

Una estrategia para derrotar a la insurgencia criminal en el Triángulo Norte de Centroamérica

CNEL. JOED I. CARBONELL LÓPEZ, DOCTOR EN LIDERAZGO ESTRATÉGICO, USAF

La falta de seguridad causada por las organizaciones criminales transnacionales (TCO, por sus siglas en inglés) es la enfermedad más importante que afecta a El Salvador, Guatemala y Honduras, una región comúnmente conocida como el Triángulo Norte. Es una de las regiones más violentas del mundo, generando una inestabilidad masiva que impide la prosperidad económica de sus ciudadanos. En el 2020, las ciudades más grandes de cada país permanecen entre las 50 más violentas del mundo.¹ Las TCO están llevando a cabo una insurgencia criminal que requerirá una estrategia de contrainsurgencia (COIN, por sus siglas en inglés) para derrotarla, no una estrategia típica de aplicación de la ley centrada simplemente en sacar a los “malos” de las calles. Reprimir con éxito esta insurgencia criminal establecerá una base de seguridad que promoverá la estabilidad y permitirá la prosperidad económica para la población de la región, reduciendo en gran medida la volatilidad que ha estado impulsando la migración masiva originada allí.

Como se vio en la creciente amenaza que representaba para Israel y la Autoridad Palestina cuando Hamás tomó el control del gobierno de Gaza, la captura criminal de un estado aumenta exponencialmente la amenaza que representa para sus vecinos.² Asimismo, la captura criminal de los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras amenazaría la seguridad hemisférica y la influencia de EUA en la región porque el impacto de su actividad criminal se sentirá, como mínimo, en todo el hemisferio.³ Les otorgaría a las TCO un acceso ilimitado a los mercados financieros, les permitiría perpetuar la corrupción, expandir sus empresas criminales, darles el monopolio de la violencia y expandir la inestabilidad regional y social. Sin embargo, contrarrestar con éxito las TCO y fortalecer las intuiciones democráticas dentro de cada uno de estos países también ofrece varias oportunidades para EUA: reafirmaría el compromiso de EUA con la región como socio estratégico, crearía nuevas oportunidades económicas para las corporaciones estadounidenses y fortalecería el orden mundial internacional liberal.

Contexto estratégico

Organizaciones criminales transnacionales en el Triángulo Norte

Los principales culpables de la inestabilidad y la violencia dentro del Triángulo Norte son las TCO que llevan a cabo una insurgencia criminal que aún no se ha

apreciado por completo. Una insurgencia criminal tiene todas las características de una insurgencia tradicional salvo la ideología.⁴ En lugar de ideología, los insurgentes criminales, o TCO, se centran en el poder puro y en conservar la libertad para llevar a cabo su organización delictiva.⁵ Las TCO en el Triángulo Norte se pueden clasificar generalmente en carteles de la droga y pandillas de tercera generación, como la Mara Salvatrucha (MS13). Si bien comparten muchas de las mismas características, históricamente han diferido en su objetivo principal. Los carteles se centran en los diversos aspectos de la empresa de la droga (por ejemplo, la producción y el envío) y las pandillas se centran en el control territorial. Sin embargo, la colaboración entre ellos ha aumentado en los últimos años, al igual que la expansión de sus organizaciones.

La creciente amenaza de las TCO en el Triángulo Norte es un fenómeno que comenzó principalmente durante la década del 2000. En gran parte, es el resultado de cinco manifestaciones convergentes. Primero, a fines de la década de 1990, EUA comenzó a deportar a un gran número de salvadoreños y algunos guatemaltecos y hondureños que se encontraban en los EUA ilegalmente al cumplir sus sentencias de prisión por varios delitos.⁶ Muchas de estas personas habían estado en los EUA desde su infancia y de repente se encontraron en un país que, aunque era su lugar de nacimiento, les resultaba ajeno. Por lo tanto, se unieron para sobrevivir y continuaron su actividad delictiva.⁷ En segundo lugar, los esfuerzos antinarcóticos de EUA y México obligaron a muchos de los carteles mexicanos a buscar entornos más favorables para operar. En tercer lugar, los esfuerzos antinarcóticos de EUA y Colombia, incluyendo el Plan Colombia, trasladaron muchos de los esfuerzos del cartel colombiano a Centroamérica. En cuarto lugar, el acceso de América Central a los océanos del Caribe y el Pacífico, junto con amplios espacios sin gobierno, fueron un terreno fértil para que las empresas criminales de las TCO se arraigaran. Por último, las débiles instituciones gubernamentales y la susceptibilidad conocida a la corrupción de los funcionarios del gobierno dentro del Triángulo Norte proporcionaron el entorno permisivo necesario para que las TCO prosperasen.

Las empresas delictivas de estas TCO son extensas. Algunos cálculos sitúan la fuerza de las TCO en el Triángulo Norte en más de 100.000 miembros, con miembros adicionales en los EUA, México, América del Sur y África Occidental.⁸ Más preocupante es que la investigación preliminar sobre la cadena de reclutamiento de la MS13 detalla un proceso sofisticado que comienza con niños de cuatro a cinco años; en la figura 1 se detalla la cadena de producción de la MS13.⁹ Sin embargo, se desconoce si hay estructuras de reclutamiento similares para otras TCO. También hay pruebas recientes de que los miembros están recibiendo entrenamiento militar, lo que aumenta significativamente su éxito contra las entidades gubernamentales encargadas de hacer cumplir la ley.¹⁰

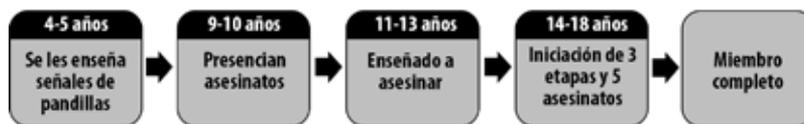


Figura 1. Cadena de producción de miembros de la MS13

Fuente: Autor

Las líneas de actividad de las TCO consisten en una serie de actividades ilícitas que incluyen la producción y el tráfico de drogas, la trata de personas, la extorsión, el lavado de dinero y el tráfico de armas.¹¹ Los recursos financieros que generan de estas actividades eclipsan a los de los gobiernos regionales. En el 2017, el Producto Interno Bruto combinado de El Salvador, Guatemala y Honduras fue de USD 123.410 millones.¹² En cambio, el comercio mundial de drogas por sí solo se valoró en más de USD 320.000 millones anuales, y de ellos USD 150.000 millones se atribuyen a las Américas.¹³ Otras actividades, como la extorsión, también generan importantes ingresos para las TCO. Por ejemplo, la extorsión en El Salvador, Guatemala y Honduras fue de un total de USD 651 millones en el 2015.¹⁴ Estos ingresos, junto con los generados por sus diversas líneas de actividades, les permiten dominar fundamentalmente su relación con sus estados anfitriones.

Las TCO prosperan gracias a los gobiernos débiles, la corrupción y la extorsión, e incluso llegarán a ocupar cargos gubernamentales para habilitar sus actividades delictivas. En algunos casos, a menudo a nivel subestatal, las TCO logran capturar o suplantar completamente al gobierno.¹⁵ Por lo tanto, la forma en que las TCO interactúan con un estado varía, pero se puede dividir en tres métodos principales: corrupción, infiltración y competencia.¹⁶ Cada método puede ocurrir dentro o en contra de los gobiernos nacionales, provinciales o locales de un país dado, y cada uno ocurre dentro del Triángulo Norte. Se sabe que las TCO pagan a los funcionarios de todas las ramas del gobierno para que les permitan operar con impunidad; en territorio controlado por las TCO, los propios miembros de las mismas podrían postularse para cargos públicos.¹⁷ Por ejemplo, en El Salvador, se ha informado que los alcaldes son miembros de la MS13¹⁸ y en Guatemala se informa que algunos miembros del Congreso pertenecen a las TCO.¹⁹ Por último, en muchos de los territorios no gobernados o territorios controlados por las TCO, éstas brindan servicios públicos y educación en competencia directa con el estado.²⁰

Contexto de El Salvador, Guatemala y Honduras

Los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras han intentado contrarrestar de diversas formas las TCO que operan en sus respectivos países. Cada uno intentó una versión de Mano Dura, lo que llevó a la superpoblación de las cárceles

y a informes de ejecuciones extrajudiciales.²¹ El Salvador incluso intentó una tregua en marzo de 2012 a la que se atribuye el cese temporal de la violencia. Sin embargo, las TCO allí simplemente cambiaron de táctica y continuaron actuando con impunidad, lo que obligó al gobierno salvadoreño a poner fin a la tregua.²² Recientemente, los ejércitos de los tres gobiernos han comenzado a compartir información e inteligencia sobre las TCO.²³ La eficacia de estos esfuerzos deberá evaluarse en una fecha futura.

Contexto de EUA

El enfoque estadounidense para contrarrestar las TCO en el Triángulo Norte se ha basado en una serie de programas individuales que a menudo no están coordinados. Lamentablemente, EUA no ha reconocido el problema como una insurgencia criminal, lo que impide el enfoque integral necesario para contrarrestarlo con éxito. En cambio, las TCO se tratan principalmente como un problema antinarcoóticos o antipandillas abordado por métodos tradicionales de aplicación de la ley, dando prioridad a los arrestos e incautaciones de drogas sobre otros métodos que han demostrado ser efectivos en operaciones de contrainsurgencia.²⁴ Sin embargo, un avance reciente positivo fue el reconocimiento de la amenaza transnacional de la MS13 y su designación formal como una TCO en el 2011.²⁵ Esto le permitió al Departamento del Tesoro de los EUA aprovechar sus facultades sancionadoras contra miembros conocidos de la MS13.

¿Por qué debería importarle a EUA?

EUA ha buscado históricamente mantener un papel de liderazgo en el hemisferio occidental. Ese papel se ve amenazado por la inestabilidad que fomentan las TCO que operan en El Salvador, Guatemala y Honduras. Primero, representan una amenaza directa para EUA a través de sus operaciones dentro de del país y los narcóticos y otros bienes ilícitos que traen a este (*un interés de seguridad nacional*). En segundo lugar, la inestabilidad e inseguridad que provocan impide que prosperen las economías del Triángulo Norte, inhibiendo el potencial comercial y la asociación económica que beneficiaría a los EUA y la población de la región (*interés por la prosperidad*). Por último, como insurgencia criminal, las TCO representan una amenaza directa para el Estado de derecho dentro del Triángulo Norte, las instituciones democráticas transparentes y el orden mundial internacional liberal (*valores de interés*). Por lo tanto, EUA tiene un interés significativo en contrarrestar la insurgencia criminal en curso en esta región y evitar que capturen o suplanten con éxito a los gobiernos estatales y subestatales de El Salvador, Guatemala y Honduras.

Suposiciones

Si bien algunos podrían argumentar que está disminuyendo, se supone que EUA aún ejerce una influencia significativa en los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, además de la región en sentido extenso.²⁶ Esta influencia será fundamental para obtener la cooperación de los respectivos gobiernos en asuntos difíciles como las iniciativas contra la corrupción. También se supone que EUA podrá obtener el apoyo de otros socios del hemisferio. Un tercer supuesto es que las TCO tienen vínculos con los niveles más altos de gobierno dentro de cada uno de los tres países del Triángulo Norte.²⁷ Por último, se asume que la influencia de los respectivos gobiernos es, como mucho, débil fuera de sus áreas metropolitanas, dejándolos con grandes franjas de territorios no gobernados.

Objetivo estratégico

El objetivo estratégico de este artículo es proponer una estrategia para derrotar a la insurgencia criminal parasitaria de las TCO, proporcionando una base de seguridad que permita a los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras fortalecer sus instituciones democráticas y aumentar la capacidad para brindar seguridad y prosperidad a sus ciudadanos.



Figura 2. Ganar a la población

Fuente: Autor

Como estrategia criminal de COIN, “la población es el objetivo estratégico en COIN porque ganar a la población equivale casi directamente a ganar el conflicto.”²⁸ Como se puede observar en la figura 2, ganar a la población en el Triángulo Norte requerirá un esfuerzo de tres frentes: una base de seguridad, confianza en las instituciones gubernamentales y acceso a la prosperidad económica. Si bien los tres se abordarán en esta estrategia, una base de seguridad es más crítica en el corto y mediano plazo para que los otros tengan un terreno fértil donde echar raíces.

Objetivos, formas y medios

El enfoque de esta estrategia es proporcionar una base de seguridad que creará el espacio necesario para que crezca la gobernanza eficaz y la prosperidad económica. Sin embargo, reconoce plenamente que una estrategia de contrainsurgencia eficaz requerirá múltiples líneas de esfuerzo que se apoyen mutuamente para tener éxito.²⁹ Como tal, esta estrategia se compone de cinco objetivos que deben lograrse simultáneamente. Los dos primeros objetivos se centran en iniciar el cambio gubernamental sistémico necesario para mantener la seguridad. El tercer y principal objetivo se centra en establecer las bases de la seguridad. Los dos últimos objetivos se centran en los cambios sociales necesarios tanto en el Triángulo Norte como en EUA para una seguridad sostenida.

1. Establecer un marco para una gobernanza eficaz y transparente

Abordar la corrupción sistémica y la gobernanza débil son esfuerzos a largo plazo. Por lo tanto, esta estrategia se enfoca en establecer un marco para los esfuerzos anticorrupción en la región. Primero, el Departamento de Estado de los EUA (DoS, por sus siglas en inglés) debe tomar la iniciativa en la aplicación de presión diplomática sobre Guatemala para revertir su posición actual contra la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).³⁰ Este esfuerzo patrocinado por las Naciones Unidas (ONU) ha demostrado ser una herramienta eficaz contra la corrupción en Guatemala. En segundo lugar, EUA debe brindar todo su apoyo y trabajar con la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el gobierno de Honduras para fortalecer la Misión de Apoyo a la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), a fin de tener los mismos resultados positivos que con la CICIG.³¹ Además, EUA debería trabajar con El Salvador, la OEA y la ONU para establecer una entidad anticorrupción similar a CICIG y MACCIH dentro de El Salvador.

Para fortalecer los ministerios públicos y de justicia de cada gobierno, el DoS de EUA debe asociarse con el Departamento de Justicia de EUA (DoJ, por sus siglas en inglés) para trabajar con cada país a fin de aumentar su capacidad procesal, experiencia e independencia judiciales. Los esfuerzos iniciales deben centrarse en la capacidad nacional y también deben incluir la capacidad provincial y municipal, según corresponda. Con objeto de reforzar la importancia de un poder judicial independiente, el DoS y el DoJ deben ejercer presión diplomática sobre los gobiernos de cada país para que realicen los cambios constitucionales necesarios con los que crear nombramientos a más largo plazo o de por vida en sus tribunales nacionales, y así disminuir el potencial de influencia política sobre el poder judicial por parte de los líderes electos. Finalmente, para crear una cultura de transpar-

encia, el DoS y el DoJ deben trabajar con sus contrapartes a fin de desarrollar un mecanismo con el que dar a conocer la eficacia del sistema judicial. Esto podría incluir el número de casos litigados, los tipos de casos litigados y el número de casos cerrados. Para complementar estos esfuerzos, la Agencia de los EUA para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) debe trabajar con el cuerpo de prensa de cada país con el objetivo de crear una Organización No Gubernamental (ONG) independiente enfocada en verificar la información proporcionada por los respectivos poderes judiciales.

2. Profesionalizar la fuerza policial regional

Una fuerza policial profesional que se haya ganado la confianza de la población a la que sirve es fundamental para establecer y mantener la seguridad a largo plazo necesaria para derrotar a la insurgencia criminal en curso en el Triángulo del Norte. El primer paso para ganar esta confianza es estructural: separar las agencias y funciones de aplicación de la ley de las fuerzas armadas. Como tal, el DoS y el Departamento de Defensa (DoD, por sus siglas en inglés) deben trabajar con Canadá, Costa Rica y la OEA para aplicar presión diplomática sobre los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras a fin de separar sus respectivas agencias nacionales de aplicación de la ley de sus ministerios de defensa y trasladarlos a sus respectivos ministerios de justicia. Esta transición debe ir acompañada de los cambios constitucionales necesarios para ceder las autoridades policiales a los ministerios de defensa.

Además, el DoS y el DoJ deben establecer una coalición de socios encargados de hacer cumplir la ley y ayudar a financiar, si es necesario, con Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica y los EUA, la capacitación y transformación de las agencias de aplicación de la ley nacionales y subestatales en el Triángulo Norte. Esta transformación debe incluir cambios estructurales como:

- Inducir a cada agencia a reclutar y contratar una fuerza cultural y étnicamente representativa de la población a la que sirven.
- Persuadir a cada agencia para que cree un cuerpo de suboficiales dentro de la fuerza que se acepte como contribuyente a en lugar de para competir.
- Permitir el establecimiento de un proceso de promoción basado en el mérito que fomente la retención

La formación debe incluir:

- Prácticas de policía comunitaria que establecen confianza entre las fuerzas del orden y las comunidades a las que sirven.
- Habilidades técnicas basadas en normas y estándares internacionales en áreas tales como resolución de problemas, comunicaciones, cadena de custodia, realización de investigaciones y recopilación de información e inteligencia.

- Habilidades tácticas basadas en normas y estándares internacionales en áreas tales como aprehensiones, difusión de situaciones hostiles y emboscadas de patrulla.

3. Controlar las operaciones de insurgencia criminal

Para el éxito de esta estrategia es fundamental la base de la seguridad. Esto podría lograrse mediante el uso combinado de fuerzas policiales y militares para lograr el efecto máximo y más rápido. En primer lugar, la Comunidad de Inteligencia de los EUA (IC por sus siglas en inglés) debe aumentar su prioridad, capacidades y esfuerzos en las TCO del hemisferio occidental y debe trabajar con sus socios de la coalición para hacer lo mismo. La IC debe centrarse primero en identificar a todos los funcionarios del gobierno anfitrión y extranjero de todos los niveles de gobierno (estatal y subestatal) que se sospecha que colaboran con las TCO o que se sospecha que son miembros de las TCO. En segundo lugar, una vez que se identifican esos funcionarios del gobierno:

- El Departamento del Tesoro (DoT, por sus siglas en inglés) debe sancionar sus activos financieros personales.
- El DoS y el DoJ deben trabajar con los gobiernos de la nación anfitriona para acusar y enjuiciar, o si corresponde, acusar en los EUA y buscar la extradición para enjuiciamiento en los EUA.
- El DoS debe asociarse con el DoD, la IC y la OEA para establecer una campaña de información que enfatice que todos los funcionarios públicos que colaboran con las TCO serán identificados y procesados.

En tercer lugar, la IC debe centrarse en comprender todo lo posible sobre las redes TCO: redes sociales, logística, actividades ilícitas (no solo narcóticos), vínculos internacionales, etc. Cuarto, el DoS, el DoD, el DoJ y el Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés) deben utilizar la inteligencia derivada para inducir a Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y México a realizar operaciones coordinadas y simultáneas contra personas clave que son centros de gravedad (COG, por sus siglas en inglés) dentro de las redes de las TCO que operan en cada uno de los países, incluyendo a EUA. Cabe destacar que esto debe incluir los COG para todas las actividades ilícitas (por ejemplo, extorsión, tráfico y trata de personas, tráfico de armas, lavado de dinero, etc.), no simplemente relacionados con narcóticos. También debe incluir la mejora del intercambio de información e inteligencia cuando corresponda, tales como compartir los antecedentes penales conocidos de las personas deportadas. Quinto, todas las personas identificadas y detenidas durante estas operaciones deben ser manejadas a través del mismo proceso detallado en el segundo paso para los funcionarios del gobierno.

Sexto, el DoS debería persuadir a la OEA para que establezca un grupo de trabajo inter-agencial combinado (CIATF, por sus siglas en inglés) y escoger un país miembro que lo dirija. El CIATF debe incluir a las fuerzas policiales y militares de los gobiernos del Triángulo Norte; el DoS y el DoD también deberían persuadir o inducir a los estados miembros de la OEA a contribuir con fuerzas aprobadas. Una vez establecido, el CIATF debe estar autorizado para operar en el Triángulo Norte durante cinco años, con dos años de extensión opcionales. Su misión sería contrarrestar directamente a las TCO que libran la insurgencia criminal y a sus redes, a la vez que mejora la capacidad orgánica de El Salvador, Guatemala y Honduras para hacer lo mismo. Si bien el CIATF debería asociarse con el DoD, no puede tener ninguna relación de mando formal con él ni con ninguna otra entidad de EUA. Simultáneamente, el DoS debe trabajar diligentemente para persuadir a los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras para que permitan que el CIATF esté estacionado y opere dentro de cada país. En séptimo lugar, el DoS y el DoD deben tomar la iniciativa para obtener apoyo financiero para ayudar a financiar el CIATF.

4. Incrementar las oportunidades de prosperidad económica

La falta de oportunidades económicas es uno de los factores impulsores clave que empujan a grandes sectores de la población a emigrar o buscar mejores oportunidades económicas dentro de las empresas de las TCO. Para cambiar esta tendencia, es necesario abordar cuatro áreas generales. Primero, cada gobierno dentro del Triángulo Norte debe apoderarse del control de su territorio y proporcionar servicios básicos a sus ciudadanos. Lamentablemente, los tres países tienen recursos limitados debido a los bajos impuestos y a una base impositiva baja. Por lo tanto, el DoS debe trabajar diligentemente con cada gobierno para aumentar sus ingresos fiscales. El DoT y USAID deben trabajar con cada país para mejorar sus leyes tributarias, prácticas y procesos de recaudación de impuestos, aumentar su base tributaria y aumentar la responsabilidad y transparencia en todo el proceso de recaudación de impuestos. DoS, DoT y USAID también deben asociarse con cada país para ayudarlos a expandir sus servicios, derivados de los nuevos ingresos, a los centros de población más necesitados; este paso depende de la generación exitosa de nuevos ingresos fiscales y probablemente comenzaría en el segundo o tercer año de implementación de la estrategia. Aparte de aumentar los ingresos fiscales, la expansión de los servicios gubernamentales autofinanciados no es el enfoque de esta estrategia. EUA, sin embargo, debería liderar la colaboración internacional para incrementar los servicios educativos, la infraestructura y el empleo.

En segundo lugar, USAID debe liderar la expansión de los servicios de educación primaria y vocacional en toda la región. Deben asociarse con el DoS para

incentivar a cada país a aumentar su compromiso y gastos en educación para todos los niños y jóvenes dentro de cada país. USAID también debe colaborar con sus socios internacionales para dirigir los proyectos de educación de las ONGs para que se centren en el desarrollo de las habilidades que son más empleables. En tercer lugar, DoS y USAID deben solicitar activamente subvenciones privadas, internacionales y gubernamentales para mejorar la infraestructura dentro de cada país. También podrían trabajar con el Banco Interamericano de Desarrollo y otros bancos de desarrollo internacionales para ayudar a obtener subvenciones o préstamos para estas mejoras. Las mejoras de infraestructura deben enfocarse en extender la electricidad, el agua potable y las carreteras a la mayor cantidad de la población posible. Se debe hacer hincapié en las carreteras entre las zonas rurales y los municipios más grandes para mejorar el acceso a las oportunidades de empleo regionales y los servicios gubernamentales. El gobierno de los EUA debería enfocarse sencillamente en desempeñar una función de coordinación y promoción.

Cuarto, el DoS, el Departamento de Comercio (DoC, por sus siglas en inglés) y el Departamento de Trabajo (DoL, por sus siglas en inglés) deben asociarse con los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras para hacer crecer y fortalecer sus respectivos mercados comerciales y laborales. El DoS y el DoC deberían ayudarlos a crear incentivos que sean mutuamente beneficiosos para el gobierno anfitrión y las corporaciones a fin de atraer la inversión extranjera directa corporativa. Como incentivo, el DoC y el Representante Comercial de los EUA (USTR, por sus siglas en inglés) podrían liderar el establecimiento de un programa de seguro público/privado proporcionado a las corporaciones estadounidenses que deseen crear oportunidades de empleo en las regiones subdesarrolladas del Triángulo Norte. USAID también podría trabajar con sus socios internacionales para asegurar micropréstamos o subvenciones que los empresarios puedan utilizar para fundar sus propias empresas. El DoS debería alentar a los socios hemisféricos a establecer o expandir visas de empleo temporal para que sirvan como un puente de prosperidad mientras se crean nuevas oportunidades dentro del Triángulo Norte. El DoS y el DoL deben identificar los sectores económicos dentro de los EUA que podrían beneficiarse de una expansión específica de visas de empleo temporal. Por último, USAID y DHS deben asociarse con los gobiernos anfitriones para apuntar a la reintegración de deportados que han sido educados en los EUA, son bilingües, tienen habilidades vocacionales y no tienen más que antecedentes penales no violentos. La reintegración debe incluir una capacitación “completa” basada en la experiencia previa para ocupar puestos críticos como maestros, en la construcción de infraestructura, oficios, etc.

5. *Abordar los factores contribuyentes internos*

Una estrategia integral para contrarrestar la insurgencia criminal en el Triángulo Norte debe reconocer dos hechos críticos:

- La insurgencia criminal está financiada en gran parte por la demanda estadounidense de narcóticos.
- La insurgencia criminal está armada en gran parte con armas originarias de EUA.³²

Por lo tanto, ambos temas deben abordarse como parte de esta estrategia. La adicción a las drogas es un problema de salud pública y recientemente ha empeorado por la epidemia de opioides que mató a más de 72.000 estadounidenses en 2017, lo que afectó a muchas comunidades en todo EUA.³³ El Congreso ha actuado contra esta amenaza y ha asignado más de USD 8.000 millones tan solo en 2018 para combatir la crisis de los opioides, pero no hay una estrategia federal coordinada.³⁴ La efectividad de estos esfuerzos debe ser monitoreada de cerca por el Departamento de Salud y Servicios Humanos (DHHS, por sus siglas en inglés) con las mejores prácticas compartidas por los estados, territorios y gobiernos locales. Además, el Servicio de Salud Pública (PHS, por sus siglas en inglés) debe desplegarse en las localidades más afectadas a fin de aumentar el número de profesionales de salud pública locales para ayudar a acelerar los esfuerzos de rehabilitación e identificar las mejores prácticas que se pueden compartir en todo el país. Por último, la Oficina de Responsabilidad Gubernamental (GAO, por sus siglas en inglés) debe realizar una auditoría del gasto federal en todos los esfuerzos de rehabilitación de drogas y antinarcóticos y recomendar cómo equilibrar el gasto de manera más eficaz entre los esfuerzos de lucha contra los estupefacientes y los servicios de rehabilitación y adicción.

El siguiente paso para abordar la demanda es resaltar el daño humano causado por la industria ilegal de narcóticos. Una opción potencial para lograr esto sería que la Primera Dama de los EUA (FLOTUS, por sus siglas en inglés) se asocie con el Cirujano General (SG, por sus siglas en inglés) y la Agencia de Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés) para establecer y liderar una campaña de información que destaque las historias de los niños y mujeres que han sido agredidos, familias separadas o asesinadas, u otros horrores que son parte de la industria ilegal de narcóticos. Para ser más eficaz, esta campaña debe ser un esfuerzo de colaboración con la industria del entretenimiento y el deporte en todos los medios de comunicación, con objeto de llegar a la mayor cantidad posible de población estadounidense. Por último, el DoS debería fomentar campañas similares en grandes regiones consumidoras de narcóticos como Canadá y Europa.

El segundo factor estadounidense que debe abordarse es el flujo ilegal de armas desde EUA hacia México, América Central y del Sur. Para comenzar, el DHS debe comenzar a revisar todo el tráfico saliente en los puertos del sur y todos los puertos marítimos con carga destinada a México y América Central en busca de armas y piezas de armas que se puedan ensamblar en su destino final. El DHS también debería regalar tecnología de detección a las fuerzas fronterizas de México para ayudar en sus esfuerzos de detección y debería aumentar la prioridad del contrabando de armas en sus esfuerzos de colaboración transfronteriza con México. Dentro de los EUA, la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF, por sus siglas en inglés) del DoJ debe tomar la iniciativa en el establecimiento de una campaña de información, preferiblemente en asociación con organizaciones como la Asociación Nacional del Rifle, centrada en las exhibiciones de armas y los estados con las leyes de armas menos estrictas. La narrativa de la campaña de información debe centrarse en cómo identificar a un contrabandista de armas, en la muerte y destrucción causadas por las armas traficadas ilegalmente y en vincular el tráfico ilegal de narcóticos que plaga a EUA con el tráfico ilegal de armas que plaga a nuestros vecinos del sur. Por último, la ATF debe trabajar con el Congreso y los legisladores estatales y territoriales para identificar y cerrar las lagunas que explotan los traficantes de armas y aumentar la severidad del castigo para las personas que participan en el contrabando de armas.

Pruebas de estrategia

Lamentablemente, ninguna estrategia es infalible. Evaluar la probabilidad de éxito de esta estrategia requiere un análisis de su idoneidad, viabilidad, deseabilidad, aceptabilidad y sostenibilidad.

Idoneidad

La idoneidad de esta estrategia se considera alta. Al cambiar los esfuerzos de lucha contra las TCO de un problema criminal o antinarcóticos a uno de contrainsurgencia, proporciona un enfoque integral para abordar una enfermedad que ha plagado a las Américas durante décadas. La estrategia contrarresta la amenaza directamente y promueve los intereses de la proyección de valores y la prosperidad económica mediante el fortalecimiento del Estado de derecho y el desarrollo de oportunidades económicas. Ambos promueven la estabilidad y el crecimiento económico que beneficia a la ciudadanía local, la región y los EUA.

Factibilidad

La factibilidad de esta estrategia se evalúa como media. La amplitud de esta estrategia crea dos desafíos. Primero, requiere a EUA abogar que cada nación renuncie a parte de su soberanía para fortalecer sus instituciones. Si bien la CICIG, una

organización de la ONU, fue invitada a operar por el gobierno guatemalteco, requirió un cambio en su constitución para que la CICIG pudiera operar, renunciando a parte de su soberanía. EUA debe decidir si defender la CICIG y nuevas organizaciones similares en El Salvador y Honduras es de interés nacional de EUA. ¿Debería EUA abogar que una nación renuncie a parte de su soberanía? En segundo lugar, las inversiones recomendadas en la aplicación de la ley y el desarrollo económico son a largo plazo y podrían percibirse como costosas. Requerirá inversiones estadounidenses e internacionales durante un período de varios años.

Conveniencia

La conveniencia de esta estrategia se considera alta. Si bien los resultados demostrables de esta estrategia probablemente tardarán de dos a tres años en comenzar a producirse, deberían ser duraderos ya que se centran en los impulsores subyacentes del desafío de seguridad en lugar de sencillamente tratar los síntomas. Al abordar estos síntomas subyacentes, habrá una disminución correlativa en el flujo de inmigración ilegal a los EUA y una disminución de la violencia. Además, la estabilidad resultante y los esfuerzos de promoción de la prosperidad aumentan las oportunidades económicas para las corporaciones estadounidenses, beneficiando conjuntamente a las economías regional y estadounidense.

Aceptabilidad

La aceptabilidad de esta estrategia se evalúa como media. Tres públicos forman parte de la evaluación de aceptabilidad: nacional, país anfitrión e internacional. La opinión pública nacional reconoce que hay un problema de seguridad en el Triángulo del Norte. Sin embargo, existe aprensión hacia lo que se percibe como actividades de “construcción nacional”. Los países anfitriones no solo reconocen los desafíos de seguridad que tienen, sino que también unieron fuerzas en el 2014 para formar la Alianza para la Prosperidad, lo que sugiere que están más dispuestos a cooperar en esta estrategia.³⁵ Sin embargo, como se mencionó anteriormente, EUA debería esperar menos cooperación en los esfuerzos anticorrupción con base en las experiencias recientes entre el gobierno guatemalteco y la CICIG. Por último, la audiencia internacional está compuesta por aquellas naciones y organizaciones internacionales con las que la estrategia propone alianzas. Además de la ONU, esta estrategia enfoca esfuerzos de asociación con naciones y organizaciones del hemisferio occidental como Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica y la OEA que ayudarán a fortalecer los lazos hemisféricos. Si esas naciones no están dispuestas a asociarse en estos esfuerzos, EUA debería comprometer más recursos o reducir la estrategia.

Sustentabilidad

La sustentabilidad de esta estrategia se evalúa como media. Al igual que en la evaluación de la conveniencia, esta estrategia requerirá tiempo y dedicación para ser eficaz. EUA podría perder la paciencia antes de que se puedan evaluar los resultados. Otro aspecto que impacta la sostenibilidad es la disponibilidad de recursos.

Conclusión

Si bien es un enfoque fundamentalmente diferente para abordar las TCO, esta estrategia se basa en algunas ya existentes, como la Estrategia de EUA para América Central y la Estrategia del Teatro del Comando Sur de EUA (USSOUTHCOM, por sus siglas en inglés). Por lo tanto, esta estrategia tiene un costo financiero relativamente bajo. Los mayores costos nuevos estarían en el segundo y tercer objetivo: la profesionalización de la aplicación de la ley y el control de la insurgencia criminal. Parte de este trabajo ya está en marcha, a menor escala, a través de proyectos de USAID y operaciones del USSOUTHCOM. El costo más significativo asociado con esta estrategia es diplomático. Esta estrategia se basa en gran medida en la destreza diplomática de DoS y las misiones estadounidenses en la región. Deben contar con los recursos y el apoyo adecuados.

Independientemente de la disponibilidad de recursos, cada estrategia tiene riesgos asociados. El principal riesgo de esta estrategia es la posibilidad de que los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras se nieguen a cooperar. Este riesgo podría mitigarse mediante el compromiso directo y el liderazgo del presidente de los EUA (POTUS, por sus siglas en inglés). El apoyo y el liderazgo del POTUS refuerza el compromiso de EUA de combatir las TCO y debería aprovechar la influencia significativa que EUA aún tiene en la región.³⁶ El riesgo principal de esta estrategia es un traslado potencial de las operaciones de las TCO a otros países del hemisferio.

En última instancia, esta estrategia propone un cambio fundamental al abordar las TCO y la amenaza que representan para los EUA, el Triángulo del Norte y la comunidad internacional. Requerirá una estrategia de comunicaciones cuidadosamente coordinada para asegurar los recursos y el apoyo del Congreso, además del apoyo de los socios internacionales. Es a largo plazo y necesitará de un compromiso firme por parte de múltiples administraciones para construir la capacidad de gobernanza y la aplicación de la ley, así como desarrollar la prosperidad económica en el Triángulo del Norte requerida para sofocar esta insurgencia criminal. También es integral, abordando el lado del consumidor de narcóticos y el lado del proveedor de armas dentro de los EUA. Si bien es compleja, esta estrategia reconoce la evolución de las TCO hacia una insurgencia criminal y propone un enfoque poco ortodoxo para derrotarla. □

Notas

1. Krista Conrad, “*The Most Dangerous Cities in the World*” (Las ciudades más peligrosas del mundo), *WorldAtlas*, 15 de abril de 2020, <https://www.worldatlas.com/articles/most-dangerous-cities-in-the-world.html>.
2. Daniel L. Byman, “*How to Handle Hamas*” (Cómo lidiar con Hamas), Brookings Institute, 10 de mayo de 2017, <https://www.brookings.edu/articles/how-to-handle-hamas/>.
3. Micahel Miklaucic and Moisés Naím, “*The Criminal State*” (El estado criminal) en *Convergence: Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization* (Convergencia: redes ilícitas y la seguridad nacional en la era de la globalización), editores. Michael Miklaucic y Jacqueline Brewer, (Washington, D.C.: National Defense University Press, 2013), 149-169.
4. John P. Sullivan, “*How Illicit Networks Impact Sovereignty*” (Cómo las redes ilícitas inciden en la soberanía) en *Convergence: Illicit Networks* (Redes ilícitas), 171-187.
5. *Ibid*, 176.
6. Douglas Farah, “*Central American Gangs and Transnational Criminal Organizations: The Changing Relations in a Time of Turmoil*” (Las pandillas centroamericanas y las organizaciones criminales transnacionales: cambios de relaciones en un momento de crisis), IBI Consultants, febrero de 2013, https://www.ibiconsultants.net/_pdf/central-american-gangs-and-transnational-criminal-organizations-update-for-publication.pdf.
7. Hal Brands, “*Third-Generation Gangs and Criminal Insurgency in Latin America*” (Pandillas the tercera generación y la insurgencia criminal en América Latina), *Small Wars Journal*, 2009, <https://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/269-brands.pdf>.
8. Rocio Cara Labrador y Danielle Renwick, “*Central America’s Violent Northern Triangle*” (El violento Triángulo del Norte de América Central), The Council of Foreign Relations, 26 June 2018, <https://www.cfr.org/backgrounder/central-americas-violent-northern-triangle>.
9. Entrevista con el Centro William J. Perry para los Estudios de Defensa Hemisférica, febrero de 2019.
10. *Ibid*.
11. Luis Guillermo Solís y Todd Foglesong, “*Organized Crime and its Impact on Democratic Societies*” (El crimen organizado y su impacto en las sociedades democráticas), en *Organized Crime in Latin America and the Caribbean: Summary of Articles* (Crimen organizado en América Latina y el Caribe: resumen de artículos), editores. Luis Guillermo Solís y Francisco Rojas Aravena (San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2009), 11-20, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan037548.pdf>.
12. “*GDP (current US\$)* (Producto Interno Bruto (en USD)), Banco Mundial (World Bank), consultado el 14 de abril de 2019, <https://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.mktp.cd?view=map>.
13. Organization of American States (OEA), *The Drug Problem in the Americas: Studies* (El problema de las drogas en las Américas: Estudios); *The Economics of Drug Trafficking* (La economía del tráfico de las drogas), Organization of American States, [2013], consultado el 4 de abril de 2019, http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informedrogas2013/laeconomicanarcotrafico_eng.pdf.
14. Cara Labrador y Renwick, “*Central America’s Violent Northern Triangle*” (El violento Triángulo del Norte de América Central).
15. Miklaucic y Naím, “*The Criminal State*,” 161.
16. *Ibid*, 155.
17. Guillermo Solís y Foglesong, “*Organized Crime and its Impact on Democratic Societies*”, (El crimen organizado y su impacto en las sociedades democráticas).
18. Entrevista con professor del “William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies”, 4 de marzo de 2019 [entrevista no atribuida].
19. Entrevistas con grupo de expertos guatemaltecos durante visita de práctica de la Escuela Superior de Guerra Nacional a la Ciudad de Guatemala, 1º de abril de 2019.
20. William J. Perry Center, entrevista [forma abreviada]
21. Steven Dudley, “*How ‘Mano Dura’ is Strengthening Gangs*” (Cómo la mano dura está fortaleciendo a las pandillas), *InSight Crime*, 22 de noviembre de 2010, <https://www.insightcrime.org/investigations/how-mano-dura-is-strengthening-gangs/>.
22. Azam Ahmed, “*They Will Have to Answer to Us*” (Nos tendrán que responder), *The New York Times*, 29 de noviembre de 2017, <https://www.nytimes.com/2017/11/29/magazine/el-salvador-police-battle-gangs.html>.

23. Bureau of Western Hemisphere Affairs, "(Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental), Segunda Conferencia sobre Prosperidad y Seguridad en América Central, *US Department of State (DoS)*, 12 de octubre de 2018, consultado el 8 de abril de 2019, <https://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2018/286596.htm>.

24. Eric L. Olson y Kathryn Moffat, "*Executive Summary*" (Resumen Ejecutivo) en *Crime and Violence in Central America's Northern Triangle: How US Policy Responses are Helping, Hurting, and Can be Improved* (Crimen y violencia en el Triángulo Norte de América Central: cómo las políticas de EE.UU. están ayudando, afectando y pueden mejorar), editor Eric L. Olson, (Washington, DC: Wilson Center, 2015), 1-17, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/FINAL%20PDF_CARSI%20REPORT_0.pdf.

25. US Department of Treasury (DoT), "*Treasury Sanctions Latin American Criminal Organization*" (Sancciones del Tesoro a la Organización Criminal Latinoamericana), 11 de octubre de 2012, consultado el 8 de abril de 2019, <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/pages/tg1733.aspx>.

26. Entrevista al grupo de expertos guatemaltecos [versión abreviada]

27. Entrevista al grupo de expertos guatemaltecos [versión abreviada]

28. J. Boone Bartholomees, "*Theory of Victory*" (Teoría de la Victoria) *Parameters* (Verano 2008): 34, <https://pdfs.semanticscholar.org/9007/8535e31172725fb8a29d20b1f4c43959425c.pdf>.

29. "*Keys to Successful Counterinsurgency Campaigns Explored*" (Explorando claves para campañas de contra-insurgencia exitosas), Rand Corporation, 19 July 2010, <https://www.rand.org/news/press/2010/07/19.html>.

30. "*CICIG | Department of Political Affairs*" (CIGIC Departamento de Asuntos Políticos), Naciones Unidas, consultado el 23 de marzo de 2019, <https://dppa.un.org/en/mission/cicig>.

31. "*Mission to Support the Fight against Corruption and Impunity in Honduras*" (Misión para apoyar la lucha contra la corrupción e impunidad en Honduras), OEA, consultado el 5 de abril de 2019, <http://www.oas.org/en/spa/dsdsm/maccih/new/mision.asp>.

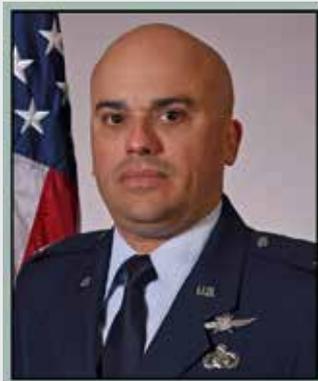
32. Carolina Sampó y Valeska Troncoso, "El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones," *Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado - UNED*, 2017, 327.

33. "*Vital statistics rapid release: provisional drug overdose death counts.*" (Información rápida de estadísticas vitales: cifras provisionales de muertes causadas por sobredosis de drogas), National Center for Health Statistics, octubre 2018, consultado el 12 de abril de abril 2019, <https://www.cdc.gov/nchs/nvss/vsr/drug-overdose-data.htm>.

34. Katie Zezima y Seung Min Kim, "*Trump Signs Sweeping Opioid Bill. Expect to Hear About it on the Campaign Trail*" (Trump firma un arrasador proyecto de ley contra los opiáceos. Esperen escuchar más sobre ello durante su período de campaña), *The Washington Post*, 24 de octubre de 2019, https://www.washingtonpost.com/politics/trump-signs-sweeping-opioid-bill-expect-to-hear-about-it-on-the-campaign-trail/2018/10/24/1328598c-d7a9-11e8-aeb7-ddcad4a0a54e_story.html?noredirect=on&utm_term=.5109ee79c394.

35. "*Plan of The Alliance for Prosperity in the Northern Triangle*" (Plan de la Alianza para la Prosperidad en el Triángulo del Norte), Banco Interamericano de Desarrollo, consultado el 24 de marzo de 2019, <https://www.iadb.org/en/alianza-para-la-prosperidad/situacion-y-principales-desafios-de-desarrollo>.

36. University of Peace (Universidad de la Paz), entrevista [versión abreviada].



Coronel Joed I. Carbonell
Doctor en Liderazgo Estratégico (DSL), USAF

El Coronel Carbonell (BA, University of Maryland, Baltimore County; MS, University of Maryland University College; MS, National War College; DSL, Regent University) ha tenido una carrera militar y civil de 20 años extremadamente diversa que incluye operaciones cibernéticas, operaciones de inteligencia y operaciones y gestión de tecnología. Actualmente es el vicecomandante del 175° Grupo de Operaciones Ciberespaciales de la Guardia Nacional Aérea de Maryland. El 175° COG proporciona ciber operadores altamente calificados en apoyo al Comando Cibernético y a las Fuerzas Aéreas Cibernéticas de los EE. UU., además de brindar apoyo conjunto de operaciones nacionales. La carrera del Coronel Carbonell incluye despliegues en Afganistán, Irak y Qatar, además de una amplia participación con múltiples socios internacionales en todo el mundo. Además, es profesor adjunto de relaciones internacionales, gestión global y política de ciberseguridad.