoridad pública y entre estos últimos y la gente en general.

El deseo del poder está arraigado en la naturaleza del hombre. Hans Morgenthau reconoce que dada la competencia por recursos escasos y la ausencia de una entidad que desempeñe un papel arbitral, ello derivará en una lucha por el poder. Esta lucha surge porque los seres humanos desean objetos materiales y no necesariamente por la maldad de sus deseos. La competencia conduce a la lucha por obtener beneficios, la desconfianza conduce a la lucha para preservar lo obtenido y la gloria conduce a la lucha para obtener reputación. Para el realismo trata de explicar la conducta y los resultados en función de las características de las unidades conduce a los realistas a conferir atributos que parecen concordar con la conducta y los resultados observados (Kahhat, 2005, p. 47).

El poder como instrumento para proteger de riesgos y amenazas internas y externas, se basa en la idea de un orden racional en materia de la política exterior. Por eso, consideramos que la actual cooperación militar de Estados Unidos con Centroamérica es la continuidad de acciones, preferencias y decisiones tomadas en décadas pasadas (Morgenthau, 1997, p.80). Como toda política, la política internacional implica una lucha por el poder. No importa cuáles sean los fines últimos de la política internacional: el poder siempre será el objetivo inmediato.

El modelo de poder tradicional defiende la existencia del equilibrio creado entre los Estados por sus cambiantes políticas y competencias. Desde la perspectiva del realismo político, la idea de interés nacional es la esencia de la política de las naciones, y no se altera por las circunstancias temporales y espaciales. Sin embargo, la clase de interés determinante de las acciones políticas en un periodo particular de la historia depende del contexto político y cultural dentro del cual se formula la política exterior. La preocupación que guía a los Estados no es obtener más poder sino garantizar la seguridad nacional (Sodupe, 2003, p. 81). La seguridad nacional juega un papel fundamental en la supervivencia de los Estados, ya que determina las acciones para el mantenimiento de la

integridad territorial, estabilidad política interna y permanencia de estos en el sistema internacional.

Hans Morgenthau (1951) da una definición precisa del concepto interés nacional. Afirma que se trata de un aspecto esencial para la supervivencia de un Estado-nación. Señala que el interés nacional contiene dos aspectos generales de derecho constitucional: el bienestar general y el debido proceso. De esta manera, el concepto tiene un significado inherente de las necesidades políticas de los Estados (p. 971).

Por otra parte, el concepto seguridad nacional es utilizado para mantener la unidad del Estado, defender la soberanía nacional y el territorio, velar por el desarrollo económico, social y político (Salazar, 2002, p. 63). Los países deben estar conscientes que su seguridad nacional no sólo depende de sus propios intereses, sino también de los de otras naciones.

De acuerdo con Lozano (1987), para autores realistas como James Rosenau, el concepto interés nacional es utilizado tanto en el análisis como en la acción política. Como un instrumento analítico que explica, describe o evalúa las fuentes de la política exterior de una nación. Como instrumento de acción política suele ser un justificante para proponer determinadas políticas. Por tratarse de un concepto sumativo, se acostumbra entenderlo como el conjunto de objetivos y fines determinados a corto plazo, que los responsables del poder político intentan conseguir para el Estado. Junto con esta idea también se habla de intereses permanentes, fruto de motivaciones históricas o geográficas (p. 85).

Por otra parte, la política exterior no es sólo un conjunto de acciones sino también de principios que orientan a los objetivos. Esos objetivos se resumen normalmente en el concepto de interés nacional. La política exterior, por tanto, puede ser definida como el conjunto de acciones de un Estado en sus relaciones con otras entidades que también actúan en la escena internacional (Lozano, 1987, p. 87).

La manera cómo actúan los Estados está basada en la política exterior. Desde la perspectiva de Pearson y Rochester (2003), la política exterior es “el conjunto de prioridades o preceptos establecidos por los líderes nacionales para servir como líneas de conducta a escoger entre diversos recursos de acción, en situaciones específicas y dentro del contexto de su lucha por alcanzar sus metas”(p. 114).

El comportamiento de la política exterior se reduce a tres posibles patrones,

a) su propia preservación (mantenimiento del *status quo*),

- b) la propia extensión (revisando el statu quo a favor propio),
- c) y, el sacrificio propio (bastante escaso) (Wolfers, 1952, pp.481-502).

Así pues, cuando un país como Estados Unidos proporciona ayuda en cualquier ámbito a otro --como es el caso de Centro América--, busca cosechar o recoger beneficios económicos, políticos y militares del país al cual se orientó la ayuda externa (Pearson y Rochester, 2003,p. 115).

El comportamiento de la política exterior se relaciona con las decisiones que toman los Estados nacionales y los resultados que ofrece. Por ejemplo, las alianzas, la modulación de las relaciones diplomáticas, la amenaza de guerra o un embargo económico son actos que no se deben considerar fines en sí mismo, sino que están relacionados íntimamente con algún propósito superior a largo plazo o mediano plazo. Las alianzas internacionales pueden clasificarse como acuerdos formales que tienden a formar bloques de países sobre todo en términos estratégicos. La política exterior tiene un *modus operandi* o patrones de comportamiento que pueden clasificarse conforme a dos criterios: el grado de acción y el grado de activismo internacional (Díaz, 2008, p. 98).

En ocasiones, los Estados actúan guiados por consideraciones ajenas a las cuestiones de poder. Cuando así ocurre, las acciones estatales son de “naturaleza política”, y coinciden con la tesis de que “el deseo de detentar el máximo de poder es universal” entre las naciones; es una de las “leyes objetivas que encuentra sus raíces en la naturaleza humana” (Kahhat, 2005, p. 47).

En términos de Kenneth Waltz (2008), los Estados son las únicas entidades significativas y su acción está sólo limitada por la amenaza de represalias. “El multilateralismo es concebible como un conjunto de arreglos transitorios destinados a alcanzar propósitos colectivos entre grupos de Estados que advierten la existencia de intereses colectivos temporales” (p. 88).

Cada Estado necesita encontrar su seguridad sobre la base de su propio poder y percibir como alarmante el poder de sus vecinos. La seguridad cubre una amplia gama de objetivos. El concepto de seguridad no ha permanecido estable a través del tiempo, sino que por el contrario este se ha transformado en función de las diferentes percepciones de riesgo

o amenazas a la misma (Arenal, 2007, p. 38). De igual manera involucra cierto grado de protección de valores previamente adquiridos.

De acuerdo con John A. Vasquez, (1994), una nación goza de seguridad en la medida en que no corre algún peligro que le exija sacrificar sus valores esenciales. Por lo tanto, se puede decir que la seguridad está sujeta a altas y bajas en función de la capacidad de una nación para enfrentar, atacar o para derrotar a otra nación. En consecuencia, la seguridad constituye un valor que una nación posee en mayor o menor medida y al que puede aspirar lograr en proporciones más considerables o inferiores. La seguridad se mide por la ausencia de amenazas a los valores adquiridos; en un sentido objetivo mide la ausencia de temor a que dichos valores sean atacados (pp. 170-173).

Las principales acepciones que en la actualidad agrupan al conjunto de percepciones y tendencias sobre la seguridad son: la restrictiva y la amplia. La percepción restrictiva es aquella concebida durante la guerra fría, según la cual los Estados son los actores principales que atentan contra seguridad, por lo que los esfuerzos a favor de este objetivo se fundamentan en estrategias tradicionales, basadas en una concepción militar territorial y estatocéntrica de la seguridad (Prado, 2006, p. 191).

La percepción amplia consiste y se expresa en los “riesgos fronterizos”. Esta perspectiva acepta que además de las tradicionales amenazas militares a los Estados, existen diversos riesgos de tipo sociopolítico, económico y ambiental como la pobreza, deterioro ambiental, pandemias, terrorismo y crimen organizado, entre otros (Prado, 2006, p. 191).

Alexandra Guáqueta y Francisco Leal (2004) señalan que al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos adoptó el concepto de seguridad nacional, incorporándolo en los asuntos de la defensa militar y la seguridad interna, con la finalidad de enfrentar las amenazas a la estabilidad. El concepto se ubicó en el contexto de la guerra fría, y sirvió como estrategia para hacer frente a la Unión Soviética y al comunismo internacional. De esta manera, la seguridad nacional se consolidó como una categoría política, especialmente en las zonas de influencia de Estados Unidos como Centroamérica (p. 1).

Siguiendo a Guáqueta y Leal, al final de la guerra fría y con el avance del proceso de globalización se inicia un debate en torno al concepto de seguridad. Al concepto se le vinculó con las nuevas amenazas y actores (organizaciones terroristas, organizaciones

criminales transnacionales, etcétera) que incrementan los peligros para los países. De igual manera, aparecen otros conceptos como seguridad humana, seguridad democrática, seguridad regional o seguridad cooperativa (2004, pp. 1-2).

Otro elemento incorporado al concepto seguridad nacional es el análisis de las amenazas no convencionales, lo que condujo a la discusión de una nueva agenda de seguridad internacional que adiciona temas a las tradicionales cuestiones militares y de defensa. Entre ellos los conflictos económicos, políticos y sociales, las migraciones, los problemas ambientales y el narcotráfico. Ante esta gama de amenazas se señala la importancia de “desmilitarizar” la seguridad para llevarla al campo de la negociación en la esfera política (Cuadra, 2004, p. 1).

Otro concepto importante a considerar es la seguridad pública, que es la función a cargo del Estado para salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública. Las autoridades competentes alcanzan los fines de seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos. El Estado debe combatir las causas que generen la comisión de delitos y conductas antisociales y debe desarrollar políticas, programas y acciones que garanticen la legalidad.

La Seguridad Ciudadana entonces es definida por Irma Arriagada y Lorena Godoy como:

[...] la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales. La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana. ( 2000, p.108).

Para el enfoque realista, el establecimiento de relaciones de cooperación entre los Estados es difícil, debido a diversas dificultades estructurales del sistema internacional. La cooperación involucra un cierto grado de especialización de funciones y requiere que los Estados dejen de realizar determinadas actividades, las cuales confían a otros actores internacionales. Ello significa un riesgo para su seguridad (Haas, 1989, p. 47). Sin embargo, el neorealismo no se opone a la cooperación entre unidades estatales, siempre y cuando la cooperación internacional está diseñada para defender los intereses del donante en el Estado receptor, mismos que consisten en incrementar su influencia política,

seguridad militar y económica de esta forma la ayuda es interpretada por dicha línea como un asunto inseparable del poder. La cooperación ha servido para promover las doctrinas, ideas o prácticas de los llamados países donantes. Las potencias donantes encuentran en la cooperación un mecanismo de promoción de sus intereses estratégicos en sus respectivas zonas de influencia (Arellanes, 2009, p. 40).

La cooperación internacional es utilizada para promover los intereses estratégicos en sus respectivas zonas de interés o influencia, mediante mecanismos de acción menos costosos y desgastantes respecto a las presiones (Moore, 1980).

## **1.2. El modelo del actor racional**

La racionalidad se refiere a una noción hobbesiana de un cálculo consistente y maximizador de valores. El actor racional es un ente que busca un balance óptimo entre costo y beneficio. La toma de decisiones está basada en el comportamiento racional en el logro de intereses nacionales en forma tal que el criterio de juicio para establecer si una decisión de política internacional es racional o no, si la política está planteada con el propósito de promover las metas nacionales a costos y riesgos razonables.

En las Relaciones Internacionales, este enfoque considera a la política como una lucha por el poder entre los actores internacionales, cada uno de los cuales actúa racionalmente. La acción racional significa que el actor se comporta en función del interés propio, y que el más grande de sus intereses es acrecentar su poder y aumentar su capacidad de influencia y sus habilidades para controlar a los demás actores (Arenal, 2007, p. 110).

Los Estados cuando se enfrenta con situaciones de toma de decisiones siguen cierto proceso en el cual:

Definen la situación que requiere una decisión basado en su juicio con una consideración objetiva de los hechos.

Especifican la meta o metas que deben lograrse en cada caso, y si existe un conflicto entre las diversas metas se establecen las prioridades a lograr.

Se consideran todos los medios posibles para lograr las metas.

Se seleccionan las alternativas finales calculadas para maximizar el logro de las metas.

Se toman las medidas necesarias para poner en práctica las decisiones a que se ha llegado.

Un país como Estados Unidos, con intereses globales diversos, debe tomar decisiones sobre la política Centroamericana que no pongan en peligro su seguridad y que al mismo tiempo brinden cooperación para asegurar la seguridad en la región (Person y Rochester, 2003, p. 204).

El comportamiento racional está asociado al logro de intereses nacionales en forma tal que el criterio de juicio para establecer si una decisión de política internacional es racional o no, si la política está planteada con el propósito de promover las metas nacionales a costos y riesgos razonables. En el análisis de la política exterior se ha tornado más sofisticado, se evidencian muchos factores que pueden contribuir a un comportamiento no racional por parte de los Estados. Esto es especialmente cierto cuando se tiene en cuenta el hecho de que las decisiones de política exterior se toman e implementan no por parte de los actores mecánicos como Estados Unidos (ente), sino por parte de personas específicas que quienes individualmente o combinada con otros, están sujetos a multitud de presiones sociales y ajenas a la sociedad cuando actúan en nombre de los Estados (Person y Rochester, 2003, p. 206).

El realismo afirma que el carácter de una política extranjera sólo puede ser fijado mediante examen de los actos políticos, ejecutados y de las consecuencias visibles de los actos. Pero el examen de los hechos no es suficiente. Para dar sentido a lo esencial de la política exterior se debe enfocar la realidad política desde una especie de esquema racional (Hoffman, 1979, p. 87).

El realismo político considera que la realidad política está llena de contingencias y señala las influencias típicas que ejercen sobre la política exterior. Por lo tanto se deben tomar las decisiones con base a la racionalidad, mediante la creación de una política

exterior racional que minimiza riesgos y maximiza beneficios, y por medio de la prudencia y el análisis de las posibilidades.

### **1.3. El modelo de Graham T. Allison**

El modelo del actor racional clásico de Graham Allison es un marco de referencia para explicar los acontecimientos. El modelo de actor racional considera al Estado como un ente unificado, monolítico, cuyas decisiones se toman de manera racional y calculada. El actor posee un conjunto de fines específicos. El modelo se basa en un supuesto “siempre se debe pensar como si fuera el enemigo” (Allison, 1988, p. 65).

La toma de decisiones es un proceso en el que intervienen acciones y decisiones. La toma de decisiones en la política exterior ha adquirido mayores dimensiones en cuanto a actores que participan en ella. La política exterior según Russell (1990) es el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticas separables político, diplomático, militar y estratégico (p. 176).

Graham Allison, en sus modelos conceptuales y la crisis de los misiles en Cuba, brinda tres concepciones para el análisis en la toma de decisiones de los gobiernos.

1. El modelo de política racional. Considera a la conducta gubernamental desde la acción que escoge, concebido como un decisor racional unitario con capacidad de control central, completamente informado, y maximizador de valores
2. El modelo de política de proceso organizacional. Considera a la conducta gubernamental desde la acción que escoge como la suma de comportamientos en elecciones y acciones de sus organizaciones –conglomerados de organizaciones-, por lo que la acción escogida es producto de grandes organizaciones que funcionan conforme a determinados patrones de comportamiento, y que atienden una parte del problema de acuerdo con procedimientos preestablecidos que permiten lograr las metas y objetivos de cada organización.
3. El modelo de política de proceso burocrático: El tercero de los modelos considera la conducta gubernamental como el resultado de comportamientos

políticos de los integrantes del aparato gubernamental, o resultado de juegos de negociación entre jugadores escalonados jerárquicamente en el gobierno. Así, cada jugador tiene distintas concepciones de metas nacionales y personales; de distintas recomendaciones respecto con la responsabilidad que en ellos recae, con respecto a su personalidad (Hernández, s/f, pp. 2-3).

#### *Explicación del modelo Graham Allison*

El modelo fue aplicado en el análisis de la instalación soviética de los misiles en Cuba, el bloqueo norteamericano y el retiro de los misiles como si fueran el resultado de elecciones estratégicas. En este caso se observa el problema estratégico enfrentado por los soviéticos; y las características del despliegue de los misiles en Cuba. El analista produce toda una lista de razonamientos sustentada exclusivamente en un solo fin, a partir de los cuales el emplazamiento soviético resultaría plausible. El bloqueo norteamericano es explicado, simplemente, como una elección orientada a la maximización de ciertos valores. Finalmente, el retiro de los misiles se entiende como la única opción dejada a los soviéticos.

El analista utiliza las afirmaciones de los funcionarios como una expresión óptica gubernamental de las percepciones, el control del proceso de elección y en la coordinación de los movimientos estratégicos que se ligan con la idea del gobierno como actor unitario. La unidad básica de análisis de dicho modelo es la acción gubernamental como elección (Allison, 1988, pp. 35).

El modelo se limita a describir los procesos del gobierno nacional. La acción como elección racional está compuesta por la figuración de una “caja negra; fines (función-objetivos), opciones, consecuencias y elección.

El modelo de Graham Allison consta de cuatro puntos esenciales:

- a) El Estado selecciona los objetivos y valores que una política o decisión tiene que alcanzar y maximizar. Es decir, el tomador de decisiones debe tener una idea clara de cuál es el objetivo que se quiere alcanzar y maximizar. Tales objetivos deben, según este modelo, promover el interés nacional, la seguridad nacional y la supervivencia del Estado.
- b) El gobierno considerará los distintos mecanismos o medios para alcanzar los propósitos establecidos. En este punto el tomador de decisiones selecciona las diferentes estrategias que pueden servir para alcanzar los objetivos y, a su vez, valora el entorno internacional.
- c) El tercer punto, el grupo en el poder determinará cuáles son los objetivos planteados. Aquí los tomadores de decisiones tienen que evaluar y calcular el posible impacto de cada alternativa. En un ejercicio prospectivo, determinan las ventajas y desventajas de cada opción. La idea es alcanzar mayores beneficios y tratar de reducir los costos.
- d) Finalmente, los tomadores de decisiones seleccionan la mejor alternativa que les permita alcanzar sus objetivos. Esta etapa es, en sí, la más importante porque implica el proceso de toma de decisiones (Allison, 1988, pp. 39-68).

En una situación caracterizada por el “balance”, pero también por la vulnerabilidad, hay valores a partir de los cuales un oponente puede elegir golpear primero, destruyendo la capacidad de represalia del enemigo. Por el contrario, en el “balance estable” cada uno de los actores es capaz de responder un primer golpe ocasionando daños inaceptables al contrario. Esta capacidad de daño mutuo garantiza la competencia entre los actores, en la medida que ningún agente racional podría elegir un curso de acción equivalente al suicidio nacional. Pero mientras la mayoría de los representantes del pensamiento estratégico se deja arrastrar implícitamente por ese cálculo, Thomas Schelling (1964) considera que la conducta racional no es inteligente, sino motivada por el cálculo consciente de las ventajas;

un cálculo que a su vez se sustenta en un sistema de valores explícito e internamente consistente (p. 3).

De acuerdo con Allison, lo que debe ser explicado tiene el carácter de una acción; es decir, de una conducta que refleje propósitos o interacciones. Afirma que:

Cada uno supone que el actor es un gobierno nacional. Cada uno supone que la acción elegida es una solución calculada frente a un problema estratégico. Para cada uno de ellos la explicación consiste en mostrar qué objetivo perseguía determinado gobierno cuando actuó, y que acción constituía una elección razonable, dado determinado objetivo nacional. Este es, precisamente, el conjunto de supuestos que caracteriza al Modelo de Actor Racional Clásico (1988, p. 40).

La estrategia del conflicto es la formulación más sofisticada de los principios del pensamiento estratégico contemporáneo. Según Schelling (1964), la estrategia del conflicto analiza y explica el conjunto de acciones y reacciones nacionales como movimientos más o menos ventajosos; es un juego de conflicto interdependiente. Las naciones actúan en situaciones definidas por antagonismos y por alianzas precarias. Por ende, la mejor elección que una nación puede hacer depende de lo que espera que hagan los otros jugadores. La conducta estratégica de un actor influencia la elección de su competidor, gravitando sobre las expectativas acerca del modo en que la actitud del primero se relaciona con la de su adversario (p. 13).

La política internacional se define a partir de “situaciones esencialmente pactadas” en las acciones coordinadas. Los Estados alertas e inteligentes hablan y se mueven para influir las acciones de los otros actores estatales cambiando sus propias expectativas. Herman Kahn (1965) considera que los aspectos coercitivos de la conducta nacional en la esfera de la política internacional implican una motivación instrumental (estrechas consideraciones acerca de beneficios y pérdidas) (p. 12).

Durante el conflicto de los misiles en Cuba, la discusión acerca del modo en cómo Estados Unidos debería luchar una guerra central contra la otra superpotencia, lo cual

implicaba el uso de armas nucleares, llevó a algunos analistas a creer que los mutuos errores de cálculo desembocarían en un caos, en el temor a una “niebla de guerra”.

Kahn (1965) considera que “se ha sobreestimado” sistemáticamente la importancia de la llamada niebla de guerra (incertidumbre, desinformación, desorganización o incluso colapso de unidades organizadas). Y la influencia que podría tener para las operaciones. Sus expectativas se sustentan en una confianza en el cálculo muerto: expresión tomada de la navegación; se refiere a la capacidad de un piloto o capitán a determinar la ubicación de un barco de una manera puramente matemática contando con conocimiento de su propia partida, de su entorno y datos de sus instrumentos internos (p. 13).

Wohlstetter(1964) considera que el riesgo del enfoque recae en que se intenta introducir al enemigo permitiéndole su propio interés, hacer lo peor a nuestras fuerzas y luego de eso cuál es la tarea más efectiva que éstas pueden consumir frente a ese intento enemigo. La respuesta a la pregunta sobre lo que hará el enemigo se obtiene considerando lo que haría una mente racional y unitaria (p. 131).

Una de las ventajas que ofrece el modelo de actor racional es que suministra una aproximación sencilla, permitiendo que el analista piense en lo que haría si fuera el enemigo. Como afirma Schelling(1964), en otro contexto uno puede permanecer sentado en su sillón e intentar predecir la conducta de la gente, preguntándose cómo actuaría uno mismo, al contrario con inteligencia y receptividad” (p. 24)

Un ejemplo de lo antes mencionado recae en las conclusiones dadas por Robert McNamara (1962) importante estratega y secretario de defensa, a partir de la situación presente en la segunda mitad en el siglo XX entre las dos grandes potencias: Estados Unidos y la Unión Soviética en el caso concreto de la crisis de los misiles en Cuba. Sus aportaciones recaen en las conclusiones emitidas con base a la planeación de las operaciones nucleares de la época. Explica los problemas a partir de la existencia de otras naciones con capacidad nuclear. Dicho discurso es un ejemplo de la manera de pensar de los tomadores de decisiones. Dado el actual balance de poder nuclear, un ataque nuclear sorpresivo no sería racional de parte de ningún enemigo. Tampoco sería racional para enemigo alguno tomar la iniciativa en el uso de armas nucleares como extensión de un conflicto convencional en Europa u otra parte”. La explicación de lo antes mencionado considera que Estados Unidos tuvo superioridad estratégica frente a la Unión Soviética. Por

lo tanto no podría esperar un ataque, sin dicho ataque no había justificante para la época de iniciar la guerra (p. 115).

El análisis de las posturas estratégicas atiende a enfocarse en los objetivos de la política exterior de los poderes contendientes. Los medios accesibles son los principios que guían el empleo de esos medios y los condicionamientos bajo los cuales operan en la conducción de la lucha. La racionalidad recae en que el actor debe comportarse en función de su propio interés, y que el más grande de sus intereses es acrecentar su poder.

### *Ejemplo de aplicación del modelo*

El modelo clásico de análisis de Graham Allison ha servido para explicar acontecimientos importantes. Es por eso que en este apartado se hará una descripción del modelo basado en el capítulo II “Cuba II; el primer corte” del libro *La esencia de la decisión* (1988).

Estados Unidos ha presentado una estrategia de darle un cierto tinte “moral” a las acciones emprendidas en beneficio propio. Recayendo al discurso de “la lucha del bien contra el mal” (Fernández, 2012, p. 124).

El acontecimiento de los “misiles de octubre” ofrece un fascinante haz de problemas para cualquier analista. Durante trece días del mes de octubre de 1962, Estados Unidos y la Unión Soviética estuvieron con el “dedo en el gatillo”; cada uno con capacidad nuclear mutua aniquilación. Los Estados Unidos de América actuaron de manera firme pero mesurada. La Unión Soviética adoptó una actitud dura, lo pensó dos veces y se retiró sin sentirse humillada. Este es uno de los ejemplos más relevantes de la prudencia diplomática. Para comprender cómo- en un momento en que la guerra pudo significar la destrucción de ambas naciones- estos superpoderes se movieron hasta estar a un paso de la guerra nuclear y luego haber llegado hasta allí consiguieron retroceder, es necesario plantearse tres preguntas centrales: ¿Por qué intentó la Unión Soviética instalar los misiles en Cuba? ¿Por qué Estados Unidos eligió responder al emplazamiento de misiles con un bloqueo a Cuba? ¿Por qué la Unión Soviética decidió retirar los misiles? Afortunadamente, el carácter

manifestó que tuvo la crisis permite reconstruir los cálculos de ambas naciones con considerable confianza (Allison, 1988, p. 75).

¿Por qué la Unión Soviética decidió instalar misiles ofensivos en Cuba? Las respuestas hipotéticas son cinco: negociar y regatear; trampa distractora; la defensa de Cuba; acción pensada en el contexto de la política de la guerra fría; y, demostrar poder balístico.

*1. Primera hipótesis: negociar y regatear.*

Khrushchev instaló los misiles en Cuba con el intento de utilizarlo en una negociación cumbre con Kennedy. La remoción de los misiles soviéticos de Cuba sería acordada a cambio de la remoción de los misiles en Turquía. Las afirmaciones y conducta de la Unión Soviética respaldaban tal hipótesis en cuestión.

El examen cuidadoso de la operación arroja ciertas dudas sobre esta hipótesis. Primero, no está claro si los soviéticos hubieran aceptado el costo y riesgo de esta operación sólo para conseguir una remoción de los misiles norteamericanos en Turquía. Estados Unidos ya se habían comprometido a retirar estos misiles.

Segundo, una base cubana de misiles soviéticos, frente al valor incomparablemente superior para la capacidad de despliegue del armamento nuclear soviético, frente al valor que tenían las bases de misiles en Turquía para las fuerzas estratégicas estadounidenses: los misiles en Turquía representaban menos del tres por ciento de la abrumadora capacidad que tenían Estados Unidos para asestar un golpe inicial sobre el territorio soviético, y era prácticamente inútiles para actuar como contragolpe, dada su extrema vulnerabilidad. A la vez, los misiles soviéticos en proceso de instalación en Cuba hubieran duplicado la capacidad soviética de dirigir un golpe inicial a Estados Unidos.

Tercero, la magnitud y el carácter del despliegue soviético en Cuba no guarda proporción con la hipótesis según la cual los soviéticos solo pretendían alcanzar una situación desde la cual los soviéticos sólo pretendían alcanzar una situación desde la cual poder negociar. Estados Unidos sólo tenían un escuadrón de misiles Júpiter (quince misiles) en Turquía (Missiles and Rockets, 1963, p. 26).

Las evidencias permitiría aceptar la hipótesis según la cual, luego planteada la crisis, la Unión Soviética concibió una negociación de Cuba por Turquía como la mejor

salida a una mala situación. Pero las características de la operación no permiten afirmar que los soviéticos hicieron el primer movimiento, teniendo eso en mente (Horelick, 1963, pp.128-129).

## 2. *Segunda hipótesis: trampa distractora.*

Berlín fue la clave de la segunda hipótesis, según la cual con los misiles en Cuba los soviéticos intentaron echar una sonda. Si Estados Unidos respondían golpeando a la “pequeña cuba”, la OTAN se hubiera dividido y el mundo habría experimentado horror ante tal respuesta. Un acto así hubiera alimentado el "anti-norteamericanismo" en Latinoamérica de los años posteriores. Hubiera probado a estalinistas y chinos que Estados Unidos no eran un tigre de papel. Pero mientras el gobierno estadounidense estuviera distraído por la opinión pública adversa, dentro y fuera de su propio país, los soviéticos tendrían ocasión de realizar un movimiento fuerte contra Berlín. Esta hipótesis es insostenible. Nada podría haber sido calculada para hacer menos atractivo un golpe norteamericano contra los misiles que la presencia de más de 10,000 militares rusos en la sedes de los misiles. Un ataque por sorpresa hubiera ocasionado la muerte de muchos ciudadanos soviéticos. Si el objetivo de los soviéticos hubiera sido invitar al ataque norteamericano, hubieran dejado un número menor de misiles y dado a entender que no responderían tal ataque. Pero la idea de negociar miles de vidas soviéticas en Cuba, por misiles de vidas norteamericanas en Berlín, sin posteriormente repercusiones, es una locura. Segundo, esta hipótesis no es consciente con la real conducta soviética. Krushchev retiró los misiles antes de un ataque norteamericano. Si los soviéticos hubieran querido tal ataque, habrían prolongado la crisis unos días más. Tercero, la fuerza del compromiso norteamericano y la presencia de tropas norteamericanas y la analogía entre Berlín y Hungría es muy débil. Un movimiento soviético contra Berlín hubiera desatado, casi automáticamente una guerra importante. (Allison, 1988, 87)

## 3. *Tercera hipótesis: defensa cubana.*

Esta tercera hipótesis recaía en la suposición de defender a Cuba de Estados Unidos. Sin embargo habría sido un fracaso evidente debido a que los marines hubieran atacado, la

derrota de Castro hubiera sido segura. La Unión Soviética se habría visto obligada a hacerse a un lado. En cuanto a los misiles Estados Unidos había descubierto que eran pocos. Si había una posibilidad concreta de que Estados Unidos iniciaran una acción contra Cuba, los soviéticos debían actuar primero para disuadirla. Una segunda objeción a la hipótesis de la defensa de Cuba, pone el acento en la cuestión nuclear. Si por alguna razón los soviéticos sintieron que era necesaria la disuasión, las armas nucleares tácticas se hubieran emplazado con más rapidez, a menos costo y habrían sido más difíciles de descubrir. Más aún, esta disuasión se hubiera completado con cierto principio, ya establecido, de la guerra limitada. Tercero, si por alguna razón se hubiera considerado indispensable los cohetes estratégicos, un número mucho menos de IRBM, más costoso y más fácilmente detectables.

#### 4. Cuarta hipótesis: política de la guerra fría.

La magnitud del riesgo asumido por los soviéticos, suministra el respaldo a una cuarta hipótesis. El plan Krushchev requería de un *fait accompli* para tener éxito. Al enfrentar misiles operacionales Estados Unidos podrían reaccionar con indecisión. Las protestas a través de los canales diplomáticos de la ONU hubieran servido desenmascarar a una Norteamérica indecisa, la Unión Soviética habría reducido drásticamente la credibilidad de los compromisos estadounidenses ante otras naciones. Luego del fracaso ante la necesidad de actuar aquí ¿quién podría esperar que Estados Unidos actuara en algún otro lado? Las sospechas europeas acerca de la voluntad norteamericana de cumplir sus promesas se multiplicarían. Aparecería un fuerte incentivo para los castros potenciales, en Latinoamérica y en el resto del mundo. Los más agresivos comunistas chinos verían la real efectividad del liderazgo soviético.

El presidente Kennedy aceptó esta hipótesis, actuó con base en ella al elegir el bloque y explicó la acción soviética en esos términos. Kennedy señalaba que el potencial político soviético obtenía un incremento porque: 1) acercaba políticamente a China y a Rusia, o al menos se fortalecía la posición soviética en el mundo comunista; 2) se redefinía el contexto de la cuestión la ciudad de Berlín, con consecuencias para el periodo posterior; y 3) empujaba a Estados Unidos a un tremendo estallido político (Schlesinger, 1963, p. 811). Kennedy consideraba que esta acción emprendida por la Unión Soviética era un acto

de provocación e injustificado. Está hipótesis con respecto al movimiento soviético es la que goza de más aceptación.

A pesar del carácter convincente que posee estos razonamientos es necesario considerar algunos aspectos. Primero, como el ex-secretario de defensa y abogado de esta hipótesis se pregunta ¿Por qué la Unión Soviética necesitaba probar la firmeza de las intenciones norteamericanas, luego de su fuerte actitud en Berlín, durante 1961? La decisión inicial soviética de enviar misiles nucleares a Cuba debió tomarse poco después de que Estados Unidos rechazará el ultimátum de Krushchev referido a Berlín obligado a retroceder, los líderes soviéticos estaban convencidos de la voluntad de resistencia que tenía occidente. Segundo, la envergadura del despliegue soviético no se correspondía con una mera prueba política. Para desafiar las intenciones y firmeza norteamericana hubiera bastado unos pocos MRBM que amenazara el sudeste de Estados Unidos (Allison, 1988, 87).

##### *5. Quinta hipótesis: poder balístico.*

Los soviéticos presentaban dificultades para desarrollar una competencia militar. En corto plazo parecían atrapados en atrapados por una inferioridad estratégica paralizante. Y a largo plazo, la brecha podría cerrarse pero a considerable costo. El despliegue de misiles en Cuba respondió a un claro esfuerzo orientado a alterar la situación estratégica adversa de la Unión Soviética, en 1962. La hipótesis del poder balístico ofrece entonces una explicación más satisfactoria del movimiento soviético, incorporando más detalles críticos acerca de las características del mismo. Permite una comprensión de la aventura cubana, entendiéndola como una estrategia soviética más, dentro del curso de acción que éstos habían seguido durante los cinco años previos; una estrategia de apariencias designadas para rectificar el balance estratégico adverso.

¿Por qué Estados Unidos respondió con un bloqueo?

La respuesta estadounidense a la instalación de los misiles en Cuba debe entenderse, hipotéticamente, en términos estratégicos, como una simple escalada orientada a la maximización de valores. Se podía dar por descontado que la superioridad nuclear norteamericana hubiera paralizado el poder nuclear soviético. La transgresión soviética

sería completamente irracional, pues desembocaría en una en una virtual destrucción del sistema comunista soviético y de la nación rusa. La superioridad local norteamericana era abrumadora: se podía emprender acciones bajo nivel, pero amenazadoras, e ir ascendiendo hasta llegar cerca del umbral nuclear. Todo lo que necesitaría Estados Unidos era poner en juego estas superioridades estratégicas y locales de manera tal que ello demostrara la firme determinación de ver retirados los misiles, al tiempo que Moscú tendría tiempo suficiente como para retirarse sin humillación.

¿Por qué la Unión Soviética retiró los misiles?

La razón por la cual la Unión Soviética decidió retirar los misiles presenta puntos de vista divididos. Muchos analistas (pertenecientes a la cúpula norteamericana) consideraban que sería una reacción obvia, debido a que Estados Unidos poseía una superioridad táctica y estratégica abrumadora y por lo tanto lo único que le quedaba a la Unión Soviética era calcular su propia movida y retirarse.



## **SEGUNDO CAPÍTULO.**

### **COOPERACIÓN MILITAR ESTADOUNIDENSE Y LA SEGURIDAD PÚBLICA EN CENTROAMÉRICA**

El objetivo de éste segundo capítulo es describir y caracterizar el contexto y las nuevas amenazas de la seguridad pública en Centroamérica, identificando elementos que nos permitirán entender el desarrollo de la cooperación militar de los países de esta región con Estados Unidos.

La primera parte se describe la situación política, económica y social del Triángulo Norte, brindando los principales problemas y características que posee cada país; Guatemala, El Salvador y Honduras. Se describe la cuestión del golpe de Estado en Honduras, la situación de pobreza en general, cuestión de la emigración, la dependencia económica hacia Estados Unidos, etc.

En el segundo apartado se hace una caracterización de las nuevas amenazas a la seguridad pública en Centroamérica. También se describen los alcances de la delincuencia organizada transnacional, apoyándonos en datos estadísticos que reflejan una aproximación a la gravedad del problema. En este sentido, se hace mención de los programas y acciones públicas contra los problemas antes mencionados, a partir de la de cada de los años noventa del siglo XX. La presencia militar y las bases militares son estratégicas para la seguridad regional, por eso identificamos su uso en la estrategia de seguridad pública.

La militarización de la seguridad pública es un elemento importante para entender la cooperación militar. Por esta razón, la cuarta parte del capítulo desarrolla este asunto. Aquí se identifican a los elementos que nos permiten sacar conclusiones sobre la eficacia de las estrategias utilizadas para el combate de la delincuencia transnacional.

Finalmente, se describe a la cooperación regional en materia de seguridad pública presentada en Centroamérica. Aquí se analizan los objetivos, principios y compromisos planteados por los actores cooperantes en SICA) y en Tratado de Seguridad Democrática en Centroamérica.

## **2.1 Situación Político-económica del Triángulo del Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala)**

Centroamérica es una región que comparte similitudes históricas, culturales, económicas, sociales y políticas. La importancia de la región radica en su ubicación y forma geográfica y en las diferentes amenazas como el crimen organizado; las pandillas juveniles, las cuales se vinculan con la extorsión, secuestros, narcomenudeo, etcétera; la ausencia de un fuerte Estado de derecho; y el mercado ilegal de armas ligeras.

Por sus características sociales, políticas y económicas, Centroamérica es una región subdesarrollada sumamente vulnerable a la penetración del crimen organizado en todas sus formas. Además la cercanía con Estados Unidos, un mercado proveedor de armas y consumidor de drogas, representa una gran oportunidad para los grupos delictivos.

La desigualdad social se encuentra muy marcada en la región que tiende a la polarización, la brecha social se ensancha con el limitado acceso al empleo digno y de calidad, la pobreza real y la desnutrición, así como la exclusión social marcada por el limitado acceso a los seguros de salud, vivienda digna y a las pensiones (González, 2011).

Durante el trienio de 2008-2010 se produjeron retrocesos en diferentes campos de la realidad centroamericana. En materia económica, la crisis internacional de 2008-2009 trajo consigo fracasos en cuanto al combate a la pobreza. Sin embargo, los flujos del exterior han compensado la situación. En 2010 se presentó un incremento importante en la pobreza y el desempleo (Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2010, p. 48).

La cuestión política ha sido la más afectada dejando en entredicho el optimismo que se tenía para alcanzar la democratización y la estabilidad política con la creación de un proyecto en cada nación. Es evidente que los Estados del triángulo norte presentan debilidad en sus instituciones y esto los hace vulnerables a fuerzas externas y concentración del poder.

Centroamérica se ha convertido en el punto de almacenamiento y reenvío de droga, así como refugio para las organizaciones delincuenciales. El sistema financiero de la región está contaminado del dinero proveniente del narcotráfico. Lo anterior es consecuencia de

las débiles estructuras reguladoras, mismas que se ven imposibilitadas para actuar. En este sentido, las organizaciones delincuenciales aprovechan la vulnerabilidad institucional de los Estados y maximizan sus ganancias.

En los años de 1990, el escenario internacional tuvo cambios estructurales, el más importante de los cuales fue la aparición de un mundo unipolar, liderado por Estados Unidos. En el escenario regional, Centroamérica empezó con “buenas noticias” debido a la paz negociada entre los gobiernos y los movimientos insurgentes, y con la atención del mundo puesta en la región en el proceso de paz.

Durante esa década, el optimismo imperaba. La democracia liberal era el único desenlace posible para la región. Aparentaba ser para Centroamérica una época de libertades y derechos; una nueva etapa de democratización y pacificación. Sin embargo, ese proceso trajo consigo elecciones cuestionadas y una serie de políticas públicas cuyo objetivo era defender, respetar y consolidar los intereses particulares y el poder regional de los grupos oligárquicos y empresariales (Aguilar, 2009).

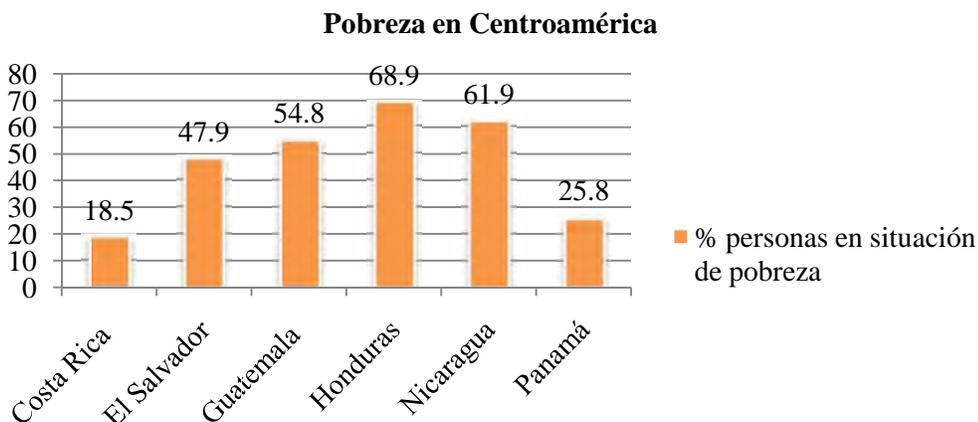
El proceso de reconstrucción de las sociedades centroamericanas siguió bajo la violencia heredada de las décadas anteriores. Si bien es cierto que al principio se buscaba una participación efectiva de la sociedad con el fin de alcanzar los derechos sociales, políticos y económicos, los cambios terminaron siendo enfocados en ajustes estructurales destinados a facilitar el acceso al poder político de los sectores empresariales vinculados al capital transnacional. Por consiguiente en la cuestión económica hubo una apertura de mercado que dio como resultado flujos comerciales y de capital que derivaron en privatizaciones. De igual manera el sector primario que había sido el sustento primordial terminó por ser abandonado (Aguilar, 2009, pp. 700-702).

A decir verdad, las sociedades y economías centroamericanas se han caracterizado por la exclusión de las mayorías populares. Las condiciones provocadas por la guerra como es el hambre, la pobreza, la violencia, entre otras, siguen presentes.

Centroamérica es la subregión de América Latina que presenta mayores desigualdades y exclusión social. Todos los países centroamericanos presentan altos porcentajes de exclusión en diferentes aspectos, pero no son siempre iguales (Save the Children, 2012, p. 30). A continuación se muestran datos que reflejan dicha situación. Se

puede observar que Honduras, Guatemala y El Salvador poseen las más grandes tasas de pobreza en la región.

**Figura 1. Porcentajes de pobreza en la región centroamericana, 2010**



Fuente: Elaboración propia con datos tomado de la FAO, 2011

La crisis económica y el desempleo son percibidos por los ciudadanos de toda la región como dos de los tres principales problemas que aquejan a sus países, después de la delincuencia y el crimen.

**Figura 2. Principales problemas en Centroamérica**



Fuente: SavetheChildren, 2012 , s/p.

### 2.1.1 *Situación política y económica de Honduras*

Honduras es un Estado que a lo largo de su historia ha presentado inestabilidad política y económica. Sin embargo, para este trabajo la temporalidad que estudiamos inicia en el golpe de Estado de 2009 contra el presidente Manuel Zelaya. Este acontecimiento es la evidencia más contundente de la crisis institucional y política en el país.

El contexto interno de Honduras, anterior al golpe de Estado de 2009, se vio marcado por el deterioro de la gobernabilidad, la debilidad de las instituciones públicas; en el plano internacional se caracterizó por el deterioro de las relaciones con Estados Unidos, reflejado en desencuentros y disputas del gobierno del presidente Manuel Zelaya con funcionarios de la Casa Blanca.

En el caso del golpe militar, este acontecimiento no surgió como un problema exclusivamente jurídico sobre el tema de una reelección presidencial. Tuvo como trasfondo el triunfo electoral de una fuerza política que convocaba a sectores de izquierda, y que se ponían en contra de los intereses de grupos empresariales, especialmente con las compañías transnacionales del petróleo. La posibilidad de un nuevo bloque gubernamental no totalmente alineado con Estados Unidos y los grupos más conservadores de la iglesia católica y de la cúpula empresarial alcanzó a suponer una amenaza seria para el control regional. Dicho en palabras más simples: “cuando los negocios marchan bien las democracias suponen torneos electorales. Cuando se afectan los intereses oligárquicos, se atenta contra el país, contra el orden y la ley” (Aguilar, 2009, p. 704).

Otro factor que influyó en la destitución del presidente hondureño fue el acercamiento de Zelaya con el régimen venezolano Hugo Chávez, sobre todo por el ingreso de Honduras al ALBA. El golpe de Estado agravó los conflictos sociales entre patronos y sindicatos, otros por demandas agrarias, y aquellos motivados por movimientos sociales que luchan contra las políticas depredadoras de los recursos naturales de Centroamérica. Las protestas de esos grupos se desarrollaron con la represión de las fuerzas de seguridad, dejando como consecuencia decenas de asesinatos de militantes, encarcelamientos, amenazas, torturas, violaciones, etcétera. Una vez derrocado el gobierno del presidente Zelaya, el objetivo de los golpistas fue aguantar en el poder el tiempo suficiente para que

podrían ser realizadas elecciones y, de esta manera, transferir el poder a un grupo afín a los intereses oligárquicos (Aguilar, 2009, p. 708).

De las elecciones realizadas en noviembre de 2009 salió electo el presidente Porfirio Lobo. Esas elecciones tuvieron una baja participación ciudadana, además de que ocurrieron en un marco de irregularidades, debido a que no se guiaron por estándares universalmente aceptados como la transparencia y la competitividad. Tras las elecciones se siguieron produciendo asesinatos y agresiones contra los manifestantes y movimientos sociales.

Una de las condiciones que se le impuso desde la comunidad internacional a Lobo fue formar un gobierno de unidad nacional. Para ello integró en su gobierno a miembros del partido Unificación Democrática y a otros partidos pequeños. Se creó también una Comisión de la Verdad y la Reconciliación integrada por personalidades del ámbito internacional para investigar los hechos ocurridos en los últimos meses y el gobierno cambió drásticamente su tono.

De las negociaciones entre el gobierno, el Frente Nacional de Resistencia Popular (FNRP) y la comunidad internacional surgió un proceso que desembocó en el retorno de Manuel Zelaya a Honduras y la creación del partido LIBRE (San Vicente, p. 213). El retorno de Zelaya marcó el inicio de una nueva fase en la contienda política abierta con el golpe de Estado, encausando la resistencia a la lucha cívica-electoral, lo que implicó el reconocimiento tácito al gobierno de Lobo.

Honduras en los últimos cinco años ha presentado múltiples crisis que han puesto en evidencia los profundos problemas estructurales del país y la debilidad de la institucionalidad estatal. Entre estas crisis se pueden encontrar: a) crisis agraria del Bajo Aguán, b) la crisis de la policía que refleja la institucionalidad encargada de la seguridad de la ciudadanía, convertida, parte de ella, en una red vinculada al crimen organizado y a la extorsión de ciudadanos comunes. c) la crisis del sistema de justicia y de los derechos humanos, expresión de la ineficiencia del Estado en la administración de la justicia y en dar fin a la impunidad. d) crisis de inseguridad, otro signo de un Estado incapaz de hacer frente a la delincuencia común y el crimen organizado (Arias, 2012, p. 21).

La pobreza es definida como la incapacidad de satisfacer las necesidades básicas, la falta de control sobre los recursos, la falta de educación, la sociedad presenta deficiencias

en la salud, la alimentación y la vivienda, de igual manera el acceso a los servicios sanitarios es limitado. El estado de pobreza presenta una vulnerabilidad a la violencia y Crimen Organizado (The World Bank Group, 1999, p. 2) Por esta razón es importante analizar la situación de pobreza que presenta el Estado Hondureño que desde la década de 1990 no ha cambiado.

El país mostraba en 2007 los índices más altos de pobreza extrema y relativa en toda América Latina (Naciones Unidas, 2010, p. 4). En los años que corresponden a 2001– 2009, la pobreza bajó en 4.9 puntos porcentuales (pp); es decir 0.6 pp por año. Por su parte, la pobreza extrema, se redujo en 7.8 pp; es decir casi 1 pp anualmente. En 2009 el 58.8% de los hogares vivían en una situación de pobreza y el 36.4% en condiciones de pobreza extrema (INE, 2009).

De acuerdo con el Banco Mundial (2015), Honduras es un país de ingreso medio-bajo que se enfrenta a desafíos significativos: 64,5% de la población vive en pobreza y el 42.6% en extrema pobreza (menos de 2,5 dólares al día), según datos de 2013. En zonas rurales aproximadamente, 6 de cada 10 hogares están en pobreza extrema.

Honduras presenta niveles altos de desigualdad económica en comparación de Latinoamérica, lo cual influye fuertemente en los altos niveles de crimen organizado y violencia. De esta manera, es el país con mayor tasa de homicidios en el mundo. La pobreza se concentra principalmente en las zonas rurales, donde vive el 73.7 por ciento de los pobres y el 86.1 por ciento de los de extrema pobreza. Las tasas de pobreza son más bajas en los centros urbanos de Tegucigalpa y San Pedro Sula. La pequeña población indígena en Honduras es desproporcionadamente pobre, un 71 por ciento vive en la pobreza. Las familias pobres y particularmente las familias en extrema pobreza se emplean principalmente en la agricultura. (Banco Mundial, 2015, s/p)

### 2.1.2 *Situación política y económica de Guatemala*

Guatemala es considerado como un país multiétnico, pluricultural y multilingüe. Este país ha presentado serios problemas enfocados a la cuestión social, debido a que su estructura social es excluyente. Se caracteriza por rasgos extremos de desigualdad, violencia, intolerancia, discriminación e inequidad. Posee grandes brechas de género, étnicas y socioeconómicas, cuyo impacto influye en las áreas rurales de país. En el territorio habitan cuatro grandes pueblos Maya, Xinca, Garífuna y Ladino. El tratamiento de la diversidad cultural de Guatemala se ha caracterizado por una fuerte dominación y opresión contra los pueblos indígenas y contra las mujeres, dando lugar al racismo, diversa forma de violencia contra las mujeres y a la discriminación estructural, legal, institucional y cotidiana (Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2010-2014).

Los acuerdos de paz de 1996 pusieron un fin a la guerra civil en Guatemala, pero el hecho de no haber abordado las causas profundas del conflicto y no haber desmantelado los aparatos de seguridad clandestinos, ha debilitado las instituciones públicas. Estos acuerdos fueron firmados por el gobierno del presidente Álvaro Arzú y el grupo guerrillero Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). El gobierno se comprometió en esos documentos a realizar una reestructuración profunda de las fuerzas armadas y cambiar el sistema social que mantenía marginada a la población indígena (International Crisis Group, 2010).

Gran parte de la población de este país se encuentra viviendo en condiciones de extrema pobreza. De acuerdo con el PNUD (2010), más de 6 millones y medio de guatemaltecos viven bajo la línea de la pobreza, lo cual representa el 50.9% del total de la población al año 2006. De éstos, un 15.2 % enfrenta condiciones de extrema pobreza considerándose al grupo más vulnerable; el indígena.

Por otra parte, el sistema político guatemalteco ha presentado fragilidad, inestabilidad y rigidez. Es un Estado frágil en tanto que es incapaz de implantar el estado de derecho, debido a lo cual se explica la impunidad y la corrupción estructural que prevalece en el país, y también permite que el crimen organizado penetre en las instituciones de gobierno. Es inestable debido a las constantes crisis políticas que enfrentan los diferentes gobiernos nacionales. Finalmente, es un Estado rígido en la medida en la posibilidad de reformas institucionales son mínimas, lo cual conduce a desorientación e indefinición de políticas públicas (De Maldonado, 2010, p.339).

Guatemala es la economía más grande de Centroamérica, pero se ubica dentro de los países con mayores niveles de desigualdad en Latinoamérica, con altos índices de pobreza – particularmente en zonas rurales y entre poblaciones indígenas- y con tasas de desnutrición crónica y de mortalidad materno-infantil de los más altos en la región. Es un país multicultural que ha conseguido avances en estabilidad macroeconómica y en la consolidación democrática luego de una cruenta guerra de 36 años. A partir de la Firma de los Acuerdos de Paz en 1996, Guatemala ha mejorado su acceso a mercados extranjeros a través de diversos acuerdos comerciales.

Guatemala ha mantenido un crecimiento económico relativamente estable durante las últimas décadas. Un manejo macroeconómico prudente le permitió al país un crecimiento económico promedio anual del 4.2% entre 2004 y 2007. Después de la crisis financiera global de 2008-2009, la economía se ha recuperado a un ritmo moderado pero constante, con crecimientos del 3.0% en 2012, 3.7% en 2013 y un estimado de 4.2% en 2014. Se prevé que el crecimiento anual promedio en 2015-2016 será de 3.6%, impulsado por el consumo privado y un aumento en las exportaciones y las remesas. El estudio Evaluación de la pobreza en Guatemala del Banco Mundial señala que el país fue capaz de reducir la pobreza de un 56% al 51% entre 2000 y 2006. No obstante, cifras oficiales de 2011 indican que la pobreza subió a un 53.7%. La situación es particularmente difícil en casi la mitad de los municipios rurales, donde ocho de cada 10 personas son pobres, de acuerdo con los Mapas de Pobreza Rural de 2011. (Banco Mundial, 2015, s/f)

La inversión pública es esencial para alcanzar los objetivos de desarrollo de Guatemala, sin embargo, persiste fuertemente limitada por la falta de recursos, y el gobierno recauda el menor porcentaje de ingresos públicos en el mundo en relación con el tamaño de su economía. Impulsar el crecimiento dependerá de reformas continuas para movilizar una mayor inversión privada, al igual que de la movilización de ingresos para financiar inversiones en infraestructura y capital humano que fomenten el crecimiento.

Un desafío cada vez más importante para el país es mejorar los índices de seguridad ciudadana: de acuerdo con el reporte Crimen y Violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo del Banco Mundial, el crimen y la violencia conllevan costos económicos abrumadores para Guatemala, equivalentes al 7.7% de su PIB. (Banco Mundial, 2015, s/f)

### 2.1.3 *Situación política y económica de El Salvador*

Los acuerdos de paz en El Salvador reconfiguraron el sistema político y el régimen autoritario, a partir de las reformas y los cambios acordados en sus principales instituciones. Después de la guerra se ha trabajado en construir un mejor camino para los derechos civiles y políticos, la división de poderes y la libre competencia. El proceso de democratización emprendido en El Salvador, luego de los acuerdos de paz, ha enfrentado diversos retos: marcadas desigualdades sociales y económicas, altos niveles de violencia, polarización política, crisis económica y de seguridad y el fortalecimiento de poderes fácticos como el crimen organizado y el narcotráfico.

Después de la intensa guerra civil en El Salvador se da una desmilitarización de la vida política y de la sociedad. En lo que respecta al sistema electoral, existen normas e instituciones de competencia que ha dado lugar a la alternancia del poder. El problema de la seguridad ciudadana es una de las mayores tareas, además del fortalecimiento de las instituciones.

Para entender la situación socioeconómica actual es importante señalar que después de estallar la crisis de económica internacional, El Salvador se está perfilando como el país de América Latina más severamente golpeado. Uno de los primeros impactos de la crisis fue la contracción del financiamiento externo (Evaluación Común de País, El Salvador 2010).

Las brechas socioeconómicas y la violencia no son los únicos factores que afectan a este país. El Estado también está “enfrentado” en la esfera política. Los salvadoreños están cansados de las guerras de posiciones entre los políticos, la fuerte inestabilidad que hay en ese sector que no permite un desarrollo acorde a la solución de problemas.

Las masivas migraciones de la población salvadoreña han convertido a Estados Unidos en una sociedad de referencia. Este cambio de referentes tiene sustento en que de cada tres salvadoreños que han conseguido trabajo en los últimos 30 años, dos lo han logrado en Estados Unidos (Benítez, 2011, p.5).

Las identidades de los salvadoreños siguen construyéndose alrededor de creencias y comportamientos que acentúan las diferencias más que la igualdad. El racismo y el machismo están muy arraigados en su cultura.

Este pequeño país después de firmar un acuerdo de paz en 1992, logró emerger de la cruenta guerra civil de la década de 1980, la cual dejó unos 75 mil muertos. Una vez terminada la guerra en este país se han presentado avances en pro de la consolidación de la paz y la democracia. La transformación política llevo a grandes reformas estructurales y políticas macroeconómicas, con un crecimiento promedio de alrededor del 6% durante el decenio de 1990, así la reducción significativa de la pobreza (cerca de 27 pp) entre 1991 y 2002. La economía alcanzó un crecimiento del 4.7% en 2007, pero la crisis financiera global de 2008 implicó consecuencias negativas para El Salvador: las exportaciones y las remesas cayeron, el desempleo incrementó, así como los precios de la energía y de los alimentos. Entre 2007 y 2008 el porcentaje de gente pobre creció del 34.6% hasta el 40% y en 2009 la economía salvadoreña registró una contracción del PIB del 3.1%. Si bien en los últimos años ha comenzado a recuperarse, la economía salvadoreña se ha caracterizado en los últimos años por su estancamiento. Importantes inversiones en protección social han ayudado en los últimos años a reducir los índices de pobreza. De una tasa del 34,5% en 2012, el porcentaje de población viviendo en pobreza disminuyó al 28,9% en 2013, según datos oficiales (Banco Mundial, 2015, s/f)

El Salvador tiene, además, el desafío del crimen y la violencia, que amenazan el desarrollo social y el crecimiento económico y afectan negativamente la calidad de vida de sus ciudadanos.

## **2.2 Contexto: las nuevas amenazas de la seguridad regional en Centroamérica**

Actualmente, las amenazas que asechan a Centroamérica están menos relacionadas con las antiguas agendas militaristas propias de la guerra fría, y se encuentran más cerca de las realidades socioeconómicas y de las vulnerabilidades de los Estados. En el caso de los

países del Triángulo del Norte, estos enfrentan graves problemas por disputas fronterizas y de inseguridad ciudadana en sus fronteras.

Aunque la última guerra centroamericana terminó a mediados de la década de los años noventa el triángulo norte evidencia muchas de las características de la guerra. Algunos contextos cumplen sin duda con criterios de intensidad, esto medido por el número de víctimas, el tipo de armas que se utilizan y los niveles de destrucción. De la misma forma dichos contextos también se ven afectados por grupos armados altamente organizados que tienen bajo su control un territorio y personas. Mientras tanto, las bandas más grandes se han convertido en agentes del poder, participando activamente en la vida política. Todos estos factores dan como consecuencia el desplazamiento de la población y el fenómeno de la migración hacia otros países, especialmente a Estados Unidos (Maggh, 2013, s/p).

La crisis de seguridad en la que se encuentra sumergida Centroamérica tiene sus raíces en factores como: la falta de definición conceptual sobre seguridad, la aceptación de las doctrinas de otros países sin tomar en cuenta las amenazas reales de la región, y las debilidades del Estado democrático (Benítez, 2009, p. 1).

En la actualidad la seguridad se ha convertido en un tema prioritario en Centroamérica, debido al crecimiento de los niveles de pobreza en las poblaciones de la región y a otros factores heredados de las guerras civiles. La inseguridad es un concepto vinculado a la pobreza, esta relación se debe a la falta de oportunidades para tener mejores condiciones de vida, las personas tienden a involucrarse en organizaciones delictivas porque de esta manera se solucionan sus problemas de salud, alimentación, vivienda, etcétera.

Durante la década de 1990, la seguridad regional enfrentó una nueva amenaza, la violencia generada por las organizaciones delincuenciales. Este tipo de violencia se ha acentuado, debido principalmente al tráfico de armas y de drogas. Los negocios ilícitos de los grupos delincuenciales son el tráfico de drogas, personas y armas, la corrupción institucional, secuestros, extorsión, lavado de dinero y trata de mujeres. A partir de 2000, las organizaciones criminales han expandido sus operaciones en todo Centroamérica, a la vez que han diversificado sus operaciones.

La situación de la inseguridad en Centroamérica está definida por viejas amenazas. Las amenazas más recientes han surgido como consecuencia de los conflictos militares que asolaron a la mayoría de los países durante la década de 1980. En las últimas tres décadas han surgido en el contexto de la globalización fenómenos que han afectado a la seguridad regional, tales como la pobreza, las desigualdades sociales y la exclusión.

En la década de 1990 tomó fuerza una nueva oleada de violencia, con nuevas y más peligrosas formas de agresión a la sociedad. Tal es el caso del rearme de desmovilizados en Nicaragua y los linchamientos en Guatemala; la posesión y circulación de armas de fuego entre civiles que en su mayoría son “armas de guerra” e ilegales; y, el tráfico y comercio ilegal de armas convencionales. Otro grupo de amenazas se expresan en el tráfico de personas que se alimenta con los flujos migratorios de los países de la región; la corrupción y sus redes dentro de los Estados (Cuadra, 2004, p.3).

### *2.2.1. Delincuencia organizada transnacional, narcotráfico, trata de personas, violencia*

El crimen organizado transnacional, o delincuencia organizada Transnacional, resulta ser una tarea difícil de investigar, debido a una serie de factores como: la ausencia de un método acabado para abordar de manera apropiada y completa un fenómeno que opera en la clandestinidad y que disfraza sus operaciones de diversas formas, además existen graves problemas de información debido a que es muy reducida, una gran cantidad de cosas suceden y no se reportan o simplemente se las operaciones son disfrazadas de diversas formas (Stein, 2011, p. 22).

La delincuencia organizada transnacional es una tarea difícil de definir sin embargo la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional “Convención de Palermo” (2000) da una aproximación y la describe como:

Grupo estructurado de tres o más personas que existan durante cierto tiempo y que actúen concentradamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o

delitos tipificados con arreglo en la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (5).

El investigador Jairo Hernández Millán (2008) señala que lo central en el crimen organizado transnacional, además de su compleja organización y redes de articulación, probablemente radica en dos características: la primera se refiere a la amenaza o el uso de la fuerza para sus actividades; y la segunda, al uso de la corrupción como instrumento principal para erosionar las capacidades del Estado y aumentar la impunidad de sus acciones. El objetivo principal del crimen organizado transnacional es prioritariamente lo económico, para poder recibir esos recursos emplea la extorsión y la violencia como instrumentos fundamentales a su servicio. Esta característica representa el mayor peligro para la sociedad (p. 5).

La Centroamérica del Triángulo del Norte presenta características propias de posconflicto. El Triángulo del Norte se ha convertido en un punto de trasbordo para la droga, un refugio para las organizaciones que dirigen redes de prostitución, contrabando de inmigrantes, trata de personas, falsificación, desviación de mercancías y otras actividades delictivas con un mínimo de interferencia estatal. De manera que la región es inundada por enormes cantidades de dinero proveniente del narcotráfico, las cuales se introducen de manera encubierta al sistema financiero y proporcionan los medios para tratar de corromper a funcionarios, policías y miembros del ejército. Las débiles estructuras institucionales se ven imposibilitadas de investigar y actuar legalmente (Hernández, 2008, p. 6).

Las redes que operan estas actividades ilícitas poseen grandes niveles de flexibilidad, una capacidad asombrosa para el ejercicio de la violencia, se aprovechan de las vulnerabilidades sociales y económicas de una región débil y carente. Las causas en el incremento de la criminalidad son diversas, entre las que se pueden citar: deterioro de las condiciones socioeconómicas de las grandes mayorías, así como de los mecanismos tradicionales de socialización, negocio de la violencia, proliferación de armas en manos particulares y empresas privadas en manos particulares y empresas privadas de seguridad sin control. Cultura de la violencia. Corrupción e impunidad. Muchas de estas situaciones son producto de la ausencia de seguridad pública, que ha obligado a la ciudadanía a recurrir

a otras opciones, que en vez de solucionar el problema, lo agravan: justicia por mano propia (Broscoe, 2014, p.63).

Tráfico de drogas, armas de fuego, municiones y otras mercancías ilegales, así como de seres humanos, ocurren por toda la región, utilizando vías y medios de transporte formales o clandestinos. En el caso del tráfico de armas, estos artefactos son introducidos por las aduanas y puntos ciegos en las fronteras, situación que se facilita por escasa vigilancia y supervisión que ejerce las fuerzas de seguridad (Mathieu, 2011, p.208).

Asimismo, el traslado de la droga se realiza por todos los medios de comunicación: los narcotraficantes transportan su mercancía ilegal en embarcaciones comerciales y lanchas rápidas, lo cual supone que utilizan la infraestructura portuaria disponible; por tierra, utilizan todo tipo de vehículos y circulan por la carretera interamericana; por aire, disponen de innumerables puntos ciegos, además de usar los aeropuertos internacionales, locales o improvisados; también hacen uso del sistema postal y del servicio de *couriers*, así como las tradicionales *mulas* en los vuelos internacionales (Mathieu, 2011, p.208).

En Centroamérica, el crimen organizado se presenta en dos modalidades: organizaciones de crimen transnacional y en organizaciones criminales locales. Los países de la región son más vulnerables a las organizaciones criminales transnacionales complejas y sofisticadas, tales como los carteles de narcotráfico, las redes de tráfico de armas de fuego, de personas.

**Tabla 3.**  
**Principales modalidades del crimen organizado en Centroamérica y su gravedad**

Principales modalidades del Crimen organizado.	
Actividad	Gravedad
Robo de vehículos	Alta
Tráfico de armas de fuego	Alta
Trata de personas	Alta
Tráfico de personas	Alta
Pandillerismo	Alta
Tráfico de animales	Media
Fraudes y estafas	Media

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Informe de Desarrollo Humano para América Central, 2009.

Por otra parte, la criminalidad organizada asume distintas modalidades que dependen del producto o del servicio específico con el que se trafique. En la tabla número 3 se indican las principales actividades delictivas que se presentan en Centroamérica y la gravedad con la que se cometen.

### *Narcotráfico.*

Para el crimen organizado, el narcotráfico es la más relevante, lucrativa y compleja actividad delictiva esto es por los desafíos que presenta a la seguridad. De ahí que el PNUD (2009) señala amenazas derivadas de este problema, tal es el caso de los homicidios y demás episodios de violencia por motivo de la lucha por el control de territorios; consumo de drogas que estimulan los delitos ordinarios, la corrupción, entre otros (p.99).

El narcotráfico se aproxima mucho a una economía moderna, con relaciones múltiples y complejas de alta exigencia de racionalidad, coordinación y control. Los narcos controlan un proceso complejo: la compra y transporte de materias primas, el procesamiento químico industrial, la exportación a los mercados (especialmente norteamericano) y la reinserción del dinero obtenido en la economía legal (Mathieu, 2009, p. 273). Para el año 2009, casi el 90% de la cocaína consumida en Estados Unidos se traficaba por el corredor de Centroamérica y México (National Drug Threat Assessment Report, 2009, p. 214).

En los últimos años, Centroamérica se ha convertido en un lugar importante para el tránsito de drogas, principalmente de cocaína. Tener datos sobre las dimensiones del comercio de esta droga ilegal es algo muy difícil, sin embargo se han desarrollado algunos métodos de estimación, basados en factores como las incautaciones, el número de personas detenidas o condenadas por tráfico de estupefacientes y los recursos estatales dedicados a combatirlo. De esta manera se obtienen datos aproximados para dimensionar el alcance del problema.

Sin embargo esas cifras no reflejan la verdadera profundidad del problema del narcotráfico. Por ejemplo, Guatemala incautó 2,2 toneladas de cocaína en 2008, aunque se estima que ese año pasaron casi 400; esto significa que las incautaciones representan el 0.55 por ciento de la droga que cruza por ese país. Las cifras para los años 2008 a 2012 muestran claramente que la cantidad de cocaína incautada en Guatemala ha crecido (Mathieu, 2010, p.446), lo que pudiera significar también que el volumen de la droga que cruza este país también se incrementó en el mismo período (Mathieu, 2010, p.446).

Otra medida importante del problema del tráfico de drogas en Centroamérica es el número de detenidos por este delito. En El Salvador, por ejemplo, el número de detenidos se ha mantenido estable durante los últimos años. Guatemala enfrenta un incremento alarmante: entre 2003 y 2005 la tasa de detenciones por narcotráfico creció más del doble. En el caso de Honduras no se tiene la suficiente información para hacer comparaciones. Como se señaló anteriormente el tercer factor es el gasto de recursos estatales dedicados a combatir la oferta y la demanda de drogas (Mathieu, 2010, p.446).

### *Homicidios.*

El incremento de homicidios ha tomado un mayor auge en Centroamérica. De acuerdo con datos del PNUD en sus informes correspondientes a 2009-2010, esta región es una de las más violentas del planeta. Tiene una tasa promedio de 33, 5 homicidios por cada 100 mil habitantes para el año 2008. Indica que la violencia cobró la vida de cerca 79,000 centroamericanos durante el periodo de 2003-2008, los tres países donde se aparecen las mayores tasas delictivas son El Salvador, Guatemala y Honduras. Para el año 2008 la situación más grave fue la de Honduras, 58 homicidios por cada 100 mil habitantes, superando a El Salvador, el cual pasó de 65 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2006 a 52 homicidios en 2008.

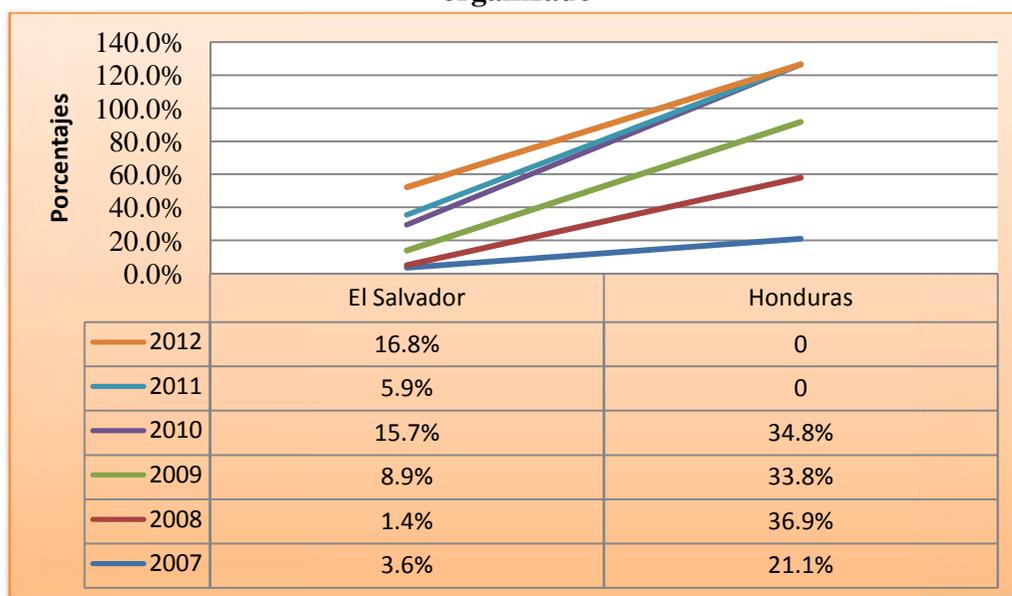
Guatemala les sigue, con 48 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2008. Estos tres países tienen tasas de homicidios entre tres y seis veces más altas que los vecinos del sur de la región (La Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia, 2011,p.30).

La ola de violencia empezó más reciente en Centroamérica empezó alrededor del año 2000. Honduras es el país más afectado, partiendo de una base muy alta, las tasas de homicidios han aumentado en más del doble en los últimos años. En la siguiente tabla se puede mostrar el desarrollo de los homicidios en El Salvador y Honduras a partir del año 2005.

*Trafico de personas.*

El tráfico o trata de personas es una violación a los derechos humanos que envuelven abuso y explotación. Es la captación, transporte, traslado, percepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra (Mathieu, 2009, p.238).

**Figura 4.**  
**Victimas de homicidios debido a actividades relacionadas con pandillas y crimen organizado**



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de UNODC HomicideStatistics, 2013. *Trata de personas.*

La trata de personas está vinculada con el tráfico ilícito de migrantes o el desplazamiento forzado de personas. En particular, los migrantes en tránsito suelen ser víctimas de distintas formas de violencia asociadas con la trata, la explotación sexual y el trabajo forzado. La Naciones Unidas Oficina contra la Droga y el Delito (ONUDOC) señala que las víctimas de este delito, obligadas a ponerse a merced de las redes criminales internacionales, se encuentran en una situación de gran vulnerabilidad y están expuestas o son sometidas a todo tipo de maltratos físicos y psicológicos.

Un estudio regional efectuado en Centroamérica y República Dominicana por Hidalgo (2008) señala que el problema de trata de personas establece tres etapas por las que pasa este delito que son: captar, transportar, trasladar, recibir o acoger a las víctimas. Los medios que son el resultado de acciones coercitivas empleadas contra las víctimas tales como amenaza y uso de la fuerza, chantaje y abuso de autoridad. Finalmente están los fines a los cuales se van a destinar las víctimas.

Los fines a los cuales son destinadas las víctimas de la trata de personas son:

- a) Explotación sexual, forzando a la prostitución y los espectáculos con contenido sexual.
- b) Propósitos militares: soldados cautivos y niños soldados. Muchas veces los grupos delictivos los reclutan para trabajar en las células delictivas.
- c) Fines laborales o trabajos forzados: maquilas, servicio doméstico, minas, trabajo agrícola, pesca, entre otros.
- d) Fines de servidumbre y matrimonio: matrimonio servil, trabajo doméstico, mendicidad, vientres de alquiler, prácticas religiosas y culturales.
- e) Esclavitud clásica: estatus o condición de una persona sobre la cual se ejerce todo o alguno de los poderes asociado al derecho de propiedad.
- f) Robo u otras formas de delincuencia: venta de drogas, de armas, de artículos robados, entre otros.
- g) Extracción de órganos: sustracción de componente anatómico, órgano o tejido sin consentimiento o bajo coerción. (Hidalgo. 2008, p.21)

De acuerdo con el Informe Mundial sobre la Trata de Personas de la UNODC, la trata suele tener un carácter predominantemente interregional. En promedio, la mitad del total de las víctimas son trasladadas fuera de su país de origen hacia algún otro destino que suele estar dentro de la misma región (UNODC, 2009, p. 9). El problema en la región es más local. El 89% de las víctimas en Guatemala provienen de El Salvador, y un sólo el 4% son nacionales. En contraste, en El Salvador, el 79% son nacionales del país (UNODC, 2012, pp.54-55).

Centroamérica se ha convertido en una región de origen y recepción de trata de personas en los ámbitos labora, de esclavitud y sexual. Ciertamente contabilizar los casos de este tipo de criminalidad no es nada sencillo la mayoría de los casos no son denunciados. Aun cuando existan datos estadísticos sobre la trata en muchos casos la información no es del todo confiable (Moya, 2010, p. 71).

No hay registro de cuántas redes de trata de personas operan actualmente, pero la ONU asegura que es el tercer negocio más lucrativo a escala mundial. En el caso de El Salvador, 21 personas fueron procesadas durante el año 2006 y 17 en el 2007 por trata de personas. EL ONUDD reportó que entre 2004 y 2007 se identificaron 210 víctimas de trata de personas, 130 de ellas eran de origen salvadoreño, 9 de Guatemala y 8 de Honduras. (2009).

### *Tráfico de armas*

Una de las amenazas más importantes de la realidad Centroamericana es la proliferación de armas sin control en manos de particulares. Según la red internacional *Action Network of Small Arms* (IANSA) estima que en Centroamérica para el año 2010 había 1,6 millones de armas ligeras, de las cuales sólo 500,000 estaban legalmente registradas. Muchas de esas armas provenían de conflicto militar de los años anteriores. Dado el excedente general de armas en la región existen dos clases de flujo establecidos: movimiento de armas dentro de los países y a través de las fronteras dentro de la región, y movimiento de armas desde Centroamérica hacia otros países

El informe FLACSO de 2006 diagnosticaba que el 70% de las muertes eran producidas por armas ligeras. El Salvador es el país que presentaba mayor proporción de

víctimas por armas de fuego (27%), seguido por Guatemala (24%) y Honduras (24%). Es evidente que el conflicto armado no es el origen de todas las armas de fuego en circulación. Entre 2000 y 2006, las importaciones de armas aumentaron en los países centroamericanos. Por ejemplo, Guatemala, el valor de las armas de fuego importadas se triplicó, de cerca de \$3 millones de dólares a \$8 millones de dólares.

Durante las tres guerras civiles se importaron y diseminaron por Centroamérica cantidades enormes de armas de fuego. Muchas de estas fueron proporcionadas tanto al Estado como a los grupos rebeldes. Es importante recordar que las armas de fuego son bienes duraderos, y aquellas que fueron importadas permanecen en circulación con el final de las guerras. Las armas de fuego son principalmente de interés para los criminales, especialmente para aquellos con un pasado militar y aquellos que pretenden controlar grandes áreas de tierra en particular áreas rurales. La mayoría de las pistolas en circulación fueron compradas legalmente en Estados Unidos, aunque algunas fueron traficadas en la región, muchas de estas son importadas legalmente y sólo más tarde son desviadas al uso ilícito. Por lo que el problema de Centroamérica consiste en el desvío de armas tanto desde el mercado civil lícito como desde las armerías de la policía local y del ejército (UNODC, 2012, p. 59). A pesar de los distintos esfuerzos de los gobiernos por combatir el problema, aún existen muchas armas sin control.

### *Pandillerismo.*

Las pandillas callejeras son una variante de los clásicos grupos territoriales de delincuencia organizada. Su característica principal es que se encuentran compuesto en su mayoría de jóvenes. La violencia juvenil es un problema crítico en Centroamérica, especialmente con las maras juveniles, que se perciben como la principal causa de delitos violentos en la región. Sin embargo, la violencia juvenil se extiende más allá de las maras (Banco Mundial, 2011, p. 15).

Entre las expresiones de crimen organizado una de las que más generan preocupación en la región son las pandillas juveniles. De acuerdo con el PNUD (2009) las pandillas de jóvenes son un fenómeno complejo, heterogéneo y cambiante en Centroamérica.

En general el fenómeno de los países de la región experimentan el fenómeno de las pandillas y éste afecta principalmente a las personas jóvenes, existen algunos Estados donde se han extendido y complejizado como son los casos de El Salvador, Guatemala y Honduras (véase la tabla 5).

**Tabla 5. Pandillas Juveniles en Centroamérica**

<b>País</b>	<b>Grupos</b>	<b>Pandilleros</b>
Belice	2	100
Costa Rica	6	2,660
El Salvador	4	10,500
Guatemala	432	14,000
Honduras	112	36,000
Nicaragua	268	4,500
Panamá	94	1,385

Fuente: PNUD, 2009.

En Centroamérica existen dos principales grupos pandilleros; la Mara Salvatrucha (MS13) y la Calle 18. Estudios cualitativos de los maras (pandilleros) centroamericanas sugieren que están involucrados principalmente con el crimen y violencia a nivel local y en pequeña escala, como hurto de menores y asaltos. Que típicamente llevan a cabo miembros individuales de las maras. Existen pruebas de que las maras en El Salvador, Guatemala y Honduras extorsionan a negocios, autobuses y taxis locales a cambio de protección, conforme avanzan por los territorios controlados por la pandilla. Tales prácticas crean un ambiente de miedo en sus comunidades (Muggah, 2008).

#### *Otras amenazas a la seguridad pública*

El contexto de la apertura económica en los últimos diez años ha facilitado la rápida expansión de las oportunidades para hacer negocios. Los mercados ilegales han tenido un

crecimiento mayor incursionando ahora en traficar; flora, fauna, patrimonio cultural, bienes y servicios.

Los impactos del crimen organizado están estrechamente vinculados a los costos de la violencia, estos se dividen en dos; los directos y los indirectos. Dentro de los directos se enlazan el valor de los bienes y servicios usados en la prevención de la violencia, la investigación del delito y la persecución criminal, el tratamiento de las víctimas y la captura, castigo y tratamiento de los afectados. Los costos indirectos se vinculan al dolor y el sufrimiento humano, a la pérdida de la calidad de vida (La Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia, 2011, p.25).

La violencia que el Crimen Organizado produce diferentes tipos de daños desde los ámbitos de salud, negocios, a las instituciones, el Estado, la democracia. Pero sobre todo atenta de manera directa contra la vida de los hombres, mujeres y niños.

Los costos del crimen organizado en cualquier Estado son muy altos. La actividad criminal reduce la productividad. El crimen organizado reduce el crecimiento del PIB de cualquier país. Por otra parte existen los costos ocultos, como el deterioro de la confianza pública en el sistema judicial, aumento de aprobación de la justicia por la propia mano. Los costos pueden resumirse en la tabla 6.

**Tabla 6.**  
**Costos económicos del crimen organizado y la violencia en Centroamérica**

<b>Tipo de costo</b>	<b>Guatemala</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Honduras</b>
<b>Millones de dólares.</b>			
<b>Costos en materia de salud</b>	1281	1144	360
Atención médica	69	82	44
Pérdida de producción	521	430	35
Daño emocional	691	632	162
<b>Costos institucionales</b>	305	285	87
Seguridad pública	212	160	51

Administración de justicia.	93	125	36
-----------------------------	----	-----	----

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de UNODOC, 2013.

El costo político de la delincuencia es el costo más grave. La percepción generalizada de que el Estado es incapaz de enfrentar el problema de manera eficaz, intensifican la crisis de legitimidad y confianza en la aún reciente y frágil institucionalidad democrática. La inseguridad ciudadana hace más lenta la comprensión de la educación institucional. En particular hace que las reformas democráticas y procesos de los aparatos de seguridad sean bastantes más lentas de lo deseable e, incluso que en diversas ocasiones se produzcan retrocesos y se permitan atribuciones que no corresponden a democracias maduras y consolidadas. Otro efecto político negativo es que la delincuencia tiende a ponerse en riesgo la cultura de derechos y libertades y a generar nuevas amenazas a los derechos humanos (Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 2014).

### 2.2.2. *Programas y acciones que combaten los problemas*

En la última década se ha invertido una cantidad considerable de recursos financieros en programas, conferencias, publicaciones y programas piloto, con el objetivo de llevar a cabo un cambio de paradigma en el enfrentamiento a la inseguridad, y promover la prevención como eje central de las políticas públicas.

Los líderes políticos del Triángulo del Norte han respondido a la violencia continua en sus países generalmente con políticas de mano dura. La tendencia actual es hacia sentencias rigurosas y, en lo correspondiente al tráfico de drogas, se pone un énfasis en la incautación de cargamento y captura de traficantes de bajo nivel. Los tres países en los recientes años han implementado “medidas de crisis”. Estas leyes comenzaron a implementarse en Honduras en 2003 y 2011; en tanto que en El Salvador ello ocurrió en los

años 2003 a 2007 (Velde, 2009, p. 24). Las políticas de mano dura, antes que detener la violencia, dan como resultado una acentuación de los problemas.

A nivel regional se han establecido planes como el REFCO cuyo objetivo es la persecución del crimen organizado en Centroamérica y República Dominicana. Identificó la RED sea el instrumento utilizado por el Consejo para poner en marcha cualquier iniciativa regional comprendida en su plan de Acción, encaminada a combatir el crimen organizado en cualquiera de sus manifestaciones; narcotráfico, trata, lavado de dinero o extorsión (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2012).

En el caso de Guatemala, el 30 de junio de 2012 fue presentada la Brigada Especial de Operaciones de Selva, cuya objetivo es proteger la frontera con México y asegurar la seguridad pública. Sin embargo su tarea principal es el combate al narcotráfico. La brigada está conformada por cerca de 500 miembros del batallón de infantería regional y 300 Kaibiles adicionales. La participación de estos últimos es controvertida dada la participación de esta unidad en los abusos a los derechos humanos durante la guerra civil en el país. En Honduras se aprobó una ley en noviembre de 2011 que permite la intervención del ejército en operaciones policiales. Finalmente El Salvador aumentó el presupuesto de defensa (Velde, 2009, p.26).

### *2.2.3.1 Presencia militar y bases militares*

Las bases militares es el nombre común asignado a los sitios o emplazamientos que le permiten a las fuerzas armadas terrestres, aéreas y/o navales de un Estado estacionarse o acantonarse en un espacio delimitado para almacenar material de guerra, además de entrenarse, planificarse y/o lanzar operaciones de naturaleza militar. (JointPublication, 2010).

Al abandonar las bases militares de acuerdo al acuerdo Carter-Torrijos. Estados Unidos empezó a buscar aeródromos ya construidos donde instalar los denominados Centros Operativos de Avanza (FAO, en inglés). Son pequeñas instalaciones de bajo costo, para la que se encargan de los más de mil vuelos antidrogas. Aunque los FOL se presentan

como centros destinados exclusivamente a operaciones antidrogas, se sospecha que Estados Unidos podría emplearlos con otros fines relacionados con su política exterior. Estados Unidos está involucrado en el suministro de ayuda militar y estratégica (TransnationalInstitute, 2003).

En El Salvador se puede encontrar Comalapa es la más nueva de los cuatro Centros Operativos de Avanzada (FOL) para el combate al tráfico de drogas. Esta base operativa sirve de apoyo a las más importantes bases del continente. No contiene una gran cantidad de militares norteamericanos, pero éstos tienen importantes atribuciones, como por ejemplo el control de la costa pacífica centroamericana y la vigilancia de la triple frontera entre Honduras, El Salvador y Nicaragua(Sbarbi, 2013).

Honduras se convierte cada vez más en el centro de operaciones militares de Estados Unidos en Centroamérica. Se encuentra la base aérea llamada Bravo, se encuentra situada en la Base Aérea Soto Cano en Pamerola, En agosto de 1984 fue creada en Honduras para ejercer comando y control de las fuerzas militares estadounidenses y para realizar ejercicios en la, incluido ejercicios de *ínter* agencia en el Área de Operaciones Conjunta (JOA, por sus siglas en inglés), para brindar seguridad y cooperación regional. Las bases militares son préstamos o alquiler de campos aéreos ya existentes, cuyo propósito oficial es el de apoyar misiones antidrogas de manera rápida y efectiva (Prieto, 2011, p.30).

La base ha recibido en el año 2009 una infusión de hasta 45 millones de dólares en fondos para la construcción (Jorns, 2009). A continuación se muestra una tabla con los fondos estadounidenses destinados para diferentes programas en apoyo a Honduras.

**Figura 7.**  
**Ayuda estadounidense a honduras 2009-2012**

<b>Ayuda Estadounidense a los Militares y Policía de Honduras 2009-2012 (en dólares)</b>				
<b>Programa/fuente de fondos</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Departamento Defensa contranarcóticos	3, 824, 000	2,357, 000	4,221, 000	2, 753,000
Financiamiento Militar Extranjero (FMF)			1, 300, 000	1, 000, 000
Educación y Entrenamiento	329, 346	777, 000	700, 000	700, 000

Militar Interno (IMET)				
Mando Unido (no seguridad)	3, 266,812	3, 266, 812	3, 266, 812	3, 266, 812
Academias, Centros de Estudios Hemisphericos de Defensa.	419, 715	318, 867	319, 867	319, 867
Total	7, 893, 873	6, 720, 679	9, 807, 679	8, 039, 679

Fuente: Elaboración propia realizada con datos recuperados de [www.justf.org](http://www.justf.org), 2014.

En 2009, Estados Unidos financió la reconstrucción de nuevas bases militares con fondos de “contra narco-terrorismo” del Pentágono. Éstas se encuentran ubicadas en Caratasca (\$1,95 millones), en la costa atlántica de Honduras y en Guanaja, en la islas Bay (\$1,3 millones). En los últimos diez años Estados Unidos han proveído entrenamiento militar a casi 5, 000 soldados hondureños en muchas secciones del ejército que operan por todo el país. El entrenamiento incluye cursos en operaciones conjuntas, destrezas en la defensa de terreno, análisis de información, dirección de tropas, operaciones contra las drogas, ayuda y adquisiciones militares, cursos técnicos para el mantenimiento de equipo seguridad de vuelos, operaciones marítimas, relaciones entre civiles y militares, estudios jurídicos internacionales, seguridad de puertos, planificación de la seguridad nacional, armamento, entre otros (Informe anual sobre Entrenamiento Militar Extranjero del Departamento de Estado, 2013).

### **2.3. Militarización de la seguridad regional en Centroamérica**

Los altos niveles de inseguridad que afectan a países como El Salvador, Guatemala y Honduras y la falta de capacidad de sus policías han propiciado la colaboración policial-militar como estrategia. Las Fuerzas Armadas han asumido tareas de seguridad que van más allá del apoyo a las autoridades civiles y la policía, patrullan las calles, instalan retenes y controles de revisión; desmantelan centros de distribución de droga y, realizan arrestos y

cateos. En algunos casos son nombrados titulares en los puestos de gobierno (Nerio, 2011, p.19).

Debe señalarse que el Estado es un ente que tiene la capacidad de coaccionar; es el monopolio de la fuerza que se expresa a través de sus instituciones armadas centrales. Las fuerzas armadas tienen la tarea de defender a la nación de amenazas externas y la policía que debe hacer un uso regulado de la fuerza, orientada a la seguridad interna de los países y la mantención del orden público, por medio del control y la prevención del delito. Sin embargo, en los casos del Triángulo del Norte se ha decidido poner a colaborar las Fuerzas Armadas con los policías, u otras instituciones, en tarea de seguridad pública, amparados en la debilidad, ineficiencia e incluso corrupción de sus policías y amenazas a la seguridad pública (Zuñiga, 2012, p.84).

Las justificaciones de las iniciativas de mejora se basan en diferentes aspectos. El primero es solucionar el déficit de eficacia de la policía y del sistema de justicia penal en general. Para esto es necesario complementar las fuerzas armadas de seguridad para lograr mayor presencia territorial y más capacidad de control (Bayley, 1994, pp.4-6).

Otra justificación recae que en la situación de inseguridad ha superado los medios ordinarios para la gestión de la seguridad interior y se hace necesaria la intervención del mayor poder del Estado, pues la situación amenaza la seguridad nacional. La tercera está enfocada desde la visión de la desconfianza, ya que se ha perdido una credibilidad en las fuerzas policiales (Deare, 2008, p. 26). Los países del Triángulo del Norte han realizado reformas policiales, con diversos niveles de profundidad.

Las Fuerzas Armadas de El Salvador participan activamente en la seguridad pública. La constitución de ese país en el artículo 22 determina que el Presidente o presidenta de la República “podría disponer excepcionalmente de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la paz interna”. El libro Blanco de la Defensa Nacional, titulado la nación salvadoreña, su defensa, seguridad y desarrollo establece que en el marco de la política de defensa de El Salvador, la Fuerza Armada como institución permanente al servicio de la nación, y en el ámbito de sus compromisos para con la patria, también está comprometida con la seguridad y el desarrollo nacional. En el año 2009 se creó el Comando Zumpul, agrupación militar que se encarga del control de 30 puntos ciegos en las fronteras con Guatemala y Honduras, con la finalidad de contrarrestar el contrabando ilícito, drogas, armas. En 2010 fue creado el

Comando San Carlos, agrupación militar que se encarga de la seguridad de los 12 centros penales de mayor peligrosidad. En el marco de la lucha contra el narcotráfico, la Fuerza Armada ha elaborado el Plan Cuscatlán, que establece que la institución apoyará las operaciones contra la narcoactividad en todo el territorio nacional con el propósito de alcanzar los objetivos de seguridad y desarrollo (Deare, 2008, p. 26).

Guatemala por su parte establece que el Presidente de la República procurará la defensa y la seguridad de la nación, así como la conservación del orden público; por lo tanto el Ejecutivo ejerce el mando de la Fuerza Armada y el mando superior de toda la Fuerza Pública. El ejército de Guatemala por determinación constitucional, tiene el compromiso de mantener la paz y la seguridad interior y exterior; también puede prestar cooperación a la seguridad pública en situaciones de emergencia. La Ley de Orden Público regula la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna (Deare, 2008, p. 28).

En Guatemala el gobierno envió más de 2.500 militares adicionales a misiones de seguridad pública durante 2013, incluidas tres unidades del Ejército creadas recientemente y que cuentan con 1.500 miembros. En mayo, tras una serie de enfrentamientos violentos entre manifestantes que se oponían a proyectos de minería, policías y guardias de seguridad privada de las compañías mineras, el gobierno decretó el estado de emergencia en varios municipios del sur del país. La medida, que se levantó antes de que se cumpliera el plazo de 30 días, autorizó a que militares realizaran detenciones sin la correspondiente orden judicial, y suspendió el ejercicio de la libertad de reunión y otros derechos fundamentales (Human RightsWatch, 2013)

La militarización se extiende más allá de tener más soldados en las calles. Según los analistas de seguridad en Guatemala, más del 40% de los puestos de gobierno en materia de seguridad están en manos de ex militares, incluyendo a muchos que estuvieron directamente involucrados en campañas de contrainsurgencia durante los tiempos de la dictadura militar. Incluso, el presidente Otto Pérez Molina proviene de la generación que hizo suya la persecución violenta de los grupos disidentes (Grupo de Trabajo de Mesoamérica, 2013). Es importante resaltar que la militarización no ha disminuido la violencia.

Finalmente Honduras en su constitución de 1982 entregó al Ejecutivo las atribuciones de mantener la paz y seguridad interior. Según el artículo 272, las fuerzas

Armadas deben participar en la lucha contra el narcotráfico, además establece que estas deben cooperar con las instituciones de seguridad pública a petición de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad., con la finalidad de combatir el tráfico de armas y el crimen organizado (Coinbra, 2012, pp.133-134).

## **2.4 La Cooperación Regional**

Algunos analistas sostienen que la creciente amenaza que plantea la delincuencia organizada transnacional ha llevado a una mayor cooperación en seguridad entre los países centroamericanos. Aunque la mayoría de los gobiernos parecen estar de acuerdo con trabajar juntos en temas de seguridad, aún siguen identificando las principales amenazas que enfrenta la región y los métodos para combatir esas amenazas.

El Sistema de Integración Centroamericana (SICA) es una organización que tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. (Artículo 3 del protocolo de Tegucigalpa). Uno de sus propósitos es concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en los siguientes criterios:

- balance razonable de fuerzas de seguridad pública y seguridad nacional;
- el fortalecimiento del poder civil en materia de seguridad pública;
- la superación de la pobreza extrema;
- la promoción del desarrollo sostenido;
- la protección del medio ambiente;
- la erradicación de la violencia estructural;
- combate a la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.

El SICA, en el protocolo de Tegucigalpa, busca establecer nuevas estrategias de seguridad para la región, lo cual debería traducirse en tareas concretas que emanen del organismo para fortalecer la seguridad regional. Sin embargo, eso no ha ocurrido. La ausencia de mecanismos de derecho comunitario en la región que actúen de forma directa en el territorio de cada uno de los Estados ha dificultado la adopción de mecanismos conjuntos desde el SICA, pues cada Estado debe ratificar las normas que se adopten en las cumbres de ministros o en la reunión de presidentes (Valenzuela, 2012, p.8).

Por lo tanto, en cada uno de los países se han tenido que adoptar de manera individual estrategias contra el crimen y la violencia, las cuales probablemente han tenido su génesis en las reuniones del SICA o han sido orientadas por estrategias globales, pero no forman parte de una estrategia común centroamericana, que es justamente lo que podría esperarse a partir de las directrices planteadas por el protocolo de Tegucigalpa. El problema asociado a esto es que cada país debe lidiar con sus dificultades de corrupción y falta de capacidades del Estado –particularmente en Guatemala y Honduras– para aplicar medidas coercitivas que tiendan a la seguridad, generando en algunos casos serios conflictos con las directrices de derechos humanos y con el ejercicio de las libertades públicas, en una clara erosión del Estado de derecho y la democracia (ibíd., p.10).

#### *2.4.1 Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*

El Tratado Marco de Seguridad Democrática fue suscrito en 1995. Este modelo fue una respuesta a la demanda de soluciones de problemas comunes en la región. Sus objetivos son:

a) el establecimiento de un mecanismo preventivo, de alerta temprana, ante las amenazas a la seguridad en cualquiera de sus categorías y un programa permanente de medidas de fomento de la confianza entre los Estados de la región centroamericana;

b) continuar los esfuerzos para el establecimiento de un balance razonable de fuerzas militares y de seguridad pública de acuerdo con la situación interna y externa de cada

Estado Parte, las condiciones de Centroamérica y lo que decidan las autoridades civiles de los Gobiernos democráticamente electos de las Partes;

c) establecer un Mecanismo Centroamericano de Información y Comunicación de la Seguridad;

d) establecer o fortalecer los mecanismos centroamericanos de solución pacífica de las controversias, de conformidad con lo previsto en el presente Tratado;

e) coordinar regionalmente las formas de cooperación con los esfuerzos de carácter internacional en el mantenimiento y el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales; y,

f) promover la seguridad jurídica de las fronteras de los Estados signatarios del presente Tratado, por medio de las delimitaciones, demarcaciones y solución de diferendos territoriales pendientes, en los casos que corresponda, y garantizar la defensa común del patrimonio territorial, cultural y ecológico de Centroamérica, de acuerdo a los mecanismos del Derecho Internacional.

Se establecieron los principios sobre los cuales debería regirse el modelo. Estos son:

a) el Estado de Derecho, que comprende la supremacía del imperio de la ley, la existencia de la seguridad jurídica y el efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas;

b) el fortalecimiento y perfeccionamiento constante de las instituciones democráticas en cada uno de los Estados, para su consolidación mutua dentro de su propia esfera de acción y responsabilidad, por medio de un proceso continuo y sostenido de consolidación y fortalecimiento del poder civil, la limitación del papel de las fuerzas armadas y de seguridad pública a sus competencias constitucionales y la promoción de una cultura de paz, diálogo, entendimiento y tolerancia basada en los valores democráticos que les son comunes;

c) el principio de la subordinación de las fuerzas armadas, de policía y de seguridad pública, a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas, surgidas de procesos electorales, libres, honestos y pluralistas; y

d) el mantenimiento de un diálogo flexible, activo y la colaboración mutua sobre los aspectos de la seguridad en su sentido integral a fin de garantizar el carácter irreversible de la democracia en la región.

Por otra parte, la corrupción, pública o privada, constituye una amenaza a la democracia y a la seguridad de los habitantes y de los Estados de la región. Al respecto, las Partes se comprometen a realizar todos los esfuerzos para su erradicación en todos los niveles y modalidades.

En este sentido, la reunión de los entes contralores del Estado de cada una de Las Partes, asesorará a la Comisión de Seguridad en el diseño, establecimiento e instrumentación de programas y proyectos regionales de modernización y armonización legislativa, investigación, educación y prevención de la corrupción.

Las Partes realizarán todos los esfuerzos para erradicar la impunidad. La Comisión de Seguridad establecerá contactos con las instituciones y autoridades relacionadas con la materia, a fin de contribuir a la elaboración de los programas conducentes a la armonización y modernización de los sistemas de justicia penal centro.



## **TERCER CAPÍTULO. ANÁLISIS DE LOS OBJETIVOS, VALORES E INTERESES DE LOS PAÍSES FIRMANTES DEL CARSI**

“Ahora que los países de Centroamérica formulan una nueva estrategia regional de seguridad, en Estados Unidos estamos listos para poner de nuestra parte por medio de una nueva alianza que le preste atención a lo que lo requiere: la seguridad de nuestros ciudadanos. Y con socios regionales e internacionales, nos aseguraremos de que nuestro respaldo no solamente esté lleno de buenas intenciones, sino que esté bien coordinado y sea gastado debidamente”.

Presidente Barack Obama, Santiago (Chile), 21 de marzo de 2011

El objetivo de este tercer capítulo es definir los intereses y ganancias reales, individuales y colectivas, de la cooperación militar entre Estados Unidos y los países del Triángulo del Norte. Para poder cumplir con este objetivo, en la primera parte se realiza una descripción de los objetivos, valores y principios que contiene la Iniciativa de Seguridad Regional de América Central. (CARSI por sus siglas en inglés) Además de explicar cuáles son las contribuciones por parte de Estados Unidos a esta Iniciativa.

En el segundo apartado de este capítulo se centra en la política exterior de Estados Unidos. Aquí se define la política exterior estadounidense, concepto, sus principios, intereses, haciéndose hincapié en los mandatos de George Bush (hijo) y Barack Obama. Otro aspecto que se detalla en esta investigación es analizar los intereses y la toma de decisiones de los otros actores como; El Salvador, Guatemala y Honduras. Asimismo esto se llevará a cabo por medio de la implementación del Modelo de actor racional. El objetivo de este apartado es identificar y caracterizar los objetivos e intereses de los diferentes actores en el marco de la cooperación militar.

### **3.1 La Iniciativa Regional de Seguridad para América Central**

La tesis central de este capítulo es que la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI, por sus siglas en inglés) representa la perspectiva estratégica de Estados Unidos frente a la delincuencia organizada en la región. La CARSI es presentada por los gobiernos involucrados como una respuesta de Estados Unidos al SICA, al describirla como un apoyo que complementa la estrategia de seguridad regional. Forma parte de la familia de la Iniciativa Mérida y el Plan Colombia, la diferencia recae en que la ayuda es menor comparada con los planes anteriormente señalados. La CARSI es un mecanismo de cooperación que le permite a los Estados involucrados establecer medidas que permitan garantizar su seguridad nacional e intereses (State Government, 2014, s/p).

La cooperación militar estadounidense con los países centroamericanos persigue satisfacer los intereses de la potencia. La CARSI es un instrumento para lograr esos objetivos. Asimismo, busca garantizar su propia seguridad nacional frente a riesgos y amenazas que acentúan los problemas de inseguridad pública. Asimismo, en última instancia, Estados Unidos pretende conservar su hegemonía, influencia y poder en la región frente a los nuevos competidores externos como Brasil, Venezuela, la Unión Europea y China. Por otra parte, los gobiernos centroamericanos se benefician de la cooperación al fortalecer su capacidad de control militar de sus sociedades, y con ello enfrentar no sólo a los narcotraficantes y al crimen organizado, sino también a los grupos de oposición radicales.

Nuestro argumento es el siguiente. La CARSI es un mecanismo de cooperación militar de alcance regional que comprende un programa detallado e integrado de apoyo y acciones conjuntas para el combate a los problemas de inseguridad en Centroamérica. Es una pieza importante para la cooperación militar entre Estados Unidos y Centroamérica, debido a que este tipo de mecanismos brinda las herramientas necesarias a los países que necesitan apoyo para enfrentar a las organizaciones criminales transnacionales. La CARSI responde a las amenazas latentes, complementa las estrategias y programas emprendidos en la región para el combate de los problemas. Se coordina con las instituciones; financieras

internacionales, el sector privado, la sociedad civil y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA)

Estados Unidos colabora con los países de la región en la mejora de las condiciones de seguridad ciudadana (Boletín del Departamento de Estado de Estados Unidos). William R. Brownfield subsecretario de Estado para el control del narcotráfico internacional del gobierno estadounidense, declaró:

La realidad es que en este momento América central es víctima geográfica, tenemos no solamente el interés nacional sino también la obligación de apoyar los gobierno de América Central, responder a su crisis de violencia (Romano, 2012, p.187)

La CARSI se plantea como una respuesta de Estados Unidos alas iniciativas de seguridad planteadas en el SICA, a pesar de que se laplantea como un apoyo complementario a la Estrategia de Seguridad Regional. De acuerdo con la entrevista realizada en el 2012, William R. Brownfield afirmó: “SICA es el mecanismo que identifica las áreas de acción, y CARSI es el esfuerzo para llenar los vacíos” (Romano, 2012, p.187).De igual manera, la Secretaria General del SICA, considera la CARSI brinda apoyo bilateral, en ámbitos como la capacitación; pero es regional en los esfuerzos de interdicciónde las amenazas.

Los países del SICA buscan la cooperación con Estados Unidos con base en el principio de responsabilidad compartida, a fin de encontrar soluciones a problemas comunes como el narcotráfico. La CARSI es parte de la familia de la Iniciativa Mérida y el Plan Colombia, pero a diferencia de esos planes, la ayuda es mucho menor.

El deterioro de la seguridad pública en Centroamérica pone en riesgo la seguridad nacional y la estabilidad política regional. La delincuencia transnacional continúa ejecutando acciones ilícitas y estableciendo rutas de tráfico. La continua expansión de pandillas nacionales y trasnacionales crean comunidades deinestabilidad. El crimen organizado y los actos de corrupción por parte de los funcionarios del gobierno, son la causa de desconfianza de la sociedad hacia el Estado.

Una serie de agencias estadounidenses se encuentran involucradas en el desarrollo, ejecución e implementación de las actividades de la CARSI, al respecto se pueden identificar a las siguientes;

Departamento de Estado

Departamento de Defensa

Departamento de Tesorería

Departamento de Inmigración y Control de Aduanas

Departamento de Aduanas y Protección Fronteriza

Agencia Federal de Investigaciones (FB)

Agencia Anti-Drogas (DEA), entre otras. (U.S. Government Accountability Office, 2010)

La CARSI es resultado de la cooperación militar entre Estados Unidos y Centroamérica en materia de seguridad. Su conceptualización puede ser rastreada en la gira realizada por el entonces presidente George W. Bush a Centroamérica y México, en marzo de 2007. Las preocupaciones sobre un aumento de los flujos de drogas ilegales y el rápido incremento de la delincuencia y la violencia en la región, según informes de prensa, fueron temas relevantes dentro de las conversaciones entre los homólogos.

En la Cumbre del Plan Puebla Panamá los mandatarios consideraron importante reafirmar su intención de impulsar la integración y combatir los problemas relacionados al crimen organizado, por lo tanto consideraban que en esta lucha, Estados Unidos desempeña un papel importante; por eso, los entonces presidentes de Guatemala, Óscar Berger; Honduras, Manuel Zelaya, y El Salvador, Elías Antonio Saca, llamaron la atención de su colega mexicano el presidente Felipe Calderón Hinojosa sobre la importancia de diseñar una estrategia común para hacer frente al tráfico de drogas y de inmigrantes, al crimen organizado en su conjunto y la violencia que desatan las pandillas llamadas maras en las fronteras. Un campo de batalla en el que consideran indispensable el respaldo estadounidense. (Ávila, 2007, s/p)

Para sacar provecho de la aparición de un diálogo de seguridad coherente entre las siete naciones de América Central y de la voluntad del gobierno mexicano para abordar los

problemas de tráfico de drogas y el crimen organizado, la administración Bush comenzó a desarrollar el marco de una nueva cooperación de seguridad regional.

En octubre de 2007, la administración Bush solicitó al Congreso de su país financiamiento para un paquete de asistencia de seguridad diseñada para apoyar a México y los países de Centroamérica en su lucha contra el crimen organizado, así como para mejorar la comunicación entre los diversos organismos encargados de hacer cumplir la ley, y apoyar las reformas institucionales necesarias para garantizar la aplicación a largo plazo del estado de derecho y la protección de los derechos civiles y humanos. Este paquete de asistencia de seguridad fue originalmente conocido como la Iniciativa Mérida. El apoyo a Centroamérica fue concedido en 2010 y denominado Iniciativa Regional de Seguridad para Centroamérica.

Como ha sido recientemente formulado, la CARSI proporciona equipo militar y espionaje, capacitación y asistencia técnica para fortalecer la capacidad de las instituciones de Centroamérica para combatir las amenazas que generan las organizaciones delincuenciales. Además, la CARSI apoya programas comunitarios diseñados para hacer frente a las condiciones económicas y sociales subyacentes que dejan a las comunidades vulnerables frente a esas amenazas (U.S. Department of Estate, 2014).

Los cinco objetivos de la CARSI son:

1. Crear calles seguras para los ciudadanos de la región;
2. Desbaratar el movimiento de los criminales y el contrabando en y entre los países centroamericanos;
3. Apoyar el desarrollo de gobiernos fuertes, capaces y responsables en América Central;
4. Restablecer la presencia efectiva del Estado, los servicios y la seguridad en las comunidades en peligro; y,
5. Fomentar mayores niveles de coordinación y cooperación entre los países de la región, otros asociados internacionales y donantes para combatir las amenazas a la seguridad regional (U.S. Department of Estate, 2014).

Los gobiernos centroamericanos han demostrado diferentes niveles de voluntad política y disposición de colaborar con otros actores para combatir los problemas

relacionados al Crimen Organizado Transnacional. De ahí que, Estados Unidos sea un importante donante y socio en la región.

A través de la CARSI, Estados Unidos ayuda a los gobiernos de la región en su esfuerzo por recuperar las calles y crear un entorno de seguridad ciudadana, con comunidades más seguras y una cultura de la legalidad. Los programas de la CARSI permiten a los gobiernos centroamericanos debilitar la estructura —y disminuir la influencia y violencia— de los cárteles de la droga, las pandillas, el crimen organizado, los traficantes de armas y otras organizaciones criminales transnacionales. A través de la CARSI, Estados Unidos ha puesto en práctica programas permanentes y de alto impacto en la formación y profesionalización de la policía, así como las actividades contra las pandillas, la dotación de la policía y las fuerzas de seguridad, el intercambio de información dentro de la región para investigar y desbaratar las actividades delictivas, y asistir en la interceptación de narcóticos, armas, grandes cantidades de dinero en efectivo, y contrabando (DEPARTAMENTO DE ESTADO, 2012, s/p).

A partir de 2008, Estados Unidos poya en las siguientes prioridades de seguridad en Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá:

- Ayudar a la policía y fuerzas de seguridad para hacer frente a los narcóticos y al tráfico de armas, las pandillas, el crimen organizado, y las deficiencias de seguridad en las fronteras, así como para perturbar la infraestructura criminal, rutas y redes;
- Desarrollar la capacidad de aplicación de la ley y el sector de la justicia para servir a los ciudadanos y hacer frente a amenazas regionales; y,
- Policía comunitaria, prevención de pandillas, y la programación económica y social para los jóvenes en situación de riesgo y de las comunidades afectadas de manera desproporcionada por el crimen (U.S. Department of Estate, 2013).

A través de la CARSI, Estados Unidos financia una variedad de actividades diseñadas para apoyar los objetivos de seguridad de Estados Unidos y Centroamérica. Las agencias estadounidenses proporcionan equipo, asistencia técnica y capacitación para mejorar la interceptación de narcóticos y dismantelar las redes criminales que operan en la región y sus redes en Estados Unidos. Actividades financiadas por la CARSI también

proporcionan apoyo a las fuerzas policiales y a las instituciones judiciales en Centroamérica; a la identificación de las deficiencias y reforzar la capacidad de ambas instituciones para garantizar la seguridad de los ciudadanos; y apoya los esfuerzos para reducir la demanda de drogas en la región. Además de lo anterior, la CARSI provee y renueva los aviones, barcos y otros vehículos policiales y militares, y proporciona equipos de comunicación de inspección fronteriza, y equipo fuerza de seguridad tales como radios, computadoras, escáneres de carga de rayos X, equipos de identificación de estupefacientes, armas, chalecos antibalas y gafas de visión nocturna. Aunque los tipos de equipos y formación varían de acuerdo a las capacidades y necesidades de cada país centroamericano, en general, la ayuda está diseñada para ampliar el alcance de las fuerzas de seguridad de la región y que los países puedan controlar mejor sus territorios nacionales. Por ejemplo, un programa de apoyo a la aviación ha proporcionado a Guatemala de helicópteros que permiten a las fuerzas de seguridad llegar rápidamente a las áreas del país. Al respecto, cabe agregar que aunque la CARSI inició en 2010, el gobierno de Guatemala es responsable de mantener su propio programa de aviación militar. (Department of State, 2014, s/p).

La ayuda proporcionada a través de la CARSI también incluye unidades especializadas para apoyar la aplicación de la ley para investigar y desintegrar las operaciones de las pandillas transnacionales y las redes de tráfico de armas y personas. Además del apoyo inmediato a los esfuerzos de aplicación de la ley, la CARSI provee fondos para identificar las deficiencias y fortalecer la capacidad a largo plazo dentro de las instituciones policiales, a ministerios públicos y a las instituciones penales del sistema judicial. Por otra parte, la CARSI también incluye Servicios de policía de la comunidad. Estos servicios fueron diseñados por el Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) y Agencia para el Desarrollo Internacional USAID para fomentar la confianza en las fuerzas policiales locales, convirtiéndolas en organizaciones orientadas más a brindar servicios a la comunidad, que a la persecución de organizaciones criminales. Uno de estos programas, el modelo de precinto Villa Nueva en Guatemala, ha sido replicado en otras comunidades centroamericanas con financiamiento la CARSI, debido a su éxito en el establecimiento de confianza de la población y en la reducción sensible de la violencia y el crimen (Olson, 2015, p.48).

Para mejorar la capacidad de investigación de ministerios públicos en los países centroamericanos, la CARSI ha apoyado las evaluaciones de los laboratorios forenses, el establecimiento de centros de escuchas telefónicas, la implementación de electrónica de rastreo comunicación del *The Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives*(ATF) Sistema para rastrear las armas de fuego, y la expansión de América Central de la huella digital de Exchange del FBI (CAFE), que ayuda a los países socios en el desarrollo de las capacidades de la huella digital y biométricos (Phillips, 2015, p.137).

Más allá de brindar apoyo a las fuerzas del orden y los esfuerzos de creación de capacidades institucionales, la CARSI financia una variedad de programas de prevención diseñados para tratar los efectos que la delincuencia y la violencia dejan en las comunidades más vulnerables. La USAID (Eguizábal, 2015, p.88) afirma que los jóvenes centroamericanos a menudo ven pocas alternativas a las pandillas y otras organizaciones criminales como resultado de la exclusión social y económica que se deriva de las familias disfuncionales, los altos niveles de desempleo, un mínimo acceso a los servicios básicos, las instituciones gubernamentales ineficaces y la falta de acceso a oportunidades educativas y económicas. La USAID apoya los programas de prevención para hacer frente a estos problemas mediante la provisión de oportunidades educativas, recreativas y de formación profesional para jóvenes en situación de riesgo.(Eguizábal, 2015, p.89)

Aunque los proyectos varían según el país, casi todos están basados en la comunidad y la municipalidad llevada como resultado de las lecciones aprendidas a través de esfuerzos anteriores en la región. En El Salvador, por ejemplo, del Crimen a Nivel Comunitario de USAID y el Proyecto de Prevención de la Violencia en los municipios, fueron diseñados para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil, líderes de la comunidad, y los jóvenes para hacer frente a los problemas de la delincuencia y la violencia. Los Consejos de prevención en cada municipio analizar los problemas dentro de la comunidad y desarrollar planes de prevención para hacer frente a esos problemas a través de actividades que van desde la formación profesional al emprendimiento social a nivel regional, los fondos para la CARSI han sido utilizado para establecer más de 120 centros de extensión a la comunidad que proporcionan empleo recursos y otras oportunidades para en riesgo (Phillips, 2015, p.153).

### *Acciones emprendidas por Estados Unidos en apoyo a la CARSI*

Las acciones para reducir el consumo de drogas ilícitas en los países centroamericanos están sustentadas en una estrategia basada el enfoque integral y equilibrado para reducir el consumo de drogas y sus consecuencias. En los tres últimos años (años fiscales 2009 a 2011), la Administración Obama destinó más de 10.000 millones de dólares al año a programas de tratamiento y prevención. En el año fiscal 2012 se prometieron más de 10.000 millones de dólares para poner en marcha una amplia variedad de programas de prevención de drogas y rehabilitación, y de extensión a la comunidad. Esfuerzos coordinados de los organismos estadounidenses de aplicación de la ley contra la delincuencia y las pandillas transnacionales (Department of State, 2014).

Esos esfuerzos también contribuyen a la seguridad regional. La estrategia para Combatir la Delincuencia Organizada Transnacional de Estados Unidos proporciona un enfoque y nuevas herramientas para luchar contra la actividad transnacional del crimen y las pandillas. La Agencia de Estados Unidos para el Control de Drogas (DEA), el programa del Grupo de Trabajo del Departamento de Justicia contra la Delincuencia Organizada y las Drogas (OCDETF), y el programa para Zonas de Alta Intensidad de Tráfico de Drogas (HIDTA) combaten el tráfico y la producción de drogas en Estados Unidos. Veintiocho HIDTA en 46 estados de Estados Unidos agrupan a organismos del orden público a nivel federal, local y tribal para coordinar juntos las actividades de aplicación de la ley, mejorar el intercambio de inteligencia y apoyar estrategias coordinadas de aplicación de la ley. Esta estructura de agencias múltiples también se utiliza en zonas metropolitanas importantes para combatir contra las organizaciones delictivas locales y otras organizaciones criminales. Los Departamentos de Hacienda y de Justicia, en colaboración con el sector bancario de Estados Unidos, combaten las transacciones monetarias ilícitas y coordinan un programa de decomiso de activos que les niega a los delincuentes el fruto de sus actividades ilícitas(Méndez,2013, p. 313).

Apoyo directo a los socios mediante un compromiso sostenido con CARSI.Desde el año fiscal 2008 al 2011, el financiamiento para la CARSI alcanzó los 361 millones de

dólares. Durante un período económico difícil, que ha desatado recortes de presupuesto en muchos programas de ayuda exterior de financiamiento regional, el compromiso de Estados Unidos con la CARSI ha permanecido estable. Por ejemplo, para el año fiscal 2012 fue de 105 millones de dólares y la intención es permitir a Estados Unidos apoyar una extensa variedad de programas bilaterales y regionales para reducir los niveles de crimen y violencia, especialmente en la población joven en situación de riesgo y comunidades marginadas, así como fortalecer las capacidades de aplicación de la ley, la agilización de procesos judiciales, y aumentar los programas regionales que unen a los países de la región para combatir las actividades criminales transnacionales(Méndez,2013, p. 313).

La cooperación entre los organismos de aplicación de la ley en Estados Unidos y en los de los países socios. Los organismos de aplicación de la ley de Estados Unidos someten a prueba, entrenan y equipan a unidades especializadas en Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá que se centran en investigaciones multinacionales y pluridisciplinarias para abatir a las organizaciones criminales transnacionales y combatir el tráfico de armas, las pandillas y el contrabando de dinero en efectivo, así como la trata de personas. Inspectores de aduana e inmigración, a menudo con tecnología financiada por Estados Unidos, inspeccionan miles de barcos, vehículos y aviones, así como camiones de carga, tripulaciones y pasajeros que pasan por los puertos de entrada en toda la región para detectar actividades ilícitas. Funcionarios de Aduanas y Protección de Fronteras y de Aplicación de las Leyes de Inmigración y Aduanas de Estados Unidos están colaborando con sus homólogos panameños para establecer el Programa de Seguridad Conjunta en el Aeropuerto Internacional de Tocumen con la finalidad de interceptar el contrabando y pasajeros de alto riesgo. Un programa de la aviación de Estados Unidos en Guatemala, que proporciona movilidad rápida en respuesta a datos de inteligencia, se ha trasladado ahora a organismos del orden público de Guatemala. Por otro lado, millones de dólares en buques de interceptación marítima, vehículos policiales y demás equipo especializado han aumentado aún más las capacidades de las fuerzas de policía nacional, las armadas y los servicios de guardacostas de toda la región (Méndez,2013, p. 314).

*La Operación martillo*

En cuanto a la cooperación militar en el marco de la CARSI, se puede mencionar la Operación Martillo, iniciada en enero de 2012 y realizada por el Grupo de Inteligencia con el apoyo del Comando Sur de Estados Unidos. Esta operación es el mayor esfuerzo militar coordinado multinacional en Centroamérica, en el que participan numerosos organismos militares nacionales, agencias federales de seguridad y las embajadas de Estados Unidos en los países de la región. Estados Unidos ha apoyado este esfuerzo con equipo aéreo y naval de los Departamentos de Defensa y de Seguridad Nacional, y con personal de la DEA y el Departamento de Justicia (Méndez, 2013, p. 314).

La Operación Martillo ha sido posible gracias a las relaciones de larga data construidas sobre la base de intercambios profesionales, maniobras prácticas, numerosas operaciones ya preexistentes y las capacidades de interceptación marítima compradas por Estados Unidos para los países socios. Si bien la Operación Martillo no es un ejercicio de capacitación, la consecuencia de la interoperabilidad exitosa es el aumento de las capacidades de los países socios para luchar contra el narcotráfico (Méndez, 2013, p. 314).

La Operación Martillo que se ejecuta contra el narcotráfico está bajo el Comando Sur, ubicado en Florida. Desde este aparato militar estadounidense se dictan las pautas del plan antidrogas. La estrategia está articulada mediante tres etapas; inician con labor de planificación en el Comando Sur, en Florida, y terminan con la fase operacional en las rutas del narcotráfico (El Herald, 7 de abril de 2014).

En 2012, según Isacson (2013), el Comando Sur aseguraba que la Operación Martillo contribuyó en la confiscación o “interceptación” de 152 toneladas de cocaína. Al respecto cabe señalar que el Departamento de Estado estimaba que en 2011 se habían decomisado en territorio estadounidense 765 toneladas de cocaína, pese a que el Comando Sur proporcionaba una cifra de 1,086 toneladas para ese año. En todo caso, el Comando Sur también afirma haber interceptado 21.5 toneladas de marihuana, así como envíos de dinero en efectivo por valor de US\$ 7.2 millones (Isacson, 2013, p.8).

La operación ha sido muy bien recibida por los funcionarios de los distintos países. Entre las diversas declaraciones podemos encontrar la del ministro de Gobierno

guatemalteco Héctor Mauricio López Bonilla en la capital del país el 12 de julio hacen mención que:

Los primeros 90 días de la iniciativa antidroga multinacional conocida como Operación Martillo fueron un 'éxito total'. Los resultados de la Operación Martillo son evidentes. "A las semanas ya estaba claro que el tráfico de drogas se estaba desviando lejos de las áreas vigiladas. Fuimos capaces de cerrar los puntos de entrada de drogas y seguiremos haciéndolo en otras partes de la región y el país"(Williams, 2012, s/p)

En 2014 se realizó la Conferencia sobre Seguridad Regional de América Central que marcó el inicio de los encuentros anuales de líderes de defensa y seguridad pública regional. Esta conferencia se enfoca en la implantación y seguimiento de las operaciones específicas a escala multinacional. En un discurso ante los asistentes en dicha Conferencia, el general del Cuerpo de la Infantería de Marina y comandante del Comando Sur de Estados Unidos, John Kelly, elogió a los países presentes por su apoyo a la operación, resaltando que:

(La Operación) Martillo ha sido un éxito... por su participación, su liderazgo y por su asociación. No lo habríamos podido lograr sin ustedes. Y en adelante, estaremos confiando unos en otros cada vez más para capitalizar en nuestros puntos fuertes en esta lucha (Ruiz, 2014).

Por su parte, en el mismo encuentro de jefes militares, el general Rudy Ortiz, ministro de la Defensa Nacional de Guatemala, respaldó el apoyo que debe brindarse a este tipo de estrategias. Al respecto, señaló lo siguiente:

(el narcotráfico) el generador de otros males, se ha instalado en el corazón de nuestras sociedades. Alentó a los países a seguir trabajando juntos para contrarrestar la amenaza (...). Debemos apoyar cada iniciativa y operación destinada a dismantelar a las organizaciones criminales y a mejorar el control de nuestra

fronteras, de las aguas territoriales y el espacio aéreo, para evitar que los delincuentes usen nuestros territorios nacionales para sus actividades ilícitas. (Ruiz, 2014, s/p)

Por otra parte hay opiniones críticas que consideran a la Operación Martillo como un mecanismo de intervención de Estados Unidos; forma parte de la estrategia de control la de Centroamérica. Así lo considera, por ejemplo, el analista político Alfredo Gutiérrez, quien opina que Estados Unidos nunca ha sacado sus manos de los asuntos centroamericanos, simplemente cambian las estrategias según sean las circunstancias, pero las manos siempre las ha tenido metidas en Centroamérica (Gutiérrez, 2012).

Continuando con esta idea es de suma importancia prestar atención al caso de Guatemala. En este país, el uso de las fuerzas armadas en las labores de seguridad ciudadana y en operaciones conjuntas con el ejército estadounidense en programas de combate al narcotráfico está prácticamente institucionalizado. En el marco de esta política se suscribió, en julio de 2012, el Acuerdo por Canje de Notas entre los gobiernos para dar vida a la llamada Operación Martillo, el cual tiene como base convenios suscritos desde hace décadas entre ambos países. Entre esos acuerdos podemos señalar los siguientes:

- el Convenio sobre Libre Tránsito de Aeronaves Militares entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Guatemala, firmado en la Ciudad de Guatemala el 20 de diciembre de 1949;
- el Convenio General de Cooperación Técnica entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Guatemala, firmado en la Ciudad de Guatemala el 1 de septiembre de 1954;
- y al Convenio de Asistencia Militar entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Guatemala, firmado en la Ciudad de Guatemala el 18 de junio de 1955” (Hernández, 2013, p.14)

### **3.2 La política racional de Estados Unidos hacia Centroamérica**

Como se explica en el capítulo primero de esta tesis, la política exterior se define como el conjunto de acciones de un Estado con sus relaciones con otras entidades que también actúan en la escena internacional (Lozano, 1987, p. 87). La manera de actuar y el comportamiento de los Estados se basan en su política exterior. Esto quiere decir que la política exterior es el conjunto de prioridades o preceptos establecidos por los líderes nacionales para servir como líneas de conducta a escoger entre diversos recursos de acción, en situaciones específicas y dentro del contexto de su lucha por alcanzar sus metas (Pearson y Rochester, 2003, p.114).

El comportamiento de la política exterior se reduce a tres posibles patrones dictados por Arnold Wolfers:

- a) su propia preservación (mantenimiento del *status quo*),
- b) la propia extensión (revisando el *status quo* a favor propio), y el sacrificio propio (bastante escaso).

Cuando un país como Estados Unidos proporciona ayuda (dígase en cualquier ámbito) extranjera costosa a otro país (como es el caso de la región centroamericana) busca obtener beneficios específicos, sean estos económicos, políticos o militares del país receptor de la cooperación (2003, p.115).

El comportamiento de la política exterior se relaciona con las decisiones que toman los Estados nacionales entre sí y los resultados que ello ofrece. La política exterior tiene un patrón de comportamiento que se puede clasificar conforme a dos criterios; el grado de acción o el grado de activismo internacional (Díaz, 2008, p.98).

La política exterior de Estados Unidos ha sido determinante en la política mundial a partir de que asumió el liderazgo internacional, es por ello que resulta obligado abordarla, sobre todo en algunos momentos trascendentales de la historia de la humanidad, como la segunda guerra mundial, la guerra fría y la serie de conflictos derivado de ésta (López, 2010, pp.74-75). Aunque en la actualidad la política exterior estadounidense ha presentado algunas contrariedades.

La política exterior de un país es resultado de un complejo de fuerzas, algunas constantes como la geografía, la historia, la idiosincrasia de pueblos, además del cambiante panorama internacional. En la política exterior estadounidense intervienen un sin número

de factores internos y externos que son determinantes. La manera en la cual se dirige hacia los demás países está determinada por el escenario internacional y la posición que ocupan los actores.

La cooperación internacional es un ingrediente indispensable, no importa si la estrategia se concentra en librar la guerra contra el terrorismo, sostener la estabilidad regional, expandir el comercio y el desarrollo, mantener vínculos amistosos con las potencias globales, o en hacer frente a retos transnacionales como las armas de destrucción en masa, las enfermedades infecciosas y el crimen internacional (Armitage, 2002, p.11).

La ayuda estadounidense representa un claro ejemplo de la utilización de dichos flujos como mecanismos de promoción de su presencia y seguridad en las regiones y países de interés que el gobierno norteamericano identifique como prioritarias durante una etapa histórica determinada.

La dirección de la ayuda económica y militar de Estados Unidos desde sus inicios y con mayor ímpetu desde el 11 de septiembre de 2001, se encuentra directamente relacionada con sus intereses y objetivos en materia de seguridad, según lo expresado por el departamento de Estado de ese país en 2006.

En la década de los ochenta, Centroamérica estaba sumergida en intensas guerras civiles entre gobiernos militares de derecha y agrupaciones guerrilleras de ideología marxista. Por esta razón, y en la lógica de la contención del comunismo en América Latina, los gobiernos centroamericanos recibieron cantidades importantes de ayuda material y financiera para aniquilar a la guerrilla. Entre 1981 y 1990, los gobiernos de la región recibieron por parte de Estados Unidos más de 8, 500 millones de dólares en ayuda económica y militar. Posteriormente, a principios de la década de los noventa, con la caída del bloque socialista, la administración de George Bush padre calificó al narcotráfico como la nueva amenaza contra la seguridad de Estados Unidos, y comenzó a proporcionar la ayuda a los países latinoamericanos para combatir este problema (Sanahuija, 1997, p.71).

Los ataques del 11 de septiembre de 2001 otorgaron la oportunidad a los neoconservadores de Estados Unidos para implantar su visión de la supremacía estadounidense en la gran estrategia de la lucha contra el terrorismo. Esto quedó en evidencia con la Doctrina Bush, una derivación de la *política Schmittiana* endurecida de amigo-enemigo. Tal interpretación no sólo buscaba la eliminación de redes terroristas sino

de inhibir a los Estados amenazantes, incrementar el número de los Estados aliados, y fortalecer el sistema internacional dominado por Estados Unidos (McDonoygh, 2009, p.6).

En esta coyuntura fueron adoptadas políticas cuyo único fin fue aniquilar al enemigo, estatal o no, generando un mundo americanizado en el que la seguridad de la potencia estuviera por encima de todo (Arquilla, 2009, p.69).

Después del 11 de septiembre de 2001, América Latina dejó de ser una de las prioridades en la agenda de política exterior estadounidense. Es importante recordar que Estados Unidos se definen como “el pueblo elegido por Dios”, aquellos incansables buscadores de la libertad y la independencia de todos. La justificación de su política se consolida en la supremacía, aunada a su promoción de la democracia electoral. Incluso se ha pensado que la estabilidad y el orden mundial depende de ellos (Sharpe, 2006, p.482). Debido a esto, Estados Unidos justifica el apoyo militar que brinda a sus vecinos del sur del continente, especialmente a los países más vulnerables, y cuya situación política ha estado marcada por conflictos internos.

El gobierno federal de Estados Unidos en su conjunto tiene el mandato constitucional para preservar la seguridad territorial, la libertad, la democracia, su forma de vida para el peor de los “escenarios catastróficos”. La seguridad en casa está relacionada con la seguridad en el extranjero en la medida que nuestros socios protejan y defiendan sus territorios, la seguridad de nuestro territorio se incrementa (*National Security Strategy for Homeland Security, 2007, p.3*). El concepto de seguridad y no ha permanecido estable a través del tiempo sino que se va transformando en función de las diferentes percepciones de riesgo o amenazas (Pérez, 2006, p.20).

Al finalizar la administración Bush prevalecía un sentimiento creciente de que Estados Unidos podría estar sin América Latina siempre y cuando no hubiera crisis en la región: la mayoría de las relaciones hemisféricas no encontrarían soluciones inmediatas. La percepción de la seguridad interior se entretejió en el seno de una política de Estado bipartidista que llegó para quedarse al privilegiar la seguridad fronteriza y los dominios del aire, mar, terrestre y el ciberespacio, obligando a considerar la seguridad nacional de sus vecinos regionales (Rodríguez, 2009, p.135). La designación de Barack Obama no planteó cambios en las estrategias de política exterior de las administraciones anteriores.

En cuanto a las relaciones político diplomáticas de Estados Unidos con Centroamérica, se trata de una extensión de la política generada hacia toda América Latina. Al igual que con el resto del continente, la historia de las relaciones entre Centroamérica y Estados Unidos, es una de intervención política, económica e incluso militar.

Los intereses de la actual relación de Estados Unidos con Centroamérica se puede entender desde la lucha contra el tráfico ilegal de drogas y los delitos que de esta actividad se derivan; de la expansión del libre comercio; el mantenimiento de la paz en la región; el control de inmigración indocumentada; y contrarrestar la influencia de otros países en la subregión (Quintanilla, 2012, p.28). Derivado de lo anterior, Estados Unidos ha fortalecido su presencia en la región basado en sus propios criterios económicos y percepciones de la seguridad regional.

El interés nacional de Estados Unidos tiene una estrecha relación con la innovación tecnológica y fortaleza militar, las cuales deben servir como instrumentos disuasorios, especialmente de aquellos que garantizan la paz y la estabilidad internacional. La estrategia de seguridad está fincada en torno a sus competidores estratégicos, y tiene importancia la seguridad de sus fronteras inmediatas (Rodríguez, 2008, p.146).

América Latina en general no se encuentra mencionada en la nueva estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos, pero no por eso ha desaparecido. El interés norteamericano por la región continúa siendo el poder de asegurar una estabilidad “a bajo costo” que impide distraer capacidades y recursos de otras áreas que si son vitales para el interés nacional estadounidense. Además de conservar la influencia en la región, esto como resultado de la preocupación por la creciente presencia de Estados como China, Rusia e Irán, o a nivel interno países como Brasil y Venezuela (Yopo, 2010, p.4).

Otro de los importantes puntos de la política exterior de Estados Unidos hacia Centroamérica recae en la militarización de la política hacia el narcotráfico. Esta política ha sido un intento de reducir o eliminar la oferta de drogas ilegales antes de que ingresen a Estados Unidos para así aumentar el coste de las drogas a los consumidores. En la mayoría de los países latinoamericanos, los procedimientos para combatir el problema depende de las fuerzas armadas y de una policía militarizada que aplica las acciones represivas (Domínguez, 2010, pp.245-248).

La relación con Centroamérica es muy desigual, pues se favorecen los intereses de Estados Unidos. En su relación con Centroamérica, esta potencia, con intereses globales diversos, no toma decisiones que ponga en peligro su seguridad y solo brinda cooperación militar para asegurar su propia seguridad (Person y Rochester, 2003, p. 204).

América Central no aparece en el orden de prioridades de la agenda oficial de política exterior estadounidense. Sin embargo, en los últimos años de la primera gestión de Obama, los funcionarios estadounidenses han renovado el discurso sobre seguridad nacional en virtud de la amenaza del narcotráfico, el narco-terrorismo y el crimen organizado. Todos estos conceptos engloban un nuevo enemigo interno y transnacional de gran ambigüedad, en un escenario de creciente lucha por los derechos económicos y sociales, incluido el acceso a recursos naturales que abundan en dicha región. Esto no es nuevo (Romano, 2012, p. 186).

Los intereses que Estados Unidos puede tener en la región recaen en su seguridad nacional que se ve reflejada en la estabilidad económica, política y militar. En lo que se refiere a lo militar es importante que impida el surgimiento de nuevas amenazas militares que desestabilicen a la región centroamericana y que estas dañen los intereses económicos que posee. Se debe recordar que la piedra angular de la política económica de Estados Unidos respecto a Latinoamérica gira en torno a la consecución de acuerdos bilaterales y regionales de libre comercio y por lo tanto la región centroamericana no se encuentra fuera de esa política (Kern, 2005, p. 4).

Desde otra perspectiva podemos encontrar que la migración Centroamérica hacia Estados Unidos es un problema sumamente importante. Los Estados Unidos es hogar para aproximadamente 2.9 millones de inmigrantes provenientes de los países centroamericanos. La migración de Centroamérica ha crecido rápidamente en las recientes décadas, los inmigrantes salen de sus lugares de origen por los problemas que ahí se presenta.

La CARSI tiene como propósito detener el flujo de narcóticos, armas y dinero en efectivo generado por la venta de drogas. Sin embargo es importante preguntarse ¿de dónde provienen las armas que son utilizadas por los grupos pertenecientes al crimen organizado transnacional?

### **3.3 Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI) en Honduras**

El poder es el instrumento que emplea el Estado para protegerse de amenazas y riesgos tanto internas y externas. Es por esto que Honduras, a lo largo de su historia, ha fortalecido su aparato militar para corregir la inestabilidad política, proteger la estructura económica dominante económica e impedir un estallido social. En los últimos cinco años ha presentado múltiples crisis que han puesto en evidencia los profundos problemas estructurales del país y la debilidad de la institucionalidad estatal. Entre esas crisis se pueden mencionar: la Crisis agraria del Bajo Aguán; la crisis las instituciones policiales y ministeriales encargadas de la seguridad de la ciudadanía, algunas convertidas en parte de la red vinculada al crimen organizado; la crisis del sistema de justicia y de los derechos humanos, expresión de la ineficiencia del Estados en la administración de la justicia y en dar fin a la impunidad (Arias, 2012, p.21).

En la década de 1990 tomó fuerza una nueva oleada de violencia, con nuevas y más peligrosas formas agresión a la sociedad. Linchamientos; actividades delincuenciales de las pandillas; posesión y circulación de armas de fuego entre civiles que en su mayoría son “armas de guerra” y por lo tanto ilegales; y el tráfico y comercio ilegal de armas convencionales. Otro grupo de amenazas se expresan en el tráfico de personas que se alimenta con los flujos migratorios de los países de la región; la corrupción y sus redes dentro de los Estados (Cuadra, 2004, p.3). El principal problema para efectos de esta investigación recae en la inseguridad derivada de las actividades del crimen organizado trasnacional.

Los homicidios con arma de fuego es un problema que ha ido aumentando en Honduras. El efecto de las drogas en la seguridad ciudadana impacta en tres direcciones a Honduras y en general todo Centroamérica, la violencia y el crimen relacionados directamente con el consumo; segundo, aquella asociada al cultivo y a la venta. Finalmente la violencia vinculada a los efectos esperados de las medidas represivas del Estado.

Existen gravísimos índices de criminalidad. El índice de homicidios, aumentó en la última década, fue el más alto al nivel mundial durante el 2013, según datos del PNUD

2014. Cada 73 minutos una persona es asesinada en Honduras. La situación de la seguridad se deteriora: La tasa de homicidios creció de 30, 7 cada 100.000 habitantes en 2004 a 85, 5 en 2012. Esto afecta fuertemente la vida de la ciudadanía y sus posibilidades de vivir en paz. Otro problema importante en Honduras son las pandillas conocidas como los maras, esto afecta fuertemente la seguridad del Estado (Red de Seguridad y Defensa de América Latina, s/a, pp.89-90)

Honduras es principalmente un país de origen y tránsito para hombres, mujeres y niños víctimas de trata con fines de explotación sexual y de trabajo forzoso. Las mujeres y los niños hondureños son víctimas de la trata con fines de explotación sexual en el país y en otros países de la región, en particular México, Estados Unidos, Guatemala y El Salvador (Human RighWatch, 2012). Para contrarrestar estos problemas se han buscado la cooperación especialmente militar, que atiende a la crisis de seguridad en el país Hondureño.

La implantación de la CARSI en Honduras claramente incluye una amplia variedad de actividades centradas en la idea de mejorar la seguridad ciudadana. Esas actividades se enfocan en atender tres problemáticas:

1. Contrarrestar el tráfico de drogas y crimen organizado;
2. Fortalecer las instituciones débiles para combatir, investigar y procesar los delitos;
3. Contrarrestar los males sociales que agravan y sumergen a Honduras en la delincuencia y la violencia.

El tráfico de drogas es el problema detectado por Estados Unidos que requiere una inmediata atención. Una entrevista realizada a un funcionario estadounidense en 2014 señaló que el tráfico de drogas y los homicidios son aquellos asuntos sobre los cuales se debe basar mayoritariamente la cooperación estadounidense en el país. La ubicación geográfica de Honduras en el corazón de la región centroamericana lo sitúa como un lugar propicio para el tráfico de drogas, además, presenta otros factores determinantes como: escasez de recursos, una frontera porosa y una evidente falta de control por parte de las autoridades (Korthuis, 2014).

Hondura es utilizada como un punto de aterrizaje para los envíos de cocaína de América del sur (Silva, 2014, p.14). La violencia proviene de las actividades delictivas, que

a su vez, alimentan la inestabilidad regional y se convierte en un problema para la seguridad nacional e intereses de Estados Unidos. El tráfico de drogas y sus efectos son una característica rectora de la política estadounidense hacia Honduras (Meyer, 2013, p.8).

Las instituciones débiles y la capacidad limitada para hacer frente a la delincuencia se destacan como una segunda área de acción. La causa principal de la debilidad de las instituciones recae en la corrupción. Un artículo de Inter-American Dialogue realizado en 2014 señaló que el problema de la corrupción afecta cada vez más a los funcionarios. Otro punto importante a considerar es la infiltración del crimen organizado en las investigaciones, estas no arrojan información verídica y objetiva, finalmente la eficacia de las acciones son otro punto importante pues fomenta la debilidad de las instituciones.

Las principales causas de la debilidad institucional recaen en la mala información y falta de equipo; bajos niveles de educación entre la policía, la falta de equipos básicos, capacidad de planeación institucional mínima a largo plazo y a la escasez de personal. Por último el *Country Assistance Strategy* y los funcionarios estadounidenses señalan que los problemas básicos que guían la política en Honduras también recaen en la baja confianza en las instituciones de seguridad y la falta de rendición de cuentas (Korthuis, 2014, p. 19).

Por otro lado, el gobierno de Honduras debe hacer frente a los problemas como tráfico de drogas y armas, así como la disminución de las pandillas y la mejora de la policía. En la actualidad este tipo de prioridades se sigue considerando debido a los pocos avances significativos y al incremento de los problemas en el país.

Con el fin de combatir lo antes mencionado Estados Unidos emplean una estrategia que se basa principalmente en dos componentes; intercepción de las drogas y la creación de unidades especializadas en la investigación. Aunque la agregación de información presupuestaria de la CARSI hace que sea difícil determinar las cantidades de financiación específicas para estos problemas. La percepción que hasta ahora se ha generado de la CARSI es que este es la suma de programas bilaterales existentes. La CARSI se centra en gran medida en la intercepción de la droga, combate a las pandillas juveniles, el intercambio de inteligencia antinarcóticos y el fortalecimiento de fuerzas armadas (Silva, 2014, p.14).

Esta realidad latente permite de Honduras que las agencias federales de Estados Unidos, tales como el FBI, la DEA y el Departamento de Seguridad Nacional, se

involucren evaluar a las unidades para la CARSI, supervisarlos trabajos para investigar y enjuiciar los delitos. Estas unidades responden principalmente a los problemas de la violencia y las drogas. Se pretende que dichas agencias apoyen con la reducción de los niveles de acción del crimen organizado en los países centroamericanos. Las unidades de investigación por su parte, reciben material para garantizar su capacidad (U.S. Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2014).

En Honduras un número de diferentes unidades de investigación o grupos de trabajo se encuentran actualmente en funcionamiento bajo la supervisión de los siguientes organismos:

1. FBI
2. Agencia del Control de Drogas.
3. Departamento de Seguridad Nacional/ ICE
4. Aduanas y protección fronteriza
5. Oficina del Departamento de Estado para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley *ViolentCrimesTaskForce*
6. Tesoro de Estados Unidos (Wilson Center, 2014, p.19).

En una entrevista con un oficial de la policía hondureña de 2014, el funcionario señaló que estas unidades responden a diversas actividades delictivas en su país, aunque el énfasis tiende a estar en los delitos de alto impacto o actividad criminal organizado. Aunque el objetivo a largo plazo es un *feeder-systemen* la que las unidades de investigación proporcionen una oportunidad para fortalecer la capacidad institucional. Otro aspecto importante de las actividades de aplicación de la ley en Honduras es el enfoque específico en la intercepción de drogas. Si bien algunas de estas ayudas vienen de otras fuentes como el apoyo a través del Comando Sur de Estados Unidos, unidades de investigación y análisis y equipo son importantes contribuciones de la CARSI (Mathieu, 2012).

Algunas de las iniciativas de la CARSI en Honduras, descritas por el *U.S. Department of State*, son la Unidad Conjunta Marítima de análisis que se benefició de 20 lanchas rápidas y otros equipos, como parte de los esfuerzos de intercepción de narcóticos. También apunta a la formación de 100 agentes de la frontera como parte importante en la mejora de la capacidad para interceptar drogas en Honduras. (Wilson Center, 2014, p.23).

El fomento a la capacidad de las instituciones policiales hondureñas es el segundo gran pilar de la estrategia CARSI en Honduras. Un elemento importante de esta estrategia es el uso de unidades de investigación. En teoría, según lo señalado en oficial de la policía, dichas unidades sirven para profesionalizar un selecto grupo de oficiales hondureños que reciben formación especializada y de ese modo pueden demostrar su capacidad para realizar operaciones con eficacia. Además se pretende que los miembros cuidadosamente seleccionados y entrenados tendrán una influencia positiva en sus instituciones. Sin embargo existen puntos de vista que ponen en tela de juicio la eficacia de estas acciones, ya que no hay evidencia empírica documental que sustente que se consigan cambios significativos a través de estas medidas. De igual manera ni Estados Unidos ni los funcionarios hondureños parecen tener claro lo que esta estrategia de “reforma institucional” podría verdaderamente lograr.

El último pilar de la estrategia CARSI en Honduras consta de una amplia gama de programas de prevención. Dichas supervisiones son realizadas por la USAID. Un documento interno de esta agencia de cooperación internacional proporciona una visión general de los proyectos del CARSI gestionados por ISAID en Honduras. Esos proyectos están clasificados en un sistema de “niveles de prevención”, con lo cual la CARSI puede conceptualizar el trabajo de prevención. El primer nivel llamado “prevención primaria”, son programas universales cuyo fin es localizar a jóvenes y a las familias que se encuentren en zonas de alto riesgo a causa del crimen Organizado. La prevención secundaria identifica y aborda los riesgos asociados con aquellas personas que son más propensas a involucrarse en actividades delictivas. Por último, un tercer nivel trata de abordar cuestiones de justicia de menores y la reincidencia de los delincuentes (Wilson Center, 2014, p.24).

La CARSI en Honduras, como ya se mencionó anteriormente, responde a las necesidades en materia de seguridad ciudadana en este país. Al respecto se puede señalar que en los años fiscales de 2012 y 2013 se aportaron 16,5 millones de dólares por medio de esta cooperación. Dicha aportación es administrada directamente por el ISAID (Wilson Center, 2014, p.24). De esta manera se demuestra que la prevención es un aspecto importante y significativo de la política estadounidense en el país.

Hasta ahora se han descrito los objetivos, metas, programas y aportaciones de la CARSI en Honduras. Ahora nos centraremos centrarnos en las ganancias. Las ganancias

reales para Honduras, según declaraciones de funcionarios hondureños, han sido escasas. Héctor Silva (2014) identifica a la CARSI como un enfoque poco sistemático, menciona que es la elaboración en conjunto de los diversos programas existentes, es una corriente general de financiamiento pero no tiene una estrategia rigurosa para que sea especialmente efectiva (p. 20).

Es importante recordar que la CARSI se desprende de la Iniciativa Mérida y que los fondos que recibe son para ejecutar proyectos sobre la seguridad ciudadana, pero sin una estrategia integral. La falta de una estrategia integral presenta un problema importante para el logro de los objetivos comunes y la ejecución de programas establecidos. Parece haber un abismo entre los aspectos de la aplicación de la ley y el fortalecimiento de las capacidades. Además a pesar de la afirmación de que se celebran reuniones semanales para coordinar esfuerzos entre el ISAID y otros, no está claro como las oficinas coordinan dicha estrategia para ser más eficaz al CARSI (Wilson Center, 2014, p.26).

Estrategia de Estados Unidos en Honduras, más allá de estas dificultades internas, también se enfrenta a retos marcados respecto a la compatibilidad con la estrategia y las prioridades de la seguridad ciudadana del gobierno hondureño. Consenso entre el gobierno de Estados Unidos y el gobierno de Honduras y el acuerdo sobre las prioridades parece divergir en algunas zonas y coinciden en otros (una realidad comprensible), presentando dificultades para ciertos aspectos de la programación estadounidense CARSI.

Más allá de estas dificultades internas, la CARSI también enfrenta retos marcados por la incompatibilidad de la estrategia de seguridad estadounidense y las prioridades de la seguridad del gobierno de Honduras. Por ejemplo, un funcionario estadounidense expresó su preocupación por que el gobierno de Honduras no pone suficiente énfasis en mejorar y reformar su policía, lo que lleva a una falta de claridad sobre los que la financiación estadounidense. Esto sugiere un problema más profundo que la ejecución de la estrategia CARSI, lo que última instancia determina la efectividad de la CARSI en Honduras.

### **3.3 Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI) en Guatemala**

Guatemala es una nación que presenta inestabilidad política, el Estado es débil y la corrupción es un factor importante. Económicamente hablando presenta problemas en desarrollo y crecimiento, en lo social la población se encuentra dividida, la inseguridad es un factor latente y determinante en la vida de la población.

Se asume que la narcoactividad es el motor que impulsa al crimen organizado en Guatemala. “la intensificación de la competencia de Cocaína ha aumentado el nivel de violencia en la región” informó la *International Narcotics Control Board* (INCB) en marzo 2014.

La proliferación de armas de fuego es otro factor de la violencia. Esta situación ha estado presente en la realidad guatemalteca, es consecuencia del conflicto armado suscitado en la segunda mitad del siglo XX, que dejó inundado de armas al país. Según datos de 2007 el país se encuentra con cerca de 148,000 armas de fuego registradas propiedad de civiles y se incrementa constantemente (Orozco, 2014). Sin embargo estos datos según la Dirección General de Control de Armas y Municiones (DIGECAM) muestran que es imposible contar con precisión, ya que sólo el 15% de las armas de fuego se encuentran registradas (Waynes, 2014, p. 94).

En cuanto a las organizaciones criminales, estas son las más sofisticadas y peligrosas de Centroamérica, debido a que están involucrados en las actividades ilegales, altos miembros del ejército, agencias de inteligencia y miembros activos de la policía. Las actividades ilícitas que se presentan con más frecuencia son; el transporte de drogas ilegales, el cultivo de mariguana y amapola, así como el tráfico de personas, secuestro, extorsión, lavado de dinero, contrabando de armas, entre otros (Waynes, 2014, p. 98).

Para combatir estos problemas el Gobierno Guatemalteco ha buscado de la cooperación con Estados Unidos a través de la CARSI. Cada año el Congreso de Estados Unidos destina dinero a la cooperación Estados Unidos-Centroamérica a fin de cumplir con los diferentes programas que ayudan a la creación de calles más seguras, interrumpir el movimiento de los criminales y de contrabando, al fortalecimiento de los gobiernos locales, entre otras acciones (Paz, 2013, p. 59).

La cooperación de Estados Unidos en Guatemala ya ha elaborado sus propios objetivos adaptados a los problemas que requieren de inmediata atención como la lucha al

narcotráfico, siendo este el pilar de los objetivos de la CARSÍ en Guatemala. Entre los objetivos adaptados a las condiciones del país podemos encontrar el fortalecimiento de la democracia y el apoyo a la prevención y recuperación de los conflictos.

Objetivos de la CARSÍ en Guatemala son los siguientes:

- 1) Calles más seguras.
- 2) Interrumpir el movimiento de los delincuentes y el contrabando.
- 3) Fortalecer los gobiernos locales.
- 4) Establecer la presencia del Estado en zonas ásperas o en conflicto.
- 5) Favorecer la cooperación con los vecinos y actores externos.

La CARSÍ aporta fondos para ejecutar programas derivados de esos objetivos. De acuerdo con una declaración de un funcionario del ISAID, realizada en febrero de 2014, “CARSÍ para nosotros, es una partida presupuestaria. Lo vemos como parte de una cartera de fondos que usamos en función de lo que los programas necesitan” (Phillips, 2015).

Los proyectos de la CARSÍ son coordinados por el equipo Omega, el cual es una unidad de punto de control móvil y cuya tarea recae en la intercepción del tráfico de personas, animales y cocaína. En este sentido, la CARSÍ no es simplemente un programa antinarcóticos, pues muchos de los proyectos que financia no están directamente relacionados con el tráfico de drogas. Por ejemplo, la INL ayuda a la academia de policía guatemalteca a actualizar su plan de estudios básicos en victimología; o la USAID está dando becas a los niños en zonas de riesgo (Phillips, 2015).

La cooperación en Guatemala presenta discrepancias para aquellos cuya tarea es destinar los recursos, debido a que no hay una separación entre aquellos provenientes directamente de la CARSÍ y los de USAID. Carmen Rojas de León, presidenta de la organización civil Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES), comentó: “el CARSÍ nunca se centró en los programas integrales sino más bien se le consideró como un apoyo militar represivo que apoya el fortalecimiento de las unidades antinarcóticos” (USAID, 2014).

### **3.5 La Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI) en El Salvador**

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito informó (2013) que en 2011 la tasa anual de homicidios por cada 100,000 habitantes en El Salvador fue 10 veces más alta que el promedio mundial(pp. 45-46). Esta situación se debe a tres factores; la crisis de la seguridad pública es sistémica debido a que el Estado es incapaz de cumplir con sus obligaciones y contribuido a crear un entorno inseguro para la población. El compromiso con el Estado de derecho y con la obligación de proteger a todos los sectores sociales. Y el fortalecimiento de las instituciones responsables de hacer cumplir la ley y de garantizar la seguridad de las personas (Eguizábal, 2014, p. 2).

La violencia y la inseguridad han sido algo constante en la historia de El Salvador. El Salvador, a diferencia de sus vecinos del Triángulo del Norte, carece de espacios bajo control estatal. Prácticamente en todo el territorio de ese país, el tráfico de drogas es la principal actividad y el orden está garantizado por los capos del narcotráfico. El patrón en este país consiste en enclaves locales establecidos a lo largo de las rutas del tráfico, alimentados por dinero proveniente de la droga donde los capos de la mafia tienen conexiones políticas con todos los partidos (Matthew, 2014, p. 245).

La asistencia estadounidense a El Salvador en materia de seguridad ha presentado dos fases. Durante el período 1972-1992, el gobierno estadounidense estuvo fuertemente involucrado. Estados Unidos apoyaba a las fuerzas armadas mientras que trabajaba con las élites políticas para crear los fundamentos del régimen civil que terminó negociando la pacificación. A las fuerzas armadas Washington les proporcionó equipo, entrenamiento, información confidencial y lineamientos estratégicos generales en sus esfuerzos contrainsurgentes. A las élites políticas les proporcionó los conocimientos técnicos sobre cómo funcionan los regímenes democráticos (Matthew, 2014, p. 245).

Estados Unidos tiene dificultades para abordar el origen de la violencia en El Salvador, y sus programas tienden a enfocar aspectos operativos y de corto plazo sin una

adecuada consideración del panorama más amplio, que hoy se caracteriza por corrupción e impunidad generalizadas (Aguzabal, 2014, p. 14).

Hasta el final del conflicto interno, la asistencia policial ha sido un componente secundario de la asistencia de seguridad general que Estados Unidos prestaba a El Salvador, enfocada a la lucha antisubversiva. En 1974, el Congreso prohibió el uso de fondos de ayuda estadounidense para entrenar a policías, construir prisiones o apoyar programas de inteligencia interna.

Tras la visita del presidente Obama a El Salvador en marzo de 2011, un equipo compuesto por especialistas estadounidenses y salvadoreños analizó conjuntamente los factores que limitaban el desarrollo económico del país e identificó la delincuencia y la inseguridad, como factores importantes. En noviembre de 2011, los países firmaron un Plan de País de Acción Conjunta (JCAP) con el fin de luchar contra las barreras antes señaladas. Las iniciativas diseñadas para alcanzar esas metas son financiadas en su mayoría con fondos de la CARSI.

Actualmente la asistencia que recibe El Salvador proviene de diversas fuentes presupuestales, transita por diferentes canales y en diversos “paquetes”. La CARSI es un ejemplo de ello y el más importante para la elaboración de este trabajo. El CARSI es descrito por funcionarios del Departamento de Estado y expertos de USAID como un flujo financiero que ha permitido a las diferentes agencias de Estados Unidos ampliar, potenciar o completar el trabajo que se había realizado anteriormente (Matthew, 2014, p.17).

Muchos de los proyectos y actividades establecidos en la primera Carta de Acuerdo firmada por los gobiernos dentro del marco de la Iniciativa Mérida (precursora del CARSI) han sido extendidos con fondos de CARSI. Entre estos podemos encontrar;

- 1) Las unidades cuyo personal ha sido sometido a escrutinio amplio y las unidades de investigación sensible que trabajan como contraparte de la Agencia Anti-Drogas (DEA)
- 2) Iniciativa Transnacional Anti-Pandillas a la que también apoya la Agencia Federal de Investigaciones (FBI) con agentes desplegados en la región.
- 3) El mejoramiento de recursos y equipos policiales; los ejemplos recaen en equipo de protección individual, comunicaciones básicas, computadoras, etc.
- 4) Manejo de prisiones.

5) Establecimiento de una academia internacional para las fuerzas de orden.

A pesar de lo anterior, las ganancias generadas por la CARSI para El Salvador no han relevantes. Esto se debe a tres fallas, o tensiones funcionales del programa.

La primera es la tención regional-bilateral. La CARSI fue concebida como una iniciativa regional, sin embargo, las negociaciones se realizan de manera bilateral, por lo cual cada país lo implementa de acuerdo con sus necesidades y prioridades. En ocasiones estas necesidades y prioridades nacionales suelen ser divergentes e incluso contradictorias entre sí.

La segunda tensión está en los objetivos del programa. La estrategia tiene dos objetivos de consolidación institucional que en abstracto puede parecer como complementario pero en la fase de implementación se contraponen.

Finalmente, la tercera tensión se refiere a un factor importante que influye en la efectividad de la CARSI. Ese factor es que los proyectos fueron concebidos e implementados por agencias estadounidenses, y tuvieron que ser actualizados o modificados para adecuarse a los objetivos de la CARSI.

## CONCLUSIONES

Los cambios en el orden internacional ocurridos en las últimas décadas han transformado la percepción de la seguridad en el mundo. En el caso de Centroamérica, una región conformada por países vulnerables e inestables políticamente, ha surgido la necesidad de establecer nuevas condiciones de seguridad apoyadas en acuerdos y compromisos intra y extrarregionales. Los principales acuerdos están enfocados en la cooperación militar, pues se le considera la principal estrategia para contrarrestar las amenazas regionales.

Centroamérica es una región que comparte similitudes históricas, culturales, económicas, sociales y políticas. La importancia de la región radica en la cuestión geopolítica y en los diferentes factores que tiene como: la posición geográfica, lo cual es un atractivo para el crimen organizado debido a que encuentra ubicada entre la principal zona productora (Suramérica) y la principal zona consumidora (Norteamérica) de drogas del continente americano; otro factor lo constituyen las actividades de las pandillas juveniles las cuales se vinculan con la extorsión, secuestros, menudeo, etc. Y que en años recientes han provocado controlar espacios territoriales. Hay fuertes indicios a su vinculación instrumental al crimen organizado. De ahí que el tercer factor hace referencia a que en estos países carecen de un fuerte Estado de Derecho. Por si faltara algo, el fácil acceso a armas ligeras contribuye al aumento del problema. Esto es consecuencia de las débiles estructuras institucionales que se ven imposibilitadas a actuar, por lo tanto, las organizaciones buscan aprovecharse de las vulnerabilidades de los Estados.

La cooperación militar es un asunto primordial para los países, especialmente para aquellos que son vulnerables ante las amenazas globales, que presentan serios problemas de inestabilidad económica interna, inseguridad, estructuras políticas débiles, etcétera.

El establecimiento de las relaciones de cooperación entre Estados es difícil debido a la estructura internacional y la lucha por incrementar el poder. La cooperación está diseñada para defender los intereses del donante en el Estado receptor. El donante encuentra en la cooperación un mecanismo de promoción de intereses estratégico en sus

respectivas zonas de interés o influencia. El actor racional siempre tomara decisiones en cuanto al logro de los intereses nacionales. Estados Unidos es el actor donante de la cooperación en Centroamérica debido a su cercanía regional y a que ha estado involucrado en la pacificación de los conflictos por los que han pasado países como Guatemala y Honduras. Es así que la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central, CARSI, surge como la posición de Estados Unidos frente a la delincuencia organizada en el ámbito regional.

La CARSI puede ser interpretada como una respuesta de Estados Unidos al SICA, aunque se la presente como un mecanismo de apoyo que complementa la estrategia de seguridad del organismo de integración regional. Es un mecanismo de cooperación que le permite a los Estados involucrados establecer medidas que permitan garantizar su seguridad nacional e intereses. La CARSI proporciona equipos, capacitación y asistencia técnica para fortalecer la capacidad de las instituciones de Centroamérica para combatir las amenazas delictivas. Además, la CARSI apoya programas comunitarios diseñados para hacer frente a las condiciones económicas y sociales subyacentes que dejan a las comunidades vulnerables a esas amenazas

Los gobiernos centroamericanos han demostrado diferentes niveles de voluntad política y disposición de colaborar con otros actores para combatir los problemas relacionados al crimen organizado transnacional. De ahí que Estados Unidos es un importante donante de cooperación y socio comercial para la región.

En general, los documentos que consultamos para esta investigación encuentran que la CARSI no refleja una estrategia integrada para hacer frente a las amenazas de la seguridad en Centroamérica y, por lo tanto, ha tenido un impacto insignificante sobre los factores que impulsan el aumento de la violencia y la criminalidad en la región.

La CARSI es un flujo de fondos para proyectos existentes y nuevos con una estrategia general sobre la seguridad ciudadana pero no tienen una estrategia integral. La falta de una estrategia integral presenta un problema importante para el logro de los objetivos comunes y la ejecución de programas establecidos, además presenta dificultades internas y retos en cuanto a la compatibilidad de la estrategia con las prioridades de la seguridad ciudadana de cada gobierno.

La cooperación militar con los países centroamericanos es un mecanismo de control mediante el cual Estados Unidos persigue satisfacer sus propios intereses. Asimismo, esta potencia busca garantizar su propia seguridad nacional frente a riesgos y amenazas que se acentúan en Centroamérica como el tráfico de drogas, la migración y terrorismo. En última instancia, Estados Unidos pretende conservar su hegemonía, influencia y poder en la región frente a los nuevos competidores sudamericanos como es el caso de Brasil y Venezuela. Por su parte, con la CARSI, los gobiernos centroamericanos han ganado fuerza material para militarmente a sus sociedades. Los gobiernos de Guatemala, Honduras y El Salvador, enfrentan no sólo a los narcotraficantes y al crimen organizado, sino también a las amenazas representadas por las demandas de la sociedad civil por un cambio profundo en el sistema político de sus países.

## REFERENCIAS

- Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión*. Buenos Aires: GEL.
- Arriagada, I. (2000). Prevenir o reprimir: el falso dilema de la seguridad ciudadana. CEPAL (70),
- Arellanes, P. (2009) *Teorías de Relaciones Internacionales y aplicación práctica*. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Arenal, C. (2007). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. España: Tecnos.
- Avila, A. (11 de abril de 2007) El combate al narcotráfico centra el debate de la cumbre de Plan Puebla Panamá. *El país*. Recuperado de: [http://internacional.elpais.com/internacional/2007/04/11/actualidad/1176242403\\_850215.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2007/04/11/actualidad/1176242403_850215.html)
- Banco Mundial (2011). *Crimen y violencia en Centroamérica. Un obstáculo para el desarrollo*. Washington. Recuperado de [http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL\\_VOLUME\\_I\\_ENGLISH\\_CrimeAndViolence.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_ENGLISH_CrimeAndViolence.pdf) Banco Mundial. Crimen y violencia en Centroamérica
- Banco Mundial (2015) El Salvador: panorama general. Banco Mundial. Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/country/elsalvador/overview>
- Banco Mundial (2015) Guatemala panorama general. Banco Mundial. Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview>
- Benítez, R. (2009). La nueva seguridad regional: Amenazas irregulares, crimen organizado y narcotráfico en México y América Central. FRIDE, pp. 1-10.
- Briscoe, I (2014) *Análisis regional comparado sobre los nexos entre las redes ilícitas y la política en América Latina*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. International IDEA, Strömsborg. pp. 61-78.
- Cámara, R. (1962). Discurso al comienzo de los ejercicios, Universidad de Michigan.
- Coghlin W. J. (Editor) (1963). *Missiles and Rockets. The Weekly of Space Systems Engineering*, 12 (1) (7 de enero).

- Ruiz J. (2014). Conferencias sobre seguridad en América Central revisa la Operación Martillo. En *IIP Digital* (7 de abril). Disponible en <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/article/2014/04/20140407297534.html#axzz3rbvQnyMM>
- Cuadra, E. (2004). *El desafío de la seguridad internacional: una visión desde Centroamérica*. Resumen de presentación en el Encuentro Internacional de Estudios Transnacionales: Europa y Estados Unidos ante las nuevas relaciones internacionales, España.
- Department of State (marzo, 2012) Entrevista al Secretario de Estado adjunto William R. Brownfield de la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley sobre la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central. Recuperado de <https://conx.state.gov/media/citizen-security-and-carsi/>
- Williams, A. (2012). La Operación Martillo es considerada Éxito total en Guatemala y Honduras. En *Diálogo Revista Militar Digital*. Recuperado de: [http://dialogo-americas.com/es/articulos/rmisa/features/regional\\_news/2012/07/23/guatemala-martillo](http://dialogo-americas.com/es/articulos/rmisa/features/regional_news/2012/07/23/guatemala-martillo)
- Domínguez J. (2010) La política exterior del presidente Barack Obama hacia América Latina. *Foro Internacional*, 200 (2).
- Dubley, S. (15 de agosto de 2013) Una guerra con otro nombre, *El Huffington Post*. Recuperado de: [http://www.huffingtonpost.es/robert-muggah/una-guerra-con-otro-nombre\\_b\\_3743614.html](http://www.huffingtonpost.es/robert-muggah/una-guerra-con-otro-nombre_b_3743614.html)
- Eguizábal, C. (2013) The Central America Security Initiative: A Key Piece of U.S. Security Assistance to El Salvador, but the Only One. Crime and Violence in Central America's Northern Triangle. Wilson Center. Woodrow Wilson Center Reports on the Americas, 34.
- El Heraldo (7 de abril de 2014). Tres niveles de la Operación Martillo. Recuperado de: <http://www.elheraldo.hn/alfrente/565297-209/tres-niveles-de-la-operacion-martillo>
- Grupo de Trabajo de Mesoamérica (2014). *America's program*. Recuperado de <http://www.cipamericas.org/archives/11315>
- Guaqueta, A.; Leal, Francisco (2004). *Seguridad Regional andina y escenarios posibles. PolicyPaper* (1). Bogotá: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

- Gutiérrez, P. (1996). *Metodología de las ciencias sociales*. México: Oxford .
- Herdosia, M. (febrero de 2005) Desarrollo e influencia del Modelo de Seguridad Democrática de Centroamérica. Ponencia llevada a cabo en el Foro Regional "Gobernabilidad democrática y seguridad democrática en Centroamérica: estrategias de colaboración Estado-sociedad civil", Managua, Nicaragua. Recuperado de <http://www.resdal.org/experiencias/foro-wsp-herdocia.htm>
- Hernández, I. (2013) Análisis de la seguridad interna y externa en Guatemala su posición con respecto a la seguridad regional, violencia y autoritarismo, una mezcla peligrosa. *FES*. Recuperado de: [http://www.fesamericacentral.org/files/fes-america-central/actividades/costa\\_rica/Actividades\\_cr/130911%20La%20seguridad%20regional/presentaciones/131010%20Guatemala%20Análisis%20de%20la%20seguridad%20interna%20y%20externa%20-%20Anuario%202013.pdf](http://www.fesamericacentral.org/files/fes-america-central/actividades/costa_rica/Actividades_cr/130911%20La%20seguridad%20regional/presentaciones/131010%20Guatemala%20Análisis%20de%20la%20seguridad%20interna%20y%20externa%20-%20Anuario%202013.pdf)
- Hernández, J. H. (s/a). *La política laboral en el sexenio calderonista: una prospectiva en la materia, bajo el modelo de escenarios y los modelos conceptuales de Graham Allison*. Recuperado de <http://www.geocities.ws/atministra/biblio/laboraljehs.pdf>.
- Hernandez Millán, J. (2008). Crimen organizado en América Latina, ponencia presentada en el Seminario Internacional Crimen Organizado en América Latina y el Caribe: Amenazas y Perspectivas. Ciudad de México: Fundación Friedrich Ebert (24 -26 de junio)
- Hoffman, S. (1979) *Teorías contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Horelick, A. (1963) *The Cuban missile crisis: an analysis of soviet calculations and behavior*. UnitedState Air Force Project Rand.
- Isaccson, A. (2013) Hora de escuchar. Tendencias en Asistencia de Seguridad de los EE.UU. hacia América Latina y el Caribe. Latin America Working Group Education Fund. Recuperado de: [http://www.lawg.org/storage/documents/Hora\\_de\\_Escuchar.pdf](http://www.lawg.org/storage/documents/Hora_de_Escuchar.pdf)
- Kahhat, F. (comp.) (2005). *El Poder y las Relaciones Internacionales: Ensayos Escogidos de Kenneth Waltz*. México: CIDE.
- Kahn, H. (1965). *On Escalation*, Nueva York: Praeger.

- Kern, S. (2005) ¿Cuáles son los intereses de Estados Unidos en Latinoamérica? *Real Instituto Elcano*. Recuperado de: [http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/866/866\\_Kern.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/866/866_Kern.pdf)
- Korthuis (2014). *The Central America Regional Security Initiative in Honduras*. Washington: Wilson Center Latin American Program, pp. 1-61.
- Korthuis, A. (2013) CARSI in Honduras: Isolated Successes and Limited Impact. *Crime and Violence in Central America's Northern Triangle*. Wilson Center. Woodrow Wilson Center Reports on the Americas, 34
- La red Centroamericana de centros de pensamiento e incidencia (2011) Guatemala (2) 1.
- López, M. (2010). *Aportaciones teóricas de la escuela estadounidense a las Relaciones Internacionales*. México: UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Humanidades.
- Lozano, P. (1987). *Estructura y dinámica de las relaciones internacionales*. España: Mitre.
- Martí, S. (2000) ¿Democracia en la región? Una década de paradojas. *Revista envío*. Universidad centroamericana. Managua (220). Recuperado <http://www.envio.org.ni/articulo/1019>
- Mathieu, H, (2009) Seguridad Regional en América Latina. *Anuario 2011*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Mathieu, H, (2010) Seguridad Regional en América Latina. *Anuario 2011*. Friedrich Ebert Stiftung. Bogotá.
- Mathieu, H, (2011) Seguridad Regional en América Latina. *Anuario 2011*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Mathieu, H, (2012) *Seguridad Regional en América Latina. Anuario 2011*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Méndez Matos, N. (2013). *Proyecto político la sexta república*. Tomo II. California: Windmills International Editions.
- Meyer P. y Ribaldo, C. (2013). Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issue for Congress. Congressional Research Service (May 7).
- Meyer, P. (2013). Honduras-U.S. Relations. *Congressional Research Service*, (February 5).
- Morgenthau, H. (1952) Otro gran debate: el interés nacional de los Estados Unidos *América Political Science Review*. LXVI (4), pp. 161-198.

- Morgenthau, H. (1997). *Política entre las naciones: La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Moya, S. (2010). *Hacia una respuesta compartida*. Instituto de Estudios estratégicos y Políticas Públicas. Costa Rica.
- Naciones Unidas Oficina contra la Droga y el Delito (2004) *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. Naciones Unidas Oficina contra la Droga y el Delito. Recuperado de: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- Paz, C. (2014). “Informe de tercer año de gestión” *slideshow*, en recuperado de: <http://www.slideshare.net/mpguate/fscal-general-present-informe-de-tercer-ao-de-gestin>
- Pearson, F. y Rochester, J. (2003). *Relaciones Internacionales, situación global en el siglo XXI*. México: MC Graw-Hill.
- Phillips, N. (2015). CARSI in Guatemala: Progress, Failure and Uncertainty. Crime and Violence in Central America’s Northern Triangle, en *Woodrow Wilson Center Reports on the Americas* (34). Washington: Wilson Center-
- Prieto, R. (2011). Acuerdos de cooperación y bases militares en territorio extranjero ¿un acto de agresión? *Anuario mexicano de Derecho Internacional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: México
- Romano, M. (2012). Guatemala, América Central y la asistencia estadounidense: Fracasó la guerra contra el crimen organizado? *Revista Brasileira de Estudos Latinoamericanos*. 2, (2), pp. 180-201.
- Gutiérrez A. (2012). EE.UU. lanza la operación antidrogas Martillo en las costas de Guatemala, en *RT* (31 de agosto). Recuperado de: [https://actualidad.rt.com/actualidad/view/52642-ee-uu-lanza-operacion-antidrogas-martillo-costas-guatemala?fb\\_comment\\_id=435613579824920\\_4760676#ffe37af58](https://actualidad.rt.com/actualidad/view/52642-ee-uu-lanza-operacion-antidrogas-martillo-costas-guatemala?fb_comment_id=435613579824920_4760676#ffe37af58)
- Ruiz, J. (07 de abril de 2014) Conferencia sobre seguridad en América Central revisa la Operación Martillo. *Gru Meditation*. Recuperado de: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/article/2014/04/20140407297534.html>

- Russell, R. (1986). Teorías contemporáneas en Relaciones Internacionales. En: *Temas de Política Exterior latinoamericana. El caso uruguayo*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- S/A. (2014, February 14) Interview with U.S. official, en Korthuis (2014) The Central America Regional Security Initiative in Honduras *Wilson Center Latin American Program*. pp. 1-61.
- S/A. (2014, February –march 14) Interview with U.S. official, en Korthuis (2014) The Central America Regional Security Initiative in Honduras. *Wilson Center Latin American Program*. pp. 1-61.
- Salazar, A. (2002) *Seguridad nacional hoy: el reto de las democracias*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- San Vicente, J. (2013) Honduras: una mirada previa a las elecciones de 24-N. *punto de vista internacional* recuperado de <http://puntodevistainternacional.org/articulos-y-noticias/internacionalismo/219-situacion-politica-en-honduras.html>
- SavetheChildren (2012). *Violencia y trata de personas en Centroamérica: oportunidades de intervención regional*. Managua.
- Schelling, T. (1964). *Estrategia del conflicto*. Madrid: Tecnos.
- Schlesinger, A. (1963). El historiador y la Historia. *Foreign Affairs*. Abril.
- Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana SG-SICA(2011). *Estrategia de Seguridad de Centroamérica*, pp. 1-24.
- Shanker, Thom (2012, mayo 5) “Lessons of Iraq Help U.S. Fight a Drug War in Honduras,” The New York Times. Recuperado de [http://www.nytimes.com/2012/05/06/world/americas/us-turns-its-focus-on-drug-smuggling-in-honduras.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/05/06/world/americas/us-turns-its-focus-on-drug-smuggling-in-honduras.html?pagewanted=all&_r=0)
- Silva, H. (2014) “The United States and Central America’s Northern Tier: The Ongoing Disconnect,” *Inter-American Dialogue Central America Security Working Paper*, March 2014, 14.
- Sodupe, K.(2003). *La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI*. Universidad del País Vasco.

- Soto, L. (21 de agosto de 2012) Operación multinacional en combate a la droga en Centroamérica. Operación Martillo. *Confidencial*. Recuperado de: <http://www.confidencial.com.ni/archivos/articulo/7787/operacion-martillo>
- Terrazas, A (11 de enero de 2011) Inmigrantes centroamericanos en los Estados Unidos. Migration policy institute. Recuperado de: <http://www.migrationpolicy.org/article/inmigrantes-centroamericanos-en-los-estados-unidos>
- World Bank Group (1999). *Poverty Trends And Voices Of The Poor. Poverty Reduction and Economic Management/Human Development/Development Economics*. Washington.
- Department of State-Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (2014) “CARS INL Supported Projects Outline”, en Korthuis, *The Central America Regional Security Initiative in Honduras*. Washington: Wilson Center Latin American Program.
- UNODC (2012) delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe: evaluación de las amenazas. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Viena.
- Vasquez, J. A. (1994).*Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*. México: Limusa.
- Velde, L. (2012). *El nexo entre drogas y violencia en el Triángulo del Norte: el papel del narcotráfico en la violencia delictiva y las respuestas de política pública en Guatemala, El Salvador y Honduras*. Nueva York: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Vías, A. (2011) Análisis regional del contexto económico, social y político centroamericano y su incidencia en los sistemas de justicia penal y juvenil.
- Waltz, K. (2008).*Realism and international politics*.New York: Routledge.
- Wohlstetter, A. (1964). *Análisis y diseño de sistema de conflicto*.RandCorporation.
- Wolfers, A. (1952).National security is an ambiguous simbol. *Political Sciences Quarterly*, 67 (4), pp. 481-502.
- Yolo, B. (2010).La nueva estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos. *Friedrich Ebert Stiftung*, programa de cooperación en seguridad Regional

Zuñiga, L. (2012).Desaffios Institucionales de la colaboración policial-militar: Triángulo del Norte. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*(12). Ecuador: Departamento de Asuntos Públicos.