

El crimen organizado, el estado y la democracia

Los casos de América Central y el Caribe



Seminario en Nueva York

01

Conference Report / Informe de Conferencia
Mayo 2007

Conference Report / Informe de Conferencia



Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Informes de Conferencia

La serie Informes de Conferencia de FRIDE ofrece información concisa sobre los principales debates y conclusiones de los grandes eventos que abordan cuestiones y tendencias de interés central para Europa y el mundo.

El crimen organizado, el estado y la democracia

Los casos de América Central y el Caribe

Autora del Informe: Angélica Durán Martínez

Este informe fue preparado por FRIDE en colaboración con el Departamento de Naciones Unidas sobre Asuntos Políticos (DPA) y con el apoyo del *Conflict Prevention and Peace Forum (CPPF)* como resultado de un seminario de dos días celebrado en Nueva York en enero de 2007, sobre el impacto del crimen organizado en las estructuras del estado y en la gobernanza democrática en América Central y el Caribe.



CONFLICT PREVENTION
AND PEACE FORUM



Comunidad de Madrid

www.madrid.org

01

Conference Report / Informe de Conferencia
Mayo 2007

Conference Report / Informe de Conferencia

Organizado por:

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Patrocinado por:

The Conflict Prevention and Peace Forum (CPPF)

El CPPF fue establecido en octubre de 2000 para fortalecer el conocimiento y la capacidad de análisis del sistema de Naciones Unidas (NU) en las áreas de prevención y gestión de conflictos, pacificación y construcción de la paz. Asimismo, brinda al personal de NU un espacio de contacto con expertos ajenos a la organización que le permite profundizar en el análisis nacional, regional o temático sobre el cual NU centra su trabajo sobre el conflicto. <http://cppf.ssrc.org/>

Foto cedida por *El nuevo diario*, Nicaragua

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE ni de otras organizaciones colaboradoras. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Índice

Introducción	1
1. La centralidad del Estado	2
2. La relevancia de la justicia penal tradicional y la aplicación de la ley	3
3. El crimen organizado como una cuestión de gobernanza	3
Corrupción	4
La distorsión de la competencia política	5
Partidos políticos y financiación de campañas electorales	5
4. El crimen organizado como una cuestión de desarrollo	6
Los costos del crimen	6
Los factores socio-económicos que alimentan el crimen	7
Crimen organizado, pandillas juveniles y deportación	8
5. Posibilidades para la asistencia internacional	9
Investigación	10
Iniciativas de diálogo	10
Nuevas asociaciones	11
El trabajo con partidos políticos. Asistencia electoral	11
Conclusiones	12
Bibliografía seleccionada	12
ANEXO 1. CICIG: Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala	13
ANEXO 2. Algunas estadísticas sobre Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua y Trinidad y Tobago	15
ANEXO 3. Lista de participantes del seminario	17

Introducción

El profundo impacto que el crimen organizado tiene en las estructuras del estado socava su habilidad para proveer servicios, proteger a las personas, mantener la confianza de los ciudadanos en el gobierno y la democracia y aplicar la ley. A su vez, las estructuras de gobierno débiles, la desigualdad y la falta de oportunidades económicas alimentan las actividades criminales. Los actores internacionales y domésticos reconocen cada vez más este círculo vicioso: varios documentos de Naciones Unidas, entre ellos *El informe del panel de alto nivel de Naciones Unidas sobre las amenazas, los desafíos y el cambio 2004* y el *Documento final de la Cumbre Mundial 2005* destacan el impacto del crimen en la paz, la seguridad y el desarrollo, y reconocen la necesidad de trabajar colectivamente contra la amenaza del crimen transnacional. De forma similar, la investigación realizada por varios *think tanks* y ONGs¹ subraya cómo han aumentado la escala y el espectro de actividades del crimen organizado, generando enormes desafíos para la estabilidad del estado y la gobernanza democrática.

Enfrentados con el aumento de la violencia relacionada con el crimen organizado y con el clamor público para una acción inmediata, los gobiernos a menudo responden con fuertes medidas de seguridad mientras que prestan menos atención a algunas de las causas estructurales claves de las actividades ilícitas. Así, es importante para la comunidad internacional entender la compleja relación existente entre el crimen organizado y la gobernanza para sugerir, promover y apoyar estrategias más apropiadas con vistas a atacar y prevenir esta amenaza a la estabilidad de los estados.

En parte de América Central y el Caribe, los niveles de violencia, crimen y corrupción son particularmente alarmantes, ya que su ubicación geográfica facilita el

tránsito de drogas, armas, personas y una amplia gama de recursos naturales. La preocupación es aún mayor en aquellos países de América Central que recién han salido del conflicto y pueden correr el riesgo de volver a caer en él. Existen también preocupaciones acerca de los crecientes vínculos entre las redes de tráfico de drogas en América Central y el Caribe con estructuras similares en África Occidental.

Este documento es un informe sobre las conclusiones de una reunión organizada por FRIDE en Nueva York entre los días 18 y 19 de enero de 2007², con el objetivo de conocer los puntos de vista de los miembros de la comunidad internacional y expertos académicos sobre el alcance hasta el cual las actividades ilícitas están erosionando las instituciones democráticas e impidiendo el desarrollo en América Central y el Caribe.³ También se exploraron los posibles vínculos del crimen organizado y los financiamientos ilegales de partidos políticos y campañas. Finalmente, los participantes intentaron identificar y evaluar las actividades que actualmente realiza la comunidad internacional en la región, y trataron de identificar las áreas prioritarias para llevar a cabo acciones preventivas.

Durante el encuentro quedó claro que las áreas de gobernanza democrática, seguridad y crimen organizado si bien están claramente diferenciadas son amplias y multifacéticas en sí mismas, y aun más complejas cuando se debaten como cuestiones interrelacionadas. Todas ofrecen enormes campos para la investigación y la acción política y requieren análisis detallados. Sin embargo, hubo consenso acerca de que si los gobiernos nacionales y la comunidad internacional quieren tener éxito en el diseño de estrategias para enfrentar el crimen organizado, éstas deben reconocer la interrelación entre desarrollo, gobernanza democrática y seguridad.

² Con vistas a promover el libre intercambio de ideas, la reunión fue celebrada bajo las reglas de Chatham House, a través de las cuales el contenido de los debates puede ser revelado pero no la identidad y afiliación de los ponentes. Este informe reúne los argumentos y análisis más importantes del encuentro. El acuerdo no fue unánime sobre todos los temas tratados.

³ Mientras que algunas especificidades geográficas, la dinámica del tráfico ilegal y las tendencias de gobernanza hacen que los países de América Central y el Caribe resulten comparables, está claro que existen muchos factores de diferenciación entre las subregiones y los distintos países. Cuando se debatieron cuestiones específicas, el enfoque estuvo centrado en los actuales desafíos que enfrentan Guatemala, Honduras, Nicaragua, Jamaica y Trinidad y Tobago.

¹ Sólo por nombrar algunos, la Oficina de Washington para América Latina (WOLA), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Consejo para las Relaciones Internacionales de EE UU y la revista *Envío* de la Universidad Centroamericana han publicado informes y artículos sobre cuestiones de gobernanza y crimen.

En las siguientes páginas se destacan los principales debates y recomendaciones que surgieron durante la sesión organizada en cinco áreas principales de discusión:

1. La centralidad del estado
2. La relevancia de la justicia penal tradicional y el cumplimiento de la ley
3. El crimen organizado como una cuestión de gobernanza
4. El crimen organizado como una cuestión de desarrollo
5. Las posibilidades para la asistencia internacional (investigación, diálogo, nuevas asociaciones, asistencia electoral, y trabajo con partidos políticos)

1. La centralidad del Estado

Los participantes enfatizaron que el estado que controla el monopolio del uso de la fuerza mientras respeta los derechos individuales y colectivos está mejor capacitado para desalentar y prevenir el crimen organizado. Un estado así puede controlar su territorio, garantizar la seguridad de sus ciudadanos, mantener el orden interno y prestar servicios públicos a la población. Por consiguiente, cualquier estrategia para enfrentar el crimen requiere de un debate acerca de las raíces de la crisis del estado y sobre cómo construir las capacidades del estado.

La presencia constante del crimen organizado en América Central y el Caribe es una manifestación de la decreciente capacidad del estado para mantener el monopolio de la fuerza y aplicar democráticamente el Estado de derecho. Como es sabido, el crimen organizado genera nuevas formas de violencia, amenaza la soberanía territorial, debilita las instituciones, afecta el mantenimiento de los valores públicos a través de la ley, y desacredita al estado ante la comunidad internacional. La globalización ha socavado aún más la capacidad del estado para controlar las actividades ilícitas,

dando origen a múltiples actores no estatales que operan a través de las fronteras nacionales, y creando nuevos mecanismos para las transacciones financieras rápidas y sin controles, que resultan claves para lavar los procedimientos del crimen organizado y desarrollar las actividades de tráfico ilegal.

La paradoja, sin embargo, es que más que en destruir el estado, las organizaciones criminales y las élites corruptas están interesadas en mantener un estado débil con vistas a poder cubrir sus actividades ilegales y negociar su posición en el sistema internacional. Por consiguiente, los vínculos entre las economías ilegales, la corrupción y la debilidad del estado se ha convertido en un círculo vicioso, en el cual un estado frágil se convierte en aún más vulnerable debido a las relaciones entre las autoridades políticas y el crimen organizado. Al mismo tiempo, un estado débil es la base perfecta para el continuo crecimiento de las actividades criminales. En Guatemala, Honduras, Nicaragua, Trinidad y Tobago y Jamaica, el bajo o decrecimiento constante de los niveles de estabilidad política y del Estado de derecho son testimonio de los problemas existentes.

Es decir, entender las vulnerabilidades del estado y saber cómo recuperar el control sobre áreas amenazadas por actores criminales son los mayores desafíos para los gobiernos, los ciudadanos, las organizaciones internacionales y los donantes. El desafío es mayor en estados post conflicto, como por ejemplo Nicaragua y Guatemala, y en estados post autoritarios como Honduras. Como señalaron varios participantes, en estos países hubo gobiernos represivos que previamente ejercieron un efectivo monopolio de la fuerza y ofrecieron seguridad a una minoría en nombre de la lucha contra grupos insurgentes o de la “seguridad nacional”. Paradójicamente, como estos países avanzaron hacia la democratización y desmilitarización, el monopolio de la fuerza fue fragmentado y atravesado por poderes criminales, algunos de los cuales estaban relacionados a los antiguos aparatos represivos. Como los gobiernos no han sido capaces de garantizar la aplicación efectiva de la ley o la seguridad ciudadana, han aumentado la violencia y la impunidad. Así, el desafío en estos países es recuperar el monopolio de la fuerza sin perder los logros de un estado democrático no militarizado.

2. La relevancia de la justicia penal tradicional y la aplicación de la ley

Los participantes coincidieron en que el reconocimiento del crimen organizado como una cuestión de gobernanza y desarrollo no supone la subestimación de las estrategias tradicionales para la reducción del crimen y la aplicación de la ley. Antes bien, enfatiza la necesidad de una estrategia múltiple con especial acento en la prevención de largo plazo más que en la reducción inmediata. También destaca la necesidad de redefinir las estrategias actuales enfocadas solamente en el servicio policial y la militarización. Entonces, requiere que la aplicación de la ley esté a cargo de agentes que tengan conocimiento de primera mano de las preocupaciones de seguridad/criminales de un país dado para entender las implicaciones de gobernanza y desarrollo del crimen

La experiencia en América Central muestra que la sola militarización no reduce ni previene el crimen, y el éxito de la aplicación de la ley depende de la calidad y la rendición de cuentas de los involucrados. En este respecto parece haber un agudo contraste entre el bajo nivel de rendición de cuentas de los militares de América Central, y los altos estándares del Caribe. En todo caso, dada la historia reciente del militarismo en América Central, resulta crucial no desdibujar las líneas existentes entre los mandatos de defensa nacional y seguridad pública. Así, resulta importante apoyar y fortalecer las fuerzas civiles de policía, y minimizar el uso de los militares y sus estrategias en las tácticas de reducción del crimen.

Para promover el uso de un enfoque múltiple con vistas a la prevención del crimen, la comunidad internacional necesita comprometer socios nacionales que le ayuden en la aplicación de procedimientos legales tradicionales,

que aboguen por una reforma de la justicia penal, que contribuyan al fortalecimiento de las instituciones que aplican la ley a través de asistencia técnica (*inter alia* formación en el área forense de las fuerzas policiales nacionales), que apoyen actividades de inteligencia en lavado de dinero, y que compartan aprendizajes surgidos de enfoques innovadores (tales como el exitoso uso de las fuerzas policiales comunitarias en Nicaragua o las estaciones de policía móviles en Lima, Perú). Durante el encuentro se hicieron varias recomendaciones específicas. Sin embargo, se sostuvo con énfasis que el apoyo de la comunidad internacional a la justicia penal y la aplicación de la ley deben ser paralelos a la promoción de la auditoría social. La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala⁴ (CICIG), recientemente creada por las Naciones Unidas para Guatemala, fue descrita como un ejemplo de mecanismo innovador que podría enfrentar a las redes criminales y contrarrestar su impacto en la gobernanza democrática.

3. El crimen organizado como una cuestión de gobernanza

El crimen organizado socava la gobernanza democrática a través la exacerbación de la corrupción, la erosión del Estado de derecho, creando una dinámica de exclusión social y limitando la participación política. Así, se reducen las oportunidades de canalizar el conflicto de una forma positiva, y aumenta el riesgo de que las naciones centroamericanas recaigan en el conflicto armado y las democracias del Caribe se desestabilicen.

Los participantes concordaron en que el debate sobre el crimen organizado, las estructuras del estado y la gobernanza democrática es últimamente un debate acerca de la ubicación y distribución del poder en el estado y al inte-

⁴ Ver anexo 1

rior de las coaliciones triunfantes que forman los gobiernos. Así, en los casos más preocupantes, los elementos criminales no están en los márgenes de la sociedad sino que permean las instituciones centrales del estado.

Se identificaron dos grandes canales a través de los cuales el poder y el dinero del crimen organizado podría penetrar las instituciones del estado: la corrupción de los funcionarios públicos elegidos y no elegidos y, en segundo término, la distorsión de la competencia política.

La debilidad de los partidos políticos facilita la corrupción y la distorsión mientras que erosiona las bases de la rendición de cuentas y la confianza de los ciudadanos en las instituciones representativas. Según el Latinobarómetro 2006, los partidos políticos son las instituciones que gozan de la menor confianza en América Latina.

La debilidad y fragmentación de los partidos, como por ejemplo los de Guatemala, hacen que resulte difícil el control de las actividades de los políticos individualmente. En países como Nicaragua y Honduras, donde la estructura de partidos bipartidista es más estable, las redes inalterables de patronazgo se traducen en judicaturas altamente politizadas e instituciones estatales proclives a la corrupción. En el Caribe, donde las estructuras bipartidistas han sido la base de democracias estables, parece que los partidos son crecientemente incapaces de responder a las demandas sociales. En todo los casos, el elitismo y el derecho patrimonial crean incentivos para que los políticos entren en contacto con grupos criminales, sea porque las redes tradicionales de corrupción permanecen incólumes o porque los recién llegados necesitan recurrir al poder y al dinero de los criminales para poder competir.

Corrupción

La corrupción resulta esencial para la supervivencia de las organizaciones criminales. Facilita el movimiento de personas y bienes, influye sobre las reglas del juego a favor de los criminales, asegura las operaciones financieras necesarias para lavar procedimientos ilegales,

y garantiza la impunidad. A pesar de las reformas de la policía y de los sistemas judiciales en América Central, la corrupción continúa alimentando la impunidad. Por ejemplo, se ha estimado recientemente que cerca del 98 por ciento de los casos de asesinato en Guatemala en 2006 no han sido resueltos, y que Honduras posee una de las mayores proporciones de prisioneros en espera de juicio. En ambos países, la absolución o fuga de criminales famosos y la falta de investigación de muertes extrajudiciales de testigos o sospechosos en casos del crimen organizados son desafortunadamente muy comunes.

La corrupción se da a varios niveles: el soborno ocasional y el enraizado en los funcionarios públicos de bajo rango, especialmente en la policía; corrupción en el sistema judicial; corrupción sistemática que atraviesa numerosas instituciones del estado en forma sostenida e implica a altos funcionarios; y la financiación de partidos políticos y campañas electorales. Un caso de corrupción sistemática es el de Honduras durante la pasada década, donde funcionarios de nivel medio y alto del área de inmigración formaron parte de una red implicada en el tráfico de drogas y contrabando humano, otorgando pasaportes a aquellos involucrados en el tráfico, y que tenían vínculos con actividades corruptas en varias instituciones. En Guatemala y Nicaragua, los recientes escándalos de corrupción han alcanzado a funcionarios públicos de los más altos niveles, como por ejemplo antiguos presidentes, ministros de gobierno y parlamentarios.

Dada la extensión e impacto de la corrupción sistemática, los participantes de la reunión debatieron acerca de si ésta podía ser considerada una forma de crimen organizado, ya que comparte muchas de las características atribuidas a las organizaciones criminales, definidas por la Convención contra el Crimen Transnacional de Naciones Unidas como “un grupo estructurado de tres o más personas, existiendo por un período de tiempo y actuando concertadamente con el objetivo de cometer uno o más crímenes u ofensas de seriedad (...), con vistas a obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o material de otro tipo”. Mientras que la corrupción sistemática puede

no necesariamente implicar coerción y violencia –elementos comunes a varias definiciones de crimen organizado– es fácilmente permeable a todos los niveles y tiene un enorme potencial para ligarse a actividades ilegales más tradicionales, como el lavado de dinero. Si bien se reconocieron los fuertes vínculos entre corrupción sistemática y crimen, se recomendó que fueran analizados como fenómenos distintos aunque estuvieran interrelacionados.

La distorsión de la competencia política

La influencia del crimen organizado en la competencia política a los niveles local y nacional es una realidad inalterable en algunos países, y un riesgo latente en otros. A nivel local, especialmente en áreas donde la presencia del estado es débil, las organizaciones criminales pueden conectarse fácilmente con la población y con los partidos políticos a través de la presión directa o construyendo bases sociales.

El crimen distorsiona la competencia política cuando las redes de violencia y apoyo armado se utilizan para afectar las afiliaciones políticas, como en las comunidades “garrison” de Jamaica, donde los “Dons” o líderes pandilleros tienen estrechas relaciones con los partidos políticos. En algunas comunidades criminales desafían o reemplazan al estado, mientras que brindan servicios o beneficios de bienestar para asegurar el control sobre las áreas anómicas. Así, se convierten en importantes elementos de fractura del poder no sólo a través del uso de amenazas directas sino por medio de la construcción de bases sociales. Este fenómeno no es tan generalizado en América Central como lo es en Jamaica, aunque va en aumento. A lo largo de algunas zonas costeras de Honduras, Nicaragua, y Guatemala, el poder que los criminales construyen a través de la provisión de bienestar les permite controlar el poder político, por ejemplo a través de la compra del voto.

Partidos políticos y financiación de campañas electorales

Existen pocos informes concluyentes acerca de los vínculos entre el crimen y la financiación de campañas electorales. No obstante, hay cada vez más argumentaciones y serias preocupaciones frente al hecho de que el dinero proveniente de las drogas y el crimen pueda estar financiando actividades políticas, especialmente en elecciones locales en áreas como por ejemplo la Costa de los Mosquitos en América Central. En el Caribe, este mismo fenómeno se percibe como una creciente amenaza para la democracia (Munroe 2004).

Aun cuando no esté probado, los escándalos de corrupción y financiación ilegal socavan la credibilidad y legitimidad de los sistemas políticos. La financiación ilícita de partidos puede beneficiar directamente a los políticos que pudieran estar enfrentando enormes costes de campaña⁵ o aumentar la competencia electoral. Ello puede comenzar a través de una única contribución a la campaña, pero sus efectos se extienden a lo largo del tiempo. En muchos casos, como algunos ocurridos recientemente en Guatemala y Nicaragua, ciertas instancias de estas financiaciones indican la existencia de relaciones directas con el crimen y/o con complejas redes que sistemáticamente malversan fondos públicos.

La financiación ilícita es resultado de problemas estructurales (en partidos políticos e instituciones de aplicación de la ley) y de reglamentaciones legales débiles. En años recientes, las regulaciones para la financiación de partidos y campañas han sido estudiadas por instituciones como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Instituto Internacional para la democracia y la Asistencia Electoral (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA*), la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (*International Foundation for Election*

⁵ En el Caribe los costos de campaña pueden ser extremadamente altos en relación a las cifras de población. En Antigua y Barbuda, el gasto per capita de las campañas es siete veces mayor que en Estados Unidos (OEA-IDEA, 2005).

Systems, IFES) y la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (*United States Agency for International Development, USAID*). Existe cierto acuerdo entre estas tres instituciones acerca de que las reglas generales de financiación de partidos pueden ser un medio tanto para brindar iguales oportunidades para los partidos de un sistema político como para promover la independencia del gobierno de las élites poderosas o de los intereses ilegales. Según un estudio liderado por la OEA en colaboración con el IDEA, los marcos para la financiación de partidos en América Latina y el Caribe están generalmente incompletos y/o no son aplicados. Más aún, esta región es una de las menos transparentes del mundo cuando se trata de regulaciones para la financiación de partidos.

La regulación de la financiación de partidos en América Central es hasta cierto punto más comprensiva que en el Caribe donde, siguiendo la tradición del Commonwealth, los partidos no son considerados entidades legales, y por consiguiente, no han sido percibidos como merecedores de regulación hasta hace muy poco tiempo. Existe todavía una gran resistencia pública a propuestas tales como la introducción de la financiación mixta y los límites a las contribuciones (ORA-IDEA 2005). Aun entre expertos existe un debate considerable acerca de lo que constituye un buen marco para la financiación de partidos en la región, ya que cada país requiere un modelo adaptado a sus propias condiciones y problemas. Sin embargo, de acuerdo a las conclusiones del estudio de OEA-IDEA de 2005, ciertas bases prácticas tales como la revelación de los gastos y contribuciones, la aplicación de las regulaciones, el uso limpio de los medios de comunicación, la transparencia, y algunos elementos de financiación pública son cruciales y deben ser defendidos.

4. El crimen organizado como una cuestión de desarrollo

Aun cuando el enfoque inicial del seminario se centró en cómo el crimen organizado afectaba a la gobernanza, el impacto del crimen en el desarrollo se tornó evidente y crucial. Esto se discutió desde dos ángulos: primero, los costos económicos del crimen organizado, y segundo, los factores socio-económicos que alimentan el crimen. El segundo ángulo dio lugar a un debate sobre las conexiones entre crimen, pandillas juveniles y deportados.

Los costos del crimen

El Banco Interamericano de Desarrollo ha estimado que los costos del crimen en América Latina y el Caribe alcanzan entre el 5 y el 10 por ciento del PIB. En Guatemala este coste alcanza el 7,3 por ciento del PIB (PNUD 2006), mientras que en El Salvador llega al 11,5 por ciento (PNUD 2005). Estos costos son tanto directos (personal policial, armas, vigilancia, justicia penal) como indirectos (desvío de inversiones por razones de inseguridad, costos medioambientales debido a la producción de droga y tráfico de recursos naturales, asistencia sanitaria para las víctimas de la violencia, entre otros).

Un aspecto sorprendente de la realidad que fue subrayado por varios participantes fue la gran proporción que la economía informal representaba en varios países de la región – hasta el punto de que no serían económicamente viables sin ella. No obstante, se hizo hincapié en la necesaria distinción entre informalidad e ilegalidad: entre el 45 y el 50 por ciento de la economía en América Latina es informal, pero el 95 por ciento de ella corresponde a actividades de subsistencia. La informalidad podría tener algunas conexiones con la economía ilegal que sostiene a las organizaciones criminales, pero tiene sus raíces principalmente en la pobreza y la inequidad.

Los factores socio-económicos que alimentan el crimen

Los participantes mencionaron que en los países de América Central y el Caribe los factores socio-económicos ofrecen un terreno fértil para la criminalidad. Guatemala, Honduras y Nicaragua se colocan en rangos muy bajos en los Índices de Desarrollo Humano y en aquellos de distribución desigual del ingreso. En Jamaica y Trinidad y Tobago estos índices no son muy altos, pero han mostrado tendencias hacia el empeoramiento en años recientes. La pobreza y la desigualdad crean incentivos para que la gente busque en actividades ilegales el progreso social que no puede alcanzar a través de actividades legales. También abren el espacio para que los criminales creen reductos de poder y relaciones de patronazgo con comunidades al tiempo que proveen de servicios básicos que el gobierno no puede ofrecer.

Se enfatizó que la pobreza y la desigualdad podrían ser condiciones necesarias pero no suficientes para la emergencia del crimen y la violencia. Nicaragua y los países del Caribe ilustran este punto. Por un lado, Nicaragua es el país más pobre de América Central, y aún así tiene bajos índices de asesinatos. Por el otro, Jamaica, con su clima macroeconómico y de inversión estable y un índice de pobreza de 14,8 por ciento, de acuerdo con el Ministerio Público, tiene un Índice de Desarrollo Humano que empeora de forma creciente y extremadamente altas tasas de asesinatos. En el caso de Trinidad y Tobago, tanto los niveles de crecimiento económico (6 por ciento en 2005) como de desarrollo humano son más altos que en muchos de los países de ambas subregiones, pero los índices de asesinato y secuestro continúan aumentando. Así, el desarrollo humano puede decrecer aun en presencia de crecimiento macroeconómico, especialmente si se tiene en cuenta la vulnerabilidad de los pequeños estados insulares.

Para explicar los casos anteriores, se debatieron tres ideas. Primero, la relación entre gobernanza y desarrollo: por ejemplo, cómo los niveles de gobernanza (tal como lo miden los indicadores de gobernanza del Banco Mundial) impiden la provisión de servicios de buena calidad y desarrollo en general. En este sentido,

la explicación para el aumento de la criminalidad podría encontrarse en las pobres prácticas de gobernanza, que al mismo tiempo afectan el ambiente económico y promueven la emergencia de poderes paralelos tales como esas organizaciones criminales. Así, las mejoras en la gobernanza serían un prerrequisito para el desarrollo y una mayor igualdad. Se introdujo el concepto recientemente creado por el Banco Mundial del dividendo del trescientos por ciento. Esto es, que un país que incrementa un punto en la calidad de su gobernanza obtiene tres veces más ingreso per cápita en el largo plazo. Aunque esta idea fue bienvenida por los participantes, se hizo igualmente hincapié en que la relación entre gobernanza, desarrollo y seguridad es una única ecuación con múltiples causalidades.

En segundo término, los procesos de degradación social y la falta de políticas urbanas, sumados a la pobreza y la desigualdad, son factores catalizadores que impulsan el aumento de la criminalidad. Este parece ser el caso de las dos instancias del Caribe mencionadas más arriba, donde a pesar del crecimiento económico las condiciones de vida se están deteriorando y la desigualdad va en aumento. Varios participantes señalaron que el aumento de la emigración de ciudadanos cualificados es a la vez un síntoma y una causa de estas complejas transformaciones sociales que cataliza el crimen. La emigración cualificada ha socavado la base social necesaria para combatir el crimen llevándose el capital humano fundamental para el desarrollo. Ello es especialmente evidente en varios países del Caribe, donde el 70 por ciento del total de la mano de obra cualificada ha emigrado. Guatemala y El Salvador también muestran una de las más altas tasas de emigración cualificada del mundo.

Tercero, aun cuando las condiciones macroeconómicas y de condiciones de vida sean buenas, los sectores jóvenes de la población pueden llevar el peso de la desigualdad, la pobreza y el desempleo. De hecho, el grupo de población que comete la mayoría de los crímenes está formado por jóvenes de entre 15 y 24 años, urbanos y desempleados Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Crimen (*UN Office for Drugs and Crime*, UNODC 2006). Por consiguiente, se sugirió que resul-

ta crucial promover programas de juventud y empleo, capacitación empresarial local, la alianza con el sector productivo (tales como cámaras de comercio locales), la definición de esquemas de prevención y rehabilitación de largo plazo, y el progreso de áreas urbanas y estructuras físicas para conectar vecindarios populares con los centros de las ciudades.

Crimen organizado, pandillas juveniles y deportación

Con frecuencia los gobiernos de América Central se refieren a la conexión entre crimen y juventud, y a los vínculos atribuidos a las pandillas juveniles, o *maras*, y el crimen organizado. Adicionalmente, los gobiernos centroamericanos y caribeños argumentan que las políticas de deportación de Estados Unidos están aumentando tanto los índices de delincuencia juvenil local como la sofisticación de la criminalidad. Sin embargo, durante el encuentro se enfatizó de forma constante la necesidad de una gran cantidad de investigación para alcanzar mejores niveles de comprensión de esta interrelación.

En países tales como El Salvador, Guatemala y Honduras la relación entre pandillas y crimen organizado ha sido utilizada para legitimar la introducción de la última generación de políticas de *mano dura* para contrarrestar la violencia de finales de los años 90 y principios del 2000. La primera de estas políticas fue la Operación Libertad llevada a cabo en Honduras que autorizó el encarcelamiento de hasta 12 años basado sólo en la sospecha de pertenencia a pandillas; creó las patrullas conjuntas de militares y policías anti-pandillas; relajó los estándares para la evidencia; e incrementó las sentencias para la pertenencia a pandillas (Oficina de Washington para América Latina - *Washington Office on Latin America*, WOLA 2006). La Mano Dura de El Salvador y el Plan Escoba de Guatemala siguieron el modelo hondureño. Estas políticas llevaron a una reducción de corto plazo de los asesinatos y al arresto de prominentes líderes pandilleros, así como también a la elaboración de perfiles sociales asociados, detenciones indiscriminadas, y vio-

laciones de los procesos debidos, con arrestos realizados sobre la única base de códigos de vestimenta o tatuajes. Al final, los miembros de pandillas respondieron con mayor violencia y las políticas de mano dura generaron problemas sociales adicionales, como por ejemplo la superpoblación de las cárceles en Honduras.

El problema, de acuerdo con estudios recientes sobre crimen y desarrollo en América Central y el Caribe realizados por la UNODC 2007, es que existe escasa evidencia para sostener suposiciones comunes sobre que las pandillas juveniles y los deportados están directamente ligados a las actividades del crimen organizado, tales como el tráfico de drogas. Los estudios argumentan que las relaciones entre pandillas, refugiados y crimen organizado no son nada claras, y no deberían convertirse en la base sobre la cual se definan opciones de política. Esta reclamación puede no ser del gusto de los gobiernos, ya que pretende un análisis más profundo de las raíces socio-económicas y culturales del fenómeno de las pandillas, y pone en cuestión los métodos más comúnmente usados para combatirlos.

La UNODC sugiere que el impacto de las pandillas sobre el crimen puede haber sido sobrestimado porque estas son erróneamente vinculadas con grupos de jóvenes que se asocian ocasionalmente en actividades delictivas comunes. De hecho, el porcentaje de población con menos de 18 años (la mayoría de los miembros de pandillas) responsable de crímenes en países de América Central es menor del que usualmente se espera. Es también difícil de probar que las pandillas están relacionadas al tráfico de drogas, al igual que no existe claridad acerca del modo en el cual las pandillas, que son principalmente urbanas, podrían estar implicadas en el tráfico de drogas, que tiene lugar sobre todo por vía marítima. Más aun, la preponderancia del uso de cocaína entre la juventud (sospechosa de pertenencia a pandillas) no es muy alta en América Central a excepción de El Salvador. Por consiguiente, si el mercado consumidor local es más pequeño de lo que se presume, es difícil sostener que estas pandillas controlen las redes locales de distribución.

Las cifras analizadas por la UNODC también sugieren que la evidencia presentada por los gobiernos de

América Central y el Caribe para indicar que los deportados son responsables del crecimiento de la violencia de las pandillas es también débil. Parecería que la amplia mayoría de los criminales deportados no son individuos convictos del tráfico de drogas, asesinato o crímenes mayores, sino que han sido enviados a casa bajo cargos de cuestiones inmigratorias u otras faltas menores. Segundo, los deportados tienen bajas tasas de repetición delictiva, y así resulta difícil sostener que se re-enganchan en actividades criminales en sus países de origen. Tercero, no existe una correlación significativa entre deportados y aumento del crimen. Adicionalmente, los criminales deportados no parecen estar conectados con actividades del crimen organizado como el tráfico de drogas, tal como sugiere el hecho de que menos del uno por ciento de las personas arrestadas por tráfico de drogas en Estados Unidos en 2004 eran centroamericanas.

Por otra parte, surgió en el debate que mientras existen pocas pruebas documentadas para mostrar que las pandillas y los deportados son los principales vehículos de la violencia y el crimen, existe suficiente evidencia anecdótica para sugerir que los deportados han acelerado el fenómeno de las pandillas, aun cuando ellos no son los principales vectores, especialmente en el Caribe. Por ejemplo, en 2004 en Jamaica el 72 por ciento de todos los deportados provenientes de Estados Unidos tenían cargos criminales y este porcentaje ha venido aumentando desde 1997, coincidiendo con una tendencia ascendente en las tasas de asesinato y criminalidad en la isla. En otros países como Trinidad y Tobago, los vínculos entre pandillas y crimen se confirman mediante una incidencia creciente de muertes relacionadas con pandillas. Así, es posible que mientras las relaciones entre pandillas, deportados y crimen se ha sobre-enfatizado en América Central, son por cierto bastante más fuertes en el Caribe. Más aun, algunos participantes señalaron que la fusión entre pandillas y crimen organizado en América Central es un riesgo latente que necesita ser controlado.

En suma, la información existente es insuficiente para ser concluyente en la comprensión acabada del impacto de las pandillas y los deportados. Aun entre los partici-

pantes de la reunión, las estimaciones del número exacto de los miembros de pandillas en América Central basada en varias fuentes variaban de manera significativa desde 70.0000 a 140.000. Se está realizando una importante y considerable investigación por parte de instituciones como la WOLA y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), pero se necesitan muchos más estudios en esta área tan importante.

5. Posibilidades para la asistencia internacional

Uno de los principales objetivos de esta sesión fue el de debatir las estrategias que podrían ser promovidas por la comunidad internacional para asistir a los gobiernos en el combate de las arraigadas causas del crimen organizado y la corrupción, y contrarrestar su impacto en las instituciones democráticas. Dado que la preocupación por la soberanía es de la mayor importancia, y la probabilidad de que cualquier investigación pueda potencialmente implicar a altos funcionarios públicos, hubo acuerdo en que el diálogo y la asociación con las autoridades nacionales y la sociedad civil era siempre preferible a ejercicios de "acusar y avergonzar" conducidos desde afuera. Condicionales de ayuda similares (tales como las utilizadas por instituciones financieras internacionales para otorgar préstamos y créditos) y sanciones usadas para provocar que los gobiernos entren en acción tendieron a ser contraproducentes. Un segundo tema debatido fue el de cómo los diferentes actores de la comunidad internacional deberían trabajar de manera coordinada dentro de sus respectivos mandatos y usar sus ventajas comparativas para movilizar el apoyo de actividades que contrarresten el crimen y la corrupción.

Durante el debate surgieron cuatro áreas principales para la ayuda potencial: investigación, iniciativas de diálogo, nuevas asociaciones, y trabajo con partidos políticos y asistencia electoral.

Investigación

La naturaleza encubierta del crimen y la corrupción las convierte en áreas donde la información precisa es muy difícil de obtener y recolectar. Se acordó, sin embargo, que la generación de conocimiento acabado a través de la investigación llevada a cabo por instituciones nacionales e internacionales es un punto necesario para empezar a diseñar mejores estrategias con vistas a prevenir y reducir el crimen organizado y sus consecuencias. Se consideró importante apoyar, y quizás replicar, las herramientas de investigación que hayan sido efectivas en un lugar, como por ejemplo el Observatorio de la Violencia establecido por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras con el apoyo del PNUD, y proveer asistencia a grupos de la sociedad civil local interesados en rastrear los efectos del crimen y la corrupción.

La disponibilidad de un mayor número de investigaciones sólidas permitiría a los actores nacionales y a la comunidad internacional, lo siguiente:

- a) Identificar y diferenciar el abanico de problemas para diagnosticar mejor la situación. La investigación podría determinar, por ejemplo, si la corrupción relacionada con el crimen está surgiendo o está ya arraigada en un país y, por consiguiente, si una política debería ser preventiva o reactiva.
- b) Establecer claros conceptos, por ejemplo diferenciando las actividades centrales (transnacionales) del crimen organizado de otras actividades que podrían estar relacionadas pero que requieren intervenciones políticas diferentes, tales como la inmigración ilegal, la corrupción sistemática, el delito común cometido por la juventud urbana desempleada.
- c) Generar mejor información e indicadores cuantitativos y cualitativos en áreas como la corrupción, la financiación de partidos políticos, y el crimen a nivel regional, nacional y local con el objetivo de asegurar los niveles más apropiados para la intervención. Por ejemplo, en los casos donde la dinámica del crimen local son más destacadas que las nacionales, sería importante prestar atención a la descentralización y el diseño de estrategias locales.

- d) Identificar las experiencias exitosas y evaluar las posibilidades de replicarlas en otros lugares.
- e) Identificar los mejores socios a los niveles regional, nacional y local en cada contexto.

Iniciativas de diálogo

La movilización para apoyar iniciativas contra el crimen y la corrupción es un proceso de largo plazo que requiere vigilancia permanente para cambiar la dinámica que lleva a los funcionarios públicos y a los ciudadanos a involucrarse en actividades criminales y en la corrupción. Como señalaron varios participantes, también requiere un cambio en aquellas normas culturales que contribuyen al enraizamiento del crimen, la corrupción, o redes armadas de patronazgo, tanto por colisión directa entre grupos sociales y/o individuos e intereses criminales, o por la diseminación de tolerancia social respecto de este fenómeno. Finalmente, requiere la creación de incentivos para remover el temor de enfrentar estos difíciles problemas.

La comunidad internacional puede apoyar trayendo algunas cuestiones al foro y llamando la atención pública sobre los costes del crimen en la gobernanza y el desarrollo. Esto es especialmente importante dado que el clamor público por una solución inmediata a la inseguridad y la violencia tiende a ensombrecer la necesidad de enfrentar las raíces estructurales y el impacto del crimen en el largo plazo. Las iniciativas de diálogo en países que enfrentan altos niveles de violencia pueden ayudar a establecer un piso común entre muy diversos intereses a nivel nacional, entre gobiernos y organizaciones internacionales, y en la comunidad internacional y de donantes en sí misma. Estas iniciativas pueden cubrir amplias cuestiones tales como la naturaleza del estado y las expectativas sociales con respecto a la democracia y el desarrollo, así como desafíos específicos que enfrentan determinados sectores de la sociedad.

Las actuales iniciativas de diálogo promovidas por las Naciones Unidas ilustran los beneficios de amplias conversaciones entre *stakeholders* nacionales, como por ejemplo el reciente Programa de Cohesión Social en Guyana,

que contribuyó a la celebración de las primeras elecciones pacíficas en ese país en más de 50 años. De igual manera, actores como los Consejeros para la Paz y el Desarrollo de Naciones Unidas pueden trabajar con contrapartes gubernamentales y líderes de la sociedad civil para estimular el debate sobre cuestiones difíciles y animar a la apropiación nacional de iniciativas de diálogo.

Nuevas asociaciones

La promoción del diálogo va acompañada de la identificación de actores prestigiosos a nivel local, como por ejemplo miembros de organizaciones de derechos humanos y organizaciones de fe, académicos, sectores profesionales de la justicia, funcionarios de tribunales y los medios de comunicación que pueden poner voz a ciertas cuestiones, generar información precisa y abogar por las reformas. Aunque los socios más efectivos variarán enormemente dependiendo del contexto nacional, algunos sectores fueron repetidamente mencionados como claves para enfrentar los efectos del crimen y la corrupción. Entre ellos estaban las nacientes organizaciones de la sociedad civil (tales como los capítulos nacionales de Transparencia Internacional), los miembros del sistema judicial (especialmente jóvenes abogados independientes), el sector del empresario (el cual puede ser galvanizado a través de iniciativas como Global Compact para promover la responsabilidad corporativa y proveer apoyo financiero para los movimientos sociales), y los periodistas de investigación (que pueden destapar escándalos de corrupción, divulgar información, y movilizar a la opinión pública para el cambio social).

Los participantes reconocieron que los activistas que intentan enfrentarse a las poderosas redes de crimen organizado y corrupción requieren apoyo extra y protección. La comunidad internacional podría reforzar las acciones de los periodistas de investigación y letrados independientes abogando por mejoras de seguridad para ellos, siguiendo de cerca casos específicos a través del sistema legal y proveyendo apoyo financiero y reconocimiento internacional para facilitar la vida de aquellos que se dedican a monitorear los intereses públicos.

También se discutió el hecho de que las redes del crimen organizado operan a través de las fronteras y a menudo afectan a una región en su totalidad. A este respecto, trabajar con organizaciones regionales en iniciativas regionales contra el crimen y la corrupción podría servir a un doble propósito: por un lado, desviar la atribución de la responsabilidad directa de los actores nacionales (lo que podría tornarse contraproducente); y por el otro, destacar la generalización de las redes criminales y abogar para la coordinación de estrategias regionales contra ellas.

El trabajo con partidos políticos. Asistencia electoral

El trabajo con los partidos políticos y la asistencia electoral fueron identificados como cuestiones centrales que la comunidad internacional debe poner en marcha para paliar los efectos del crimen y la corrupción en la gobernanza democrática y más precisamente, temas relacionados con los partidos políticos y la reforma electoral. Se reconoció que el trabajo con los partidos políticos es una empresa compleja dado su bajo nivel de legitimidad en la sociedad civil y al hecho de que las raíces de varios crímenes y de escándalos de corrupción han sido apuntadas a los centros de poder en los partidos políticos. No obstante, a pesar de su dudoso rendimiento y su imagen pública negativa, los partidos continúan siendo instituciones importantes en el sistema político democrático de la región, así como los principales conductores de la reforma legislativa. Deben ser fuertes y rendir cuentas. Así, es importante apoyar a aquellos sectores o individuos al interior del sistema político que parezcan deseosos de abordar la reforma electoral. Se destacó la experiencia específica de la OEA en esta materia.

También se enfatizó el importante papel que la asistencia electoral y la observación por parte de la comunidad internacional puede tener al destacar cuestiones más amplias relativas a la conducta democrática. Claramente, la credibilidad del proceso electoral depende de cuestiones que van más allá de la correc-

ción técnica de los procedimientos el día de las elecciones. Por consiguiente, la asistencia electoral podría promover el diálogo con los gobiernos y cuerpos electorales sobre la reforma y aplicación de marcos legales para cuestiones técnicas tales como el registro del voto y la segunda vuelta, y en cuestiones más amplias tales como el acceso a los medios de comunicación, educación de los votantes y la transparencia en la financiación de partidos y campañas.

El debate sobre el alcance de la asistencia electoral en la región parece ser particularmente relevante debido a que se celebrarán elecciones en Guatemala, Jamaica y Trinidad y Tobago en 2007. Si estos gobiernos solicitan asistencia electoral a la comunidad internacional, sería aconsejable, como se mencionó más arriba, que esta asistencia incluyera evaluaciones de las cuestiones anteriormente descritas.

Conclusiones

1. El crimen es una cuestión de gobernanza y desarrollo. Mientras que la aplicación tradicional de la ley y el sistema de la justicia penal sean claves en la lucha contra el crimen y la corrupción, las graves situaciones de la seguridad pública y los bajos índices de desarrollo humano que prevalecen en partes de América Central y el Caribe tornan evidente la necesidad de preparar estrategias de prevención del crimen por parte de la comunidad internacional en todas las áreas de gobernanza y desarrollo.
2. Un enfoque multifacético exitoso para combatir y prevenir el crimen requiere de una estrategia coordinada de la comunidad internacional. La UNODC, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han comenzado a promover iniciativas a tal efecto. Se debe asegurar una mayor cooperación en este sentido.
3. La creación y el apoyo de instrumentos de investigación local y regional son cruciales para diseñar estrategias mejoradas para la prevención y reducción del crimen organizado. Es particularmente

importante estimular la investigación concluyente en cuanto a las vinculaciones debatidas entre juventud, pandillas y deportados y las redes transnacionales del crimen organizado.

4. Las iniciativas de diálogo pueden tornarse herramientas para movilizar el apoyo a la prevención del crimen y la corrupción, así como para las reformas judiciales y electorales.
5. La comunidad internacional debería encontrar nuevos socios para apoyar y empoderar su trabajo. Entre los más efectivos se mencionó a las nacientes organizaciones civiles (tales como los capítulos nacionales de Transparencia Internacional), jóvenes miembros del sistema judicial, el sector empresarial, y periodistas de investigación que pueden movilizar a la opinión pública para el cambio social.
6. El trabajo con los partidos políticos y la asistencia electoral constituyen puertas de entrada a través de las cuales la comunidad internacional puede prestar apoyo en el fortalecimiento de la credibilidad de los procesos electorales en países permeados por el crimen. Así, se pueden enfrentar no sólo los aspectos técnicos de los comicios sino también cuestiones más amplias, como el acceso a los medios de comunicación, la educación de los votantes y la financiación de los partidos y campañas electorales.
7. Dado el alcance transnacional y la naturaleza generalizada del crimen organizado y la corrupción, es crucial para las instituciones nacionales e internacionales monitorear el éxito de las estrategias tendentes a la reducción del crimen de forma permanente.

Bibliografía seleccionada

- Aguirre, Mariano; Doornbus, Martin; Briscoe, Ivan; Woodward, Susan et al, Essays on states fragility at www.fride.org
- Buvinic and Morrison (1999) "Technical Note: Violence Prevention". Washington DC: IADB.
- CARICOM (2002), *Report of the Regional Task Force of Crime and Security in the Caribbean*.

Munroe, Trevor (2004), *National Integrity Systems Country Study Report. Caribbean Composite Study*. Transparency International

Naim Moisés (2005), *Illicit. How smugglers, traffickers, and copycats are hijacking the global economy*. Doubleday/Random House, Inc. New York.

Organization of American States and Idea International (2005), *Funding of Political Parties and Election Campaigns in the Americas*, edited by Griner, Steven and Zovatto Daniel.

Peacock C, Susan and Beltran, Adriana (2003), *Grupos ilegales armados en la Guatemala post conflicto y las fuerzas detrás de ellos*. Washington Office on Latin America.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD-El Salvador (2005), *Cuanto cuesta la Violencia en El Salvador?*, Cuadernos sobre Desarrollo Humano No. 4. San Salvador.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD-Guatemala (2006), *El Costo Económico de la Violencia en Guatemala*.

Rojas Aravena, Francisco (2006), *El Crimen Organizado Internacional: Una Grave Amenaza a la Democracia en América Latina y el Caribe*. II Informe del Secretario General de FLACSO. México DF.

United Nations Convention against Transnational Organized Crime (2001). Adopted by Resolution of the General Assembly A/RES/55/25

United Nations Convention against Corruption (2003). Adopted by Resolution of the General Assembly A/RES/58/4

United Nations Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004), *A more secure world: our shared responsibility*. A/59/565

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2007), *Crime and development in Central America: Caught in the crossfire*. Vienna

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), World Bank (2007), *Crime,*

Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean. Washington, D.C.

Washington Office on Latin America (2006), *Youth Gangs in Central America: Issues in Human Rights, Effective Policing and Prevention*.

ANEXO 1. CICIG: Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala

A principios de 2003 el gobierno de Guatemala (GoG) solicitó al Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas (DPA) que colabore en el desarrollo de un mecanismo internacional para investigar y procesar a miembros de grupos clandestinos ilegales que amenazaban a defensores de los derechos humanos y socavaban el sistema de la justicia penal. La idea de establecer un mecanismo especial surgió primero entre las ONG de derechos humanos. Como resultado de sucesivos debates y una misión técnica exploratoria, las Naciones Unidas firmaron un acuerdo con el GoG el 7 de enero de 2004, para el establecimiento de una Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y de Aparatos Clandestinos (CICIACS) en Guatemala.

El acuerdo contenía una propuesta novedosa para la creación de una comisión internacional independiente con amplios poderes, quasi-procesales, que operaría bajo la ley guatemalteca. A diferencia de los tribunales especiales establecidos por la Organización, la CICIACS pretendía presentar casos a las cortes guatemaltecas y utilizar los procedimientos guatemaltecos. También de forma distinta a una comisión de la verdad, que revisa el pasado, la CICIACS iba a examinar las actividades actuales de la criminalidad.

Sin embargo, el acuerdo enfrentó una gran oposición en el Congreso y la Corte Constitucional se expresó concluyendo que violaba la delegación constitucional de poderes de procesamiento criminal correspondientes a la Fiscalía Pública y las cortes.

Como las actividades de las organizaciones clandestinas continuaban, y el crimen organizado y la delincuencia común crecieron hasta alcanzar índices alarmantes, el GoG reescribió el texto de la CICIACS para evitar los problemas constitucionales señalados por la Corte, y se acercó al Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas (DPA) a finales de 2005 con la solicitud de negociar el establecimiento de una comisión con un mandato revisado. El GoG llevó a cabo amplias consultas con la sociedad civil y los partidos políticos a lo largo de la primera mitad de 2006.

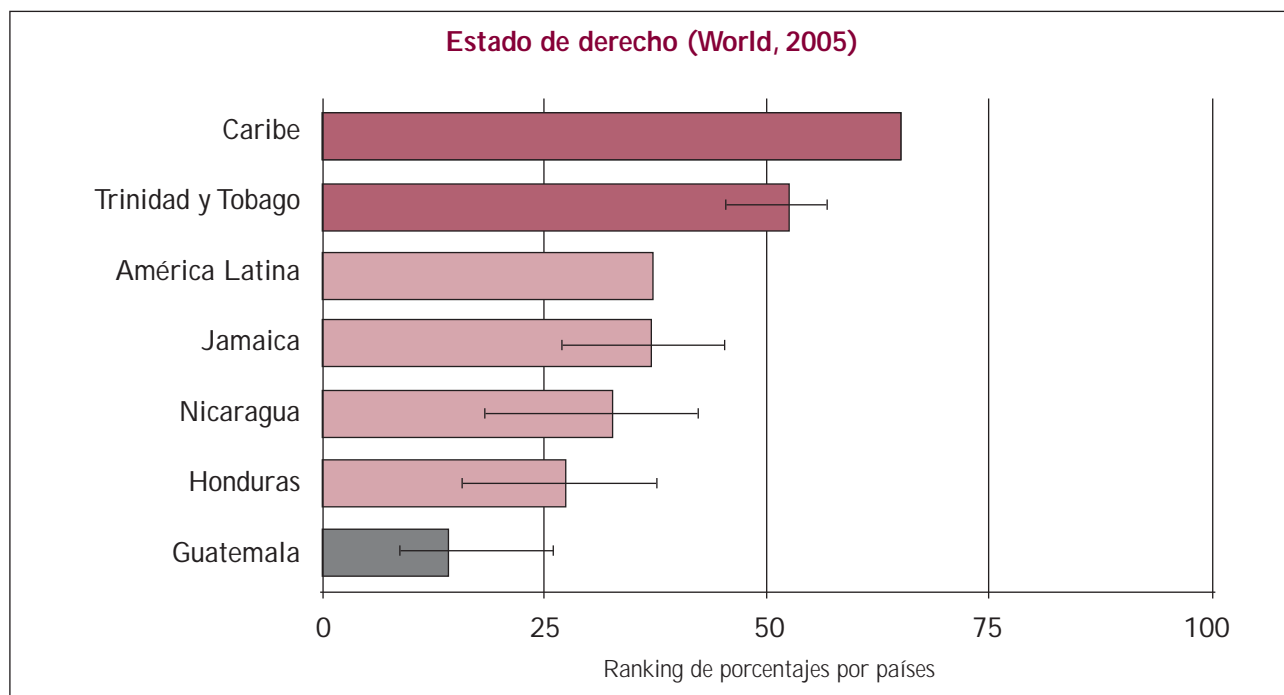
La nueva comisión, llamada ahora **Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)**, tiene tres principales objetivos. Primero, investigar la existencia y los modos de operación de los grupos de seguridad ilegales y las organizaciones de seguridad clandestina, identificando sus estructuras y vinculaciones con los funcionarios estatales y el crimen organizado. Segundo, trabajar activamente con las instituciones guatemaltecas, sobre todo con la Oficina del Fiscal Público, en investigaciones y procesamientos de individuos involucrados en esos tres grupos. Puede actuar como "*querellante adhesivo*" junto al Fiscal Público en algunos casos. Y tercero, la nueva comisión brindará formación a las instituciones del sector jurídico así, después de la partida de la CICIG, la Oficina del Fiscal Público y la policía tendrán mayor capacidad para combatir con mayor eficacia a esos grupos. El acuerdo otorga a la CICIG libre acceso a los funcionarios estatales y facilidades e información, tanto militar como civil, para sus investigaciones.

El GoG, la sociedad civil y otros creen que la CICIG desempeñara un importante papel catalizador y de apoyo al realizar sus propias investigaciones y asistiendo directamente a las instituciones guatemaltecas de cara a los intentos de miembros de estos grupos de bloquear las acciones gubernamentales en su contra. El clima político en el país se dice que ha cambiado desde 2004, dado que el aumento de la violencia política y del crimen organizado ha contribuido a la creación de un ambiente más favorable para la existencia de una institución internacional como la CICIG entre los actores políticos del país. La Corte Constitucional ha sido reemplazada por nuevos miembros y ahora, según se dice, está mucho menos politizada que su predecesora.

Adicionalmente, el GoG ha adoptado la legislación sobre el crimen organizado de acuerdo con la Convención de Palermo, y en consecuencia, cuenta ahora con herramientas legales mucho más eficaces disponibles para combatir estos grupos. La CICIG podrá hacer uso de estas herramientas trabajando tanto en Guatemala como fuera del país (junto a otros estados o con organismos internacionales) para recoger y compartir información y recomendar medidas financieras y de otro tipo contra objetivos bajo investigación en Guatemala que también operen a nivel regional o internacional.

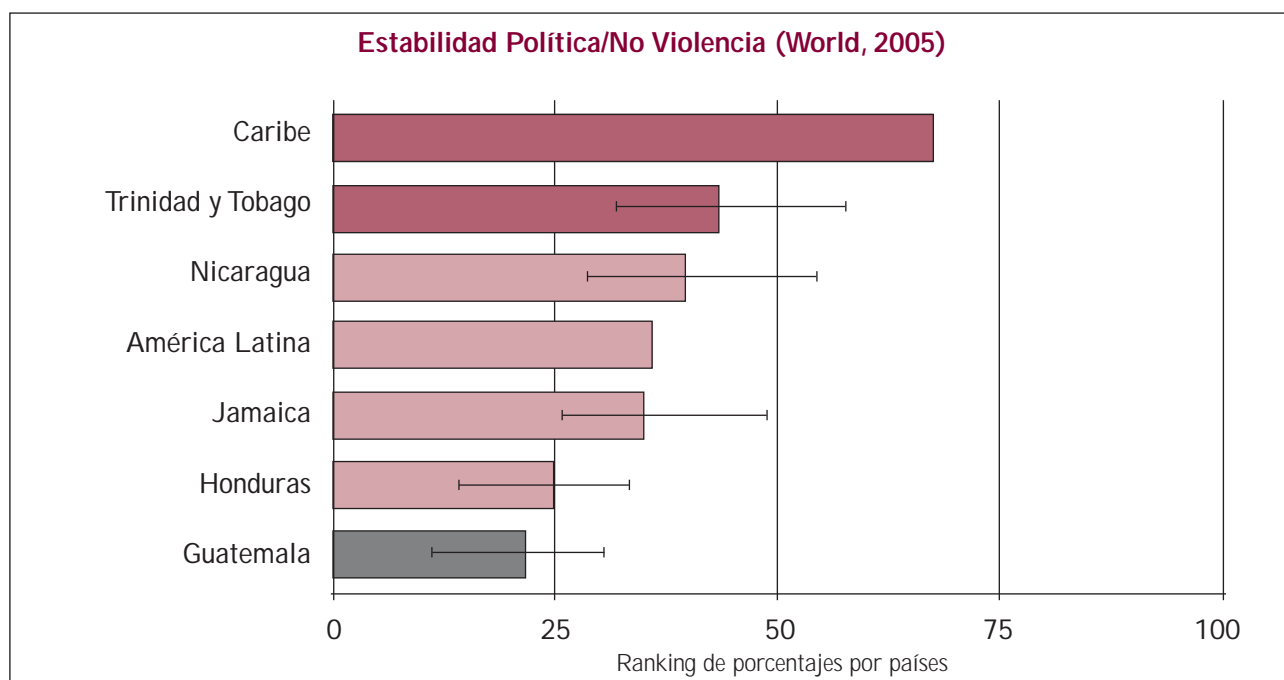
La CICIG representa un nuevo enfoque de Naciones Unidas para apoyar a sus estados miembros a salir de conflictos civiles mientras enfrentan crecientes niveles de delincuencia común y de crimen organizado, los cuales conjuntamente amenazan con desestabilizar las frágiles instituciones democráticas y los esfuerzos para fortalecer el respeto a los derechos humanos y el Estado de derecho. En mayo de 2007 la Corte Constitucional se expresó diciendo que la creación de las CICIG no violaba la Constitución. Para junio de 2007 la propuesta estaba todavía en manos del Congreso guatemalteco.

ANEXO 2. Algunas estadísticas sobre Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua y Trinidad y Tobago



Fuente: [Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2006: Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005](#)

0 indica los peores niveles



Fuente: [Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2006: Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005](#)

0 indica los peores niveles

Índice de Corrupción de Transparencia Internacional*

	Índice 2001	Índice 2002	Índice 2003	Índice 2004	Índice 2005
Trinidad y Tobago	5,3	4,9	4,6	4,2	3,8
Jamaica		4	3,8	3,3	3,6
Honduras	2,7	2,7	2,3	2,3	2,6
Nicaragua	2,4	2,5	2,6	2,7	2,6
Guatemala	2,9	2,5	2,4	2,2	2,5
América Latina	3,6	3,5	3,4	3,6	3,5
Caribe	4,2	3,6	3,7	3,8	3,5

Fuente: Transparency International 2006

*El índice lista de 1 a 10, siendo 1 el más corrupto y 10 el menos

Información sobre Desarrollo Humano

	Índice de Desarrollo Humano	Ranking del IDH de 177 países	Índice Gini
Guatemala	0,673	118	55,1
Honduras	0,683	117	53,8
Jamaica	0,724	104	37,9
Nicaragua	0,698	112	43,1
Trinidad y Tobago	0,809	57	40,3
América Latina y el Caribe	0,793		

Fuente: PNUD Informe sobre Desarrollo Humano 2006

ANEXO 3. Lista de participantes del seminario

Nombre	Institución	Ciudad de residencia
Louise Agersnap	Equipo del Secretariado Marco de Naciones Unidas	Nueva York
Mariano Aguirre	Director Paz y Seguridad y Derechos Humanos FRIDE	Madrid
Rebeca Arias	Representante residente Honduras, PNUD	Tegucigalpa
Alejandro Bendaña	Director Centro de Estudios Internacionales, Managua	Managua
Ivan Briscoe	Investigador Senior FRIDE	Madrid
Megan Burke	Oficial de Programa, Fundación Ford	Nueva York
Christopher Coleman	Director, Unidad de Planificación Política UN/DPA	Nueva York
Denise Cook	División de las Américas, UN/DPA	Nueva York
Blanche Cotlear	Consultor especialista en gobernanza, World Bank Interagency Alliance against corruption	Washington DC
Martha Doggett	Directora Adjunta para las Américas, UN/DPA	Nueva York
Angélica Durán	Fulbright Scholar	Nueva York
Juan Carlos Espinola	PNUD- Coordinador resident Jamaica	Kingston
Theo Gittens	PNUD Desk Caribe	Nueva York
Steven Griner	OEA Especialista Senior Dep.. para la Promoción de la Democracia	Washington DC
Anthony Harriott	Profesor, University of West Indies; Jamaica	Kingston
Lucie Hrbkova	UNODC Liaison Office, Oficial de Management de Programa	Nueva York
Francis James	PNUD/BCPR Consejero de Justicia y Seguridad	Nueva York
Anders Kompass	OHCHR Representante Guatemala	Ciudad de Guatemala
Dirk Kruijt	Utrecht University, Embajada de Países Bajos en Managua	Managua
Theodore Leggett	Experto, UNODC, Vienna	Viena
Armando Martínez-Valdés	División de Asistencia Electoral UN/DPA	Nueva York
Robert Matthews	CIP – NYU Asociado	Nueva York
Myriam Méndez	PNUD – Oficina Regional para América Latina y el Caribe	Nueva York
Isabel Moreno	Investigadora FRIDE	Madrid
Joy Olson	Director, Oficina de América Latina en Washington	Washington
Claudio Providas	Representante Adjunto Residente PNUD Trinidad y Tobago	Puerto España
Aracelly Santana	Director Adjunto, División de Asistencia Electoral, UN/ DPA	Nueva York
Renata Segura	Conflict Prevention and Peace Forum (CPPF)	Nueva York
Theresa Whitfield	Director, Conflict Prevention and Peace Forum (CPPF)	Nueva York
Detlef Wilke	División de las Américas UN/DPA	Nueva York
Susan Woodward	CUNY / Investigadora No residente de FRIDE	Nueva York

FRIDE

Más de una década después del fin de las guerras civiles que devastaron la región, varias zonas de América Central están otra vez afectadas por la violencia crónica. Esta vez, sin embargo, los principales culpables son los narcotraficantes y las redes criminales que socavan las estructuras del estado a través de la corrupción y los vínculos clandestinos con los partidos políticos, jueces y funcionarios que deben aplicar la ley. En el Caribe, mientras tanto, un floreciente comercio de drogas ha dado lugar a mayor riqueza, pero con el coste del aumento de las tasas de homicidio y graves daños a las instituciones democráticas.

Este informe, resultado de una conferencia de expertos de dos días celebrada en Nueva York a principios de 2007, explora nuevas líneas de pensamiento sobre las enfermedades que afectan a la región –incluyendo las altamente controvertidas pandillas juveniles o *maras*– y cómo la comunidad internacional debería contribuir a remediar esos problemas de crimen y corrupción sin socavar los estados frágiles que constituyen las piezas fundamentales de cualquier solución de largo plazo.

www.fride.org