

No.26

Cuadernos Centroamericanos del ICAP

¿Una respuesta regional para un
problema regional? Un análisis de
la interdicción e interceptación del
narcotráfico transnacional en
Centroamérica

*Daniel Alvarado Abarca
Gabriel Vargas Sánchez*

Abril, 2019
San José, Costa Rica

¿Una respuesta regional para un problema regional? Un análisis de la interdicción e interceptación del narcotráfico transnacional en Centroamérica

*Daniel Alvarado Abarca**
*Gabriel Vargas Sánchez***

Abril, 2019
San José, Costa Rica

* Daniel José Alvarado Abarca. Costarricense. Licenciado en Ciencias Políticas y actualmente cursando el Bachillerato de Sociología, ambas por la Universidad de Costa Rica. Experiencia investigativa en temas de seguridad regional e integración centroamericana, migración y narcotráfico.

**Gabriel Alejandro Vargas Sánchez. Costarricense. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Costa Rica. Cientista social con experiencia en investigación sobre seguridad nacional y regional centroamericana, integración política y narcotráfico.

364.177

A472u Alvarado Abarca, Daniel

¿Una respuesta regional para un problema regional? Un análisis de la interdicción e interceptación del narcotráfico transnacional en Centroamérica / Daniel Alvarado Abarca y Gabriel Vargas Sánchez. – San José, C.R.: ICAP, 2019.

65 p. – (Cuadernos Centroamericanos del ICAP; 26).

ISBN: 978-9977-20-139-9

1- NARCOTRAFICO 2-SEGURIDAD 3-INTEGRACION POLITICA
4-CENTROAMERICA I. Vargas Sánchez, Gabriel. II. Título III. Serie

CUADERNOS CENTROAMERICANOS DEL ICAP

No. 26: enero-abril, 2019

- ♦ **Director**
Alexander López, costarricense, Director del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
- ♦ **Editor**
Jean-Paul Vargas Céspedes, costarricense, Coordinador de Investigación y Extensión, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
- ♦ **Comité Editorial**
Jean-Paul Vargas Céspedes, costarricense, Coordinador de Investigación y Extensión del ICAP
María José Castillo Carmona, costarricense, Gerente Técnica del ICAP.
Oscar Quesada Madriz, costarricense, Coordinador del Asistencia Técnica, del ICAP
Ramón Rosales Posas, costarricense, Coordinador Académico del ICAP.
- ♦ **Coordinación Programa Editorial**
Jean-Paul Vargas Céspedes, costarricense, Coordinador de Investigación y Extensión del ICAP
- ♦ **Asistentes del Programa Editorial**
María José Elizondo Solís, costarricense, Investigadora, Coordinación de Investigación y Extensión.
Judith Torres Ruíz, costarricense, Encargada, Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA.

- Los Cuadernos Centroamericanos del ICAP están abiertos a todas las corrientes del pensamiento administrativo y público que aboga por el desarrollo de la disciplina de la Administración Pública y de la Integración Regional en Centroamérica.
- ♦ Esta publicación es editada cada tres meses, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo intergubernamental y de la Integración al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica.
- ♦ Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.
- ♦ Los Cuadernos permiten la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.
- ♦ Esta publicación ha sido publicada en el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el mes de abril del 2016, en San José, Costa Rica.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ICAP
Apartado 10.025–1000, San José, Costa Rica, C.A., Fax: (506) 2225–2049
Teléfonos: (506) 2234–1011 / 2225–4616 / 2225–6674.
Centro de Programas de Posgrado: (506) 2253–4059 / 2253–2287
Correo electrónico: info@icap.ac.cr
Facebook: <https://www.facebook.com/ICAP1954>
Twitter: https://twitter.com/icap_1954
Web site: <http://www.icap.ac.cr>

Esta es una nueva publicación del Instituto en el Marco de la Política Editorial del ICAP. Puede ser accesada en nuestra página web:
www.icap.ac.cr

CONTENIDO

1. Aspectos introductorios: el narcotráfico y Centroamérica.....	2
2. Ruta metodológica y principales componentes teóricos de la investigación	8
3. Estrategias de seguridad nacionales para la interdicción e interceptación del narcotráfico transnacional.....	12
3.1 Interdicción del Narcotráfico Transnacional.....	14
3.2 Interceptación del narcotráfico transnacional.....	17
4. Actores encargados de la puesta en práctica de las estrategias de interdicción e interceptación del narcotráfico transnacional.....	23
4.1 Actores a nivel político-administrativo	25
4.2 Actores a nivel operativo	25
4.3 Actores a nivel de apoyo estratégico por país centroamericano	26
4.4 Actores a nivel judicial o fiscal por país centroamericano	28
5. Institucionalidad regional para la interdicción e interceptación del narcotráfico transnacional.....	32
5.1. Cabezas de lo regional en materia de seguridad/narcotráfico	33
5.2. Comisiones y sub-órganos de lo regional en materia de seguridad/narcotráfico.....	35
5.3. Otras instancias importantes a nivel regional: INTERPOL y la CFAC	39
Balance General.....	40
6. ¿Ha alcanzado Centroamérica una articulación de sus estrategias de seguridad nacionales con respecto al narcotráfico transnacional? Una reflexión crítica a la luz de la integración política y las entrevistas recolectadas.	41
6.1. Una primera valoración sobre la configuración nacional-regional formal.	42
6.2. Una segunda valoración: Mirando más allá del papel	47
7. Conclusiones.....	54
8. Referencias Bibliográficas	61

1. Aspectos introductorios: el narcotráfico y Centroamérica.

El presente escrito constituye una síntesis de los principales contenidos de la tesis para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, para lo cual, desde los aportes de esta disciplina se realizó un análisis de la articulación de las estrategias de seguridad alcanzada por los países centroamericanos, bajo el tema: “*¿Una respuesta regional para un problema regional? Un análisis de la interdicción e interceptación del narcotráfico transnacional en Centroamérica.*”

La seguridad de las sociedades representa un pilar fundamental para el desarrollo integral de cualquier Estado, ya que este ocupa asegurar las condiciones necesarias para que las personas puedan alcanzar o bien perseguir un nivel de vida satisfactorio. Paralelo al tema de seguridad, se presenta la temática del narcotráfico; actividad que ha estado presente a nivel mundial desde hace más de cincuenta años, y cuya vitalidad, lejos de disminuir, parece aumentar y crecer como los mismos deseos de contrarrestarla.

En medio de tal noción, es de interés investigativo conocer de forma más detallada los esfuerzos o acciones políticas que se realizan para generar “sociedades seguras”. Sin embargo, ¿qué sucede si el problema/desafío a enfrentar es un fenómeno que trasciende las fronteras nacionales?, ¿qué implica que el problema no parezca resolverse con solo el esfuerzo de un Estado o un gobierno en particular?, y ¿qué figuras o soluciones pueden aparecer ante esta situación?

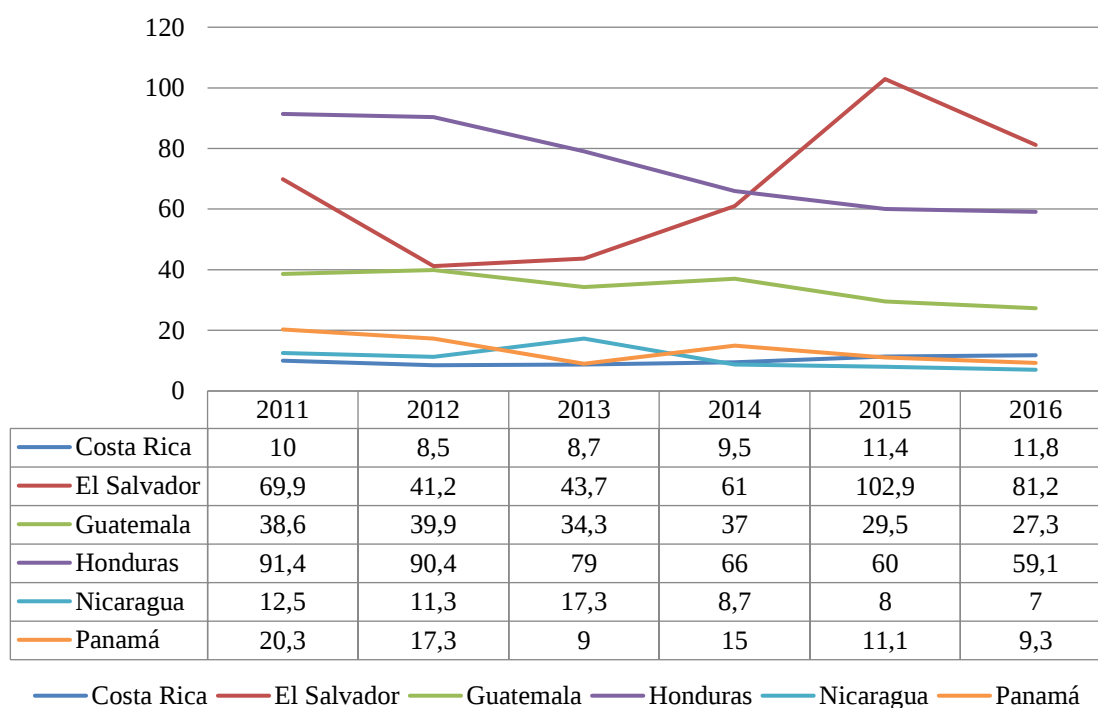
En ese sentido, el fenómeno del narcotráfico viene a ejemplificar dicho escenario. El negocio de las drogas implica su producción, desarrollo, transporte, cuidado y consumo; una serie de actividades que trazan una ruta que rompe fronteras hasta concretarse. Es decir, desde el lugar que se produce, hasta el lugar donde se consume, en ocasiones hay cientos de kilómetros de distancia, e inclusive para su simple producción, muchas veces se ocupa de la conexión e interrelación de distintos grupos nacionales e internacionales.

Ahora bien, el análisis de una problemática, que es de carácter mundial, hace necesario y prudente, el hecho de realizar un recorte espacio-temporal, que permita establecer un

encuadre determinado. En ese sentido, siendo la zona centroamericana una de las regiones más golpeadas por el narcotráfico, se optó por tomarla como objeto de estudio específico¹.

Centroamérica observó cómo los años posteriores a las décadas de los ochenta y noventa se convirtieron en un gran reto político, puesto que esta venía de dar conclusión a los conflictos armados e inestabilidad política que eran recurrentes en su interior; y por ello, ahora se enfrentaba al desafío de garantizar la seguridad y la paz a su población (Fernández 2007, Ruiz 2008). Sin embargo, no pasaría mucho tiempo para que la región detectase una nueva gran amenaza a su seguridad: la violencia criminal y el crimen organizado. Para evidenciar lo descrito, se presenta el siguiente gráfico:

Gráfico 1. Tasas anuales de homicidios 2011 – 2016 (por 100.000 habitantes).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados de Villalobos, H. (2017). Tasas de Homicidios en Centroamérica del 2006 al 2016: Balance de una década.

¹ Específicamente se seleccionaron los seis países que conforman los llamados triángulo norte –El Salvador, Guatemala y Honduras– y triángulo sur –Costa Rica, Nicaragua y Panamá– de Centroamérica. Dicha caracterización de la región se realiza a partir de la diferencia observada en cuanto a los índices que miden la violencia criminal, exponiendo a un triángulo norte que cuenta con una tasa de homicidios de más de 60 habitantes por cada cien mil, y un triángulo sur que presenta dicha tasa a un nivel inferior a los 20 habitantes por cada cien mil (UNODC, 2011).

Una de las principales amenazas que vio crecer exponencialmente fue el fenómeno del narcotráfico transnacional, el cual se ha convertido en un problema que acarrea a su vez otra gran cantidad de elementos derivados como lo son: la violencia, las redes de narcotraficantes, la acumulación de armas, los enfrentamientos de los traficantes con las fuerzas policiales/militares, los casos de adicción a las drogas, entre otros.

Dentro de tal contexto, la región centroamericana observa cómo este fenómeno toma cada vez más fuerza a lo largo de su territorio y el mismo llega a evidenciar que existe una serie de falencias en el abordaje que se le está dando, no solamente a él, sino al gran tema de la seguridad como un todo. Centroamérica, por lo tanto, tiene hoy en día un serio reto en el narcotráfico y la droga que día a día se transporta, consume, produce, exporta e importa dentro de sus países.

Los datos asociados al tráfico de sustancias ilícitas son alarmantes: por Guatemala transita cerca del 80% de la droga que pasa por el corredor Centroamérica-México; en El Salvador las pandillas locales brindan protección a los narcotraficantes; Honduras sirve como punto de aterrizaje para el 79% de los vuelos que transportan estupefacientes desde América del Sur, en tanto que Nicaragua, Costa Rica y Panamá enfrentan las consecuencias del trasiego por tierra, mar y aire (Cajina y Orozco, 2015).

Es evidente cómo la región no es sólo una de las principales rutas de tránsito de drogas, sino que también es víctima de la violencia y la corrupción que esta genera. La región ha dejado de ser un simple puente de paso para la droga y se ha convertido en lo que algunos autores llaman, una gran estación de servicios de la droga (Cajina 2012, laRed 2011).

Esta última figura metafórica sirve para comprender, a grandes rasgos, cómo el narcotráfico transnacional ha dejado de utilizar a la región simplemente como ruta de paso de la droga que se transporta del sur al norte del continente u otras zonas geográficas. Además, evidencia cómo este fenómeno ha crecido exponencialmente en los países centroamericanos hasta convertirse hoy en día en un problema mucho más complejo. Lo cierto es que el fenómeno mutó, e involucra a organizadas redes, provoca enfrentamientos violentos entre autoridades y grupos delictivos, y lleva al involucramiento de cientos de centroamericanos en el transporte, venta y consumo de estos narcóticos.

A pesar de ello, la región continúa observando como las drogas transitan día a día por sus calles, sus barrios y fronteras. Es decir, a pesar de la multidimensionalidad del fenómeno, el transporte de la droga sigue siendo una de las más fuertes manifestaciones de éste, y por ello, su combate desde los niveles políticos-estatales debe ser claro y oportuno. Razón por la cual en la investigación se optó por enfocarse en las vertientes de interdicción² e interceptación³ del narcotráfico transnacional y las medidas tomadas para ello por los casos en estudio.

En ese sentido, se parte de la premisa de que el narcotráfico se ha convertido en un problema que demanda más que esfuerzos nacionales aislados para hacerle frente al mismo, dado que su rango de acción rebasa las fronteras y límites territoriales, por lo cual se puede plantear como oportuno realizar esfuerzos regionales integrados para enfrentar un fenómeno que crece exponencialmente y que amenaza a toda Centroamérica. En otras palabras, para enfrentar un problema regional se podría ocupar de una estrategia regional:

Lo cierto es que en un mundo globalizado, donde existe la necesidad de generar bienes públicos globales y de enfrentar las principales amenazas de manera conjunta, la proyección internacional, la integración con un sentido político-estratégico, así como el desarrollo de relaciones estratégicas entre los diversos actores resultan indispensables (Rojas, 2007).

Dicha figura de la integración no ha sido precisamente una herramienta que haya sido ignorada por la región. Sin embargo, sí aparece una marcada tendencia a mirar a la misma sobre todo en temas económico-comerciales mediante esfuerzos previos como el realizado a través del Mercado Común Centroamericano en los años setenta, o bien, acciones de ayuda humanitaria, como en su momento ocurrió con el Huracán Mitch a finales de la década de los noventa (Matul 2006, Sanahuja 1998).

² Existe una falta de claridad teórica respecto al uso del término *interdicción*, dado que en su vocablo en inglés (*interdiction*) se le traduce a incautación y apropiación de la droga que circula ilegalmente, haciendo un traslape con la definición de lo que en español se entendería por interceptación. Para más información ver Rosen (2015), Sacco (2014) o Virginia State Crime Commission (2002).

Sin embargo, recuperando su definición jurídica se debe entender en el presente trabajo investigativo a la figura de la interdicción como la "situación de persona total o parcialmente privada del goce o ejercicio de ciertos derechos o actividades en virtud de una ley o de una decisión judicial" (Enciclopedia Jurídica, 2014). Para el caso en estudio, dicha actividad hace referencia al tráfico de sustancias narcóticas ilegales, lo cual implica que se prohíbe la producción y el transporte de estas sustancias al no estar admitidas judicialmente.

³ Por otro lado, se entenderá a la interceptación del narcotráfico transnacional, como la detención o apropiación de los narcóticos antes de que lleguen a su destino final. Por lo tanto, interceptar referirá a la acción de incautar y apropiarse de las drogas e interdicción a la norma jurídica y formal que indica esa droga debe ser incautada.

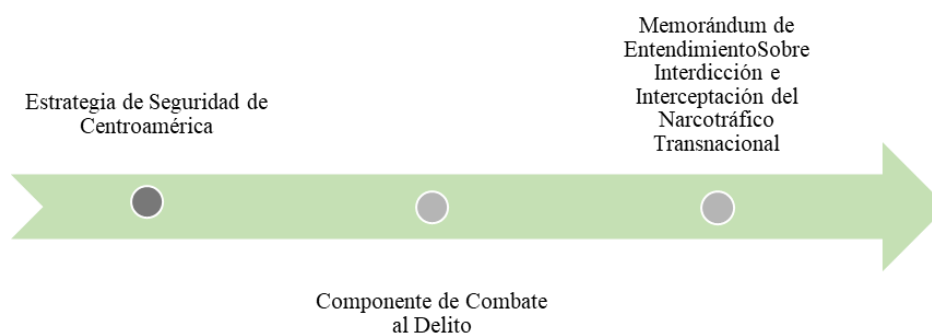
Propiamente para el tema de seguridad, uno de los últimos grandes instrumentos derivados de la regionalidad fue la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA); un instrumento firmado originalmente en el año 2007 y reformulado en el año 2011, que surgió como una respuesta integral de parte de los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), orientado a desarrollar una serie de acciones coordinadas en materia de seguridad para toda la región.

Así, la ESCA establece los objetivos comunes, las áreas de intervención y las acciones a seguir para lograr los niveles de seguridad que requieren los ciudadanos centroamericanos. Además, identifica las necesidades financieras, gestiona y obtiene financiamiento y cooperación internacional, englobando los distintos esfuerzos que la región realiza en materia de seguridad (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2015).

Sin embargo, un punto particular de esta Estrategia es que define como uno de sus objetivos: “integrar los diferentes esfuerzos que realiza la región en materia de seguridad, a fin de armonizarlos y concretar mejores resultados” (SG-SICA, 2011). Es decir que para una buena implementación de la ESCA se requiere primero una armonización de los esfuerzos que se realizan en los distintos países de la región, siendo estas las aquí llamadas Estrategias de Seguridad Nacionales. Por ello, la ESCA presuponía la necesidad de realizar una articulación entre estas estrategias, lo que, grosso modo, podría concebirse como un esfuerzo primario, en aras de alcanzar una verdadera integración política en este gran tema de la seguridad regional.

Para interés del trabajo investigativo, resaltó la figura del Memorándum de Entendimiento sobre Interdicción e Interceptación del Narcotráfico Transnacional, el cual ejemplificaba la búsqueda de acordar medidas uniformes y consensuadas en esta materia específica del combate al narcotráfico transnacional. De tal forma, como muestra la siguiente figura, se extrae de la ESCA el tema particular del narcotráfico a partir de un acuerdo emblemático como lo es dicho Memorándum.

Figura 1. Desagregación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica



Fuente: Elaboración propia a partir de SG-SICA (2011). Estrategia de Seguridad de Centroamérica.

De tal manera, tomando el fenómeno del narcotráfico como objeto de estudio particular en medio de este panorama derivado de la ESCA, y adicionado al potencial uso de la integración como una herramienta para hacerle frente a problemas que trascienden las fronteras y los esfuerzos nacionales aislados, la pregunta de investigación que motivó la investigación de la cual se extrae el presente artículo fue: ¿Cuál ha sido la articulación de las estrategias de seguridad nacionales desarrolladas por los países centroamericanos para la interdicción e interceptación del narcotráfico transnacional, a partir de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), reformulada en el año 2011?

Interrogante de la cual se desligó el objetivo general de: *Determinar la articulación de las estrategias de seguridad nacionales desarrolladas por los países centroamericanos para la interdicción e interceptación del narcotráfico transnacional, a partir de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA) reformulada en el año 2011.* Así como los siguientes objetivos específicos:

- ✓ Identificar los principales contenidos de las estrategias de seguridad nacionales desarrolladas por los países centroamericanos para la interdicción e interceptación del narcotráfico transnacional, a partir de la reformulación de la ESCA en el año 2011.
- ✓ Analizar los actores políticos que se encargan de la puesta en práctica de dichas estrategias en el ámbito de interdicción e interceptación del narcotráfico transnacional, en los países centroamericanos estudiados.
- ✓ Realizar un análisis crítico sobre la articulación alcanzada entre las estrategias de seguridad nacionales de la región centroamericana, sobre la interdicción e

interceptación del narcotráfico transnacional, a la luz de la figura de la integración política.

2. Ruta metodológica y principales componentes teóricos de la investigación

Una vez teniendo en claro a grandes rasgos, cuál es ese panorama al que se enfrenta Centroamérica al hablar del narcotráfico transnacional así como el enfoque que caracterizó la investigación acá presentada, es importante recuperar algunos de los elementos metodológicos y teóricos que motivaron la investigación acá resumida y presentada.

Al objetivo principal de esta girar en torno a realizar un análisis de las estrategias de seguridad desarrolladas en los países centroamericanos, para comprobar si la intencionalidad de armonizar que fomentó la ESCA y que se replica desde la integración centroamericana en general, tiene efectos reales en el combate al narcotráfico transnacional, el análisis se realizó desde un enfoque cualitativo que permitiese realizar estudios de caso sobre los diferentes países y sobre la región en sí misma. Para ello, se optó por dividir metodológicamente⁴ su ejecución en cuatro grandes apartados.

En primer lugar, teniendo claro que existe un renovado instrumento regional que incita e invita a armonizar esfuerzos en materia de seguridad, se estableció un análisis de los contenidos que, como Estados unitarios, los países centroamericanos desarrollan a lo interno para la interdicción e interceptación del narcotráfico transnacional, que pudiese mostrar las similitudes o diferencias de estas estrategias entre sí.

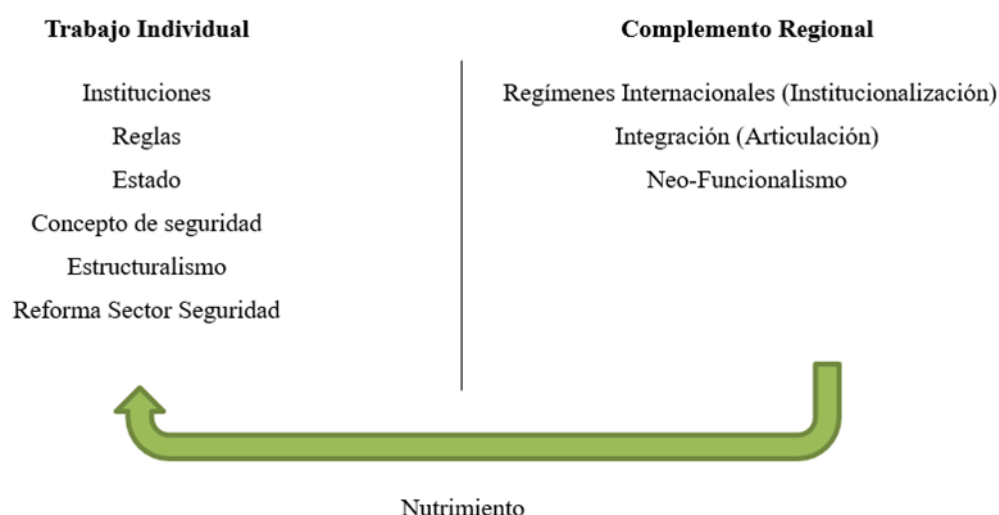
Aunado a ello en un segundo apartado, se expusieron y sistematizaron los actores que llevan a cabo la puesta en práctica de todas estas estrategias. Además, en un tercer momento se realizó un análisis crítico del alcance de esa articulación visualizada y las herramientas regionales con que cuentan los países centroamericanos, apoyado en una serie de entrevistas semi estructuradas a expertos en el tema de integración centroamericana y operadores de seguridad en los países centroamericanos.

⁴ En el documento del estudio original se realizó la debida tabla de operacionalización de los objetivos de la investigación, en la cual se definen, entre otras cosas, las técnicas específicas de investigación utilizadas, entre las que se encuentran: análisis documental, análisis de involucrados, análisis de contenido y entrevistas.

Finalmente, más allá de las cuestiones del estudio, se realizaron una serie de reflexiones finales, que se desprenden del análisis de los ejes planteados. Además, también se realiza una serie de acotaciones acerca de la propia visión como politólogos, en lo que a integración centroamericana se refiere y su aprovechamiento como herramienta para el afrontar las diversas situaciones que apremian la región.

Ahora bien, para poder llegar a este cometido, evidentemente se ocupa de un marco teórico que explique, sustente y permita entender el devenir del fenómeno particular que se acomete estudiar, es decir, el uso de la integración política como eje de armonización común en Centroamérica y el uso de esta en el combate al narcotráfico en la región, derivado de instrumentos como la ESCA. El mismo contó con la particularidad de que, como se evidenciará en líneas posteriores, se presenta una estructura doble en términos de explicar el objeto de estudio de manera teórica. Esas dos estructuras, de manera gráfica, se entienden de la siguiente manera:

Figura 2. Estructura del marco teórico



Fuente: Elaboración propia, a partir de las teorías utilizadas en el estudio.

Como se observa en la figura, por un lado se ocupó de conceptos teóricos tales como las instituciones, entendidas como reglas que intentan establecer un “deber ser” para los que se rijan por ellas (North, 1991) y que vienen un gran parte de las mismas derivadas de la figura del Estado, que O’Donnell (1978) comprendería cómo el “componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada”.

Al acometerse a estudiar el fenómeno del narcotráfico que amenaza la seguridad de las personas y sociedades, entendida esta última en un sentido amplio y no restringido meramente a lo físico (Hobbes en Orozco, 2005), se replantea la labor del Estado como creador de instituciones formales (leyes) en aras de velar por sus individuos, desarrollando labores propias que crea necesarias. Situación ante la cual toma una postura respecto al narcotráfico de prohibir (interdictar) y perseguir (interceptar) sus formas. Este abordaje entra dentro de lo que se denomina una lógica estructuralista del orden (Moragón, 2007).

Para efectos del presente estudio, una forma de estructura establecida que permitió analizar a los diferentes actores que forman parte de la dinámica de lucha contra el narcotráfico, es la de la Reforma del Sector Seguridad. Esta, para Naraghi & Pampell (2004), se refiere a ese entramado de organismos y entidades que poseen autoridad y capacidad para hacer uso de recursos en el tanto ello se requiera para mantener la seguridad del Estado y la sociedad.

Ahora bien, como el segundo orden que se observaba en la figura anterior, se debe reconocer que los Estados no solamente pueden ser considerados como actores individuales, sino que en su comportamiento se ve constantemente como parte de un grupo más amplio de actores, que buscan lograr llegar a puntos de acuerdo sobre ciertos aspectos y desarrollar acciones conjuntas al respecto. Esta es la preocupación principal de la teoría de los regímenes internacionales, que se pregunta: ¿cómo es posible la cooperación entre Estados que reivindican su soberanía pero que al mismo tiempo compiten por poder e influencia en una situación de anarquía? (Duel & Hurrell, 1992).

Los regímenes internacionales a partir de Keohane (1993) se deben comprender como instituciones con reglas explícitas en las cuales han coincidido los gobiernos, que son pertinentes en conjuntos específicos de temas de las relaciones internacionales. Como parte de esta misma institucionalización, Keohane de igual manera establece que la misma puede medirse partiendo de tres dimensiones principales. Estas son las siguientes:

- *Comunidad*: el grado en el cual las expectativas acerca de un comportamiento adecuado y de los entendimientos acerca de cómo interpretar las acciones son compartidos por los participantes en el sistema.
- *Especificidad*: el grado en el cual estas expectativas están claramente especificadas en forma de reglas.

- *Autonomía*: el nivel hasta el cual la institución puede alterar sus propias reglas más que confiar enteramente en agentes exteriores para que lo hagan (Keohane, 1993)

Ahora bien, paralelamente a la conceptualización de los regímenes internacionales, también debe estudiarse la forma en que los países acceden a formar parte de estos. Existen diferentes maneras en que un Estado puede acercarse a un régimen, esto según diversas ontologías y epistemologías. Hasenclever, Mayer y Rittberger establecen que:

En primer lugar, hay una posición de pensamiento centrada en el autointerés de los estados (cercana a los enfoques del neoliberalismo), en virtud de la cual el régimen internacional podría ser visto como un elemento estratégico que permite maximizar el auto-interés y las ganancias gracias a la previsibilidad y la minimización de los costes de acceso a la información. En segundo lugar, una posición centrada en el hecho de que los regímenes internacionales pueden ser entendidos como un medio a través del cual un hegemon instrumentaliza las relaciones internacionales para mantener su poder en el ámbito internacional en detrimento de los demás (posición cercana al neorrealismo). Y en tercer lugar, una posición constructivista basada en la importancia de las ideas y de los procesos de comunicación en las políticas internacionales (1996).

Esta diferenciación es oportuna en el tanto se permite apreciar cómo no sólo hay que tener presente la existencia de esas normas y reglas generales, llamadas regímenes internacionales, sino que las mismas son adoptadas por los Estados debido a diferentes motivaciones y objetivos. Tomar medidas conjuntas en temas de seguridad, siendo el narcotráfico uno de ellos, reviste de gran importancia para la zona centroamericana y hace lúcida su capacidad de actuar y enfrentar a problemas comunes. Ante ello igualmente, debería plantearse la pregunta de por qué lo hacen realmente, ¿por autointerés?, ¿por la influencia de un hegemon?, ¿o reconocimiento del poder que da el trabajo conjunto? En la presente investigación se plantea que es necesario que se parta desde ese tercer escenario, aprovechando el trabajo conjunto que se pueda realizar en Centroamérica.

Esa posible concreción de un trabajo colectivo podría venir derivada de la llamada integración (centroamericana), que expone Hugo Tagle, a nivel general, es el resultado que se obtiene por la acción de reunir en un todo armónico distintos elementos que deben estar unidos

para que cada uno de ellos obtenga su perfección (1985). Por lo tanto, en el ámbito político, se puede entender esa integración como el hecho de articular y armonizar el actuar de los Estados para lograr la perfección (si es que es alcanzable) en la gestión de alguna tarea.

Esta idea de necesaria integración es pilar de la presente investigación. Para reforzarla y para entender este fenómeno se partirá desde la teoría *Neo - funcionalista*, la cual “parte del presupuesto de la incapacidad institucional del Estado para resolver los problemas globales fundamentales de la humanidad, dado que divide a la sociedad internacional en un conjunto de unidades nacionales basadas en el territorio, sin tener en cuenta que las necesidades humanas han sobrepasado las fronteras estatales y conciernen al conjunto de la sociedad internacional, o al menos a amplias áreas de esta última” (Mitrany, 1946).

Esta definición, aunque fue generada hace muchos años, en un contexto de guerra mundial, sigue teniendo una validez innegable, y que para efectos del caso del narcotráfico es aún más notable. Esto se argumenta debido a que es claro que los esfuerzos desarrollados por los diferentes Estados de manera independiente (desintegrados por herencia según Tagle), a través de las últimas decenas de años no han dado resultado, en el tanto todas las actividades relacionadas directa o indirectamente con esta actividad ilegal siguen creciendo día con día.

Entonces bien, parece ser clara la necesidad de desarrollar ejercicios de integración ante esta incapacidad funcional de los Estados para actuar solos por sus propios medios frente a un fenómeno de características transnacionales. La interrogante resultante, es cómo encaran los países de Centroamérica tal problemática del narcotráfico transnacional que ha golpeado toda la región y que sobrepasa las fronteras.

3. Estrategias de seguridad nacionales para la interdicción e interceptación del narcotráfico transnacional.

Para responder tal pregunta, se presenta continuación un repaso y exposición de las principales leyes que se encargan de normar la interdicción y la interceptación del narcotráfico transnacional en la zona centroamericana, particularmente el territorio que cubren las seis naciones estudiadas. Estas leyes, vienen directamente forjadas de lo que los Estados de dichas naciones consideran como cursos de acción o formas de comportamiento beneficiosas para hacer frente a un fenómeno como el que trata el presente escrito.

Ese “Estado”, debe entenderse, como bien se había planteado previamente, como ese componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente determinada (O’Donnell, 1978). Es decir, estando capacitado el Estado para imponer regularmente la voluntad sobre otros, es el llamado a generar una serie de instrumentos legislativos que se encargarán de limitar el accionar de las sociedades para que las mismas no se vean afectadas y su desarrollo integral sea alcanzado.

Entonces bien, la idea del presente apartado es realizar un repaso por las legislaciones que los poderes legislativos de cada una de las naciones han generado para hacer frente al narcotráfico transnacional. No obstante, dichos instrumentos normativos pueden ser generados desde la individualidad de cada uno de los actores, o bien, pueden ponerse en práctica de manera conjunta y articulada, en el tanto, el narcotráfico no conoce de fronteras y ataca los territorios por igual.

En ese sentido, generar una articulación de las legislaciones que permita facilitar el enfrentamiento del problema como una región integrada, se plantea desde la presente investigación, como un potencial primer gran paso para facilitar el trabajo conjunto de las autoridades políticas y operativas que se encargan de llevar a la práctica tales lineamientos y, por tanto, de velar por la seguridad de los ciudadanos centroamericanos. Si se consigue alcanzar una base normativa/jurídica que posea más similitudes que diferencias con los demás países centroamericanos, se podría suponer que ello pueda generar un incremento en la oportunidad de desarrollar trabajos conjuntos entre autoridades de los diferentes países.

De tal manera, se hace imperativo, para comprender cuál ha sido la articulación de las estrategias de seguridad nacionales⁵ desarrolladas por los países centroamericanos para la interdicción e interceptación del narcotráfico transnacional, el identificar y describir los principales contenidos de dichas estrategias. Una descripción general, que a su vez permita evidenciar las grandes similitudes o diferencias que poseen estas estrategias entre sí. Esto especialmente considerando que la reformulación de la ESCA, en el año 2011, vino a reafirmar tal necesidad de articular las legislaciones nacionales para volver más efectiva la lucha contra el narcotráfico transnacional.

⁵ Es importante recordar que, para efectos de este estudio, las “Estrategias de Seguridad” son representadas a través de las legislaciones que se generan en los diferentes países para hacer frente al narcotráfico transnacional.

Este primer apartado comienza describiendo la normativa sobre la interdicción del narcotráfico transnacional de cada uno de los seis países. Es decir, se comparte ese marco normativo que establece la prohibición generalizada para el fenómeno del narcotráfico; para posteriormente dar paso a describir lo que estos diseños institucionales y normativos de los países analizados regulan con respecto a la interceptación de dicho fenómeno.

3.1 Interdicción del Narcotráfico Transnacional

✓ Costa Rica

En primer lugar, Costa Rica cuenta con una ley especial que regula la materia de drogas y narcotráfico transnacional, al igual que los aspectos penales y administrativos referentes a la temática, en la figura de la Ley N°8204 sobre Estupeficientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso No Autorizado, Legitimación de Capitales y Actividades Conexas, del 26 de diciembre de 2001, que vino a reformular a su vez la Ley N°7786 del 30 de abril de 1998.

✓ El Salvador

El Salvador, por su parte, para regular y normar los delitos relacionados con el tráfico de drogas, cuenta con el Decreto Legislativo N°153 que aprueba la Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas, y que tiene vigencia oficial desde el 2 de octubre del año 2003. En dicho instrumento, se norman y prohíben las actividades que implican el narcotráfico transnacional.

✓ Guatemala

En el caso de Guatemala, para la prohibición de las actividades que tengan relación con drogas y sustancias psicotrópicas, cuenta con la Ley Contra la Narcoactividad, establecida por Decreto Número 48-92, el 24 setiembre del año 1992. Dicha ley se encarga de establecer la interdicción de las actividades a las que aquí se hace referencia.

✓ Honduras

Siguiendo con la presentación de los países centroamericanos y sus estrategias de seguridad para el enfrentamiento del narcotráfico transnacional, la legislación hondureña regula las actividades y delitos referidos al narcotráfico transnacional en la Ley sobre Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas y Sustancias Psicotrópicas, aprobada por Decreto Número 126-89, el 5 de setiembre del año 1989.

Cabe resaltar que, para el caso de Honduras, el Código Penal, entrado en vigencia el 12 de marzo de 1985 por medio del Decreto Número 144-83, no recogía ni tipificaba los delitos relacionados con la siembra, proceso, tráfico, venta, uso, transporte o manejo de sustancias psicotrópicas, drogas o precursores químicos. Por lo tanto, con la llegada de la mencionada Ley, se estableció finalmente de manera formal la prohibición total a las actividades relacionadas con el narcotráfico transnacional.

✓ **Nicaragua**

Por su parte, Nicaragua cuenta con dos instrumentos claves a contemplar al describir el marco normativo con el que se da la interdicción del fenómeno del narcotráfico transnacional. En primer lugar, se encuentra el Código Penal, Ley N°641, que tiene vigencia desde el 16 de noviembre de 2007 y en el cual se establece una regulación para los delitos relacionados con el tráfico de drogas. Este Código Penal en su momento derogaba la Ley de Estupefacentes, Sicotrópicos y otras Sustancias Controladas, N°177, del 27 de mayo de 1994, que fue modificada por la Ley N°286 de reforma y adiciones en el año 1999.

Sin embargo, para el 9 de setiembre del año 2010 se aprobaría una nueva ley especializada respecto al crimen organizado que se titula Ley N° 735, de Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados. De tal forma, la normativa respecto al narcotráfico se encuentra nuevamente incluida en esta ley especializada, aunque las penas de prisión por los delitos relacionados con estas actividades siguen encontrando como único lugar el Código Penal del año 2007.

✓ **Panamá**

Finalmente Panamá, de igual manera que los demás países de la región centroamericana, posee legislación referente al tema de tráfico de drogas y narcotráfico transnacional. En este caso, es el mismo Código Penal de Panamá, adoptado por la Ley N°14, del 18 de mayo de 2007 (con las modificaciones que se dieron por la Ley N°26, el 21 de mayo de 2008, la Ley N°5, el 14 de enero de 2009, la Ley N°68, el 2 de noviembre de 2009, y la Ley N°14, el 13 de abril de 2010) el que se encarga de la regulación y de establecer las penas para los delitos relacionados con la temática.

Aspectos claves a resaltar en el tema de interdicción

De tal manera, como se pudo observar, cada país centroamericano analizado cuenta con su instrumento normativo para definir la prohibición de la producción, el transporte y otra serie de actividades conexas realizadas para el tráfico de sustancias narcóticas. Para ello, se expone que estos instrumentos normativos cuentan con una serie de artículos reguladores generales que se encargan de normar los aspectos relacionados con esta temática. La mayoría de ellos responden a métodos de acción, agravantes y penas que se deben cumplir cuando una persona viola las prohibiciones que las leyes establecen en tales aspectos.

La realidad permite apreciar que a lo largo de los seis países, los temas y actividades que guardan una relación directa o indirecta con el narcotráfico transnacional se encuentran expresamente prohibidas, a menos que se cuente con algún tipo de aval por parte de las autoridades respectivas para tener posesión, producir o transportar, ya sea drogas o materiales básicos (precursores químicos) para la producción de las mismas; por ejemplo, cuando se utilizan estas sustancias con fines médicos o farmacéuticos.

Un punto de enorme importancia en ese sentido recae en el hecho de que estos instrumentos normativos son claramente esfuerzos y acciones concretas definidas por un país en su singularidad. Es decir, que cada uno de los seis países analizados tomaron la decisión en su momento de normar y generar un conjunto de reglas que establecieran las condiciones, mediante las cuales se iba a dar respuesta legalmente a un fenómeno que atentaba contra su seguridad, como lo es el narcotráfico transnacional. Dicha decisión, naturalmente se vio influenciada por el hecho de que se generaba, a nivel internacional, una serie de directrices acerca de cómo enfrentar el narcotráfico como tal. Directrices derivadas de esfuerzos tales como la Convención de Viena y que motivaban a los países alrededor del orbe a generar normativa específica respecto a este fenómeno en cuestión.

La creación de estos instrumentos se da entre la década final del siglo XX y la primera del siglo XXI, evidenciando cómo este lapso puso en la agenda de los países de la región la necesidad de dar algún tipo de respuesta a este fenómeno que los amenazaba y de diseñar esas estrategias de seguridad que les permitiesen combatir al mismo. La diferencia entre años muestra cómo la decisión de diseñar legislación especializada para este tema no fue consensuada entre los países de la región, sino que cada uno acorde a las circunstancias del momento, decidió conveniente la creación de normativa específica para regular el uso de las drogas y otras sustancias narcóticas.

A manera de cierre para el apartado, se presenta una tabla que condensa las leyes de cada uno de los países analizados, junto con el año en que cada una de estas fue generada y el número de su principal artículo regulador:

Tabla 1. Principales instrumentos normativos por país para la interdicción del narcotráfico transnacional

País	Instrumento normativo principal
Costa Rica	Ley N°8204 - Sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo – Año 2001 – Artículo 2.
El Salvador	Decreto N°153 - Ley reguladora de las actividades relativas a las drogas – Año 2003 – Artículo 3.
Guatemala	Decreto N°48-92 - Ley Contra la Narcoactividad – Año 1992 – Artículo 1.
Honduras	Decreto N°126-89 – Ley Sobre Uso Indevido y Tráfico Ilícito de Drogas y Sustancias Psicotrópicas – Año 1989 – Artículo 2.
Nicaragua	Ley N°735 - Sobre Prevención, Investigación y Persecución del Crimen Organizado y de la Administración de los Bienes Incautados, Decomisados y Abandonados – Año 2010 - Artículos 18 y 19.
Panamá	Ley N°14 - Código Penal – Año 2007 – Artículo 314.

Fuente: Elaboración propia, según legislación referida de los países analizados.

3.2 Interceptación del narcotráfico transnacional

Ahora bien, asociada a la interdicción del narcotráfico transnacional, también se debe poner énfasis en el proceso de interceptación de dicho fenómeno. Es decir, apoyado en tal prohibición legislativa que se presentó anteriormente, cada uno de los países posee una estrategia, replicada en este apartado mediante las normas jurídicas, que define y habilita los mecanismos para interceptar los cargamentos de drogas, estupefacientes y sustancias ilegales que transitan por sus territorios.

En ese sentido, en el presente apartado se exhibe una serie de variables de interés para poder aproximarse a identificar cuáles son esos preceptos bajo los cuales cada uno de los seis países estudiados norma el proceso de interceptación del narcotráfico transnacional. Para ello se debe poner énfasis en dos etapas claves de tal proceso: primeramente, en las técnicas de investigación para facilitar la interceptación y, propiamente, las técnicas o procedimientos utilizados para la interceptación de las sustancias narcóticas.

Tomando como base una sistematización⁶ realizada por la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos – COMJIB (2011) para detectar el marco normativo de los países centroamericanos para el combate al crimen organizado en general, se recupera a continuación una serie de variables de estudio para observar con mayor detalle cómo se realiza esta fase de interceptación del narcotráfico transnacional:

- **Conformación de equipos de investigación internacionales**

En primer lugar, y de la mano con la perspectiva regional que sigue el presente trabajo investigativo, se debe rescatar la posibilidad de conformar equipos conjuntos de investigación que conjunten las fuerzas policiales de dos o más países y que les permitan a estos trabajar hombro a hombro con otras autoridades de países vecinos.

La figura de estas investigaciones está debidamente habilitada en todos los países de la región estudiados. La idea general del narcotráfico es la de un fenómeno que trasciende fronteras y por ello en términos de interceptación, los equipos conjuntos de investigación representan un insumo importante en la búsqueda de debilitar al enemigo común.

- **Presencia de centros de información e inteligencia para el combate al crimen organizado**

En aras de garantizar el buen funcionamiento de las operaciones y acciones destinadas al combate del crimen organizado, surge la posibilidad de desarrollar un centro o ente que permita la recolección de la información policial, bases de datos, registros y todo tipo de información que sean de acceso para las autoridades y les brinde la oportunidad de basarse en esos datos para el desarrollo de operaciones. Iniciar un proceso para lograr la interceptación de un fenómeno tan complejo y expandido como el narcotráfico, es una tarea monumental y el tener ese centro de información e inteligencia puede facilitar un poco ello.

Los resultados que se obtuvieron para dicha variable mostraron que únicamente en tres de los seis países de la zona centroamericana existen estos centros especializados de recopilación informativa. Para efectos de tener esto claro, dichos países son Costa Rica, Guatemala y Nicaragua. Los restantes no contemplan, al menos explícitamente dentro de las

⁶ El documento al que se hace referencia surgió como parte de un proyecto desarrollado en el marco del Plan de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, con el respaldo del Fondo España-SICA y fue desarrollado por la COMJIB en el año 2011. El documento se dirige al Crimen Organizado en general, permitiendo detectar variables pertinentes para el estudio del fenómeno particular del narcotráfico transnacional que fueron tomadas como punto de referencia para revisar su vigencia, según los marcos normativos vigentes al momento de la investigación aquí presentada.

leyes especializadas en el enfrentamiento del narcotráfico, la posibilidad de tener un centro que se encargue de recoger toda la data que se genera de las investigaciones y operaciones, que las diferentes unidades y cuerpos policiales puedan generar a través de sus investigaciones individuales. Esto no quiere decir que los demás países no tengan información recolectada o que no colaboren a lo interno de sus fronteras, sino que, por ley, no existe un centro único con la tarea de realizar dichas acciones.

● **Habilitación del desarrollo de operaciones encubiertas**

Estas operaciones tienen como objetivo el infiltrar a un agente policial/militar, o bien, a un agente al servicio de alguno de los cuerpos de seguridad, para que gane la confianza de las organizaciones criminales y, una vez dentro de ellas, pueda recabar información, datos y elementos que sirvan para la detección, interceptación y desarticulación de estos grupos.

La posibilidad de realizar investigaciones encubiertas representa para el desarrollo de labores de investigación una herramienta que, prolijamente explotada, puede generar réditos sumamente positivos para la consecución del objetivo principal de las fuerzas policíacas; que es el del mantenimiento de las condiciones de seguridad y paz dentro de los territorios. Esto, por medio de la detención de organizaciones criminales que puedan poner en peligro dichas condiciones. Sin embargo, si bien es cierto que significa una gran estrategia, su dificultad y seriedad es proporcional a los beneficios que puede dar.

Es por ello que, a través de la legislación presentada de los diferentes países en estudio, todos y cada uno de ellos contemplan la posibilidad de establecer operaciones encubiertas, siempre y cuando se siga un estricto control del proceso y las justificaciones sean las adecuadas, no solamente para no poner en peligro la investigación como tal, sino aún más importante, no arriesgar la vida de un agente en vano.

● **Habilitación del procedimiento de entrega vigilada**

Por otra parte, ya específicamente centrándose en el momento de realizar la interceptación, existe otra figura muy recurrente en las legislaciones: las llamadas entregas vigiladas. Estas técnicas o procedimientos implican una decisión por parte de las autoridades de dejar transitar mercancías ilegales dentro de un territorio, dado que a pesar de que ya las tienen identificadas como tales, saben que de dejar que lleguen a su destino final se podría seguramente identificar y detener a más partícipes del delito.

Al igual que las investigaciones encubiertas, las entregas vigiladas consisten en procedimientos bastante complejos en el tanto se requiere de un acompañamiento imperceptible por parte de las autoridades. Esto claro está, debido a que, si éstas son descubiertas en el camino, el resultado de la operación corre riesgo y los recursos invertidos podrían desaprovecharse. Es importante hacer notar, que los países no sólo habilitan la entrega vigilada dentro de sus territorios a nivel de administración individual, sino que el trabajo con otras naciones se contempla como una posibilidad latente.

● Decomiso y comiso de bienes

La acción más puntual de la interceptación del narcotráfico transnacional pasa por la aprehensión, detección y apropiamiento de los cargamentos de drogas que transitan ilegalmente por los territorios de cada país⁷. Sin embargo, dichos cargamentos usualmente van acompañados de otros bienes materiales, como por ejemplo vehículos, botes o aviones donde se transportan estas sustancias, así como el dinero resultante de la venta de las drogas, algunos instrumentos para facilitar su transporte y venta, y otra serie de objetos que son utilizados por los grupos de narcotraficantes.

Los bienes que forman parte de actividades delictivas, sea cual sea su naturaleza (establecimientos físicos, automóviles, vehículos acuáticos, drogas, estupefacientes, precursores químicos, armas, dinero, etc.), se establece en los seis países centroamericanos que serán decomisados y puestos a las órdenes de las autoridades judiciales para su respectivo trámite. En el caso de los que puedan servir como prueba para el juicio en contra de los criminales, serán utilizados para ello, y respecto a los demás, por ejemplo, el dinero, cada país tiene una forma de distribución determinada para el mismo.

Aspectos claves a resaltar en el tema de interceptación

La caracterización que se presentó en líneas anteriores acerca de la forma de proceder de los seis diferentes países estudiados, permite tener una visión acerca de cómo se trata esta área de trabajo referente a la interceptación del narcotráfico transnacional. Las variables analizadas son útiles para aproximarse a la comprensión de cómo los Estados de los seis casos analizados establecieron, nuevamente de manera individual, en su momento un conjunto de reglas para crear un orden en torno a las medidas y acciones posibles a realizar con el objetivo

⁷ Los instrumentos legislativos de cada país analizados establecen que, para el caso de las drogas, estupefacientes y precursores, los mismos son registrados por las autoridades respectivas en informes formales, procediendo a su posterior destrucción.

de erradicar e interceptar la serie de actividades ilegales que rodean el fenómeno del narcotráfico transnacional.

El panorama en sí, parece otorgar una visión optimista en el sentido de que los países a nivel muy generalizado comparten una visión en la cual están abiertos a cooperar con las autoridades de países vecinos, en donde están dispuestos a utilizar técnicas específicas como las operaciones encubiertas y las entregas vigiladas, incluso habilitando su uso (en el caso de las entregas vigiladas) al servicio de países vecinos, así como a crear equipos de investigación conjuntos con estos mismos países. Igualmente, en cuanto al tema del decomiso de bienes, cada Estado establece la forma en que los mismos deben ser tratados y muestran una similitud generalizada en ello.

Respecto a la variable de centros de información e inteligencia, sí se expone una división en los seis países analizados de la región centroamericana, en donde sólo tres de ellos establecen en sus instrumentos normativos principales con respecto al narcotráfico transnacional la existencia de estos centros, dejando de lado otros tres países que no lo establecen así en estos cuerpos normativos. Un aspecto que es importante para tener en cuenta en tanto que el compartir información y datos en general con las autoridades de otros países, representa una oportunidad de grandes magnitudes para estrechar lazos y armonizar esfuerzos entre los mismos⁸. Sin embargo, para ello se requiere que a lo interior de cada país se maneje de una forma ordenada la información al respecto y, posteriormente, habilitar el compartir de esta con las otras naciones estratégicas y vecinas, lo que podría permitir enfrentar el fenómeno de una mejor manera mediante un trabajo cooperativo.

Esta tendencia a la cooperación y trabajo conjunto, inclusive se hace más notoria en algunos marcos normativos como el nicaragüense que indica explícitamente en el capítulo XII de la mencionada Ley N°735, la “obligación estatal” que existe de colaborar y prestar cooperación internacional para actos relacionados a los delitos por el narcotráfico. Situación que igualmente se da para Costa Rica, que señala en su Ley N°8204 el propiciar esa cooperación internacional como un deber del Estado, o bien, Guatemala, que a través de su Decreto N°48-92, establece en el artículo 7 del mismo los deberes de cooperación internacional para la investigación y sanción de delitos relacionados a la temática.

⁸ Como se comentó previamente, la habilitación de estos centros de inteligencia no está explícitamente en las leyes analizadas para estos países. Sin embargo, fuera de las mismas se pueden haber habilitado figuras institucionales que cumplan algún rol similar.

Es en este punto donde es clave rescatar que, más allá de las legislaciones particulares exhibidas y sistematizadas en el presente apartado, los seis países analizados pertenecen a una misma región geográfica determinada: Centroamérica. Por tanto, estos se encuentran marcados, de una u otra manera, por las decisiones y acciones de los demás países de la región y este tipo de habilitaciones legales para trabajar conjuntamente, son ideales en aras de enfrentar a una problemática transnacional. Además, claro está, que estos países han mostrado interés en actuar coordinadamente como región a lo largo de su historia en distintas temáticas a través de la llamada integración centroamericana y, por ello, se puede visualizar como idóneo el trabajo articulado para enfrentar al fenómeno del narcotráfico.

En esa línea la ESCA, que significa ese último gran instrumento derivado de esta idea de integración, estableció en el año 2011 que era necesario articular los esfuerzos en materia de seguridad, partiendo de ese presupuesto de que ya existía un conjunto de normas nacionales al respecto en los países de la región. La legislación aquí presentada buscó otorgar ese marco general de principales contenidos de las normativas y estrategias de seguridad nacionales, en el cual se pueda concluir qué puntos de encuentro y desencuentro se dan en cuanto a normativa. Un área en donde demostró el recorrido que existen diferencias y similitudes pero que, sin embargo, deja un buen presagio en torno a que existe un acuerdo total en la ilegalidad del fenómeno y una comunión en el abordaje que se le da al mismo, mediante técnicas de interceptación comúnmente utilizadas por los países.

El marco general parece abrir la posibilidad a la coordinación y articulación con los demás países de la región centroamericana en el tanto se reconoce al narcotráfico como un fenómeno que rompe los esquemas de lo legal y que trasciende las fronteras nacionales. Es decir, recuperando la teoría Neo-funcionalista, se parece comprender que existe una posibilidad de hacerle frente a problemas globales o regionales mediante un examen de autoconciencia en el cual cada Estado comprenda que el enemigo, el narcotráfico transnacional en este caso, demanda esfuerzos y respuestas que sobrepasan sus individualidades, permitiendo articular y coordinar a la región mediante un trabajo conjunto entre todos los involucrados para alcanzar resultados efectivos al respecto.

Un trabajo cooperativo que, desde estos marcos normativos expuestos, legalmente se encuentra habilitado y sustentado para propiciar esos lazos entre los territorios de la región. Esto a pesar de que, como ya bien se mencionó, estas legislaciones expuestas son resultado de esfuerzos y acciones concretas definidas por cada uno de tales países en su singularidad y que,

por lo tanto, no respondieron a una iniciativa conjunta regional de crear leyes en torno al narcotráfico transnacional con un contenido común y una dirección consensuada.

Es por ello, que el mismo carácter del fenómeno, así como la presencia de instrumentos internacionales como la Convención de Viena y los Acuerdos de Palermo, han generado un marco propicio para que existan más similitudes que diferencias en torno al abordaje del mismo en los diferentes países y que, a su vez, esas legislaciones centroamericanas den pie a la posibilidad de armonizar y articular esfuerzos en la práctica para dar mejor respuesta a las problemáticas que se derivan del negocio de las drogas. En ese sentido, vale preguntarse ¿quiénes son esos actores encargados por cada país para liderar el enfrentamiento al narcotráfico?, para de tal manera aproximarse a comprender cómo los mismos se pueden articular verdaderamente para dar una respuesta conjunta a esa problemática común.

4. Actores encargados de la puesta en práctica de las estrategias de interdicción e interceptación del narcotráfico transnacional

Estos actores⁹ a los cuales se harán referencia, es importante entenderlos como un sistema desarrollado de manera individual por cada uno de los seis países que componen el presente estudio. Sistemas que, desde su singularidad, pueden presentar diferencias o similitudes en el tanto que representan la forma de organización que cada Estado determinó como adecuada para su realidad y contexto, de cara a enfrentar amenazas a su seguridad en fenómenos como el acá analizado.

Es decir, se debe tener claro que, a la hora de hablar de los organismos como formas de ejecución de las reglas formales que establecen los Estados para el control de sus sociedades, no existe un único orden infalible que permita el éxito de las políticas que los mismos organismos desarrollan. Por el contrario, el entramado organizativo se determina y desarrolla tomando en cuenta, tal y como se mencionaba en el apartado teórico de la investigación, los recursos propios de cada nación y las formas y procesos bajo los cuales, los mismos, pretenden atender a un determinado fenómeno.

⁹ Es importante hacer notar que la serie de actores aquí presentada se adscribe a los organismos explícitamente mencionados en las leyes analizadas que conforman esas estrategias de seguridad nacionales y que, directamente, se relacionan con la interdicción e interceptación del narcotráfico. Los investigadores realizaron un proceso selectivo para determinar estos actores como los preponderantes en la temática.

Dieter Nohlen (2004) es claro sobre esta idea, sin embargo, el autor alemán va un poco más allá sobre este pensamiento. Él plantea, como se explicó anteriormente, que no existe una forma de organización ideal, dadas las diferencias que caracterizan a los países, pero que inclusive, si existiese una manera única e irrefutable de hacerlo, los diferentes recursos y fuerzas políticas que, de nuevo, cada nación posee, harían imposible la puesta en práctica de esa forma de abordaje a nivel homogéneo en las naciones.

De tal manera, en este apartado se presentará el repaso por los principales actores de cada país centroamericano analizado, según su naturaleza. Para ello, durante la investigación se optó por desarrollar una tipología de actores basada en el planteamiento de la llamada Reforma al Sector Seguridad, que articula en forma conceptual los procesos de transición de los sistemas de seguridad y que exhibe un orden organizativo de los actores en esta materia.

Este llamado Sector Seguridad, como bien se plasmaba anteriormente, conjunta a los organismos y actores involucrados en la temática en tres grandes niveles desde este planteamiento teórico:

1. Los grupos que tienen la autoridad y los instrumentos necesarios para el uso de la fuerza. Por ejemplo, fuerzas militares, policía, grupos paramilitares, servicios de inteligencia.
2. Las instituciones encargadas del seguimiento y la administración del sector. Por ejemplo, ministerios de gobierno, el parlamento, la sociedad civil.
3. Las estructuras responsables de mantener el estado de derecho. Por ejemplo, el poder judicial, el ministerio de justicia, el sistema carcelario, las comisiones de derechos humanos, los mecanismos de justicia locales y tradicionales (Naraghi & Pampell, 2004).

Por lo tanto, en materia exclusiva del narcotráfico, para este estudio se contemplaron cuatro niveles de actores (políticos-administrativos, operativos, de apoyo estratégico y judiciales) que respondan a esta lógica otorgada por la Reforma al Sector Seguridad. Un entramado de organismos que, a grandes rasgos, se constituye en esos actores encargados de dar vida a las estrategias de seguridad nacionales para responder al fenómeno en estudio.

4.1 Actores a nivel político-administrativo

Comprendiendo a estos actores como las instancias primarias que se encargan de definir cuáles serán las líneas estratégicas por seguir en el tema de interdicción e interceptación de drogas, tomadoras de decisiones primarias y que rigen los caminos a seguir; se presenta en primer lugar a los actores “políticos-administrativos” en este esquema a dibujar. Es decir, estos son las cabezas del accionar antinarcotráfico en cada uno de los países, en las vertientes del seguimiento y la administración de tales propósitos.

A nivel teórico, pueden entenderse como una entidad sensible cuyas acciones pueden afectar o bien velar por el accionar de otros actores en una relación de poder. Estos actores pueden ser ya sea de carácter individual o colectivo; mismos que despliegan un comportamiento cohesionado tal que les permite ser considerados como entidades unitarias (Frey, 1985). Es decir, funcionar como una estructura común.

A continuación, se establecen los actores que se enmarcan en esta categoría:

- ✓ Costa Rica - Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD).
- ✓ El Salvador - Comisión Nacional Antidrogas (CNA).
- ✓ Guatemala - Comisión contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas (CCATID).
- ✓ Honduras - Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (CNDS).
- ✓ Nicaragua - Consejo Nacional Contra el Crimen Organizado (CNCCO).
- ✓ Panamá - Comisión Nacional para el Estudio y Prevención de Drogas (CONAPRED).

4.2 Actores a nivel operativo

Paralelamente a que las instancias políticas-administrativas se encargan de establecer cuáles serán las estrategias por seguir para que la interdicción y la interceptación tengan la mayor efectividad, los actores operativos son los llamados a llevar a cabo la tarea dentro del campo de la acción. Es decir, a través de estos, lo que se establece en el papel por medio de acuerdos políticos e institucionales, toma vida, cuerpo y fuerza, y son las que llevan el peso de las acciones cotidianas que minan cada día las estructuras del crimen organizado.

En ese sentido, son actores en el tanto se encuentran interesados en el éxito de una estrategia política para responder a los objetivos, en este caso, el enfrentamiento al narcotráfico transnacional. Sin embargo, toman un carácter operativo ya que, como bien expresa Charles

Perrow (1961), la característica de “operatividad” se les brinda debido a que responden directamente a las exigencias que vienen desde la entidad política. Es decir, funcionan como un vehículo a través del cual se ponen en práctica las directrices o decisiones tomadas para la interceptación del narcotráfico, haciendo uso de la autoridad y el uso de la fuerza.

Los actores operativos según cada país se presentan de la siguiente manera:

- ✓ Costa Rica – Policía de Control de Drogas (PCD) / Organismo de Investigación Judicial (OIJ).
- ✓ El Salvador - Policía Nacional Civil (PNC) / Ministerio de Defensa Nacional.
- ✓ Guatemala - Policía Nacional Civil / División de Métodos Especiales de Investigación (DIMEI).
- ✓ Honduras - Policía Nacional de Honduras / Dirección Policial de Investigaciones (DPI).
- ✓ Nicaragua - Policía Nacional de Nicaragua / Ejército Nacional de Nicaragua.
- ✓ Panamá - Policía Nacional de Panamá.

4.3 Actores a nivel de apoyo estratégico por país centroamericano

Seguidamente, en este tercer nivel de actores, se puede encontrar una serie muy particular de estos con un alto grado de relevancia para efectos de lo que los mismos representan en la lucha contra el narcotráfico. Es claro que los grupos de crimen organizado que se dedican a la perpetuación de hechos delictivos cuentan con una estructura de información, inteligencia y planeamiento sumamente profesionalizada y técnicamente muy capaz; de ello que ha sido tarea complicada la erradicación de dichas estructuras no solamente a nivel centroamericano, sino mundial.

Es por ello que los actores de apoyo estratégico son imperantes dentro de las dinámicas de acción en contra de estos grupos, puesto que son los encargados de tener un control de las informaciones que se generan día a día con respecto a las drogas y delitos que se cometen en torno a ellas, quienes los cometen, en qué zonas se es más propenso, etc. Estos actores no tenían cabida específica en la, ya presentada, tipología desligada de la Reforma al Sector Seguridad, sin embargo se optó por incluirlos en la sistematización de este apartado, ya que se convierten

en unidades prácticamente de inteligencia¹⁰ que están constantemente actualizando los datos necesarios para que las unidades operativas puedan desarrollar acciones, que a la postre tengan como resultado la posibilidad de asestar golpes que debiliten a los grupos que se dedican al narcotráfico transnacional.

Teóricamente, son actores, debido a que se les considera una entidad que dispone de los medios para decidir y actuar conforme a esas mismas decisiones, entendiendo que sus características cualitativas son distintas a la suma de las decisiones individuales de los miembros que las integran (García, 2007). Y son estratégicos, ya que tienen la capacidad de hacer un estudio independiente del mundo y las situaciones que los rodean, y es a través de esa capacidad de estudio que permite plasmar su inteligencia de manera que contribuya a la consecución de las metas que se proponga de manera individual (Hallenberg, 2008), o bien a las que la entidad política superior les encomiende.

Estas unidades u organismos especializados se presentan en dos niveles diferentes. El primero, haciendo referencia a la vertiente de interdicción y el segundo para el de interceptación. En esa primera vertiente se encuentra una categoría de actores estratégicos de enorme valor para el mantenimiento de la prohibición proyectada sobre este fenómeno y sus actividades conexas, los encargados de otorgar permisos y licencias para los casos únicos en que pueda hacerse manipulación y uso de estas sustancias narcóticas. Estos permiten mantener un control de esa regulación sobre las sustancias no autorizadas y una fiscalización y control de su producción y uso.

Dentro de esta subcategoría, los actores nacionales son los siguientes:

- ✓ Costa Rica – Instituto Costarricense sobre Drogas
- ✓ El Salvador – Corte Superior de Salud Pública
- ✓ Guatemala – Ministerio de Salud Pública

¹⁰ Durante este recuento de actores explícitamente señalados en la legislación analizada, llamó poderosamente la atención que precisamente las direcciones u organismos de inteligencia no aparecían referenciadas. Los actores más cercanos a estos son los aquí catalogados como de apoyo estratégico, sin embargo conscientes de la importancia de este nivel ausente de actores en las leyes analizadas, y por si el lector desea profundizar al respecto, se debe tomar en cuenta que para cada país dicha función la cubre: Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS) – Costa Rica, Organismo de Inteligencia del Estado (OIE) - El Salvador, Secretaría de Inteligencia Estratégica (SIE) -Guatemala, Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia (DNII) -Honduras, Dirección de Información para la Defensa (DID) -Nicaragua, Dirección Nacional de Inteligencia Policial (DNIP) – Panamá.

- ✓ Honduras – Despacho de Salud Pública
- ✓ Nicaragua – Ministerio de Salud
- ✓ Panamá – Unidad de Control de Químicos

Por otra parte, en cuanto a la interceptación se refiere, se encuentran los encargados de mantener un control de la información, datos y comunicaciones referentes a la colaboración en la interceptación del narcotráfico transnacional. Un actor que permita aglutinar data acerca de este fenómeno permite facilitar presentes y futuros operativos, políticas y acciones para continuar el enfrentamiento de este problema común de la región centroamericana.

Ahora, para esta subcategoría, los actores resaltados son:

- ✓ Costa Rica – Plataforma de Información Policial del OIJ.
- ✓ El Salvador – División Antinarcóticos / Fiscalía General de la República.
- ✓ Guatemala – Secretaría de Inteligencia Estratégica (SIE).
- ✓ Honduras – Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia (DNII).
- ✓ Nicaragua – Centro de Documentación Nacional del CNCCO.
- ✓ Panamá – Observatorio Panameño de Drogas de CONAPRED.

4.4 Actores a nivel judicial o fiscal por país centroamericano

Finalmente, es importante rescatar que existe una necesidad dentro de estas estrategias de seguridad de cada país de mantener una especie de control, inspección o fiscalización de las actividades relacionadas con las sustancias psicotrópicas, drogas o precursores. Es decir, una vigilancia y observación oportuna de tanto los actos delictivos como de las operaciones policiales llevadas a cabo para atender estos accionares ilegales.

Por tanto, en cada uno de los seis países analizados, la figura de los Ministerios Públicos o las Fiscalías Generales de la República, se eleva como otros de los actores principales a contemplar en este esquema de la lucha contra el crimen organizado y todas las formas de delito que afecten la seguridad de las personas y los pueblos. Una de sus principales funciones es la de orientar, en los aspectos técnico-jurídicos, a los servicios de investigación criminal que se encuentran bajo las responsabilidades de los actores operativos anteriormente repasados. Es decir, se encargan de ser una guía o apoyo para los demás organismos que laboran para preservar la

seguridad. Por ello, su figura reviste gran importancia para el buen desarrollo de las estrategias antinarcostráfico.

Estos actores, según cada país, son los siguientes:

- ✓ Costa Rica – Ministerio Público.
- ✓ El Salvador – Fiscalía General de la República.
- ✓ Guatemala – Ministerio Público.
- ✓ Honduras – Ministerio Público.
- ✓ Nicaragua – Fiscalía General de la República.
- ✓ Panamá – Ministerio Público.

Ahora, una vez que se ha presentado el desarrollo teórico de lo que cada categoría de actores significa, y la manera en cada una de ellas está conformada, teniendo en cuenta los actores nacionales de cada país centroamericano analizado, la siguiente tabla tiene como propósito ser una fuente de claridad, en el tanto aglutina a las 4 categorías sistematizadas para efectos de poder tener más claro lo expuesto y facilitar los análisis verticales y horizontales que puedan suscitarse. Entonces bien, la condensación, a través de la tabla, se expone a continuación:

Tabla 2. Actores explícitamente asignados por ley al enfrentamiento del narcotráfico transnacional para cada uno de los países analizados

País	Actores
Costa Rica	1. Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) 2. Policía de Control de Drogas (PCD) 3. Organismo de Investigación Judicial (OIJ) 4. Ministerio Público
El Salvador	1. Comisión Nacional Antidrogas (CNA) 2. Policía Nacional Civil (PNC) – División Antinarcóticos 3. Ministerio de la Defensa Nacional 4. Consejo Superior de la Salud Pública (CSSP) 5. Fiscalía General de la República
Guatemala	1. Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas (CCATID) 2. Policía Nacional Civil (PNC) - División de Métodos Especiales de Investigación (DIMEI) 3. Ministerio de Salud 4. Ministerio Público
Honduras	1. Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (CNDS)

	2. Policía Nacional - – División Policial de Investigaciones (DPI) 3. Dirección Policial de Investigación (DPI) 4. Secretaría Estado – Despacho de Salud Pública 5. Ministerio Público
Nicaragua	1. Consejo Nacional Contra el Crimen Organizado (CNCCO) 2. Policía Nacional de Nicaragua Ejército Nacional de Nicaragua 3. Ministerio de Salud 4. Fiscalía General de la República
Panamá	1. Comisión Nacional para el Estudio y Prevención de Drogas (CONAPRED) 2. Policía Nacional 3. Observatorio Panameño de Drogas (OPADRO) 4. Ministerio Público

Fuente: Elaboración propia, según la legislación referida de los países analizados.

Tal y como se había planteado al inicio del presente apartado, la idea central del mismo consistía en hacer un repaso determinado por los entramados de actores que en cada uno de los países en estudio, se han desarrollado para hacer frente al fenómeno del narcotráfico. Combinaciones especiales se encontraron en el análisis de las diferentes legislaciones, mismas que se presentaron de manera sistematizada, según diferentes categorías.

La elección de dichas categorías se elaboró en el tanto permitía tener un orden determinado y categorizado de los actores según la naturaleza que cada uno de ellos presentara, evidentemente, tomando en cuenta el tipo de labores que los mismos desarrollaran dentro de esta dinámica de lucha contra el narcotráfico. Una tipología alcanzada gracias al marco previo de referencia que constituye la corriente teórica designada como Reforma al Sector Seguridad y al análisis de involucrados de los actores.

Ahora, ese ordenamiento por categorías específicas no solamente permitió tener claro que, dentro de un mismo grupo, los actores de los diferentes países asumen una cierta tendencia o línea de trabajo similar o agrupable en lo que a la temática se refiere, sino que lleva a generar una afirmación bastante importante en este escrito. En el objetivo central de la investigación, se puede apreciar que la intención principal es determinar si en los países que se seleccionaron, existe, o no, un grado de articulación para hacer frente al narcotráfico transnacional luego de que la ESCA lo remarcase como necesario para Centroamérica.

En este punto, se puede ver nuevamente que, según los períodos de creación de los organismos presentados, los mismos no responden directamente a una reforma concisamente influenciada por las nuevas líneas de trabajo con las que se reformulaba la ESCA hace escasos

7 años o, incluso, tampoco a cualquier otra iniciativa regional que precediera a este último esfuerzo derivado de la integración centroamericana, sino que las mismas se establecieron según el criterio individual de necesidad de cada uno de los países de estudio.

Por lo tanto, si bien la información presenta un escenario en el cual, los actores políticos-administrativos, operativos, de apoyo estratégico y judiciales/fiscales, que fueron tomados en cuenta para llevar el liderazgo de la lucha contra el narcotráfico, demuestran de cierta manera una similitud de naturalezas para plasmar dicha lucha en diferentes ámbitos de acción, en realidad esto no se da como respuesta a un ordenamiento o intención explícita de los países ni de la región en general. Como bien se estableció en líneas anteriores, a pesar de que se reconoce la similitud en la forma de acción, la misma no se da de manera pensada o predeterminada en aras de fomentar las labores de articulación con los vecinos que padecen el mismo problema, sino que sobre la marcha van apareciendo puntos de encuentro debido a las formas similares de respuesta que se le pueden dar a este fenómeno.

A pesar de ello, recuperar esas similitudes encontradas es relevante, debido a que de cierta manera logra evidenciar que como región se cuenta con una idea medianamente igualitaria en las formas de trabajo. Esto tanto a nivel de los contenidos de las leyes, como se vio previamente, como en relación con los actores y organismos designados para llevarlas a la práctica. Una situación que abre la puerta para entender que existe una oportunidad y potencialidad de formar verdaderas alianzas de trabajo conjunto y articulado para obtener mayores y mejores beneficios al enfrentar a este problema común de la región.

De tal manera, los países estudiados presentan una cierta similitud en su forma de abordar un determinado problema, en el caso que aquí se trata del narcotráfico transnacional. Sin embargo, no se puede pensar ni correlacionar el hecho de que ello sea reflejo de un trabajo conjunto y articulado. Una situación que tampoco necesariamente quiere decir que no se trabaje unidamente en ningún sentido o que a través del tiempo la articulación haya sido un ejercicio que no se haya desarrollado. Entonces, si no ha sido una herramienta principal para el desarrollo de políticas o de estructuras de actores, pero tampoco ha sido algo ajeno a la realidad de la región, ¿cuáles son esas manifestaciones de articulación y trabajo conjunto con las que cuenta la región centroamericana en materia de seguridad?

5. Institucionalidad regional para la interdicción e interceptación del narcotráfico transnacional

Una vez conociendo los principales aspectos de los contenidos iniciales de la investigación acá presentada, en donde se hizo una descripción del abordaje unitario que hacen los seis países en estudio para la interdicción e interceptación del narcotráfico transnacional, resultó imprescindible realizar un repaso por los actores regionales o internacionales que toman acción en la lucha contra el narcotráfico transnacional. Una tarea que permite dar el salto de lo individual a lo regional o colectivo y da pie a considerar y explorar cómo se hace para que esas estrategias y actores nacionales tengan la posibilidad de articularse y conjuntarse en un plano que sobrepase esa perspectiva individualista.

Asimismo, al ser una de las intenciones particulares de la investigación presentar a la integración y al trabajo conjunto, como formas de accionar recomendables para la región y los países que la integran, resultaba imprudente hacer un salto directo a la reflexión crítica, sin pasar, o hacer un recorrido por los mecanismos que, a través del tiempo, se han llevado a cabo para hacer frente a diferentes problemas de seguridad en la zona y que se encuentran a la mano de los países centroamericanos actualmente.

Como bien se expuso al inicio del escrito, particularmente se centró el interés en el análisis de la interdicción e interceptación del narcotráfico transnacional, tomando como base la figura del “Memorándum de Entendimiento sobre Interdicción e Interceptación del Narcotráfico Internacional”. Un instrumento que proponía la ESCA para armonizar los esfuerzos que se desarrollaran a nivel de país para la temática. En el desarrollo de la investigación, se descubrió que tal Memorándum no se generó (a la fecha al menos) y que, el mismo, no estaba tampoco realmente en el centro de una discusión formal u oficial para su implementación. Este instrumento, así como otra serie de su naturaleza y otras acciones de la ESCA, fueron postergados en el proceso de priorización de proyectos que se realizó durante la Conferencia Internacional de Apoyo a la ESCA en el año 2011, celebrada el mes de junio de tal año en Guatemala¹¹.

¹¹ Es importante hacer notar que, con la reformulación de la ESCA, se dio esta priorización y detalle de 22 proyectos particulares para cumplir los distintos objetivos de esta. En esos proyectos no existe uno como tal que refiera al Memorándum y su firma. Sin embargo, existen algunos proyectos agendados que pueden abrir la puerta a la firma de este. En el estudio completo original, se comparten algunos de estos, aunque su gran mayoría no han sido ejecutados a la fecha (SG-SICA, 2017).

Sin embargo, a pesar de que este instrumento en particular no ha llegado a su concreción formal, no se puede ignorar que se han generado importantes esfuerzos a partir de labores regionales, ya que la noción central de generar una armonización del abordaje al crimen organizado trasciende la figura del mencionado Memorándum. Esto en el sentido de que la ESCA coloca la armonización como uno de sus principales objetivos y el SICA, en su totalidad, ha sido recurrente a lo largo de su historia en la necesidad de buscar ese objetivo. Estructuras para hacer frente a problemas particulares como el que atañe al trabajo en desarrollo, es decir, el narcotráfico transnacional, se han puesto en marcha, y no únicamente a partir del establecimiento de la ESCA en el año 2007 o en su reformulación de 2011, sino que desde tiempos previos el trabajo conjunto ha estado en la mira de los países centroamericanos para hacer frente ante ese transnacional enemigo.

De tal manera, para darle vida a esta parte de la investigación, se presenta a continuación una serie de organismos regionales que trabajan directamente en temas de seguridad. Dicha presentación inicia con la exposición de las cabezas que guían el actuar de lo regional, pasando luego a una descripción de las comisiones y sub-órganos que tratan materia de seguridad o narcotráfico, para finalizar con algunas menciones especiales de otros actores que también brindan apoyo y colaboración en este sentido.

5.1. Cabezas de lo regional en materia de seguridad/narcotráfico

Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC)

En primer lugar, surge a la cabeza de la institucionalidad regional, la Comisión de Seguridad de Centroamérica; creada por medio del Tratado Marco de Seguridad Democrática en 1995, en el artículo 47. Establecida como “una instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, de elaboración de propuestas, así como de recomendaciones de alerta temprana, y cuando proceda, de pronta acción, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores¹²” (SG-SICA, 1995).

Entre sus funciones principales se encuentran la celebración de reuniones ordinarias y extraordinarias, donde se discuten decisiones, acciones, estrategias, planes y programas para

¹² La Reunión de Presidentes y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores se definen como el primer y segundo órgano político más importante de la institucionalidad del SICA. Dentro de sus atribuciones y funciones se encuentra la de discutir y traer a acotación todas las áreas de acción del Sistema, incluyendo por tanto la de seguridad. Por ello, tales órganos se conciben jerárquicamente por encima de la CSC y la misma se subordina a ellos y debe respetar y cumplir con sus pronunciamientos.

enfrentar y solventar las amenazas a la seguridad regional; incluyendo allí al narcotráfico, y gestionar la puesta en práctica de todos esos acuerdos. Igualmente un accionar de esta Comisión, que es de particular interés para la presente investigación, es su atribución de “establecer contacto con las organizaciones centroamericanas que agrupan a otros Poderes u Órganos del Estado, a fin de acordar programas de armonización y modernización legislativa sobre la materia y programas de capacitación de funcionarios judiciales y policiales” (SG-SICA, 1995). Un rol que remarca ese deseo generalizado del SICA de buscar la armonización de las estrategias de seguridad de los países centroamericanos

Dirección de Seguridad Democrática (DSD / SG-SICA)

Actualmente la misión de servir como secretaría técnica de la CSC se encuentra a cargo de la Dirección de Seguridad Democrática (DSD)¹³, que es parte de la Secretaría General del SICA y que tiene presencia física en El Salvador. En la misma, labora una serie de funcionarios que se encargan de desempeñarse como un centro de propulsión y liderazgo de los esfuerzos regionales en materia de seguridad. Su función esencial se remarca a continuación:

Crear la Unidad de Seguridad Democrática en el seno de la Secretaría General del SICA, con el objeto de dar seguimiento adecuado y oportuno a los acuerdos de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, en especial a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México, así como otros acuerdos en materia de seguridad emanados de la Reunión de Presidentes y Consejos de Ministros (SG-SICA, 2007).

Por lo tanto, la DSD se desarrolló con el objeto de darle un cumplimiento más efectivo y oportuno al acatamiento de los acuerdos tomados por la CSC y los otros órganos superiores del SICA. Una labor que lidera desde ese entonces, y que, posteriormente, vino a ser reforzada por la responsabilidad de apoyar e impulsar la ESCA, liderando para ello los proyectos y brindando recursos humanos y de otros tipos, para su desarrollo.

Una particularidad importante por rescatar es que dentro de la DSD se lleva a cabo el funcionamiento del Observatorio e Índice sobre Seguridad Democrática (OBSICA), el cual fue

¹³ Los investigadores que desarrollan este escrito tuvieron la oportunidad de acceder a una beca del Programa de Movilidad Académica de la SG-SICA, en los meses de octubre y noviembre de 2017, a partir de la cual pudieron, en dicho lapso, adentrarse y colaborar dentro del quehacer de la DSD, propiamente en las instalaciones de la SG-SICA, en El Salvador. Esto, con el fin de comprender mejor cómo se abordan y enfrentan amenazas como el narcotráfico transnacional, desde la figura de la integración centroamericana.

creado oficialmente en el año 2010 a través de una resolución oficial de la SG-SICA y en el marco de lo señalado por el Tratado Marco de Seguridad Democrática en su artículo 12. Este se desarrolló bajo el propósito de consolidar un mecanismo confiable y oficial de la institucionalidad regional que incluyese los indicadores, estudios y demás datos de la región en materia de seguridad democrática y los ofreciera, de manera oportuna y sistematizada, a la CSC para facilitar el intercambio de información en la misma y así lograr la articulación de acciones en torno a esta temática (OBSICA, 2012).

5.2. Comisiones y sub-órganos de lo regional en materia de seguridad/narcotráfico

Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica, México, el Caribe y Colombia (CJDPCAMCC)

La Comisión de Jefes/as de Policía nace originalmente en diciembre de 1991 en Honduras, con una idea regional de formalización y fortalecimiento de la relación de cooperación entre distintos órganos policiales de la región; y propuesta desde los mismos jefes de policía de los países involucrados. Conforme se fue desarrollando el tiempo, la Comisión ha ido mutando conforme a sus necesidades e incorporando nuevos integrantes, llegando a contar hoy en día con los países de Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá y República Dominicana.

Dentro de las acciones que se proponen desarrollar, la Comisión se coloca como objetivos, las tareas de: establecer un mecanismo de comunicación y consulta permanente entre los Ministros de Seguridad/Gobernación, fortalecer las iniciativas relacionadas con la formación policial, criminal y de defensa a nivel regional y crear un mecanismo de coordinación regional integrado por representantes al más alto nivel de los Gobiernos de los países del SICA, para que conjuntamente con la Secretaría General, lidere la lucha contra el crimen organizado, para maximizar el conjunto de acciones e iniciativas que se desarrollen, incluyendo la búsqueda de recursos financieros (SG-SICA, 2010).

En ese sentido, la CJDPCAMCC se concibe como una instancia operativa que agrupa a los cuerpos de policía en la región y que, a pesar de no ser un ente creado dentro del organigrama del SICA, forma parte de la Subcomisión de Seguridad Pública del CSC y a través de ella colabora con el mencionado Sistema. Por ello, esta Comisión juega un rol importante para la creación de esfuerzos regionales para atender problemáticas como el narcotráfico

transnacional, dado su capacidad de realizar planes regionales y operaciones coordinadas contra el crimen organizado.

Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (CCP)

Por otro lado, la CCP surge como una comisión regional centroamericana claramente especializada en el tema del narcotráfico transnacional, establecida formalmente en el año 1993 mediante la firma del Convenio Consultivo de la CCP por parte de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. La misma se encuentra inactiva actualmente y ha dejado de ejercer sus funciones y labores organizacionales; sin embargo, es sumamente relevante traerla a acotación dado que su fin originario la responsabiliza de liderar el combate a la producción, tráfico, consumo y uso ilícito de las drogas.

En el mencionado Convenio, se determina que esta Comisión se creaba como entidad del SICA, en calidad de organismo especializado, técnico y asesor, para atender de manera institucional, permanente e integral, los diferentes aspectos relacionados con el narcotráfico y sus consecuencias en la región centroamericana.

La misma se plantea como objetivos el proponer, impulsar y acordar medidas a nivel regional para armonizar y lograr el trabajo colectivo como región, de frente a las problemáticas relacionadas a las drogas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Igualmente, esta se debe encargar de preparar, a petición de los Estados miembros, proyectos de acuerdos o convenios bilaterales o multilaterales¹⁴, en temas como: persecución y captura de narcotraficantes, medidas de detención, extradición, procesos judiciales, disposición de bienes y activos, etc. (Ministros de Relaciones Exteriores de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, 1993).

Igualmente, con el Tratado Marco de Seguridad Democrática y el impulso de un nuevo modelo de seguridad regional que proponía dicho instrumento, se remarca específicamente en el artículo 17 la importancia de mantener y promover a la CCP como un actor clave para combatir al narcotráfico e incita más a cuestionar su estado actual de inactividad.

¹⁴ Dicha atribución de la CCP puede dar a comprender que la figura del Memorándum de Entendimiento planteado en la ESCA podría utilizar a esta Comisión como vía sumamente oportuna y útil para encontrar su desarrollo. Sin embargo, como se mencionó previamente, la misma se encuentra inactiva actualmente e imposibilita tal opción.

Las Partes promoverán la cooperación para la erradicación de la narcoactividad, el comercio ilícito de los precursores y delitos conexos, de conformidad con los acuerdos internacionales, regionales y subregionales de que sean Parte o aquellos que puedan suscribirse sobre esta materia, y particularmente el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Con este propósito, establecerán mecanismos ágiles y efectivos de comunicación y cooperación entre las autoridades encargadas de la materia (SG-SICA, 1995).

Consejo Judicial Centroamericano y del Caribe (CJCC)

El Consejo Judicial Centroamericano nació oficialmente en 1990 en la II Reunión de Cortes Supremas de Justicia de Centroamérica. En ella se estableció a este como un órgano considerado como “integrador de políticas en materia de Aplicación de Justicia y Seguridad Jurídica entre los Poderes Judiciales de los países que lo conforman (...) mediante el establecimiento de canales permanentes de coordinación y la adopción de compromisos institucionales que permitan desarrollar los procesos adecuados para obtener los fines previstos” (Presidentes de los Poderes Judiciales representados ante el CJCC, 2010).

El mismo cuenta con la participación de los Presidentes (as) de las Cortes y Tribunales Supremos de Justicia de los países de la región, que se reúnen anualmente para considerar los temas en los que se ocupa tomar acuerdos y medidas para la armonización de las políticas en materias jurídicas y de justicia. Atribución que lo convierte en un actor importante de la institucionalidad regional para la armonización de los esfuerzos nacionales en diferentes materias, incluyendo la del narcotráfico transnacional como delito y problema en los países centroamericanos.

Red de Fiscales de contra el Crimen Organizado (REFCO)

Por otra parte, REFCO constituye una red de los fiscales de diferentes países latinoamericanos, donde se incluyen los seis analizados en la presente investigación, así como los ocho países que en su totalidad conforman el SICA. La misma fue fundada en el año 2011 a través de una iniciativa de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y establece una plataforma de cooperación entre diez Fiscalías especializadas en la lucha contra el crimen organizado de Belice, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana.

La finalidad de la Red es la de “fortalecer la investigación y el enjuiciamiento del crimen organizado a través del apoyo a las Fiscalías Especializadas y del trabajo con los fiscales de Centroamérica y la República Dominicana, tanto a nivel local como regional” (UNODC, s.f.). Esto partiendo de la concepción de que el crimen organizado, en donde se incluye el narcotráfico, es transnacional y, por tanto, ocupa una respuesta y un enfrentamiento más que nacional para alcanzar verdaderos réditos.

En ese sentido, la Red se coloca como un espacio y canal de intercambio de información y trabajo conjunto para los fiscales de la región, compartiendo experiencias, problemáticas, retos y metodologías para fortalecer la labor de los fiscales. Asimismo, se propone fortalecer las estructuras nacionales para a partir de ello fomentar el trabajo conjunto.

Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD)

La CICAD consiste en la figura de un foro político que pertenece a la Organización de Estados Americanos (OEA), creado con la finalidad de tratar el problema de las drogas desde el plano del hemisferio occidental. La misma nace oficialmente en el año 1986 con la creación del “Estatuto de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas”, en donde se estipulaba que la CICAD ejercería sus funciones en el marco del Programa de Acción de Río de Janeiro contra el Consumo, la Producción y el Tráfico Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas .

La Comisión actualmente cuenta con treinta y cuatro Estados miembros, incluyendo dentro de tales a todos los correspondientes a la región centroamericana. Cada uno de los Estados cuenta con un representante titular y otro suplente que son pertenecientes a actores nacionales especializados en la materia de drogas.

El Estatuto, en el artículo 19, señala que la Comisión debe fungir como “cuerpo consultivo y de asesoramiento de la Organización sobre el uso indebido, la producción, el tráfico y distribución ilícitos de drogas y delitos conexos” (OEA, 1986). De tal manera, la regulación y prohibición legislativa del narcotráfico es uno de los ejes centrales en torno a los cuales el CICAD debe colaborar con los países miembros para enfrentar a este fenómeno. Por lo tanto, con ella la región encuentra un nuevo apoyo e impulso para lograr coordinar el trabajo colectivo entre los países centroamericanos.

5.3. Otras instancias importantes a nivel regional: INTERPOL y la CFAC

Finalmente¹⁵, otro actor importante a rescatar que realiza esfuerzos de tipo regional para enfrentar al narcotráfico transnacional como parte de sus atribuciones, es la figura de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL). Para el año 2003, bajo las iniciativas de expansión y colaboración del organismo, se decidió abrir una oficina subregional en la ciudad de San Salvador para atender las labores de seguridad en la región.

La idea central de INTERPOL (2003), con la apertura de esta Oficina en tierra centroamericana, fue poner a su disposición su infraestructura y acompañar con apoyo técnico y operativo, que contribuya a hacer frente a las dificultades que implica la lucha contra la delincuencia en el siglo XXI (INTERPOL, s.f.). Este apoyo pasa por la formación y perfeccionamiento de las fuerzas policiales, el intercambio de documentos, el acceso en tiempo real a bases de datos, notificaciones inmediatas ante posibles amenazas, centros de mando y cooperación, equipos de investigación, gestión de fronteras, y muchas otras áreas más. Situación por la que, a través de ese apoyo desde diversas aristas, la INTERPOL busca contribuir a la generación de mejores condiciones de seguridad en Centroamérica.

Asimismo, vale realizar una mención a la figura de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), como otro actor relevante en materia de seguridad regional y que puede funcionar igualmente como plataforma para liderar la respuesta conjunta a problemáticas como el narcotráfico transnacional. La misma nace oficialmente en el año 1997 cuando los Ministros de Defensa Nacional de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua se reúnen para discutir y tratar el tema de la integración militar, creándola con la finalidad de “impulsar un esfuerzo permanente y sistemático de cooperación, coordinación y apoyo mutuo entre las fuerzas armadas, para el estudio colegiado de asuntos de interés común y proporcionar un nivel óptimo de defensa contra amenazas a la democracia, la paz y la libertad” (Reglamento de la CFAC, 2008).

En ese sentido, uno de los asuntos de interés común puede ser colocado en torno al fenómeno del narcotráfico transnacional y por ello la CFAC es necesaria de ser valorada en este apartado, dado que, aunque no incorpora a todos los países de la región (ni a los seis del

¹⁵ Existe otra variedad de actores regionales relacionados al tema de la seguridad, que no fueron incluidos en el presente recuento dado que se priorizó los más relacionados a la interdicción e interceptación del narcotráfico transnacional con ese enfoque regional. Ejemplo de ellos lo son el Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía (ICESPO) o la Comisión Interparlamentaria de Seguridad y Justicia (SISCA).

estudio, por los casos de Costa Rica y Panamá que no cuentan con Fuerzas Armadas), sin duda se convierte en ese ente regional que permite desarrollar y articular operaciones y acciones militares conjuntas para poder enfrentar amenazas a la seguridad regional.

Balance General

La intención de este repaso, remitía a exhibir los mecanismos y organismos con que cuenta la región para generar un trabajo articulado en torno al narcotráfico; lo cual, recapitulando, evidenció que la misma cuenta con una serie de actores regionales que pueden colaborar en esta intencionalidad de armonizar las estrategias y los esfuerzos realizados para enfrentar las amenazas a la seguridad de los países de la zona. Este conjunto de actores se puede repasar en la siguiente figura para observar de manera resumida e ilustrada su diversa naturaleza:

Figura 3. Actores regionales relacionados con el enfrentamiento del narcotráfico transnacional en Centroamérica



Fuente: Elaboración propia a partir de la información recabada en la investigación.

Ahora bien, es importante puntualizar que existe una doble vertiente de entes regionales en la materia que aquí se aborda. Esto dado que, por un lado, se encuentra la institucionalidad SICA, es decir los órganos derivados propiamente del Sistema de la Integración Centroamericana, que vienen a ser en el recorrido realizado la CSC, la DSD, el CCP y la CJCC. Mientras que, por el otro lado, surgen otros cinco actores que, si bien no nacieron como parte

de este Sistema, por su naturaleza y fines se incorporan a esta dinámica regional para buscar coordinar los esfuerzos en materia de seguridad, siendo estos la CJDPCAMCC, la CICAD, REFCO, INTERPOL y la CFAC.

Un conjunto de actores regionales que, en sumatoria, se le presentan a los países centroamericanos para que las autoridades nacionales políticas administrativas, operativas, fiscales o judiciales de cada uno de estos, puedan hacer uso y propiciar la generación de consensos y acercamientos para propulsar el trabajo conjunto y armonizado en respuesta a las problemáticas enfrentadas en materia de seguridad. Es decir, se vislumbra a estos como una verdadera plataforma para propiciar los lazos y las conexiones entre las autoridades de los principales actores nacionales, que se repasaron en el apartado anterior.

Sin embargo, habiendo conocido lo que se hace a nivel nacional en los países analizados y las instancias regionales que buscan articular esos esfuerzos individuales; la interrogante resultante se plasma en el hecho de preguntarse si ¿realmente los países centroamericanos han alcanzado una articulación entre sus estrategias de seguridad nacionales?, ¿realmente se encuentran integrados como región?, y sobre todo, ¿realmente se le está dando una respuesta regional a una problemática común como el narcotráfico transnacional.

6. ¿Ha alcanzado Centroamérica una articulación de sus estrategias de seguridad nacionales con respecto al narcotráfico transnacional? Una reflexión crítica a la luz de la integración política y las entrevistas recolectadas.

Como punto final de la investigación, es importante hacer un alto en el camino para poder generar una reflexión crítica en torno a los principales hallazgos observados en los apartados previos. Esto en aras de poder valorar si Centroamérica ha alcanzado una verdadera articulación para el enfrentamiento del narcotráfico transnacional.

Para ello se seguirá la siguiente dinámica metodológica. En primer lugar, se debe generar una vinculación de los elementos teóricos con la información detectada a través de la investigación, que permita interpretar la realidad que caracteriza la región en cuanto a dicho fenómeno en estudio. En segundo lugar, en aras de consolidar las reflexiones generadas, se apoyan las mismas en un conjunto de entrevistas realizadas con expertos sobre la materia.

Contemplando para estas tanto a funcionarios formales de la SG-SICA¹⁶ como *insiders* de la regionalidad centroamericana y la configuración de su trabajo. Así como a operadores de seguridad¹⁷ de los países estudiados, como testigos de primera mano de la puesta en práctica de la articulación de esfuerzos en torno al narcotráfico transnacional.

Ahora bien, es prudente decir que para ello se presentan dos valoraciones distintas sobre la realidad observada. Inicialmente realizando un análisis y repaso por la información extraída de la configuración nacional-regional formal, se brinda una respuesta tomando en cuenta principalmente lo que las legislaciones nacionales, actores individuales y estructura regional parecen significar para Centroamérica. Por otra parte, se aporta una segunda valoración, pero esta vez tomando en cuenta las realidades prácticas, operativas y de campo que se pueden apreciar en la lucha contra el narcotráfico transnacional en la región.

6.1. Una primera valoración sobre la configuración nacional-regional formal.

Recapitulando lo visto en el primer apartado del desarrollo de la investigación, donde se visualizaron las legislaciones especializadas de los seis países para el narcotráfico transnacional, se logra llegar a una afirmación puntual y precisa: cada país desarrolla sus propias legislaciones y estrategias de manera individual, y no bajo una directriz o influencia regional. Esto lo realizan basados en el rol que tienen de otorgar condiciones de seguridad a sus pueblos y en la necesidad de cumplir satisfactoriamente con ello.

Es decir, tal y como recalca O'Donnell (1995), los Estados se posicionan como un componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada, que cuenta con la capacidad para prohibir y sancionar determinada actividad que considere perjudicial para sus gobernados, siendo en este caso el narcotráfico transnacional. Para ello, los seis países centroamericanos crearon individualmente en diferentes años y momentos históricos, los instrumentos normativos referentes a la legislación de este fenómeno.

¹⁶ Se entrevistó a los siguientes funcionarios de la DSD: Varinia Arévalo, Coordinadora de OBSICA, David Cornejo - Coordinador de Proyectos, Rafael Donis - Técnico Especialista en Seguridad de las Personas y sus Bienes, Shanida Jaén - Técnica Especialista en Seguridad Regional, Felipe Molina - Coordinador de Planificación, Monitoreo y Seguimiento de Proyectos, Myriam Vásquez - Coordinadora de Análisis Estratégico y del Secretariado Técnico Administrativo.

¹⁷ Se entrevistó a los siguientes operadores de los países centroamericanos: Francisco Bautista – Fundador de la Policía Nacional (Nicaragua), Mauricio Boraschi – Ex Comisionado Nacional Antidrogas (Costa Rica), Roberto Cajina – Experto en temas de Seguridad y Defensa (Nicaragua), Ronald Deras – Encargado de Seguridad Regional (Honduras), Bernardita Marín – Ex Viceministra de Seguridad Pública (Costa Rica), René Moses – Coordinador Ejecutivo Programa Barrios Seguros (Panamá) y Allan Solano – Director de la PCD (Costa Rica).

De la misma manera, en el desarrollo del texto se pudo desagregar un conjunto de actores que funcionan como los encargados de llevar a la práctica la interdicción e interceptación del narcotráfico transnacional. Bajo un enfoque estructuralista, este conjunto de organismos se concibe como mecanismos ordenados y formados por elementos que combinados entre sí, da respuesta a una realidad concreta (Moragón, 2007). Es decir, son la personificación de las estrategias de seguridad definidas por cada país para responder ante ese problema que significa el fenómeno en estudio.

Se pudo observar, nuevamente, que dichos actores fueron creados en años y momentos históricos diferentes según cada caso analizado, evidenciando la singularidad bajo la cual actúan los países centroamericanos para responder al narcotráfico transnacional. Es decir, las estrategias de seguridad nacionales no responden a una posible directriz regional derivada de instrumentos o esfuerzos integracionistas, sino que las mismas se establecieron según el criterio individual de necesidad de cada uno de los países en estudio.

Ahora bien, a la hora de observar con atención tanto los contenidos de estas legislaciones como la naturaleza de los actores responsabilizados para su concreción, se puede llegar a otra afirmación importante: las estrategias de seguridad nacionales poseen una misma intencionalidad y diseño similar; en el sentido de que prohíben expresamente el narcotráfico transnacional junto con todas sus actividades conexas. Incluso, esta similitud, se visualiza aún con mayor notoriedad a partir de la sistematización de los actores encargados de desarrollar la lucha antinarcotráfico en los países centroamericanos.

Esta similitud de enfoque, sin embargo, no debe ser considerada como un resultado tangible de la articulación regional o como un fruto de la integración centroamericana *per sé*, sino que más bien sería apropiado analizarlos bajo dos diferentes explicaciones alternativas. Las cuales se presentan a continuación:

1. La naturaleza del fenómeno del narcotráfico transnacional, sus efectos negativos sobre la seguridad y el desarrollo de los pueblos y su carácter ilegal; hacen necesario que se le dé una prohibición estricta al uso y tráfico de las sustancias narcóticas. Una prohibición que conlleva a una persecución y eventual interceptación de las redes de narcotraficantes y las sustancias traficadas.

Es decir, el narcotráfico transnacional, dado su misma naturaleza y su crecimiento exponencial en las últimas décadas, ha motivado que los países ajusten sus formas de respuesta bajo un enfoque similar de prohibición total del mismo. Los Estados, como entes autoritarios y capaces de imponer una visión en torno a estas temáticas, han tomado por tanto la decisión de dar un abordaje al mismo basado en su prohibición estricta y en la persecución y erradicación de todas sus formas.

2. Aunado a ello, es importante recalcar que existe un contexto y bagaje histórico de instrumentos internacionales, que a partir de la década de los ochentas empezaron a normar y priorizar la lucha contra el narcotráfico transnacional y el crimen organizado en general. Estos instrumentos de carácter internacional, como por ejemplo la Convención de Viena de 1988 o, más recientemente, el Protocolo de Palermo del año 2000, puntualizaban claramente la necesidad de generar estrategias nacionales, regionales e internacionales para combatir este fenómeno. Consignas las cuales significaron la guía de desarrollo de las estrategias a nivel mundial.

Dicho en otras palabras, los instrumentos internacionales referentes al combate para el crimen organizado ya marcaban una base amplia y mundialmente respaldada para dar respuesta a esta problemática, y los países centroamericanos, en su singularidad, se vieron directa o indirectamente influenciados por esos preceptos para generar sus propias legislaciones y para crear sus propios actores encargados de librar este combate al narcotráfico transnacional. Una razón bajo lo cual se comprende la similitud de enfoque observada en los seis casos estudiados.

Bajo la consideración de esas dos explicaciones alternativas se refuerza la premisa de que la similitud observada en los puntos mencionados, no deviene de una directriz regional. A pesar de ello, es innegable que esa similitud existe y que tal panorama representa una potencial ventana de oportunidad para generar un trabajo articulado real desde la institucionalidad regional. Incluso, los mismos instrumentos normativos analizados presentan en sus contenidos una apertura y promoción de la cooperación y el trabajo conjunto, reafirmando en ellos la obligación y el deber de los Estados de colaborar y prestar cooperación internacional para desarrollar distintas acciones destinadas al combate del narcotráfico transnacional.

Posteriormente en la investigación, se realizó un resumen de la estructura regional que

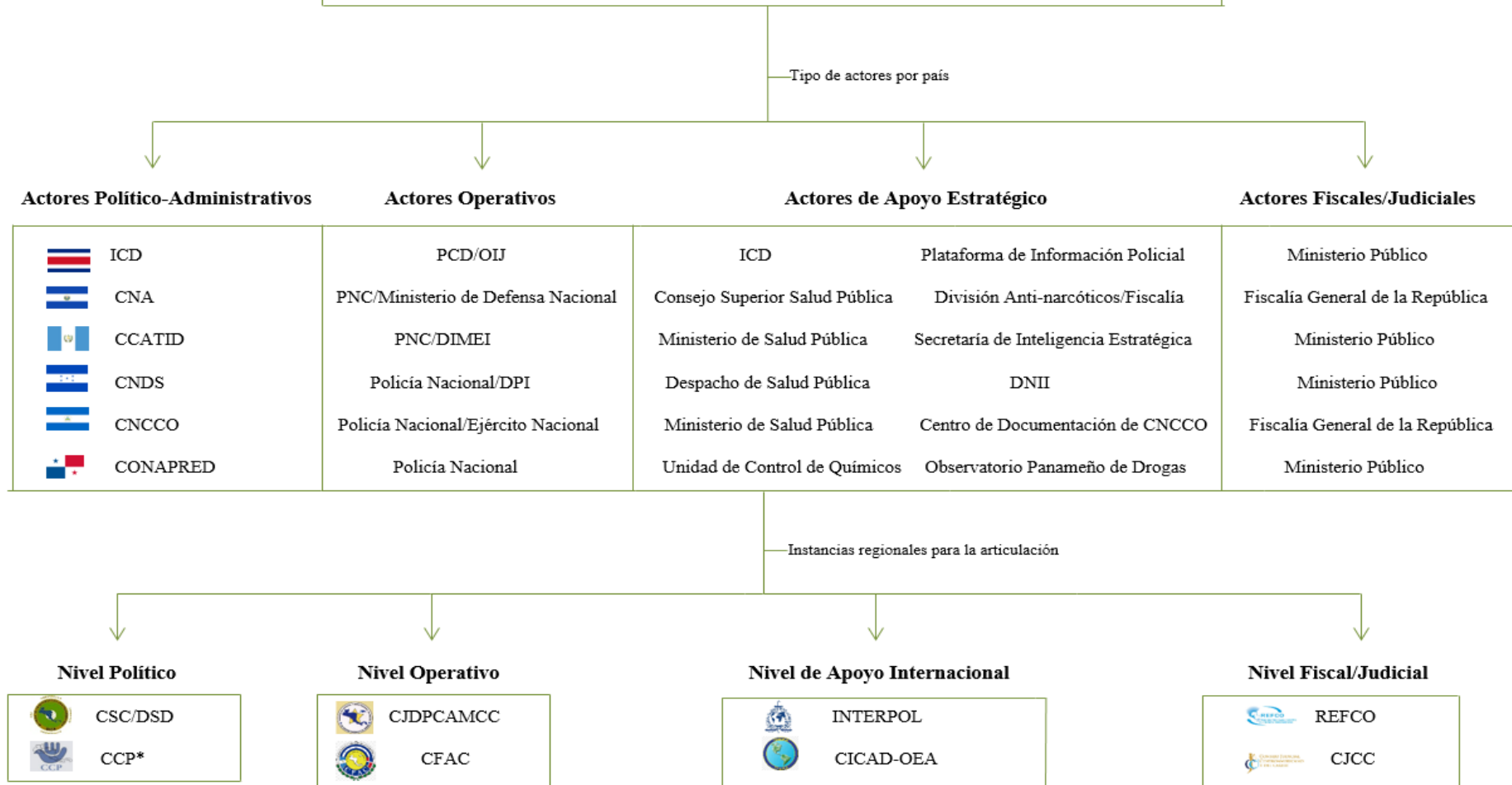
se encarga de trabajar de manera generalizada el ámbito de la seguridad. A través de ello, se observó que la zona no solamente cuenta con una estructura determinada para tal efecto, sino que la misma es de vasta corpulencia. Se logró determinar que se cuenta con ciertos niveles de instituciones, las cuales intentan organizarse en un gran cuerpo que actúe de manera conjunta y logre asestar golpes de mayor nivel a las organizaciones delictivas que usan la región centroamericana como puente de paso, como bodega de carga y descarga, como punto caliente de venta y como criadero de dependencia a los fármacos.

Estos niveles a los que se hacen referencia tienen que ver con un orden jerárquico de trabajo, además de contar tanto con cuerpos locales regionales, como con organismos de apoyo internacional. Esto es importante, en el tanto es ideal que los líderes sean de carácter regional local, dado que son los que se encuentran inmersos directamente en el contexto que se vive. Sobre esta línea, Shanida Jaén expresaba que es sumamente importante fortalecer los recursos locales, capacitar al experto centroamericano que conoce el contexto y no necesariamente traer conocimiento externo a la región (comunicación personal, noviembre 2017).

Centroamérica cuenta con una Comisión de Seguridad, acuerpada por una oficina técnica como lo es la Dirección de Seguridad Democrática. Cuenta con la intención, al menos así percibida desde lo interno de la Secretaría General del SICA, de reactivar la CCP. Posee la colaboración de jefes de policía de cada uno de los países estudiados, de instancias judiciales y fiscales, y de cuerpos policíacos internacionales como la INTERPOL. Por lo tanto, parece ser una región que cuenta con una estructura apropiada y con voluntad para realizar los trabajos que la problemática requiere.

Toda esta recapitulación de actores fue presentada anteriormente, pero nunca deja de ser importante tenerla presente de manera continua. Es por ello que se expone a continuación el *Esquema Centroamericano de la lucha antinarco tráfico: Vinculación nacional - regional*, integrando tanto los actores nacionales de cada país, como las instancias regionales que existen en la zona para su articulación a la hora de desarrollar esfuerzos.

**Figura 4. Esquema centroamericano de la lucha antinarco tráfico:
Vinculación Nacional-Regional**



* La Reunión de Presidentes y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores se conciben jerárquicamente por encima de la CSC, a pesar de que el ámbito de trabajo de dichas instancias sobrepasa el narcotráfico transnacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recolectada en la investigación.

6.2. Una segunda valoración: Mirando más allá del papel

En forma paralela a la anterior valoración, se presenta una segunda mirada a la interrogante que gira en torno a la articulación que posee la región para enfrentar al fenómeno en estudio. Misma que es impulsada y motivada bajo la noción central que promueve la integración política centroamericana y que se contrastó con un conjunto de entrevistas a personas que han tenido contacto de primera mano con la realidad regional, en este tema del narcotráfico transnacional. Es decir, dando un paso más allá del papel.

Las labores de investigación y estudio que se realizaron, a través de las cuales ya se han podido dar cuenta acerca de temas como las estrategias de seguridad, los actores nacionales y los actores regionales han mostrado, de igual manera, que la integración política ciertamente representa un norte el cual sirve de guía para el desarrollo de actividades e iniciativas para la lucha contra el narcotráfico.

Ahora, que ello sea un norte, no significa que se pueda decir que las estrategias que poseen los países centroamericanos fueron generadas a partir de ejercicios conjuntos que buscaran en la integración su generador principal. A través de una entrevista que se tuvo la oportunidad de realizar al Comisionado René Moses, Coordinador Ejecutivo del Programa Barrios Seguros de Panamá, se explicaba que las estrategias regionales son las tendencias hacia donde se dirigen los países, llamando a la cooperación y al desarrollo auto sostenible (comunicación personal, agosto 2018)

Es claro, como exponía el Comisionado, que Centroamérica busca en la integración, traducida en estrategias conjuntas, la puerta al éxito en lo que al mantenimiento de la seguridad se refiere, pero ello es un proyecto que no se ha desarrollado plenamente. Reforzando este punto, Bernardita Marín, Ex viceministra de Seguridad Pública, comentaba que trabajar regionalmente es muy difícil, dado que en los foros se trabaja bien, pero llevarlo a la práctica se torna muy difícil (comunicación personal, junio 2018). Por lo tanto, aún la zona tiene un largo camino que recorrer para lograr dichos objetivos.

Sobre esta misma línea, se puede hacer mención del tema de los regímenes internacionales. Una corriente teórica que se cuestiona el ¿cómo es posible la cooperación entre Estados que reivindican sus soberanías pero que al mismo tiempo compiten por poder e influencia en una situación de anarquía? (Duel & Hurrell, 1992). Para Centroamérica, este régimen podría verse reflejado en el SICA, siendo ésta una institución regional que vela por su

bienestar.

Para analizar este punto específico es de gran valor analítico recuperar a Robert Keohane (1993) y su conceptualización de los regímenes internacionales, a partir de la cual determinaba tres dimensiones claves para analizar la figura de estas instituciones con reglas explícitas en las cuales han coincidido los gobiernos: comunidad, especificidad y autonomía. Mismas que se repasan a la luz de la realidad centroamericana, a continuación:

Comunidad: La primera dimensión, referida a las expectativas y entendimientos alcanzados en el régimen para interpretar las acciones, en este caso, referentes al narcotráfico transnacional, es la de comunidad. La misma, en otras palabras, hace referencia al grado en el que los actores que forman parte de un determinado régimen, cuentan con una línea de pensamiento y acción común en cuanto a un fenómeno o situación determinada se refiere.

Para el caso preciso de esta investigación, la problemática del narcotráfico transnacional es el tema sobre el cual debe analizarse dicha dimensión del régimen. Lo cierto es que existe un alto grado de comunidad, en el tanto cada uno de los países centroamericanos tiene claro que el camino sobre el cual se trabaja el narcotráfico es uno de prohibición y persecución de las actividades relacionadas con este. Más allá de que este enfoque de trato al problema sea el más adecuado, o no, es el que se comparte en toda la zona.

Partiendo de que se tiene una idea clara sobre la forma en la que se concibe determinado fenómeno, los pasos posteriores poseen relevancia en el tanto se determinan los caminos a seguir para enfrentar a esa situación que afecta a la regionalidad. A través de los espacios de discusión y negociación que brinda la institucionalidad regional, por ejemplo a través del SICA, se buscan encontrar los puntos de acuerdo y limar las diferencias. En este proceso, dada la naturaleza con la que se trata la temática de seguridad, el consenso se vuelve un elemento crucial en los acuerdos, en el tanto, las disposiciones que se tomen serán implementadas en todas las naciones por igual.

Felipe Molina, Coordinador de Planificación, Monitoreo y Seguimiento de Proyectos de la SG-SICA, explicaba que si bien es cierto los países de la región cuentan por naturaleza propia con diferencias, la idea de consenso es clara, y representa la manera de trabajar para salir adelante. Además, dicha idea la reforzaba Shanida Jaén, funcionaria de la DSD, argumentando que en el tema de seguridad todo es aprobado por consenso, lo cual genera compromiso y voluntad en torno a un norte común (comunicación personal, noviembre 2017).

Es por ello que Centroamérica cuenta con una concepción común acerca de las expectativas y entendimientos en relación con el narcotráfico transnacional.

Especificidad: La segunda dimensión presentada por Keohane (1993), referente al grado en el cual estas expectativas están claramente plasmadas en forma de reglas, es la de la especificidad. Como se había observado con anterioridad, dentro de la sistematización de leyes y actores realizada, la misma parece tener cabida de forma positiva en la región.

Es decir, las leyes y actores de cada país analizado cuentan con una similitud tal, que pueden dar pie a un grado positivo de especificidad. Uno en el cual se tiene claro qué se debe hacer para enfrentar al narcotráfico transnacional, y que pasa por la necesidad de promover su interdicción generalizada y por la interceptación de sus formas.

En palabra más sencillas, los países estudiados, acorde a las entrevistas realizadas a los operadores, tienen claras las reglas y las formas de acción a realizar en torno al enfrentamiento del narcotráfico. Sin embargo, Roberto Cajina, experto en temas de seguridad y defensa, afirmaba que es prudente tener claro que esa misma concepción y posterior articulación, no devienen directamente del hecho de ajustarse a las líneas que puedan bajar desde lo regional, sino que dichas similitudes, casi siempre, están determinadas por factores externos (comunicación personal, junio 2018).

En esa misma línea, Allan Solano, Director de la PCD, hacía referencia a que las estrategias de seguridad parten desde lo nacional pero con enfoques similares a instrumentos como la Convención de Viena, los cuales tenían como propósito articular a los países y fomentar una coordinación y asistencia mutua (comunicación personal, julio 2018). Por lo tanto, las reglas del juego están claras para los países centroamericanos, pero su determinación no parte estrictamente de lo regional y se ve enmarcada en un contexto más amplio. Lo cual lleva a señalar que en cuanto a especificidad, se tiene un grado intermedio de claridad en la zona en estudio, puesto a que los instrumentos propios de Centroamérica¹⁸ no parecen haber alcanzado una influencia tan directa como los internacionales ya mencionados.

Autonomía: Finalmente, la tercera dimensión corresponde al nivel hasta el cual el régimen

¹⁸ Retrocediendo un poco en la historia de la región, se recordará cómo la figura del Tratado Marco de Seguridad Democrática, adoptado en 1995, vino a ser un instrumento de carácter jurídico que expresa la voluntad de los Estados centroamericanos de generar una serie de preceptos que señalen el rumbo a tomar en cuanto al tema de seguridad. Este es un ejemplo claro y palpable de cómo existen reglas (especificidad) también dadas desde el plano regional, pero cuya preponderancia no alcanzó los mismos niveles que obtuvieron los instrumentos internacionales.

puede alterar sus propias reglas más que confiar enteramente en agentes exteriores para que lo hagan, catalogada por Keohane (1993) como la autonomía. Al respecto se pudo determinar a través de una serie de entrevistas realizadas al personal de la DSD, que existe una gran debilidad por parte de la figura de la integración centroamericana en cuanto a poder bastarse por sí misma para hacer frente a todas las problemáticas que aquejan a la región (comunicación personal, noviembre 2017)

En ese sentido, es menester recuperar la figura de la ESCA, que en su interior promueve una cartera amplia de proyectos (cuatro de ellos destinados al tema de narcotráfico transnacional), que requieren de una inversión económica fuerte para su desarrollo. Para ello, se generó una red de países externos a la región, que estuviesen dispuestos a apoyar su cumplimiento (catalogados como el “Grupo de Países Amigos”), con la intención de atraer cooperación a la misma, al determinar específicamente en una estrategia las áreas sobre las cuales ocupaba actuar para solventar sus problemas de seguridad, incluyendo allí lo referente al narcotráfico. Es decir, como lo apuntaba David Cornejo, coordinador de proyectos de la DSD, la ESCA hizo un gran llamado a la cooperación de la comunidad internacional y ello significó un punto de quiebre pues se contaba con ese apoyo para hacer un cambio en la región (comunicación personal, noviembre 2017).

Dicha realidad pone en evidencia el peso que significa para la región el contar con actores externos que le permitan generar los recursos suficientes para desarrollar sus acciones. Una situación que compromete ese grado de autonomía referenciado por Keohane, dado que la región define reglas y construye estrategias que no puede respaldar en su totalidad, ni con las contribuciones de los países centroamericanos, ni con los recursos que cuenta en su interior, especialmente en el tema económico, y por ello recurre a otros para poder solventar ello.

Esto se torna más crítico aún al considerar, como se pudo comprobar en esas entrevistas al personal de la SG-SICA, que los proyectos y acciones a tomar, muchas veces se realizan solamente conforme exista suficiente cooperación internacional para poder llevarlos a cabo. Es decir, que los proyectos (al menos los de la ESCA) sólo se ponen en marcha si cuentan con el aval y el compromiso por parte de un agente externo o un “país amigo” dispuesto a financiar gran parte del mismo.

Así lo señalaba Varinia Arévalo, Coordinadora de OBSICA, comentando que existen

fuertes problemas de sostenibilidad en las estructuras regionales, debido a que la dependencia en la cooperación internacional muchas veces provoca situaciones en las cuales las personas encargadas de liderar estas acciones regionales ven sus trabajos detenidos, debido al faltante de cooperación y financiamiento por parte de esos agentes externos (comunicación personal, noviembre 2017).

Este es un escenario en el cual las reglas, estrategias y accionares centroamericanos que se definen para enfrentar problemas de seguridad como el narcotráfico, cuentan con un grado bajo de autonomía, dado que existe una limitación de recursos para poder desarrollarlos desde lo interno de la región y se tiene que recurrir a agentes externos para ello. Panorama a partir del cual la sostenibilidad de estas acciones se ve en grave riesgo, debido a la dependencia de factores no controlables por la región o sus países para concretar su éxito.

Habiendo presentado esta argumentación, se puede dar una aproximación a responder por primera vez la pregunta de investigación. La misma se cuestionaba sobre: ¿cuál ha sido la articulación de las estrategias de seguridad nacionales desarrolladas por los países centroamericanos para la interdicción e interceptación del narcotráfico transnacional?

La respuesta a dicha interrogante es que la zona cuenta con una articulación intermedia en cuanto a las estrategias de seguridad, dado que tal como se ha valorado a lo largo del texto, la región cuenta con una idea común en cuanto al abordaje o enfrentamiento del narcotráfico transnacional (grado de comunidad alto), con un conjunto de reglas similares, pero derivadas más desde el plano internacional que del regional (grado de especificidad intermedio), y con una capacidad deficiente para poder costear las iniciativas y proyectos que requiere para dicha lucha (grado de autonomía bajo).

De tal manera, a la luz de estas dimensiones de análisis, la región posee una articulación media, realmente no tan sólida, pero existente. No tomar ventaja de ella sería condenar a los países a trabajar en solitario, y por efecto de transitividad, a perder la lucha contra el narcotráfico transnacional. Centroamérica no debe permitir que ello suceda. Idea que comparte Mauricio Boraschi, Ex Comisionado Nacional Antidrogas costarricense, argumentando que se está consciente de que el problema es más que nacional, y que por ello se debe trabajar en conjunto (comunicación personal, julio 2018).

Sobre esta misma línea, vale recordar lo planteado por Hasenclever, Mayer & Rittberger (1996) acerca de las posibles aproximaciones que un determinado Estado puede tener en cuanto

a la participación en un régimen internacional se refiere: por autointerés, por influencia de un hegemon o por reconocimiento de la importancia del trabajo articulado. En el caso centroamericano, bajo el enfoque de la investigación, se determina que los países parecen identificarse más a una aproximación basada en el autointerés, al menos para el abordaje de una problemática como el narcotráfico transnacional.

Como se ha podido observar, las estrategias de seguridad de los países se realizan desde un plano nacional e individualizado y las iniciativas regionales, como la ESCA o cualquiera de las instituciones regionales observadas en el apartado anterior, se visualizan como instancias útiles y propicias para potenciar los recursos que puedan llegar a las arcas nacionales para consolidar estas estrategias de seguridad.

Es decir, los países centroamericanos ven en la integración centroamericana un medio para aumentar los beneficios individuales que puedan percibir para afrontar sus problemas de seguridad. La idea debería ser, según Allan Solano, dejar de lado el egoísmo y tener una mentalidad diferente, abandonando la concepción de que lo regional sea meramente para subsistir, sino que sea para trabajar de una mejor manera (comunicación personal, julio 2018). Una situación que amerita que los países centroamericanos se involucren de una manera más activa en las dinámicas de articulación y no se limiten a entender al régimen como vehículo para atraer dinero a sus arcas.

En ese sentido, también se visualiza la importancia otorgada a un hegemon, o quizás más bien a varios de ellos, para los que iniciativas como la ESCA representan un punto de atracción para sus programas de cooperación internacional. De tal forma, se da una interpretación inversa de lo que plantean originalmente Hasenclever, Mayer & Rittberger (1996), dado que no se crea o se agrupa el régimen internacional bajo tutela del hegemon, sino que los mismos países pertenecientes a este, se buscan agrupar en aras de facilitar la relación con uno o varios hegemones para propiciar la atracción de recursos que potencien el tratamiento de las problemáticas regionales.

Este es un escenario en el cual, el gran reto se coloca en torno al tercer tipo de aproximación que puede tener un país al régimen internacional según dado enfoque teórico: el basado en la importancia otorgada por estos a las ideas y los procesos de comunicación y articulación. La integración política centroamericana tiene, en este sentido, un gran desafío en la tarea de consolidar el pensamiento y la valoración otorgada por los distintos países al valor

intrínseco del trabajo articulado y a la misma integración centroamericana como tal.

Por lo tanto, retomando la integración política como punto central de la investigación, se puede ubicar a la misma bajo una situación paradójica o contradictoria en el tanto se logra visualizar, por un lado, una afinidad bastante positiva hacia el trabajo articulado y hacia la misma figura de la integración; esto representado en esta investigación en las estrategias de seguridad analizadas que mantienen una línea similar en sus contenidos y en su entramado de actores encargados para enfrentar al narcotráfico transnacional. Una lectura en la cual, incluso, se mira como un imperativo el coordinar y trabajar articuladamente junto a otros países; dado que conciben imposible el enfrentar a esta problemática desde una trinchera meramente nacional.

Sin embargo, por el otro lado, se pudo determinar en las entrevistas realizadas y en el marco de la investigación, como en el fondo existe una preocupación notoria por parte de las autoridades de cada país de primero solventar los problemas inmediatos, en su medio local/nacional y, posteriormente, ahí sí mirar al resto de la región. Mauricio Boraschi así lo determinaba, expresando que los problemas diarios de cada país agobian a las autoridades respectivas, lo que las lleva a buscar soluciones para sus contextos inmediatos y no a priorizar la construcción de agendas regionales (comunicación personal, julio 2018).

Es decir, por un lado se tiene clara la expectativa e interpretación de que el trabajo articulado y armonizado entre países centroamericanos significa una ventana de oportunidad ideal para combatir a un fenómeno como el narcotráfico transnacional, pero al mismo tiempo, cada país se ve consumido en solventar este y otros problemas de seguridad en su contexto local y ello hace que dejen de lado la prioridad de fomentar y generar trabajo con los países vecinos.

De tal manera, y a la luz de estas nuevas reflexiones derivadas de la lectura a partir de la integración centroamericana y los regímenes internacionales, la noción de una articulación verdaderamente derivada de la integración política centroamericana, es difícil de determinar en la región cuando se tienen expectativas, en el plano de lo ideal, de trabajar articuladamente pero en el plano de lo real se sigue abordando este tipo de amenazas transnacionales desde una perspectiva individualizada fundamentalmente.

Entonces, una segunda valoración, o respuesta, sobre la pregunta de investigación que generó el estudio, tiene que dar cuenta directamente de lo que la integración política representa

para la región centroamericana. De tal manera que, haciendo un análisis de la legislación individual, la forma de entender el fenómeno y las posteriores maneras de tratar el mismo para conseguir una disminución de sus efectos negativos para la regionalidad, se logra entender que desde una perspectiva individualizada, los países de la región presentan, tal y como se mostró, un grado intermedio de articulación ante la problemática, pero que cuando se evalúa dicha dinámica bajo el lente de la colectividad y la verdadera convicción de trabajar en conjunto, representada en la integración política, ese grado disminuye.

Esto se plantea y argumenta debido a que esas características que presenta la regionalidad, no se desprenden de una idea común regional de trabajar en unidad, sino que los instrumentos internacionales, los acuerdos establecidos en espacios superiores y la misma naturaleza con la que se da el fenómeno, dictan las líneas de acción que siguen los países (su interdicción e interceptación). Las expectativas coincidentes en torno al fenómeno y las reglas definidas en la región centroamericana, no bastan realmente para observar con claridad la priorización regional que se le da al abordaje de esta problemática.

En otras palabras, y siendo más puntuales sobre la figura de la integración, la misma no es considerada por Centroamérica como el instrumento principal para generar dicha línea de trabajo en torno al narcotráfico transnacional, sino que sigue visualizando la misma, como una herramienta complementaria¹⁹, pues es cuando el trabajo individual no llega a satisfacer las necesidades locales, que se torna la cara a la integración para potenciar recursos y aprovechar sus beneficios. Esto en una dinámica de autointerés y no realmente de convicción en el trabajo articulado y su importancia.

7. Conclusiones

Para finalizar el presente escrito, se exponen las conclusiones a las cuales se llegaron gracias al desarrollo de la investigación. Las primeras tres responden directamente a los temas de estrategias de seguridad nacionales, los actores encargados de llevarlas a la práctica y a la estructura regional existente para el trabajo conjunto. Posteriormente, se brindan dos conclusiones que se convierten a su vez en dos respuestas distintas, pero complementarias, a la

¹⁹ Efectivamente es una herramienta complementaria pero que ha sido utilizada, en muchas ocasiones de forma infructuosa por parte de los países de la región. En el estudio original se exponen tres casos representativos de tal práctica, en donde se incluye a la misma ESCA por su incapacidad de financiarse desde lo interno de la región y comprometer así su éxito, así como el caso de la CCP que se concibe como un ente especializado en el tema del narcotráfico pero que cesó sus funciones debido a que no se logró hacer una buena gestión de la misma.

pregunta de investigación. Finalizando con una breve conclusión referente a los desafíos que tiene la región por delante a la luz de los hallazgos del estudio.

a) De los principales contenidos de las estrategias de seguridad nacionales para enfrentar al narcotráfico transnacional.

La primera de las conclusiones a las que se pudo llegar pasa por el hecho de reconocer que los países analizados tienen una serie de instrumentos (legislaciones), que se encargan de prohibir y regular las actividades relacionadas directamente con la interdicción e interceptación del narcotráfico transnacional. Y que las mismas, a pesar de haber sido concebidas individualmente por cada uno de esos países, cuentan con una serie de características que las agrupan bajo una misma idea. La de determinar una prohibición total del fenómeno y una persecución e interceptación de sus formas y, por ende, es que se encuentran grandes similitudes en sus estrategias.

Igualmente, es imperativo recordar y no perder de vista que el fenómeno es uno de carácter mundial, y que ya en el momento en el que la zona decidió dar un trato especializado a este, existían en otras latitudes ejercicios, estrategias y acuerdos que estaban puestos en práctica para el enfrentamiento del problema en cuestión. Los países centroamericanos, al estar ineludiblemente inmersos en un contexto que supera sus fronteras, decidieron ajustarse a esos grandes instrumentos internacionales, con la idea de aprovechar el camino ya recorrido por otros países en términos de aprendizaje y posibles buenas prácticas para controlar la situación. Lo cierto es que los puntos de encuentro existen, y a pesar de que no se da por acuerdo regional, es un aspecto positivo el contar con unidad en ideas y formas de trabajo.

b) De los actores de cada país para enfrentar al narcotráfico transnacional.

Los países centroamericanos analizados cuentan con un conjunto de actores responsables de llevar a cabo las estrategias de seguridad establecidas bajo sus legislaciones, los cuales poseen naturalezas similares y homologables a otros organismos de sus países vecinos. La sistematización realizada permitió observar cómo existen, en los diferentes casos, un conjunto de actores que pueden agruparse en cuatro grandes niveles: administrativos-políticos, operativos, de apoyo estratégico y fiscales-judiciales.

Esta situación permite comprender que existe una ventana de oportunidad para la región, tal y como se planteaba en el punto anterior, en cuanto a generar una articulación de la respuesta ante el problema común que enfrentan en el narcotráfico transnacional. El hecho de tener actores de naturalezas muy similares, vislumbra un panorama más positivo que negativo para el logro de una exitosa armonización de las respuestas dadas a este fenómeno.

A pesar de ello, es claro que la creación de esta arquitectura de actores fue realizada por cada país centroamericano en su singularidad (nuevamente), y que la similitud encontrada no deviene de una intencionalidad regional o una acción específicamente determinada para beneficiar esa articulación mencionada. Una situación principalmente reflejada en la diferencia de años de creación de los organismos encargados de liderar la lucha antinarcotráfico, que al ser distintos vislumbran que la creación de estos no fue consensuada entre países, sino que cada uno actuó en singularidad para ello.

c) De los actores regionales con los que cuenta Centroamérica para enfrentar al narcotráfico transnacional.

Al trasladarse al plano de lo regional, se puede concebir cómo la región cuenta con un número importante de organismos encargados de enfrentar amenazas a la seguridad de la zona. Existe una diversidad de fines y naturaleza de estos, que oscilan entre instancias de niveles políticos y operativos como la CSC o la CJDPCAMCC respectivamente, de apoyo internacional como la CICAD o INTERPOL, y fiscales o judiciales como el CJCC o REFCO.

Al observar panorámicamente las distintas instancias regionales con que cuenta Centroamérica para enfrentar al narcotráfico transnacional, se puede comprender cómo existe una verdadera plataforma para propiciar los lazos y las conexiones entre las autoridades de los principales actores nacionales de cada país. Las instancias y mecanismos institucionales son diversos, y especializados en conjuntar a las autoridades de los diferentes países de la zona para concretar esfuerzos e iniciativas conjuntas.

La ESCA, por su parte, representa uno de los últimos esfuerzos realizados más concretamente para coordinar ese trabajo conjunto, que aún se encuentra en fases iniciales de su desarrollo y que promete, de lograr llevarse a cabo en su totalidad, generar grandes réditos a la región. Un instrumento que, sumado a esos organismos regionales observados en la investigación, dan un conjunto de herramientas potencialmente muy provechosas para que los

países centroamericanos puedan generar una articulación exitosa para enfrentar al narcotráfico transnacional.

d) De la articulación formal y estructural exhibida: Primera respuesta a la pregunta de investigación.

Conjuntando las tres conclusiones anteriores que vislumbran que los países centroamericanos cuentan con unas legislaciones y conjunto de actores de naturalezas muy similares, así como con una serie de instancias regionales para trabajar conjuntamente; se puede concluir que la intencionalidad de combatir al narcotráfico realmente encuentra grandes puntos en común y exhibe una oportunidad de articular las estrategias de seguridad de los países analizados.

Una realidad, formalmente determinada en las legislaciones y en el papel, que apunta a plantear que los esfuerzos de articulación e integración se podrían ver propulsados positivamente, pues se estarían desarrollando con legislaciones y actores con competencias y naturalezas muy cercanas entre sí, así como contando con instancias regionales diversas para lograr esos puntos de encuentro que deriven en un trabajo conjunto.

Sin embargo, como bien se remarcó en el trabajo investigativo, la similitud encontrada en las leyes y los actores no deviene de un esfuerzo regional que determinó y propició tal semejanza, sino que responden a factores distintos, entre los cuales se encuentra el hecho de estar marcados por instrumentos internacionales que generaron una línea de trabajo común a los países alrededor del orbe, así como a la misma naturaleza del narcotráfico transnacional y la necesidad de combatir sus efectos negativos sobre las sociedades.

Por lo tanto, una primera respuesta a la pregunta de investigación, referente a la articulación formal y estructural exhibida por la región es positiva, en cuanto a las estrategias de seguridad para combatir al narcotráfico se refiere, debido a que, sin ser ese el plan puntual de los países centroamericanos es notable que los mismos poseen unos cuerpos legislativos y grupos de actores que comparten vastas similitudes. Así como también se debe concluir que existe una ventana de oportunidad personificada en forma de distintas instancias regionales para propiciar el trabajo conjunto y articulado de cara a esta problemática común a la que se enfrenta la región.

e) De la articulación a la luz de la teoría: Segunda respuesta a la pregunta de investigación.

A partir de la corriente teórica de los regímenes internacionales y de la mano de las dimensiones con que estos cuentan según Robert Keohane, puede realizarse una segunda lectura acerca de la articulación alcanzada por los países centroamericanos para enfrentar el narcotráfico transnacional. En primer lugar, la misma posee un conjunto de expectativas y entendimientos claros en torno a la interdicción e interceptación del narcotráfico, dando cuenta de un grado de comunidad alto.

Por otra parte, presenta un conjunto de reglas y normas para enfrentar dicho fenómeno que amenaza a las y los centroamericanos. Sin embargo, las mismas devienen de un conjunto de instrumentos internacionales que trascienden el plano de lo regional. Situación que evidencia que el grado de especificidad es intermedio, puesto que los países tienen claras las reglas, pero estas no se encuentran determinadas por la misma región, sino que parten de esfuerzos individuales influenciados por factores externos a ella y de carácter mundial.

Finalmente, en cuanto a la dimensión de autonomía, cuyo nivel es bajo, se encuentra un gran desafío para Centroamérica. Esto dado que a la hora de buscar poner en práctica todas esas expectativas, entendimientos y normas, se enfrenta con la barrera del financiamiento necesario para ello. Una serie de recursos con los que los países de la zona no cuentan, o al menos no en las cantidades que se proponen a través de iniciativas como la ESCA, y que repercute en la capacidad de la región para trabajar articuladamente.

De tal manera, ponderando los grados determinados por las tres dimensiones analíticas es que se llega a la conclusión de que la región posee un grado de articulación intermedio. Una realidad que significa que la zona no se encuentra en un escenario adverso para el trabajo conjunto, pero que aun así, no parece haber alcanzado el nivel necesario para propiciar verdaderamente el trabajo articulado entre los países que la integran, para enfrentar una problemática común como el narcotráfico transnacional.

En forma paralela a la valoración realizada a la luz de los regímenes internacionales, también fue importante contemplar la articulación alcanzada por las estrategias de seguridad de los países centroamericanos a partir del lente de la integración política. Un ejercicio que permitió vislumbrar que, la integración como herramienta principal de trabajo, no es utilizada de la manera más provechosa por las naciones que componen dicho espacio geográfico.

Por un lado, las realidades nacionales consumen casi en su totalidad a las autoridades respectivas de cada país centroamericano y a la hora de tener que tomar decisiones y ejecutar acciones, priorizan la solvencia de esos problemas internos en forma expedita y no a los que afectan a la regionalidad como tal, aun cuando podría pensarse que la solución de los segundos podría abarcar a los primeros y traerles mejores réditos.

Por otro lado, y de la mano con lo anterior, se concluyó también que la aproximación de los países centroamericanos a la idea del trabajo regional se basa esencialmente en un autointerés por parte de estos. Esto debido a que se tiende a mirar lo regional como un mecanismo para potenciar la recepción de recursos provenientes de la cooperación internacional y no se manifiesta un claro convencimiento en que el trabajo articulado representa una forma más positiva para el tratamiento de problemáticas comunes.

Hoy en día, a los narcotraficantes no les importa donde estén trazadas las líneas divisorias entre los países (tal vez únicamente para saber en qué territorio cobrar más por sus productos) y las actividades a las que se dedican trastocan múltiples sectores de producción y venta de servicios. La integración con la que cuenta la zona no es planeada, pero es existente. No tomar ventaja de ella sería no hacer uso de un arma de gran valor para enfrentar juntos al enemigo común.

Por lo tanto, esta segunda respuesta a la pregunta de investigación es que la articulación de las estrategias de seguridad nacionales desarrolladas por los países centroamericanos para la interdicción e interceptación del narcotráfico transnacional ha sido de un grado intermedio, tras analizarle bajo los enfoques teóricos investigativos y trascender lo establecido formalmente por los contenidos de las leyes y de los actores nacionales encargados de liderar la lucha antinarcotráfico.

f) De los retos y desafíos para Centroamérica.

La región se encuentra en un punto crucial para la cadena de comercialización de la droga, pero como bien se establecía a principios de este escrito, ya no sólo se considera esta zona como puente de paso. Las sociedades centroamericanas han sufrido las consecuencias propias del fenómeno. Consumo, microtráfico y violencia desmedida, son noticias que encabezan los diarios de la zona y con lo que se debe convivir día a día. Pero esto, lejos de

desmotivar a los ciudadanos y autoridades de cada una de las naciones, y a la región como tal, debe servir como motivación para querer lograr el desarrollo de iniciativas que permitan mejorar las condiciones en las que se viven y el futuro que espera a la zona como tal.

Una respuesta regional para un problema regional. Esta frase se viene utilizando desde inicios de la investigación. Esto en cuanto a que la idea de un trabajo conjunto, regional, articulado e integrado debe funcionar como norte para que cada día Centroamérica gane las pequeñas batallas que se libran, y en un futuro, ¿por qué no?, ganar la guerra definitivamente. Lo último que debe perderse es la esperanza.

Se debe dejar de lado la idea y consideración de que la integración es sólo una segunda carta que se utiliza cuando lo interno se agota y el problema se torna incontrolable. De nuevo, el gran reto está en entender, pero más allá, en actuar efectivamente para conseguir un bloque de acción fortalecido a lo largo y ancho de la zona centroamericana. El narcotráfico ya visualiza a la región como un gran espacio sin fronteras, falta que los mismos ciudadanos y mandatarios den el salto hacia esta concepción y se enfrenta al problema desde ese plano.

8. Referencias Bibliográficas

- Arévalo, V. (14, noviembre, 2017). Entrevista a funcionarios DSD. (Entrevista por D. Alvarado y G. Vargas). [Conversación Personal] San Salvador.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2001.) Ley N°8204.
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2003). Decreto Legislativo N°153.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2010). Ley N°735.
- Asamblea Nacional de Panamá. (2007). Ley N°14.
- Bautista, J. (4, julio, 2018). Entrevistas a Operadores de Seguridad de los Países Centroamericanos. (Entrevista por D. Alvarado y G. Vargas). [Video llamada] San José.
- Boraschi, M. (19, julio, 2018). Entrevista a Operadores de Seguridad de los Países Centroamericanos. (Entrevista por D. Alvarado y G. Vargas). [Conversación Personal] San José.
- Cajina R. (25, junio, 2018). Entrevista a Operadores de Seguridad de los Países Centroamericanos. (Entrevista por D. Alvarado y G. Vargas). [Correo Electrónico] San José.
- Cajina, R & Orozco, L. (2015). Relaciones cívico-militares en Centroamérica. Ponencia preparada para el Quinto Informe Estado de la Región. San José
- Cajina, R. (2012). Centroamérica bajo asedio: narcotráfico y debilidades institucionales. IIEE
- Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos – COMJIB (2011) Armonización de la legislación penal para combatir eficazmente el crimen organizado en Centroamérica.
- Congreso de la República de Guatemala. (1992). Decreto N°48-92.
- Congreso Nacional de Honduras. (1989). Decreto N°126-89.
- Cornejo, D. (18, noviembre, 2017). Entrevista a Funcionarios DSD. (Entrevista por D. Alvarado y G. Vargas). [Conversación Personal] San Salvador.
- Deras, R. (5, julio, 2018). Entrevista a Operadores de Seguridad de los Países Centroamericanos. (Entrevista por D. Alvarado y G. Vargas). [Correo Electrónico] San José.

- Donis, R. (25, noviembre, 2017). Entrevista a Funcionarios DSD. (Entrevista por D. Alvarado y G. Vargas). [Conversación Personal] San Salvador.
- Duel, B & Hurrell, A. (1992). Teoría de regímenes internacionales: una perspectiva europea. *Foro Internacional*, 32(5 (130)), 644-666.
- Enciclopedia Jurídica. (2014). Interdicción. Tomado de: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/interdicci%C3%B3n/interdicci%C3%B3n.htm>
- Fernández, E. (2007). 20 años de Esquipulas. Conflictividad y desafíos sociales en Centroamérica. Centro Internacional de Toledo para la Paz.
- Hallenberg, J. (2008). The European Union and Strategy: An Emerging Actor. Tomado de: <https://books.google.co.cr/books?id=Bg89DAAAQBAJ&pg=PT21&lpg=PT21&dq=strategic+hallenberg+2008&source=bl&ots=7nHqCbSMXb&sig=J9FWt3iksryv0b6Zzm6iTcFa6tg&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwjdg5XxjrndAhUDpFkKHZh-A18Q6AEwAXoECAgQAQ#v=onepage&q=Hallenberg&f=false>
- Hasenclever, A; Mayer, P & Rittberger, V. (1996). "Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes" en *Merston International Studies Review*.p.177-228.
- INTERPOL. (2003). INTERPOL abre una nueva oficina Subregional en América Central. Recuperado de: <https://www.interpol.int/es/Centro-de-prensa/Noticias/2003/PR025>
- INTERPOL. (s.f). Acerca de INTERPOL. Sitio web oficial de INTERPOL. Recuperado de: <https://www.interpol.int/es/Acerca-de-INTERPOL/Visi%C3%B3n-de-conjunto>
- Jaén, S. (15, noviembre, 2017). Entrevista a Funcionarios DSD. (Entrevista por D. Alvarado y G. Vargas). [Conversación Personal] San Salvador.
- Keohane, R. (1993). Institucionalismo Neoliberal, una perspectiva de la política mundial, en *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Marín, B. (12, junio, 2018). Entrevista a Operadores de Seguridad de los Países Centroamericanos. (Entrevista por D. Alvarado y G. Vargas). [Conversación Personal] San José.
- Matul, D. (2006). La integración centroamericana: una Mirada desde Costa Rica. En *La Integración Latinoamericana: visiones regionales y subregionales*. San José. FLACSO.

- Ministerio de la Defensa Nacional El Salvador. (2008). Reglamento de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas. Decreto Ejecutivo No. 79. Tomado de: <http://elsalvador.abogadosnotarios.com/reglamento-de-la-conferencia-de-las-fuerzas-armadas-centroamericanas/>
- Ministros de Relaciones Exteriores de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. (1993). Convenio Consultivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (CCP).
- Mitrany, D. (1946). American Interpretations.
- Molina, F. (15, noviembre, 2017). Entrevista a Funcionarios DSD. (Entrevista por D. Alvarado y G. Vargas). [Conversación Personal] San Salvador.
- Moragón, L. (2007). Estructuralismo y posestructuralismo en arqueología.
- Moses, R. (27, agosto, 2018). Entrevista a Operadores de Seguridad de los Países Centroamericanos. (Entrevista por D. Alvarado y G. Vargas). [Correo Electrónico] San José.
- Naraghi, S & Pampell, C. (2004). Security Sector Reform. Recuperado de: <https://www.international-alert.org/sites/default/files/library/TKSecuritySectorReform.pdf>
- North, D. (1991). Institutions. Journal of Economic Perspectives.
- O'Donnell, G. (1978). Apuntes para una teoría del Estado. Revista Mexicana de Sociología, 40(4), 1157-1199. <http://doi.org/10.2307/3539655>
- Organización de los Estados Americanos. (1986). Estatuto de la Comisión Interamericana para el Control y Abuso de Drogas.
- Orozco, G. (2005). El concepto de la seguridad en la teoría de las Relaciones Internacionales. En Revista d'Afers Internacionals. P.161-180.
- Ortiz, R. (2005). Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina. Dieter Nohlen, El institucionalismo contextualizado, 1-29.

- Presidentes Constitucionales de las Repúblicas Centroamericanas. (1991). Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos.
- Presidentes Constitucionales de las Repúblicas Centroamericanas. (1951). Carta San Salvador.
- Presidentes de las Naciones de El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala. (1963). Convenio de creación del Consejo de Seguridad Centroamericana.
- Presidentes de los Poderes Judiciales representados ante el CJCC. (2010). Estatuto del Consejo Judicial Centroamericano y del Caribe.
- Red Centroamericana de pensamiento e incidencia - laRED. (2011). Seguridad y crimen organizado transnacional. Fundación Konrad Adenauer.
- Rojas, F. (2007). La integración regional: un proyecto político estratégico. III Informe General de FLACSO.
- Rosen, L. (2015). International Drug Control Policy: Background and U.S. Responses. Tomado de: <https://fas.org/sgp/crs/row/RL34543.pdf>
- Ruiz, E (2008). Evolución del concepto de seguridad nacional hacia un nuevo concepto de seguridad humana, democrática y multidimensional. Tesina para optar por el título de Magister en Integración Regional. Universidad Autónoma Nacional de Nicaragua.
- Sacco, L. (2014). Drug Enforcement in the United States: History, Policy, and Trends. Tomado de <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43749.pdf>
- Sanahuja, J. (1998). Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del comercio. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Madrid.
- Secretaría de Relaciones Exteriores de México. (2015). Estrategia de Seguridad de Centroamérica. Tomado de <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/estrategia-de-seguridad-de-centroamerica-esca?idiom=es>
- Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. (2007). Resolución para la Creación de la Unidad de Seguridad Democrática de la Secretaría General del SICA. Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA. Guatemala.

- Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. (2010). Creación del Observatorio y el Índice sobre Seguridad Democrática del SICA (OBSICA). El Salvador.
- Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. (2011). Estrategia de Seguridad de Centroamérica. Guatemala.
- Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. (2012). Documento Conceptual y Cooperación Internacional para el OBSICA.
- Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. (2017). Informe sobre avances y progresos de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA). Recuperado de: <https://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=70306&idm=1>
- Solano, A. (20, julio, 2018). Entrevista a Operadores de Seguridad de los Países Centroamericanos. (Entrevista por D. Alvarado y G. Vargas). [Conversación Personal] San José.
- Tagle, H. (1985). Derecho e integración Internacional. Revista Chilena de derecho. Vol.12.
- UNODC. (2011). Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe. ONU
- UNODC. (s.f.). Red de Fiscales Contra el Crimen Organizado (REFCO). Sitio web oficial de la UNODC. Recuperado: <https://www.unodc.org/ropan/es/REFCO/refco.html>
- Vásquez, M. (22, noviembre, 2017). Entrevista a Funcionarios DSD. (Entrevista por D. Alvarado y G. Vargas). [Conversación Personal] San Salvador.
- Villalobos, H. (2017). Tasa de Homicidios en Centroamérica del 2006 al 2016: Balance de una década. Tomado de: <https://pensandodesdecentroamerica.wordpress.com/2017/01/19/tasas-de-homicidios-en-centroamerica-del-2006-al-2016-balance-de-una-decada/>
- Virginia State Crime Commission. (2002). Drug Interdiction and Drug Law Enforcement. Tomado de <http://leg2.state>.

¿Qué es el ICAP?

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), es un organismo internacional regional del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, de carácter intergubernamental, al servicio de la región centroamericana, creado en 1954 bajo el nombre de Escuela Superior de Administración Pública de América Central, ESAPAC, por los gobiernos de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Panamá se incorpora como miembro pleno en 1961.

Para 1967, como resultado de un Plan de Operaciones suscrito entre los gobiernos de Centroamérica con la Organización de las Naciones Unidas, ONU, dicha Escuela se transformó en el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Su propósito ha sido desarrollar y formar al personal del sector gubernamental, asesorar a los gobiernos miembros, y apoyar la integración centroamericana, en el estudio e implantación de reformas tendentes a modernizar y sistematizar las administraciones públicas de sus respectivos países.

Por más de cinco décadas, la Institución ha logrado desarrollar y consolidar sus destrezas y ofertas académicas, mediante la ejecución de programas de formación, capacitación, investigación, consultoría, asistencia técnica e información y difusión.

En la actualidad, el ICAP ofrece diversos programas de formación académica a nivel maestría y especialidades, en temas como Administración Pública, Gestión del Conocimiento e Investigación en Políticas Públicas, Gestión de Compras Públicas, Gestión Ambiental Local, Gerencia de la Calidad, Gerencia de Proyectos, Gerencia de la Salud, Gerencia Social; y un doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales; los cuales han contribuido en el mejoramiento del perfil intelectual y el incremento de la productividad de los profesionales en sus diversas disciplinas, requeridos por organizaciones tanto públicas como privadas en un contexto social, altamente competitivo y transformador.



**Instituto Centroamericano
de Administración Pública**

Teléfono:

(506) 2234-1011
(506) 2253-4059
(506) 2253-2287

Sitio web: www.icap.ac.cr

ISBN: 978-9977-20-139-9



9 789977 201399