

# 12

## Evolución institucional de la seguridad en el marco del sistema de la integración centroamericana: 1995-2009

Daniel Matul  
Luis Diego Segura

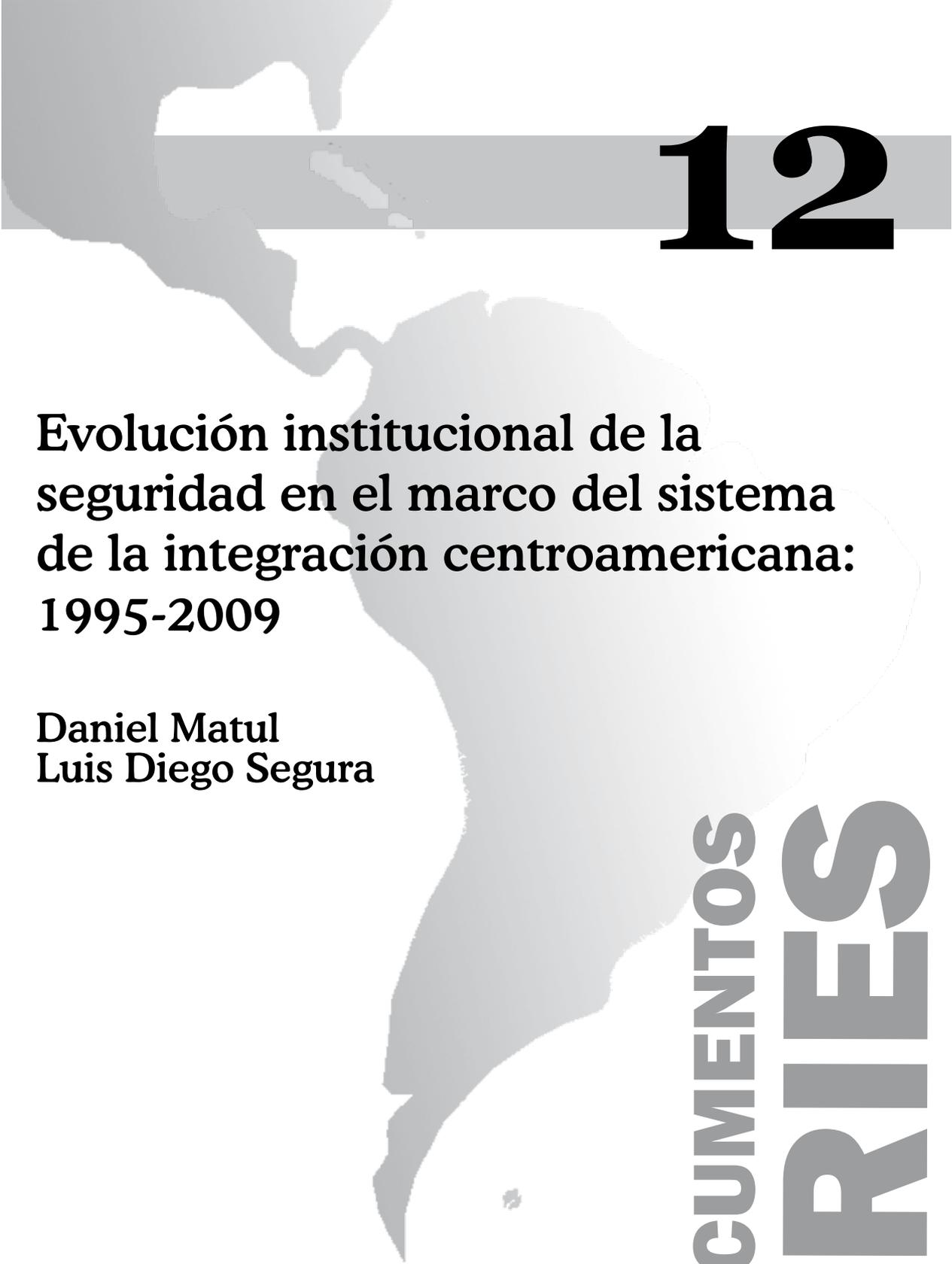


Coordinadora Regional de  
Investigaciones Económicas y Sociales

DOCUMENTOS

CRRIES





**12**

**Evolución institucional de la  
seguridad en el marco del sistema  
de la integración centroamericana:  
1995-2009**

**Daniel Matul  
Luis Diego Segura**



**Coordinadora Regional de  
Investigaciones Económicas y Sociales**

**DOCUMENTOS  
CRIES**



# Presentación

*Documentos CRIES es una publicación de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales que periódicamente presenta artículos de investigadores de la región ligados a los programas y proyectos que desarrolla la Red.*

*Este conjunto de materiales constituyen un aporte invaluable tanto para el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en*

*distintos campos como para la discusión académica de los avances de los estudios sobre problemáticas de la región.*

*Confiamos que el conjunto de estos aportes contribuyan a ampliar el campo de discusión y de incidencia tanto de redes y organizaciones de la sociedad civil como de académicos y funcionarios de América Latina y el Caribe en el análisis de temáticas que afectan a la región.*

## **Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales**

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) fue establecida en Managua en 1982. CRIES es una red de centros de investigación, think tanks, ONGs, fundaciones y asociaciones profesionales de América Latina y del Caribe cuyo objetivo principal es promover la participación de la sociedad civil y la investigación económica y social vinculada a esta participación.

El mandato principal de CRIES es profundizar la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y en el debate público sobre temas regionales y subregionales, e incrementar el involucramiento de las redes y organizaciones de la sociedad civil en la formulación e implementación de políticas públicas.

Actualmente más de 100 organizaciones nacionales y regionales involucradas en proyectos de investigación y en programas de incidencia regional y sub-regional son miembros de CRIES, promoviendo la creación de un modelo inclusivo, participativo y sustentable de integración regional en América Latina y el Caribe.

CRIES publica regularmente la revista académica tri-lingüe *Pensamiento Propio*, un Anuario de Integración Regional, y una serie de documentos, conjuntamente con una colección de volúmenes colectivos sobre diferentes temas regionales.

## **Regional Coordination for Economic and Social Research**

The Regional Coordination for Economic and Social Research (CRIES) was established in Managua in 1982. CRIES is a network of research centers, think tanks, NGOs, foundations and professional associations from Latin America and the Caribbean which main goal is to promote civil society participation and related social and economic research.

CRIES main mandate is to deepen civil society participation in regional integration processes and in the public debate on regional and subregional issues, and to increase the involvement of civil society networks and organizations in the formulation and implementation of public policies.

Currently CRIES membership include more than a 100 national and regional organizations involved in regional and sub-regional research projects and advocacy programs fostering the creation of a participative, inclusive and sustainable model of regional integration in Latin America and the Caribbean.

Additionally to a set of collective volumes on regional issues, CRIES publishes regularly *Pensamiento Propio*, a tri-lingual academic journal; a Regional Integration Yearbook, and a series of CRIES documents and policy briefs.



Plataforma  
Latinoamericana y  
Caribeña de Prevención  
de Conflictos y  
Construcción de Paz  
(PLACPAZ)



Cordaid  
Holanda



Coordinadora Regional  
de Investigaciones  
Económicas y Sociales  
(CRIÉS)

# **Evolución institucional de la seguridad en el marco del sistema de la integración centroamericana: 1995-2009**

**Daniel Matul.** Escritor y analista guatemalteco.

Actualmente labora en la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Ha sido investigador para FLACSO (Argentina-Chile-Costa Rica); el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el informe Regional sobre Desarrollo Humano; para el Estado de la Región y otros organismos. Es también profesor en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica (UCR). Miembro de la Junta Directiva de CRIES.  
e-mail: danmatul@yahoo.com

**Luis Diego Segura.** Internacionalista costarricense, graduado de la Universidad Nacional (Costa Rica). Es investigador de la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM); así como también, profesor en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. Además, ha realizado investigaciones para diferentes organismos regionales y nacionales.  
e-mail: luisdiegosegura@gmail.com

## **Introducción**

El presente informe se ha preparado a solicitud de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), en el marco del Proyecto Estado del arte de las políticas de seguridad en el contexto de la actual dinámica política e institucional de América Latina, con énfasis en Colombia, Centro América y México, cuyo objetivo consiste en proporcionar adecuadamente un insumo (input) para los tres talleres de la sociedad civil en septiembre sobre el tema de seguridad pública en los países y en la región.

El documento se propone realizar un estudio que sirviera de insumo a los encuentros preparatorios que se llevarán a cabo en Colombia, Centroamérica y México con actores de las respectivas sociedades civiles acerca de la interacción de la seguridad estatal con la seguridad pública / ciudadana.

Para la realización del estudio se prepararon una serie de preguntas a fin de orientar el proceso de investigación. Para el caso de Centroamérica, las preguntas fueron las siguientes:

1. Mapeo de las instituciones regionales relacionadas con la seguridad regional y la aplicación de políticas. ¿Quién está haciendo qué?
2. ¿Cuáles son las principales amenazas a la seguridad regional? ¿Cómo son definidas por estas instituciones? Y, ¿qué implicaciones tienen dichas amenazas en la práctica?
3. ¿Cuál es el impacto de las instituciones regionales en los temas de seguridad de los estados miembros y cuál es el impacto que puede tener a futuro? ¿Cuál es el valor actual y futuro de estas instituciones en la perspectiva del hemisferio?
4. ¿Cuáles son los principales paradigmas en la región sobre seguridad? ¿Cómo se traducen estos paradigmas en políticas? ¿Cómo pueden ser desarrolladas estas políticas en el futuro cercano?
5. ¿Cuál es el papel y la importancia que la sociedad civil tiene hacia estas instituciones regionales? ¿Cuáles son los mecanismos e instrumentos de interacción entre la sociedad civil y estas instituciones?

6. En todas las preguntas anteriores: la dimensión de género en el tema de seguridad. ¿En qué manera la dimensión de género se refleja en las políticas? ¿Qué oportunidades brindan las políticas y los espacios para desarrollar una dimensión de género? ¿Qué deberían ser pautas y condiciones desde la SC para integrar la dimensión de género en las políticas de seguridad?

Adicionalmente, para la realización de este trabajo se ha hecho una sistematización de los principales acuerdos, instituciones, programas, planes y otros que, en materia de seguridad, se han hecho en el marco de la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). De igual manera, se ha hecho un esfuerzo por incorporar dentro del informe (de manera transversal) los avances en materia de género. Aunque es necesario reconocer que en materia de seguridad, tanto en el plano de la participación y de la equidad de género, la información suele ser escasa.

## **I. Las instituciones regionales en materia de seguridad en Centroamérica**

### **A. Antecedentes de las instituciones regionales en materia de seguridad regional**

Durante el proceso de integración de los años cincuenta, en Centroamérica se privilegió a la defensa y la seguridad, como temas estratégicos. Bajo esta lógica, la Organización de Estados de Centroamérica (ODECA) crea el Consejo de Defensa Centroamericana (CONDECA), en cuyo seno, se estableció la Comisión Permanente del Consejo de Defensa Centroamericana (COPE-CONDECA). Ambas instituciones se debilitaron con la crisis política, militar y económica que vivió la región en las décadas de los setenta y ochenta (CFAC. 1999. P 7).

Con el proceso de pacificación en la región y el relanzamiento del Sistema de Integración, los principios e instituciones de seguridad, anteriormente mencionadas, sufren una fuerte redefinición, en tanto, se retiraron los gobier-

nos de corte militar, el uso de la fuerza para la solución de las controversias y se transitó hacia sistemas políticos de corte democrático, electos por sufragio universal. Este proceso inicia con la I Cumbre de Presidentes de Centroamérica en Esquipulas, Guatemala en 1986.

### **B. Las instituciones regionales en materia de seguridad creadas durante el proceso de pacificación**

Con el proceso de Esquipulas se instauran la Cumbre de Presidentes y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores como las instituciones regionales que tendrán a su cargo, al más alto nivel, los temas de seguridad en la región. En 1990, en la Cumbre de Presidentes de Montelimar, Nicaragua, (abril 1990) se instauró una comisión de seguimiento a los compromisos en materia de seguridad regional. La comisión celebró su primera reunión el 31 de julio de 1990, en San José, Costa Rica, con lo cual, se formalizó de manera permanente la Comisión de Seguridad de Centroamérica.

El primer mandato de dicha Comisión consistió en, “impulsar y calendarizar las negociaciones pendientes en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamentos” (Declaración de Montelimar. 1990. P 1). Con este mandato, la Comisión se abocó a dar seguimiento al desarme y balance de fuerzas militares, desminado, cese de apoyo a fuerzas irregulares y movimientos subversivos, tráfico de armas y desarme de civiles. Este mandato se amplió con la firma del Protocolo de Tegucigalpa en 1991.

El Protocolo de Tegucigalpa encomendó a la Comisión de Seguridad la elaboración de un nuevo Modelo de Seguridad regional, cuyo contenido debería estar “sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas” (Protocolo de Tegucigalpa. 1990. Artículo 3 punto b).

En el marco de las negociaciones de este proceso, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores

firmó, en marzo de 1991, el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (CCP). La CCP fue constituida como un “organismo especializado, técnico, asesor, para atender de manera institucional, permanente e integral, los diferentes aspectos relacionados con el narcotráfico y sus consecuencias en la región centroamericana.” (CCP. 2009. Sitio web). Esta fue la primera institución técnica, en materia de seguridad, que se creó en la región posterior a los Acuerdos de Paz.

Por otra parte, en diciembre de 1991, se llevó a cabo la primera reunión de la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica, en Honduras. Dicha reunión marcó el inicio de labores de esta institución<sup>1</sup>, cuyo principal objetivo fue determinar que “el Narcotráfico y el Robo de Vehículos son los hechos más relevantes de la delincuencia internacional en nuestros países” (CJPCAC. 2002. P 4). Ello, marcó la agenda inicial de dicha institución.

Es importante mencionar que, en 1989, se instauró el Consejo Judicial Centroamericano con la celebración de la Primer Reunión de las Cortes Suprema de Justicia de la región, en donde se creó el Centro de Estudios y Capacitación Judicial para Centroamérica y Panamá (CEJCAP), mismo que se formalizó en la reunión del Consejo Judicial Centroamericano, realizada en San José, el 21 de noviembre de 1991 (CEJCAP. 2003. P 1).

Esta primera generación de instituciones en materia de seguridad, se conformó como un resultado del avance en la implementación de los Acuerdos de Paz, la reforma a la integración centroamericana y la creación del nuevo Modelo de Seguridad. Con la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD), se define un nuevo paradigma de la seguridad en la región. Las acciones, instituciones, programas y políticas que surgieron a partir de esta fecha responden al enfoque de este nuevo modelo, incluidas aquellas que tiene que ver con el impulso de la perspectiva de género en el área de seguridad.

### **C. Instituciones en materia de seguridad creadas posterior a la firma del TMSD**

Como ya se planteó, el Tratado Marco creó un nuevo Modelo de Seguridad para Centroamérica. Es así como se redefinen los roles de las principales instituciones encargadas de decidir, coordinar, ejecutar y proponer acciones relativas a la puesta en ejecución de los objetivos del Tratado. La Reunión de Presidentes es ratificada como “la instancia suprema del modelo y le corresponde conocer los asuntos de seguridad, regional e internacional, que requieran sus decisiones” (TMSD. 1995. Artículo 48). Por su parte, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores “es la instancia competente, en todo lo relativo a la seguridad regional e internacional, en su condición de órgano principal de coordinación del SICA” (TMSD. 1995. Artículo 49). Ambos órganos son las instancias decisorias del Modelo de Seguridad, de modo que a ellas llegan, para ratificación u aprobación, las propuestas de planes, programas, estrategias y proyectos que la Comisión de Seguridad eleve a su consideración (TMSD. 1995. Artículo 52, punto f).

Por su parte, la Comisión de Seguridad de Centroamérica pasa a ser el órgano executor del modelo, pues, es la “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 Exteriores.” (TMSD. 1995. Artículo 50).<sup>2</sup> Por su parte la Secretaría General del SICA (SG-SICA) es designada como la secretaria técnica y administrativa la Comisión de Seguridad (TMSD. 1995. Artículo 54). En diciembre del 2007 el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó una resolución para crear la Unidad de Seguridad Democrática de la Secretaría General del SICA, con el objetivo 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 (Consejo de Ministros RREE. 2007. P1).

Aparte a estos órganos del modelo, surgen otras instituciones que pasan a formar parte del esquema institucional del SICA, en materia de seguridad. En 1996, se firma el Convenio Constitutivo del Insti-

tuto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía (ICESPO) el cual tiene por misión “apoyar los esfuerzos nacionales y regionales dirigidos al desarrollo y fortalecimiento de los cuerpos de Policía de los Estados Miembros.” (Convenio Constitutivo ICESPO. 1996. Artículo 3.) El ICESPO forma parte del andamiaje institucional del SICA y está contemplado dentro del TMSD en su artículo 14.

El TMSD en su artículo 10, inciso C establece como uno de sus principios “la ayuda solidaria y humanitaria frente a las emergencias, amenazas y desastres naturales”, bajo este principio el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC), órgano creado en 1987 como una instancia para la promoción de la cooperación regional en la prevención de los desastres, pasa a tener un rol preponderante frente a las amenazas de los desastres naturales con lo cual coordina su accionar con la CSC y han promovido la elaboración y puesta en práctica de mecanismos con fines preventivos y de cooperación en esta materia.

El 11 de noviembre de 1997 los Presidentes de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua firmaron el Acuerdo de Creación de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC). Es importante destacar que la Conferencia no forma parte de la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana; sin embargo la CFAC mantiene comunicación permanente con la SG-SICA y la Comisión de Seguridad en los temas de interés mutuo. La CFAC se crea con la misión de impulsar el fomento de la confianza y hacer un esfuerzo permanente y sistemático de cooperación, coordinación y apoyo mutuo de las Fuerzas Armadas del Istmo, para contribuir a la seguridad, al desarrollo e integración militar de la región (CFAC. 1999. P 9). En 1999, los países integrantes de la CFAC firmaron el Protocolo de Integración de la Unidad Humanitaria y de Rescate, desde entonces la Conferencia ha establecido como un eje prioritario la cooperación en materia de desastres naturales.

En el año 2006, la CFAC creó la Unidad de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (UOMP-CFAC) y su Centro Regional de Entrenamiento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (CREOMPAZ), previo a un proceso de estudio y participación en actividades de mantenimiento de la paz con organismos multilaterales, foros militares interamericanos y con países aliados (CFAC. 2007. P 12).

Es de destacar que la UOMP trabajó desde el 2006 como una institución creada por acuerdo de la CFAC, por lo tanto, no formaba parte las instituciones formales del SICA. No obstante, los Presidentes de Guatemala, Honduras, El Salvador y los cancilleres de República Dominicana y Panamá junto con el vicescanciller de Nicaragua firmaron un Acuerdo Presidencial para la Creación de la Unidad de Operaciones de Mantenimiento de Paz (UOMP), amparados en el Tratado Marco de Seguridad Democrática. Sin embargo, no establece la UOMP como una institución del SICA.

En 2001 la Asociación de Jefes de Policía es transformada en la Comisión de Jefes/as y Directores/as de Policía de Centroamérica y el Caribe<sup>3</sup>, y se aprobó su Estatuto que establece en su artículo 5 y 6 los objetivos generales de la Comisión: “el fortalecimiento de las relaciones entre los diferentes organismos de Policía de Centroamérica y el Caribe para reunir esfuerzos en el combate a la delincuencia y al crimen organizado nacional e internacional” y “velar por el bienestar de los Policías que integran las diferentes instituciones policiales de la Región, prestando y promoviendo la cooperación y auxilio mutuo, especialmente en casos de emergencia y desastres” (CJPCAC. 2003. P 10). A partir de este momento, se abrieron mayores oportunidades para la inclusión de la perspectiva de género en los órganos policiales de cada país, incluyendo, mecanismos que garanticen igualdad de condiciones en el ingreso a los cuerpos de policía, planes de formación, sistema de ascensos y otros.

Es necesario destacar que, a partir de la III Cumbre de América Latina y el Caribe – Unión Europea, celebrada en Guadalajara, México 28 y 29 de mayo 2004, se acordó continuar y reforzar la prevención de la migración irregular y el combate contra el tráfico y la trata de seres humanos; la fuga de cerebros y su impacto en el desarrollo de los países de origen; el reconocimiento de la contribución de los migrantes al desarrollo económico y a la vida social y cultural de los países de destino; y la prevención de la violencia y la discriminación contra migrantes, en especial contra mujeres y menores, de conformidad con los compromisos internacionales pertinentes.

En el 2006 se estableció el Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI) como un mecanismo de la institucionalidad regional del SICA, cuyo principal objetivo es “contribuir a la seguridad humana y la gobernabilidad demo-

crática de Centroamérica, mediante la difusión de conocimientos que permitan definir e implementar políticas nacionales y regionales, así como estrategias de prevención, control, rehabilitación y reinserción social, de cara a la problemática de la violencia y la delincuencia en la región” (OCAVI. 2009. Sitio web).

En la Reunión Extraordinaria de Presidentes sobre Seguridad (Honduras, Octubre 2006) se apoyó la creación del Centro Regional de Coordinación en contra del Narcotráfico en Centroamérica, el Caribe y México, (CERCONAR). Esta institución aún se encuentra en etapa de proyecto, pero agruparía las Direcciones de Aeronáutica Civil, Centros de Operaciones Aéreas de las fuerzas aéreas o servicios aéreos nacionales y la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA) (Cáceres. M. 2007. P 76).

La Comisión de Seguridad de Centroamérica, en su XXXVII reunión (junio 2008), aprobó la creación de la Comisión Regional de Prevención de la Violencia Juvenil, en el marco del SICA (2008). Esta Comisión, reúne a los /las Ministras de Seguridad y o Gobernación y Justicia, cuya misión será ser el “garante de la implementación y seguimiento del Proyecto de Asistencia Técnica y Respuesta Regional. Marco Estratégico Regional para la Prevención, Reducción, Tratamiento y Rehabilitación de las Personas Menores de Edad en Riesgo Social o en Conflicto con la Ley” (Reunión de Presidentes del SICA. 2008. P 3).

En el 2008, entró en funciones el Organismo Superior de Control Regional del SICA, integrado por las Entidades Fiscalizadoras Superiores, a pesar de estar contemplado en el TMSD su labor, en relación a la institucionalidad sobre seguridad, es de asesor de la CSC en el diseño e instrumentalización proyectos y programas contra la corrupción.

#### **D. Valoración general sobre la institucionalidad centroamericana en seguridad**

La lectura sobre la evolución de la institucionalidad regional en materia de seguridad nos permite identificar claramente tres etapas y modelos que sustentaron la creación de las instituciones. En primer lugar, se observa las instituciones creadas en el marco de la ODECA, Consejo de Defensa

Centroamericana y la Comisión Permanente del CONDECA. Ambas instituciones orientadas por un fuerte sentido militar y enmarcado en el contexto de la Guerra Fría y la seguridad nacional.

Este esquema, debido a la crisis de los setenta y ochenta, dio paso a un nuevo esquema de seguridad enmarcado en las negociaciones de Esquipulas. Como resultado de ello, los Presidentes y las Presidentas, asumieron el mando superior del esquema institucional. En un segundo nivel, se halla el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y, en un tercer nivel, la Comisión de Seguridad. Como se aprecia, la seguridad y la defensa dejaron de ser temas privilegiados en manos de militares y pasaron a ser dirigidos y controlados por autoridades civiles y electas popularmente<sup>4</sup>. En esta etapa se reconstituye el proceso de integración centroamericano y se instauran nuevas instituciones en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. Además se mandata la construcción de un nuevo Modelo de Seguridad que responda a las nuevas condiciones y amenazas que enfrenta la región en los noventa.

Con la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática el nuevo Modelo de Seguridad quedó definido; así como, también, las instituciones del SICA se adaptaron a esta nueva visión. De igual manera, con la nueva agenda de amenazas se crearon nuevas instituciones técnicas, con el fin de facilitar la cooperación intergubernamental necesaria para hacerles frente en forma coordinada.

Con este nuevo enfoque se consolidan las autoridades civiles como los actores protagonistas de las instituciones regionales en materia de seguridad y los militares ven restringido su actuar con la CSC. Durante esta etapa se crean instituciones como el ICESPO, el OCAVI, se reforma la Asociación de Jefes de Policía y se convierte en la Comisión de Jefes/as y Directores/as de Policía de Centroamérica, México y el Caribe. Donde además, se advierte una mayor sensibilidad a la inclusión de la equidad en términos de género.

La CFAC y la UOMP se crean posterior a la firma del TMSD, sin embargo estas instituciones no forman parte del SICA, aunque sí coordinan su accionar con los órganos e instituciones de este. Es importante destacar que estas son las únicas

instituciones regionales que son conformadas exclusivamente por las fuerzas armadas.

En síntesis, la región pasó de tener 6 instituciones que tenían a su cargo los temas de seguridad en diferentes niveles y capacidades de toma de decisión y otras con mandatos o áreas de acción específicas, a tener 15 instituciones (de las cuales 14 están constituidas y con diferentes capacidades de operatividad) que deben coordinar su trabajo y cumplir con los mandatos de las Reuniones de Presidentes, del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de Seguridad. Esto presenta un gran reto de gobernabilidad a lo interno de la región y dudas acerca de la capacidad de los países de la región de mantener una estructura institucional regional tan amplia y que puedan coordinar entre el nivel regional y el nivel nacional. A todo esto se suman importantes cuestionamientos sobre la efectividad de las instituciones regionales para hacer frente a las amenazas tales como narcotráfico, crimen transnacional y las debilidades que demuestran tener las democracias de la región con casos y escenarios tan complejos como los suscitados en Nicaragua, Honduras y Guatemala.

En el próximo punto se aborda más a profundidad el trabajo que actualmente están realizando las instituciones regionales en materia de seguridad.

### **E. Accionar de las instituciones regionales en materia de seguridad (ver Mapa Conceptual No. 1)**

En esta sección se hace un repaso de las principales acciones que han venido realizando las principales instituciones en materia de seguridad en Centroamérica. Se debe iniciar aclarando que existen importantes déficits de información de parte de estas instituciones, sobre las acciones que desarrollan, su seguimiento y evaluación. Es muy común encontrar información sobre nuevas estrategias, planes o políticas, no obstante los textos de estos son de difícil acceso, no se encuentran o son de acceso restringido. Los informes sobre la ejecución de estas acciones que se encuentran disponibles al público son poco comunes y con poca información. Hay una gran dispersión de la información disponible, esto a pesar de que el SICA ha hecho

un esfuerzo encomiable en unificar los sitios web de las instituciones regionales y de crear centros de documentación en línea. Además, son pocas las instituciones que elaboran o ponen en línea memorias periódicas de su trabajo.

Para poder realizar este ejercicio analítico, se debió sistematizar las declaraciones de las Cumbres Presidenciales, así como las declaraciones o comunicados de la Comisión de Seguridad hasta el 2009. Además se contó con memorias de la CFAC, de la Comisión de Jefes/as de Policía y con publicaciones de diversas fuentes. Este ejercicio nunca antes se había realizado y constituye un primer esfuerzo por sistematizar la amplia información que se ha acumulado en un período de casi veinte años.

En el periodo de catorce años, por ejemplo, (1995-2009), en el seno de la Comisión de Seguridad de Centroamérica se han generado 53 mandatos, con el fin de implementar las acciones necesarias para poner en funcionamiento el Modelo de Seguridad Democrática. Por sus alcances, se destaca el impacto que ha tenido la Reunión Extraordinaria de Presidentes del SICA sobre Seguridad (octubre 2006). Esta reunión, propició un espacio de reflexión sobre los avances y retos de la seguridad democrática en Centroamérica.

Como respuesta a los mandatos y solicitudes de la Cumbre Extraordinaria, la CSC se reunió en San Salvador, el 20 de octubre del 2006, y se produjeron quince mandatos, con el fin de dar seguimiento a los acuerdos de la Reunión Extraordinaria. Esta ha sido la reunión de la CSC que más mandatos ha producido. Después de esta reunión, las otras dos reuniones con más mandatos son la décima, en 1995 y la veintiocho, en el año 2004, con cuatro cada una.

Los mandatos que hace la Comisión se pueden dividir en tres tipos, estratégicos, institucionales y mixtos. Los mandatos estratégicos tienen que ver con el objetivo de su creación. Corresponden aquellos que tiene la misión de adoptar medidas, mecanismos, estrategias, planes o tratados con el fin de dar una respuesta a las principales amenazas de la región. Se destacan los años 2006 y 2008 con la mayor cantidad de este tipo de mandatos, 8 y 6 respectivamente. (Ver Cuadro No. 1)

Los mandatos institucionales, son aquellos que buscan fortalecer o crear nuevas instituciones en los

temas de seguridad. También se observan mandatos que se establecen con el objetivo de operativizar las instituciones existentes. El año 2006 resalta como el que más mandatos de este tipo ha tenido, con un total de 7. Así las cosas, los mandatos de carácter estratégico alcanzan un número de 31 (58%). Los mandatos de orden institucional, son 20 (38%). Además, deben destacarse dos mandatos, que reúnen elementos estratégicos e institucionales.

En relación con el cumplimiento de los mandatos, se puede afirmar que, la CSC ha logrado cumplir con el 64% de los mandatos. Además, un 13% están parcialmente cumplidos, lo cual quiere decir que están en proceso de ejecución. Finalmente, un 23% de los mandatos se encuentran pendientes. Es importante llamar la atención de que, la falta de información sobre la ejecución o no de estos es la variable que se usó para incluidos en esta categoría. El cumplimiento, según el tipo de mandato, señala que, los de carácter estratégico tienen un mayor porcentaje de cumplimiento (68%). Los institucionales tienen un 60% de cumplimiento y un 30% pendiente. (Ver Cuadro No. 1)

En cuanto a otras instituciones que han sido mandatadas en materia de seguridad, se destacan la Secretaría General del SICA (también Secretaría Técnica de la CSC) y los países miembros del SICA con siete mandatos cada uno. El tipo de mandatos que se hace a los países miembros, tiene que ver con la pronta aprobación de instrumentos jurídicos, el envío de informes y la designación de representantes a los grupos de trabajo. En cuanto a la SG-SICA se destacan mandatos relacionados con la convocación a reuniones de otras instituciones, cursar invitaciones a nombre de la CSC, hacer planes o buscar financiamiento a las estrategias y planes de acción aprobados.

Destacan, también, las autoridades del Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Hurtados, Robados, Apropiados o Retenidos Ilícita o Indebidamente con 6 mandatos. Esta institución recibe mandatos desde 1996 y hasta el 2000. A partir de ese momento, los mandatos son dirigidos a la SG-SICA y a la Presidencia Pro Témcore de SICA para que convoquen a reuniones de esta institución y para que sean invitadas a futuras reuniones de la CSC. Los mandatos que esta recibió tenían que ver con la implementación de medidas administrativas, que no requirieran ratificación legislativa; así como la

facilitación de la puesta en marcha del tratado o la inclusión de otras autoridades públicas nacionales en sus reuniones.

En general, los 53 mandatos están dirigidos a un total de 26 instituciones. Algunos de ellos son a dos o tres instituciones en conjunto, entre la lista de instituciones se destacan algunas como:

- CEPREDENAC
- Comisión de Jefes/as y Directores /as de Policía de Centroamérica, México y el Caribe
- Presidencia Pro Témcore del SICA
- Consejo Centroamericano de Turismo, CCT
- CCP

Existe solamente un mandato que no tiene claramente identificada una institución a la cual está dirigido: “Solicitar a las autoridades correspondientes, la formalización inmediata de la propuesta para la creación del Centro de Instrucción Regional Antidroga, con sede en Honduras, presentando dicha iniciativa en la próxima Reunión Extraordinaria de la Comisión de Seguridad de Centroamérica a realizarse el 08 de diciembre del 2006” (XXXI Reunión de la CSC, 2006).

Al revisar la lista de instituciones que tienen pendiente cumplir mandatos se aprecian cuatro de ellas que tienen dos, estas son:

1. Autoridades Centrales del Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Hurtados, Robados, Apropiados o Retenidos Ilícita o Indebidamente, tiene dos mandatos pendientes desde 1999 y el 2000.
2. Comisión de Seguridad de Centroamérica, tiene un mandato pendiente del 2003 y otro del 2006.
3. Secretaría General del SICA, tiene dos pendientes desde el 2006.
4. Los países miembros del SICA, tienen uno pendiente de 1999 y otro del 2006.

Existen mandatos que tienen cerca de 10 años de estar pendientes y que de los 15 mandatos hechos en la Reunión XXXI de la CSC, 7 están pendientes de cumplimiento. Esto representa un 47%. Los mandatos pendientes más antiguos son tres, de los cuales dos corresponden al año 1999.

- En relación a la situación de los instrumentos jurídicos en materia de seguridad democrática, se acordó que cada país realizará una evaluación sobre la eficacia de los mismos a fin de fortalecer el cumplimiento de los objetivos fijados en cada tratado. XXI Reunión de la CSC, 1999.
- Se acordó que las autoridades centrales del Tratado se reúnan para presentar soluciones concretas a las dificultades jurídicas internas que puedan existir en la aplicación de dicho instrumento. Dentro del espíritu de fortalecimiento de las Autoridades Centrales del Tratado la Comisión sugirió incorporar fiscales, policías, procuradores o representantes del poder judicial, funcionarios de aduanas –según el caso- a fin de mejorar los mecanismos de aplicación del convenio. XXI Reunión de la CSC, 1999.
- Se exhortó a las Autoridades Centrales a continuar con los avances alcanzados con relación a las visitas conjuntas en puestos fronterizos con el fin de contrarrestar el tráfico de vehículos indocumentados. XXII Reunión, 2000.

En cuanto a los mandatos que están parcialmente cumplidos (7 en total), uno es de 1995 y otro de 1996. Se trata de dos actividades de las cuales no se tiene registro de si fueron completadas, solo se tiene información de que su ejecución estaba en proceso. Estos dos mandatos fueron hechos a la SG-SICA con el apoyo de la Presidencia Pro Témpore y el otro a la CEPREDENAC, estos mandatos son:

- Obtener fondos para la realización de los seminarios de difusión del nuevo Modelo de Seguridad regional. X Reunión, 1995.
- Se decidió organizar un Taller Centroamericano con el propósito de definir un Manual del Servicio Exterior sobre pautas a seguir en caso de desastres naturales. XIV Reunión, 1996.

En cuanto a los mandatos cumplidos las instituciones que más mandatos cumplidos tienen son la SG-SICA, los países miembros del SICA, las Autoridades Centrales del Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos y la Comisión de Seguridad, sin embargo estas mismas instituciones tienen varios mandatos pendientes.

De los mandatos cumplidos se desprenden una serie de iniciativas y documentos que la CSC ha aprobado o adoptado, los cuales representan

el accionar de la institucionalidad regional en materia de seguridad. La región ha sido muy activa en la elaboración de tratados, convenios, estrategias, planes y mecanismos. Ello, es reflejo de la importante cantidad de instituciones que la integración concentra en el tema de seguridad. También evidencia, la importancia que la seguridad ha ocupado en la agenda regional y ha sido un tema de preocupación de la Reunión de Presidentes. El Sexto Informe del Estado de Ejecución de los mandatos presidenciales identifica que “el 43% de los mandatos presidenciales recaen bajo la responsabilidad de la SG-SICA en la Dirección de Asuntos Políticos y Jurídicos, de los cuales alrededor de la tercera parte se encuentran en ejecución, y el resto han sido ya ejecutados o son no ejecutables.” Dirección que tiene a su cargo atender los temas de seguridad del SICA (SG-SICA. 2009. P 10).

En total, la CSC ha aprobado o adoptado 41 documentos y acciones distintos, se destacan por su número un total de 12 planes, 7 mecanismos, 4 convenios, 4 estrategias y 3 proyectos. Desde 1995 y hasta el 2006 en todos los años se ha aprobado algún documento y acción. Los años en que más número de estos se han aprobado son, el 2007 con 6 (en respuesta a los mandatos de la Cumbre Extraordinaria de Presidentes sobre Seguridad), el 2003 con 6 y el 2002 y 2004, con cinco diferentes documentos (Ver Cuadro No. 2).

La gran cantidad de documentos o acciones tomadas también refleja otra característica del trabajo de la integración en seguridad, esta es la amplitud de temas en los que interviene, al menos 22 temas, los cuales se pueden agrupar en tres grandes agendas:

1. Agenda de defensa y seguridad regional con 14 documentos o acciones tomadas.
2. Seguridad de las personas y sus bienes con 17 documentos o acciones tomadas.
3. Instituciones regionales con 5 documentos o acciones tomadas.
4. Varios con 5 documentos o acciones tomadas.

Entre los sub temas que son abordados se destacan, por la cantidad de documentos o acciones, seguridad democrática, pandillas o maras y Comisión de Seguridad con cuatro documentos o acciones cada uno, además se destaca el tema de

medidas de fomento de la confianza y balance razonable de fuerzas con tres documentos.

El estado actual de estos documentos o acciones revela que, casi el 60% están en ejecución o vigentes (para el caso de los tratados o convenios). En total, se trata de 24 documentos los que están vigentes o en ejecución, se han ejecutado un total de 8 documentos o acciones y están pendientes de aprobación o ratificación un número igual, mientras que solo un documento ha sido reformado, que es el reglamento de la CSC, de 1997, que fue sustituido por otro en el 2006. Actualmente están en ejecución o vigentes 5 mecanismos, 5 planes, 3 estrategias de trabajo y 2 proyectos para un total de 15 diferentes documentos.<sup>5</sup>

En cuanto a los planes en ejecución se pueden mencionar los siguientes:

- i. Plan Centroamericano de Cooperación Integral para Prevenir y Contrarrestar el Terrorismo y Actividades Conexas, aprobado en 2002.
- ii. Plan Regional contra el Crimen Organizado de la Comisión de Jefes /Directores de Policía, aprobado en 2002. El cual aborda los temas de: 1) Contrabando, 2) Lavado de Dinero y Activos, 3) Narcoactividad, 4) Robo a Banco y Unidades de Transporte de Valores, 5) Robo y Hurto de Vehículos, 6) Secuestros, 7) Tráfico Ilícito de Armas, Municiones Explosivos y artículos similares, 8) Tráfico Ilícito de Bienes Culturales, y 9) Tráfico Ilícito de Migrantes.
- iii. Plan de Acción Regional de la CCP, aprobado en 2003. Contiene tres estrategias: 1) Estrategia regional de reducción de la demanda de drogas, 2) Estrategia regional de reducción de la oferta de drogas y c) Estrategia Regional de Apoyo a la Reducción de la Demanda y Oferta de Drogas.
- iv. Plan de Seguridad Turística del Consejo Centroamericano de Turismo y la Comisión de Jefes/as y Directores/as de Policía, aprobado en 2005.
- iv. Plan de Acción Centroamérica – México para el bienio 2009-2010, aprobado en 2009.

Por su parte, los mecanismos que actualmente están vigentes son:

- i. Mecanismo Regional de Coordinación de Ayuda Mutua ante Desastres elaborado por CEPREDENAC, aprobado en 2001.

- ii. Formatos para el informe de los inventarios de armamentos. Aprobados en 2002.
- iii. Sistema de Información sobre Hurto y Recuperación de Vehículos Hurtados, Robados o Apropiados Ilícita o Indebidamente (RECSI). Aprobado en 2003.
- iv. Diálogo Centroamérica Estados Unidos sobre Seguridad Democrática, en el marco de la Comisión de Seguridad, iniciado en 2004.
- v. Diálogo Centroamérica México sobre Seguridad Democrática, en el marco de la Comisión de Seguridad, iniciado en 2004.

Las estrategias y proyectos que actualmente están en ejecución son:

- i. Proyecto Centroamericano para el Control del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras. Aprobado en 2003.
- ii. Proyecto de Seguridad Fronteriza (inicialmente llamado Estrategia de Seguridad Fronteriza Policial), aprobado en 2005.
- iii. Estrategia Regional en Materia de Prevención social de Violencia, Rehabilitación y Reinserción de jóvenes en situación de alto riesgo o en conflicto con la ley. Aprobada en 2004.
- iv. Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México. Aprobada en 2007.
- v. Estrategia de Seguridad de Centroamérica. Aprobada en 2008.

En cuanto a los planes, proyectos, estrategias y mecanismos que están pendientes de ejecución o aprobación, se destaca que tres de los 6 pendientes son del 2003 y dos del 2004, los otros son del 2005 y 2007, los documentos o acciones pendientes son:

- i. Modelos de formatos de Inventarios de Armamentos, Técnica y Transporte de Seguridad Pública visto en el 2003 por la CSC.
- ii. Plan Específico contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Personas, visto en 2004 por la CSC.
- iii. Plan Regional contra la Actividad Delictiva de las Pandillas y/o Maras, visto por la CSC en 2004.
- iv. Estrategia integral y cooperativa para la conformación de una Fuerza de Respuesta Rápida frente al narcoterrorismo y otras amenazas

emergentes, visto por la CSC 2005, aprobado por reunión de Presidentes.

- v. Plan de Trabajo de la Subcomisión de Defensa sobre el Programa de Acción de las Prioridades para la Seguridad Democrática de la Región. 2007.
- vi. Proyecto de Asistencia Técnica y Respuesta Regional Marco Estratégico Regional para la Prevención, Reducción, Tratamiento y rehabilitación de las personas menores de edad en riesgo social o en conflicto con la ley, visto por la CSC en 2007.

Por otro lado, en cuanto a las acciones que han estado poniendo en práctica la Conferencia de las Fuerzas Armadas, se pueden señalar una serie de actividades que ha venido desarrollando en sus tres ejes de acción. Uno de sus ejes de trabajo está concentrado en las llamadas Operaciones de Mantenimiento de la Paz, cuya ejecución se ha desarrollado el Centro Regional de Entrenamiento (CREOMPAZ). Este último, ha contado con financiamiento de varios países y ello le permite brindar una alta cobertura con su capacitación. Además, se destaca la participación de un contingente de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Guatemala, en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas para Haití en 2007 (CFAC. 2007. P12-15).

En relación con el eje de Operaciones de Apoyo en caso de Desastres, adscrito a la Unidad Humanitaria y de Rescate, han sido puestas en práctica operaciones de este tipo en varios acontecimientos en la región tales como los terremotos, en El Salvador (2001), epidemias de dengue, en El Salvador y Honduras (2000 y 2002) y huracán Félix que afectó a Nicaragua (2007). Además de estas acciones han estado participando en eventos y seminarios de capacitación y coordinación en caso desastres (CFAC. 2007. P 20-22).

En cuanto a su tercer eje de trabajo, el Plan de la CFAC de Cooperación Integral para Prevenir y Contrarrestar el Terrorismo, Crimen Organizado y Actividades Conexas, se ha enfocado en desarrollar actividades en cuanto a intercambio de información vía reuniones de comandantes de unidades fronterizas, ejercicios, actividades especializadas de Fuerza Aérea y Fuerza Naval (CFAC. 2007. P 24-25). Es importante señalar, en este contexto, el acercamiento con la Comisión de Jefes/as y Directores /as de Policía, lo cual facilita la com-

plementariedad de las acciones que se desarrollan y evita la duplicidad de esfuerzos.

## **F. Valoración general del accionar de las instituciones regionales en materia de seguridad**

A partir de lo señalado anteriormente, se puede concluir que el accionar de la institucionalidad centroamericana en el tema de seguridad ha sido muy amplio, abarcando temas muy específicos como robo y hurto de vehículos o mecanismos de coordinación en caso de desastres naturales, o hasta temas muy complejos y que a su vez subsumen otra gran cantidad de pequeños temas como las estrategias de seguridad de Centroamérica, el Plan de Acción Regional de la CCP, el Plan Regional contra el Crimen Organizado, entre otros.

De hecho existen muchos planes ejecutándose al mismo tiempo, y a pesar de que existen grandes estrategias, también estas parecieran duplicarse (tal es el caso con la estrategia de seguridad de Centroamérica y la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México).

Por otra parte, los mecanismos parecieran ser herramientas más concretas y específicas, las cuales generan en algún grado, más dinamismo para el buen desarrollo y gestión de los temas que abordan. Los diálogos sobre seguridad con México y Estados Unidos han dinamizado las relaciones en materia de seguridad entre ambas regiones, y ha favorecido la cooperación en muchas áreas clave para la región.

El mapa institucional, al igual que el mapa estratégico, tienen los mismos traslapes entre una institución y otra y entre un plan y otro. Además, existen instituciones que muestran debilidades en su funcionamiento, tales son los casos del ICESPO y de las Autoridades Centrales del Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos, ambas instituciones parecieran estar inactivas, igual sucede con varios de los planes y estrategias que se elaboran, como el de Pandillas o Maras, el de Trata de Personas.

Un elemento que incide directamente en esta debilidad es la falta de financiamiento a los planes y las instituciones mismas, lo que obliga a la CSC

a estar mandatando a la SG-SICA a que busque financiamiento para poner en práctica los planes, proyectos o estrategias que se elaboran, o para nuevas instituciones o hasta las que ya existen, tal ha sido los casos de CERCONAR, el Centro de Instrucción Regional Antidrogas, para la CCP, el ICESPO y las Autoridades Centrales.

Por otra parte, la CFAC se ha “escapado” de este sobreasignamiento de funciones o tareas, y ha podido concentrar sus acciones en dos temas en los cuales tiene la capacidad y los recursos para desarrollarlos, además de contar con la ventaja de la cooperación militar de importantes aliados como Estados Unidos y varios países europeos.

En cuanto al seguimiento a los mandatos de la CSC, este ha sido débil y difuso. Durante un tiempo se utilizó una matriz de seguimiento hecha por la SG-SICA; no obstante esta dejó de ser utilizada en 2002. Con la creación de la Unidad de Seguridad Democrática, se espera mejorar esta debilidad, no obstante a dos años de formada aún persisten los problemas de seguimiento, pero principalmente de divulgación de resultados y entrega de informes de ejecución.

El otro gran problema de las instituciones de seguridad y que no es exclusivo de ellas sino generalizado en el SICA, es la falta de seguimiento y publicación de las acciones, planes, proyectos y estrategias que ejecutan, son pocos y ejemplares los casos de las instituciones que ponen a disposición del público información actualizada sobre la ejecución de sus proyectos, de hecho muchos de los documentos de los planes y estrategias que se aprueban en la CSC o el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores nunca son puestos a disposición del público. Con lo cual se desconoce el impacto verdadero que estos planes o instituciones tienen en sus ámbitos de acción.

## **II. Las amenazas a la seguridad en Centroamérica**

### **A. Evolución y definición de las amenazas actuales en seguridad**

Las amenazas en la región centroamericana han cambiado como resultado de la democratización en los países centroamericanos y con la redefinición del Modelo de Seguridad Regional. Las

actuales amenazas a la seguridad en la región centroamericana, definidas por la Comisión de Seguridad de Centroamérica en el marco del III Diálogo Centroamérica-México sobre seguridad democrática<sup>6</sup>, son:

- Narcotráfico
- Delincuencia Organizada
  - Tráfico y Trata de personas
  - Robo y hurto de vehículos
  - Lavado de dinero
- Pandillas
- Terrorismo
- Tráfico Ilícito de Armas

Estas amenazas conforman la agenda de seguridad democrática o seguridad de las personas y sus bienes, que coordina la Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC. Sin embargo, la CSC, atiende, también, otra agenda, compuesta por las amenazas denominadas “tradicionales”, (que en algunos países tenía sus antecedentes en la década del sesenta y hasta el cincuenta) y que consistían en cinco temas concretos:

- Medidas de mantenimiento de la paz y el balance razonable de fuerzas armadas
- Desminado
- Tráfico de armas y equipos militares
- Desarme de civiles
- Conflictos fronterizos

Estas amenazas fueron identificadas dentro de los Acuerdos de Esquipulas que crean el antecedente de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.

Una importante influencia en la redefinición de las amenazas regionales fue la ALIDES, firmada por los Presidentes Centroamericanos en octubre de 1994. En su anexo, la ALIDES, detalla los parámetros que posteriormente redefinirían el esquema de seguridad de Centroamérica, estos son:

- Respeto a los derechos humanos
- Fortalecimiento del Estado de Derecho y las instituciones democráticas
- Combate a la corrupción y la impunidad
- Combatir las causas de la violencia específicamente el narcotráfico<sup>7</sup>

Como bien se aprecia la ALIDES identifica algunas de las amenazas que la región enfrentaba en 1994. De ese modo, la corrupción, la impunidad y el narcotráfico quedan plasmados como amenazas regionales. Con la firma del TMSD se afianza la nueva definición de las amenazas a la región y se amplia, una vez más, la agenda de trabajo de la CSC, con lo cual se incluyen amenazas como pobreza, crimen organizado, tráfico de personas y el terrorismo. De modo que la CSC de 1990 a 1995 pasa de atender cuatro amenazas a la seguridad en la región a atender 11 amenazas, con lo cual casi triplica su agenda de trabajo (Ver Cuadro No. 3).

El Tratado Marco, además de identificar esas nuevas amenazas, propone acciones e instituciones para hacerles frente se destaca un importante enfoque en las acciones de carácter jurídico institucional, de modo que la modernización y armonización de la legislación aplicable a varias de las amenazas y la ratificación de convenios y tratados regionales fueron considerados como las principales estrategias a desarrollar.

La ratificación del TMSD abrió una amplia gama de temas que se incorporaron a la agenda de trabajo de la Comisión de Seguridad y al conjunto de la integración centroamericana, la atención de las nuevas amenazas requirió la ampliación institucional del SICA adhiriendo nuevos órganos e instituciones técnicas que permitieran la cooperación intergubernamental en la región.

Desde 1995 y hasta los primeros años del siglo XXI se denota una clara división de las amenazas, por un lado se continúa trabajando en las amenazas de la agenda de defensa pero a su vez se amplían los temas de trabajo en la agenda de seguridad de las personas y sus bienes, de modo que esta se convierte en la más compleja y amplia lo que, posteriormente, resultaría en la amplitud de instituciones (vistas como organismos y oficinas técnicas, así como instrumentos de trabajo que comprometen el accionar colectivo de los Estados Centroamericanos como planes de acción, estrategias, convenios, tratados, etc.) que intervienen en el abordaje y trabajo regional que se realiza para atender las amenazas “emergentes”.

Es así como se pasa de cinco órganos que trabajaban en temas relacionados a la seguridad regional, entre 1990-1995, a quince instituciones y órganos para el 2009. Esta amplitud de instituciones causa

un traslape entre el trabajo que realizan unas u otras. Así mismo, existen instituciones que no han entrado en funcionamiento tal como el Centro Regional de Coordinación en contra del Narcotráfico en Centroamérica, el Caribe y México, CERCONAR y otras que han visto reducida su capacidad de operación, como el ICESPO y las Autoridades Centrales del Tratado Centroamericano de Recuperación y Devolución de Vehículos. De igual manera, otro conjunto de instituciones se han modificado y ampliado a más países, tal es el caso de la antigua Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica, la cual pasó a ser la Comisión de Jefes/as y Directores /as de Policía de Centroamérica, México y el Caribe.

Recientemente, la Comisión de Seguridad ha priorizado los temas o amenazas regionales reduciendo la lista a cinco y mandatando a la institucionalidad a que enfoque su trabajo en la lucha contra estas amenazas. Se destaca en esa lista corta la ausencia de amenazas tales como la pobreza, la corrupción y la impunidad, las cuales fueron identificadas en el TMSD. De igual forma, se disminuye la agenda de defensa a solo un tema de prioridad, el terrorismo. Sin embargo, distintos órganos o instituciones han identificado sus propias prioridades, varias de las cuales coinciden, no necesariamente porque así hayan sido planteadas. Sin embargo, los temas que se definieron en el Diálogo Centroamérica México sobre Seguridad Democrática se encuentran presentes en la mayoría de ellos.

## **B. Las implicaciones del narcotráfico en Centroamérica**

Centroamérica es un puente o zona de paso para los productores de droga de Sur América hacia Norteamérica, concentrando mayormente la demanda de narcóticos en Estados Unidos. Se estima que en ese país hay alrededor de 10 millones de consumidores y consumidoras, con un mercado cuyo valor es de alrededor de \$60.000 millones, para el 2003. (ONUDD. 2007. P 49) Por otra parte, la producción de cocaína en Sudamérica se estima en 900 toneladas, siendo Colombia el mayor productor. Según datos de la US National Drug Intelligence Center, el 88% de la droga que se consume en Estados Unidos atraviesa el corredor de Centroamérica-México (ONUDD. 2007. P 50).

Por otra parte, la debilidad institucional<sup>8</sup>, las altas tasas de corrupción<sup>9</sup> y la continuidad de grandes

estratos de población viviendo en condiciones de pobreza y pobreza extrema (casi el 50% de la población de Centroamérica<sup>10</sup>) han propiciado la penetración de los carteles en la región, infiltrando a las estructuras de seguridad pública y tomando grandes extensiones de territorio como zonas donde realizan libremente sus actividades ilícitas.

La presencia de los carteles ha generado una serie de delitos conexos a su actividad tales como el lavado de dinero, el sicariato, distribución de narcóticos para el mercado interno, prostitución y trata de blancas, entre muchos otros delitos.<sup>11</sup> De forma que el impacto que el narcotráfico está teniendo en la sociedad centroamericana es mucho mayor al simple hecho de ser una zona de paso, sino que está penetrando el tejido social y las instituciones públicas, debilitando la gobernabilidad y la democracia misma.

### **C. Las implicaciones de las pandillas en Centroamérica**

Las pandillas también conocidas como “maras” son un fenómeno social que surgen, principalmente, en Estados Unidos como medios de defensa de la población inmigrante recién llegada de Guatemala, El Salvador y Honduras huyendo de las guerras civiles y la difícil situación política y económica que agobiaba a la región en las décadas de los setenta y ochenta (ONUDD, 2007. P 63).

Con la estabilización y pacificación de la región a principios de los noventa se incrementa la oleada de deportaciones de los Estados Unidos a los países centroamericanos, muchos de los y las deportadas eran jóvenes vinculados a las pandillas conformadas originalmente en el sur de California y que constituían las maras “salvatrucha” o MS 13 y la mara 18 o M18, ambas rivales. (Ibid. P. 65)

Más al sur de Centroamérica el fenómeno de las pandillas no ha estado directamente vinculado a las maras, no obstante, se registra un número importante de estas y una alta penetración en comunidades de bajos ingresos. Provocando un incremento en los delitos como hurto, distribución de narcóticos y sicariato, aumentando los índices de criminalidad y por ende impactando la sensación de seguridad que vive la ciudadanía. (Demoscopia, 2007. P 6-7)

En la región se estima un total de alrededor de 70.000 pandilleros (CRS, 2005. P 1) concentrándose dicha población mayormente en Honduras, Guatemala y El Salvador (ordenados de mayor a menor número de pandilleros), y se estima un total de 920 pandillas (ONUDD, 2007. P65). Hacia el sur el número de pandilleros reduce progresivamente disminuyendo de Nicaragua a Costa Rica y de este a Panamá (Demoscopia, 2007. P 11). Se destaca que en Belice solo se tenían contabilizados para el 2005 cien pandilleros (Ver Cuadro No. 4).

### **D. Las implicaciones del tráfico de armas**

En Centroamérica hay un estimado de 1.5 millones de armas de fuego, de las cuales solo el 40% está inscrito legalmente (Op. Cit. P 73-74), el restante circula entre la población civil y es usado, mayormente, en los delitos que se comenten a diario. Muchas de estas armas son producto de las guerras civiles que afectaron a la región hasta mediados de los noventa, con lo cual muchas de ellas terminaron en manos de la población civil y peor aún, en las manos de grupos criminales.

No obstante estos datos, según un informe de la Fundación Arias en la región habría un número aun mayor de armas en circulación, el total de armas legales se estaría hablando de un número superior a 700 mil, mientras que se estima un número mayor a 2 millones de armas ilegales circulando en la región (Fundación Arias, 2009. P 9. Fundación Arias, 2007. P 37).

Con la firma de la paz, muchas de estas armas han sido traficadas desde los países que fueron escenario directo de los conflictos como Guatemala, El Salvador y Nicaragua hacia otros países de la región y vecinos a esta. De modo tal que, Costa Rica, Honduras, Panamá, México y Colombia fueron y son destino de muchas de las armas que circulan ilegalmente en la región. De hecho han sido comunes los decomisos de armas y drogas en medio de negociaciones entre bandas delictivas, con lo cual en no pocas ocasiones las armas se han convertido en moneda de paga para el narcotráfico en la región.

## **E. Las implicaciones del Terrorismo**

La amenaza del terrorismo en Centroamérica, después de 13 años de la firma del último acuerdo de paz en la región (Guatemala-URNG en 1996), surge por una prioridad mundial a raíz de los atentados del 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos.

Estos atentados colocaron al terrorismo como la prioridad para la seguridad mundial, Centroamérica no ajena a esta corriente adopta, el 19 de septiembre del 2001, en Honduras, una declaración presidencial donde se respalda al Gobierno de los Estados Unidos y mandatan a los tres principales órganos regionales en seguridad a reunirse y definir acciones y protocolos de cooperación y prevención para el uso del territorio centroamericano como base para actividades terroristas. De este modo la Comisión de Seguridad, la Comisión de Jefes/as y Directores/as de Policía y la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas son mandatados a trabajar en el cumplimiento de ocho puntos:<sup>12</sup>

1. Mejorar y agilizar los mecanismos de intercambio de información concerniente a posibles actos terroristas, entre sí y con los Estados Unidos y otras instancias nacionales, regionales y multilaterales.
2. Reforzar la seguridad en las fronteras, puertos y aeropuertos de la región;
3. Realizar los máximos esfuerzos para el control y vigilancia de los flujos migratorios a fin de detener cualquier movimiento de personas vinculadas con el terrorismo.
4. Coordinar acciones para que el territorio centroamericano no sea utilizado por grupos terroristas de cualquier origen o ideología.
5. Buscar fortalecer la legislación penal para que se tipifique como delito la asociación con grupos o personas terroristas y que autorice congelar y eventualmente confiscar recursos financieros de redes de esas personas o grupos terroristas.
6. Condenar fuertemente cualquier vínculo entre grupos o sectores de la región centroamericana con el terrorismo internacional.
7. Instar respetuosamente, a los sistemas legislativos y judiciales de sus respectivos países a fin de que se implementen las normativas necesarias

que permitan juzgar y sancionar estos crímenes de lesa humanidad, estableciendo mecanismos adecuados para una expedita acción de extradición y entrega de estos criminales a los Estados que los requieran.

8. Asegurar la plena vigencia de los instrumentos regionales e internacionales atinentes a la materia, en particular el Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaues de 1963; la Convención para Prevenir y Sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexas cuando estos tengan una trascendencia internacional, de 1971; Convenio para la Represión de los Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, de 1971; Convención sobre la Represión y Castigo de Delitos contra las Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos, de 1973; y la Convención Internacional contra la Toma de Rehenes de 1979.

Posterior a este esfuerzo regional, solo se ha tenido información de una amenaza directa del terrorismo en la región, esta se produjo por parte de grupos vinculados con Al Qaeda contra El Salvador por su participación en la Coalición Internacional que invadió a Irak en 2003, con el envío de tres contingentes para labores de reconstrucción. Dichas amenazas fueron hechas en 2004 y como respuesta El Salvador y la CFAC iniciaron un protocolo de prevención y alerta ante posibles acciones terroristas en la región.<sup>13</sup> Al final no hubo detenidos ni atentados producto de la amenaza.

Después de esta alerta no ha habido otras situaciones que se hayan considerado como amenazas terroristas a la región, sin embargo el terrorismo sigue estando presente como una prioridad para la seguridad regional.

## **F. Implicaciones del Crimen Organizado**

### *Tráfico y trata de personas*

El principal problema cuando se aborda esta amenaza es la falta de información sobre el verdadero impacto y extensión del problema, “las instituciones policiales de la Región Centroamericana y el Caribe no disponen de indicadores de registros estándares que documenten el comportamiento

de la trata de personas, y particularmente de mujeres, lo que incide en el análisis del fenómeno delictivo” (GTZ, 2004. P 27).<sup>14</sup>

No obstante la falta de datos estadísticos sobre los alcances de esta amenaza, según se desprende de los informes para los países de la región del informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre el tráfico de personas (Trafficking in persons report 2009), Centroamérica es una región fuente, de tránsito y destino de personas para explotación sexual comercial (principalmente niños, niñas y mujeres) y para trabajos forzosos en áreas como construcción, agricultura, industria pesquera y servicio doméstico.

El tráfico y trata de personas no solo es a lo interno de la región entre un país y otro, sino también a lo interno de los países (traficando personas de zonas rurales y pobres a zonas urbanas y centros turísticos) y también hacia y desde otras regiones y países del mundo, por ejemplo todos los países de Centroamérica reciben gran cantidad de mujeres y niñas colombianas y dominicanas para explotación sexual; así mismo se nota la presencia de mujeres procedentes de Europa del Este (Departamento de Estado EEUU, 2009a).

Por otro lado, mujeres, niños y niñas son traficadas hacia México, Estados Unidos, Europa y hasta Japón para fines de explotación sexual comercial y a trabajar forzosamente como servicio doméstico. Además adultos jóvenes y niños son traficados para trabajar forzosamente y hasta como esclavos en países como México y Estados Unidos. Es importante recalcar que esta misma situación se presenta entre los países centroamericanos y dentro de estos (Departamento de Estado EEUU, 2009a).

Se destaca el agravamiento de la situación en Guatemala y Nicaragua, países que fueron incluidos en una lista de observación, en estos países la situación se está degradando rápidamente y se denotan otras modalidades de tráfico y trata de personas como matrimonios forzados entre niñas y adolescentes con hombres adultos y también el turismo sexual infantil (Departamento de Estado EEUU, 2009a. P 145-147 para Guatemala y P 223-225 para Nicaragua). Este problema se agrava ante la corrupción de las autoridades públicas que permiten y hasta lucran con estas actividades ilícitas.

Las mafias que se encargan de realizar estas actividades ilícitas se encuentran presentes a lo

ancho y largo de la región y se aprovechan de los débiles controles migratorios, de la corrupción de las autoridades públicas y de la poca vigilancia en las fronteras terrestres de la región. Además se aprovechan de la pobreza y falta de oportunidades en que está sumida un amplio porcentaje de la población centroamericana, de modo que utilizan falsos anuncios de empleos y promesas de ingresos económicos y condiciones de vida para engañar a sus víctimas.

### *Lavado de dinero*

El lavado de dinero en Centroamérica es una actividad ilícita que está en pleno avance, la región muy recientemente ha iniciado esfuerzos para combatir este crimen, la legislación y organismos para enfrentar el lavado de dinero se aprobó hace menos de 10 años pero enfrenta las mismas debilidades que el resto del aparato judicial, un débil estado de derecho, corrupción de las autoridades públicas, falta de recursos para personal y equipo y sobre todo falta de coordinación entre las distintas autoridades a lo interno de los países y entre los países y organismos multilaterales (Departamento de Estado, 2009b)

El lavado de dinero proviene, principalmente, de los recursos obtenidos por el crimen organizado vinculado a la trata de personas, el narcotráfico, corrupción y el contrabando. Si bien los niveles en que se desarrolla este acto delictivo varían de un país en otro, lo cierto es que la región como un todo es muy vulnerable, de modo que importantes centros financieros como Panamá (el más importante de la región) y El Salvador están registrando importantes niveles de lavado de dinero, Costa Rica y Guatemala, además, presentan grandes dificultades debido a la facilidad con que opera su banca offshore y las apuestas por internet. (Departamento de Estado, 2009b. Costa Rica P 181-184, El Salvador P 210-212, Guatemala P 231-235, Honduras P 245-250, Nicaragua P 377-380 y Panamá P 392-397.) Mientras que los países del CA-4 se enfrentan a una difícil situación, por un lado el proceso de integración ha avanzado a un mayor nivel permitiendo la libre movilidad de personas y bienes por sus fronteras, sin embargo esta misma libertad está siendo usada para trasladar, sin estrictos controles, grandes sumas de dinero provenientes del crimen organizado para lavarlo en los mercados vecinos.<sup>15</sup>

La lista de seguimiento que elabora el Departamento de Estado como parte de su informe incluye a Costa Rica, Guatemala y Panamá como países de preocupación prioritaria, esto por cuanto el volumen del lavado de dinero está en franco crecimiento, de modo que son países con un alto nivel de lavado de dinero. Por otra parte, El Salvador, Honduras y Nicaragua son incluidos en la lista de países de preocupación, lo cual se traduce en que si bien no son países con un nivel de lavado de dinero similar a países como Panamá o Costa Rica, sí poseen un importante volumen de recursos financieros que están siendo lavados en su jurisdicción (Departamento de Estado EEUU, 2009c. Sitio web).

Las principales recomendaciones que este informe plantea a los países de la región centroamericana se concentran en tres áreas, principalmente, ampliar, fortalecer y aplicar la legislación y los reglamentos existentes, de modo que incluyan delitos o acciones que actualmente no se permiten, además restringir la actividad de la banca offshore y las casas de apuesta vía internet.

Además se recomendó fortalecer sus instituciones encargadas de la investigación y persecución de este tipo de delitos, o su creación (tal es el caso de Nicaragua que no posee una unidad de investigación financiera), para lo cual no solo se recomienda fortalecerlas en personal y equipo sino también con mecanismos de cooperación entre países y con organismos multilaterales, así como fortalecer la coordinación entre autoridades, facilitando la denuncia y enjuiciamiento de los casos reportados.

Por último se recomienda fortalecer los mecanismos de confiscación y decomiso de bienes relacionados al lavado de dinero, no solo proveniente del narcotráfico sino también de otras actividades delictivas del crimen organizado como trata de personas y contrabando internacional.

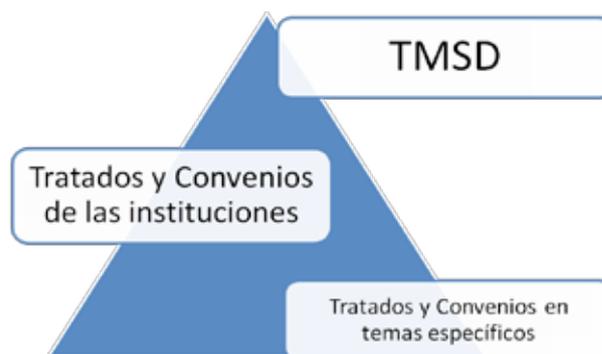
### **III. Impacto de la institucionalidad regional en materia de seguridad**

#### **A. Impacto de las instituciones regionales en los temas de seguridad de los Estados miembros**

La institucionalidad regional en materia de seguridad (vista no solo como los órganos que la constituyen y le dan vida, sino también como los instrumentos que en el marco del proceso de

integración crean las normas por las cuales se regirán las conductas de los Estados signatarios) es la más importante y prioritaria área de integración y coordinación a nivel regional. Este queda patente con el hecho de que el 43% de los mandatos de las Cumbres Presidenciales se enfocan en el área política, del cual forma la seguridad regional es el principal tema de agenda (SG-SICA. 2009. P10), además es el tema que más Convenio y Tratados posee, 13 en total.

Haciendo un rápido repaso por estos tratados y convenios se pueden identificar tres niveles de importancia, en el primer escalafón está el Tratado Marco de Seguridad Democrática, en un segundo estarían los Tratados y Convenios Constitutivos que sustentan a las instituciones y organismos regionales en materia de seguridad; y en un tercer lugar los Tratados y Convenios en materias específicas. El impacto y valor que la institucionalidad regional tiene en materia de seguridad a nivel nacional y hemisférico se puede visualizar en este mismo esquema.



#### *Impacto y valor del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*

El TMSD crea un nuevo modelo de convivencia de los países centroamericanos en sus relaciones intraregionales y en su reconfiguración político-social posterior a las guerras vividas en las décadas anteriores. Este modelo se basó en los principios establecidos en los Acuerdos de Paz de Esquipulas, el Protocolo de Tegucigalpa y la Alianza para el Desarrollo Sostenible. En este sentido, de los acuerdos de pacificación se extrae el principio de la convivencia democrática como requisito fundamental para la paz y el desarrollo, con lo cual “el modelo centroamericano se denomina como Seguridad Democrática, en el sentido que no concebimos la seguridad sin democracia y esta última es la base de toda seguridad posible” (Herdocia M. 2004. P 27).

Por su parte, de la ALIDES se extraen dos objetivos políticos específicos “promover la vigencia plena de los derechos humanos” y “fortalecer el Estado de Derecho y las instituciones democrática” (SICA. 1994. Anexo, puntos 2 y 3). Mientras que el propósito del TMSD fue establecido por el Protocolo de Tegucigalpa en el sentido de que el nuevo modelo debe estar “sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas” (SICA. 1991. Artículo 3 inciso b).

Los compromisos que asumieron los países centroamericanos han modificado la relación del Estado con la sociedad, en este sentido el TMSD tuvo un impacto profundo en Centroamérica por cuanto:

1. Rompe con el paradigma de la seguridad nacional. Con lo cual los órganos de la institucionalidad regional en materia de seguridad son de carácter civil y las anteriores instituciones de naturaleza castrense desaparecen.
2. Prioriza la seguridad del individuo, para lo cual se comprometieron en que todas las acciones realizadas por las autoridades públicas, se enmarquen en su respectivo ordenamiento jurídico y el pleno respeto a los derechos humanos (Artículo 3);
3. Se comprometieron a establecer y mantener control el de la fuerzas militares o de seguridad por parte de las autoridades civiles (Artículo 4);
4. Se reafirmó la obligación de no prestar ayuda o cooperación con fuerzas irregulares o bandas armadas que atenten contra la unidad y el orden democrático de un Estado e impedir el uso de su territorio para organizar o realizar acciones armadas, actos de sabotaje, secuestros o actividades delictivas en el territorio de otro Estado (artículo 8).
5. Se crea una agenda sobre la seguridad de las personas y sus bienes. La cual coloca al ser humano en el centro del modelo, y se establece que “el respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades, constituyen requisitos para la seguridad”.
6. Se instauro un Modelo de Seguridad regional que fomenta la resolución de los conflictos por vías pacíficas, la renuncia a la amenaza o el uso de la fuerza, la transparencia en materia de armamentos y el balance razonable de fuerzas armadas; de modo que “ningún Estado fortalecerá su propia seguridad menoscabando la seguridad de los demás” (artículo 26, inciso g).

Sin menospreciar los avances antes descritos, es importante llamar la atención de que a pesar de estos, la fragilidad del Estado de Derecho, la impunidad y la ingobernabilidad están socavando la capacidad de la región de cumplir sus compromisos, de modo que la fragilidad de los sistemas políticos en países como Honduras, Nicaragua o Guatemala han provocado serios debates y conflictos entre importantes sectores de la población y de los poderes del Estado.

En este sentido, los casos como el golpe de Estado sucedido en Honduras, las reformas (in)constitucionales de Nicaragua para restarle capacidades y atribuciones al ejecutivo y la impunidad generalizada del sistema de justicia guatemalteco, entre otros muchos casos, son luces de alerta que han estado presentes desde hace varios años y no se les ha prestado la atención debida, ni por las clases políticas, ni por los gobiernos de turno y menos por institucionalidad regional. A pesar de que estos son claros incumplimientos del TMSD.

El reto que enfrenta actualmente la región es parecido o igual al vivido en las décadas anteriores, sociedades cada vez más descontentas con el status quo actual, polarizadas, armadas e incrédulas de las instituciones democráticas. Esta realidad pareciera indicar que la región se sintió satisfecha con la mera aprobación del nuevo Modelo de Seguridad democrática pero no se han hecho los esfuerzos requeridos para convertirlo en una cotidianidad del ciudadano centroamericano.

#### *Impacto y valor de los organismos e instituciones regionales en materia de seguridad*

Las instituciones regionales, en especial las Cumbres de Presidentes, el Consejo de Ministros y la Comisión de Seguridad han generado una gran cantidad de mandatos con el fin de implementar el Modelo de Seguridad democrático, además, instituciones como la Comisión de Jefes/as y Directores/as de Policía, Comisión Centroameri-

cana Permanente y la Conferencia de las Fuerzas Armadas han generado importantes acciones de coordinación y cooperación para el desarrollo de sus objetivos y cumplimiento de los mandatos.

Se denotan algunos impactos como:

1. Coordinación de acciones conjuntas por parte de fuerzas de policía para enfrentar el crimen organizado en el marco del Plan de Acción contra el Crimen Organizado.
2. Implementación de mecanismos de comunicación para identificar y repatriar personas en fuga, y vehículos hurtados.
3. Implementación de medidas para fortalecer la seguridad turística, tales como la creación de cuerpos de policías especializados y el desarrollo de acciones conjuntas con las autoridades públicas en el tema turístico y empresa privada.
4. Cooperación regional en materia de desastres naturales, principalmente en el marco de la CFAC, con lo cual se ha apoyado a autoridades nacionales en casos de emergencias, tales como El Salvador (terromotos 2001,) y Nicaragua (huracán Fénix 2007).
5. Se ha mantenido en el tiempo la elaboración y entrega de los formatos de informe sobre balance de fuerzas armadas.
6. Se ha aprobado un código de conducta sobre la transferencia de armamentos.
7. Se han realizado importantes campañas de desminado y destrucción de minas almacenadas, además existen formatos consolidados para el registro de desminado.

A pesar de las acciones mencionadas, el impacto de las instituciones regionales es muy limitado, esto por cuanto el financiamiento de los Estados miembros es reducido o casi nulo, la mayoría de proyectos, planes o estrategias que desarrollan deben implementarlas con recursos de la cooperación internacional, de lo contrario solo sería documentos de trabajo sin posibilidad de llevarlos a la práctica. A esto se le suma las debilidades propias de las instituciones nacionales como policías, institutos contra la drogadicción, ministerios de justicia, gobernación y otras autoridades, las cuales pasan por los mismos problemas de limitados recursos económicos para enfrentar las

amenazas regionales, escaso personal y reducido acceso a las nuevas tecnologías que facilitarían su trabajo. Muchos de los planes o estrategias que se formulan responden a temas de moda, más que a necesidades claramente identificadas y priorizadas, lo cual genera una inflación de documentos estratégicos, los cuales muy reducidas veces se traduce en verdaderas mejoras en el tema de la seguridad regional.

Uno de los principales problemas es la dispersión de planes de acción y estrategias, no existe una sola estrategia o plan que todas las instituciones deben cumplir, esto provoca islas de información, mayores gastos presupuestarios en la elaboración de las estrategias sectoriales y duplicidad de acciones entre otras situaciones que afectan su efectividad, todo esto refleja serios problemas de gobernabilidad y coordinación a lo interno del marco institucional.

Si se midiera el impacto de la institucionalidad regional por la reducción o no de las tasas de criminalidad, impunidad y violencia, la nota final sería indudablemente negativa. La importante cantidad de instituciones y de planes regionales no se traduce en reducciones sostenidas en los índices de criminalidad.

#### *Impacto y valor de los Tratados y Convenios en temas específicos de la agenda de seguridad*

La región ha adoptado 7 instrumentos diferentes (tratados, códigos, acuerdos, convenios y protocolos) sobre temas específicos como asistencia legal mutua, recuperación y devolución de vehículos hurtados, transferencia de armas, tráfico ilícito de drogas, orden de detención y extradición simplificada y protección a víctimas, testigos y demás sujetos que intervienen en la investigación y en el proceso penal. No todos los países miembros del SICA participan en estos, de modo que la “integración a la carta” sigue siendo característica del proceso de integración centroamericano, y no es la excepción en los temas de seguridad, en especial por las características propias de países como Costa Rica y Panamá que no poseen ejércitos, o Belice que mantiene disputas territoriales con Guatemala y además posee un ordenamiento jurídico anglosajón.

No obstante estas dificultades, es importante recalcar el hecho de que el proceso de integra-

ción centroamericano es el más avanzado en el continente americano. Esto justamente se refleja en la aprobación de este tipo de acuerdos que, a pesar de las dificultades de implementarlos, son esfuerzos pioneros en materia de cooperación regional en asuntos de seguridad, y ciertamente son herramientas que en alguna medida han facilitado el accionar de las autoridades locales.

## **B. Contribuciones del Modelo de Seguridad centroamericano en el ámbito hemisférico**

La principal contribución del Modelo de Seguridad centroamericano al ámbito hemisférico es la construcción de nuevos valores, principios y actitudes de comportamiento entre los Estados para abordar una agenda común de seguridad, centrada en la persona humana y la democracia como la mejor forma de gobierno para alcanzar la paz y el desarrollo, y que renuncia al uso de la fuerza privilegiando el diálogo como mecanismo para resolver sus divergencias.

Estos aportes son mencionados por el Viceministro de Relaciones Exteriores de Nicaragua, Salvador Stadthagen en la Conferencia Especial de Seguridad de la OEA (Octubre 2003), que en su intervención menciona que “el Modelo de Seguridad en Centroamérica es un modelo único en el mundo, integral e indivisible, con un carácter jurídicamente vinculante y multidimensional, que implica mejorar las condiciones de las personas, mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos, la promoción del desarrollo económico y social, y la lucha contra la pobreza. Es un Modelo que vincula la democracia y la seguridad, consolidando la subordinación constitucional a la autoridad civil y el respeto al Estado de Derecho, valores que constituyen un aporte a la estabilidad del hemisferio.” Es de destacar que esta misma conferencia aprobó una declaración donde en la cual destacaba “las sustantivas contribuciones del Sistema de la Integración Centroamericana a la seguridad hemisférica” (OEA. 2003. P 1).

A parte de las contribuciones en función del Modelo de Seguridad democrático, se destaca el hecho de que se han instaurado mecanismos de diálogo y cooperación con socios extrarregionales, tal es el caso de los diálogos con México y con Estados

Unidos, la participación de varios países del Caribe en la Comisión de Jefes/as y Directores/as de Policía, tales como Haití y Puerto Rico, así como la participación de países del continente como observadores en la CFAC, tales como Canadá, Estados Unidos, Belice, Brasil, Chile y Argentina. Sin duda estas instituciones son importantes modelos que otros procesos de integración y regiones podrían replicar. De hecho Centroamérica ha establecido Planes Birregionales con el CARICOM, en los cuales incluyen acciones en materia de seguridad. Similar aporte significan los convenios y tratados sobre temas específicos, varios de estos podrían ser modelos a tomar en cuenta en la construcción de las herramientas del Modelo de Seguridad hemisférico o podrían ser ampliados a otros socios extrarregionales como Colombia y México en la lucha contra el narcotráfico.

## **IV. Principales paradigmas, instituciones y políticas**

Hacia finales de la década de 1980, Centroamérica experimentó una serie de cambios en torno a sus ideas, prácticas e instituciones en materia de seguridad. Muchas de los conceptos y prácticas que fundamentaron el paradigma de seguridad, que estuvo vigente en la región durante casi cuarenta años, resultó cuestionado e insuficiente como instrumento democrático para el mantenimiento de la seguridad.

Como resultado de ello, el principio de seguridad nacional, originalmente vinculado a las amenazas del enemigo externo, eminentemente estatal y con implicaciones de carácter territorial, se reformuló hacia conceptos vinculados a factores de orden interno, que tienen que ver más con la calidad de vida del ser humano, la democracia y el estado de derecho, entre otros elementos.

Lo que anteriormente se conoció como “amenaza” sufrió una ampliación, básicamente, en dos dimensiones: el sujeto y sus fuentes. Por parte de los sujetos, esto significó que el Estado-nación había dejado de ser el actor exclusivo de la seguridad. Las personas, ahora, resultan un actor vital de la seguridad y, con ello, la consecuente desterritorialización de la seguridad. Del lado de las fuentes, se consideró el surgimiento de las llamadas “nuevas amenazas” (pobreza, los problemas ambientales,

las epidemias, el terrorismo, entre otros) que tienen básicamente que ver con los derechos humanos, la calidad de vida de las personas o están asociados con factores vinculados al desarrollo.

Tales cambios conllevaron la necesaria reforma del papel tradicional que deben jugar los aparatos de seguridad en tiempos de paz y en democracia. Por supuesto, ello, implicó, también, cambios en las relaciones cívico-militares y la subordinación, de dichos aparatos de seguridad, al poder civil democráticamente electo. De igual manera, en todos los países de la región, se dio prioridad al replanteamiento del ejercicio policial, cuyo enfoque, ahora, debería estar más orientado por los mecanismos de prevención y un menor peso a los medios represivos; al tiempo que se iniciaron reformas (parciales o profundas) a las instituciones castrenses (la misión de las fuerzas de seguridad, estructura, objetivos y doctrinas, tamaño y los costos, separación de funciones, profesionalización, democratización interna, efectivo control civil y legislativo, transparencia y rendición de cuentas).

Así, la seguridad centrada en las personas, en el Estado de Derecho y en la democracia puso de relieve los derechos humanos, el fortalecimiento institucional y el desarrollo humano como elementos nuevos o complementarios del concepto tradicional de seguridad y, con ello, se inició un esfuerzo global por concertar una alianza mundial a fin de reforzar o crear los canales que (re)vinculen a las personas con el Estado en estos temas (Comisión de Seguridad:2003).

Esta nueva manera de enfocar la seguridad, a diferencia de los enfoques tradicionales, que han asignado al Estado la plena responsabilidad de la seguridad, implica un espectro mucho más amplio de agentes, de instituciones y, especialmente, visibiliza y coloca en la palestra la necesaria consideración de la personas. Privilegia, pues, la participación de la sociedad civil como un elemento novedoso que requiere la apertura de espacios en la formulación, ejecución, control y rendimiento de cuentas en la función de seguridad. Desde este enfoque, la seguridad centrada en las personas, complementa la seguridad del Estado, pero no puede desplazarla o actuar apartada de ella.

En ese contexto, Herrera Cáceres afirma que, “la seguridad como cualidad del Estado y de la Comunidad Centroamericana de Derecho es, en

consecuencia, un atributo cuyo ejercicio y disfrute requiere de la interacción y cooperación insoslayable entre las instancias políticas nacionales y regionales con la sociedad civil en una concertación social de coparticipación activa para mantener incólume la eficacia del derecho fundamental a la seguridad” (SICA: 1996).

Como respuesta a estos cambios, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) inició un proceso de análisis y reformulación del esquema de seguridad de la región. Por esa razón, en el Protocolo de Tegucigalpa se mandata la creación de un nuevo Modelo de Seguridad, como paradigma orientador, que se sustenta en el balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.

El órgano encargado de concretar este Modelo y paradigma, fue el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y las entidades encargadas de la seguridad. La construcción de este nuevo paradigma de la integración se conformó en el quinquenio comprendido entre 1990-1995. De esta forma, el Tratado Marco de Seguridad Democrática puede considerarse como el instrumento más importante en la definición de un nuevo concepto de seguridad, en el establecimiento de la agenda, las instituciones y el marco jurídico en materia de seguridad. En su contenido se sientan las bases y principios de la nueva doctrina de seguridad, se establecen las áreas de preocupación central, define el marco normativo mínimo que debe regir el comportamiento de los Estados signatarios y diseña un nuevo esquema institucional para la ejecución de la nueva agenda de seguridad regional.

Este instrumento, puede considerarse como el principal paradigma en materia de seguridad en Centroamérica. Además, existe un conjunto de normas que especifican las reglas por medio de las cuales el Modelo de Seguridad Democrática se ha venido implementando. Finalmente, la institucionalidad del Tratado, ha sido capaz de establecer reglas claras para solucionar de manera autónoma diferentes situaciones que se presenten. Por ejemplo, en relación con el tema de resolución pacífica de conflictos, Centroamérica ha utilizado efectivamente los mecanismos que ofrece

el Tratado. De igual manera, los mecanismos de generación de confianza mutua, los esquemas de diálogo y cooperación en materia de crimen organizado y aquellos de instrumentos que facilitan la implementación y coordinación de políticas se han facilitado gracias a este paradigma regional.

Aunque en Costa Rica y Panamá, la discusión acerca de la ratificación del Tratado Marco de Seguridad Democrática no logró un consenso político alrededor de este instrumento, ello no ha evitado que, en los espacios de cooperación regional se formulen y realicen actividades en el contexto de la institucionalidad centroamericana. Como resultado de ello, la formulación de las políticas regionales ha tenido dos vertientes. Por un lado, aquellas respuestas que tienen que ver con la seguridad ciudadana (seguridad de las personas y sus bienes) y los órganos nacionales y regionales de policía. Por otro lado, aquellas respuestas que involucran a las instituciones de defensa de los Estados y que están más vinculadas con los temas transnacionales (crimen organizado, entre otros por ejemplo).

La estructura del TMSDCA, puede resumirse de la siguiente manera. Una primera parte, denominada, El Estado de derecho. El Estado de derecho y el imperio de la ley se constituyen en el elemento central del fortalecimiento de la democracia. Los medios por medio de los cuales se alcanzará este objetivo son el fortalecimiento institucional del poder civil y la limitación del papel de las fuerzas armadas y de seguridad en sus competencias específicas. Con ello, se intenta poner fin al predominio de tanques y tanquetas sobre las urnas.

Una segunda parte, bajo el título de seguridad de las personas y sus bienes: La seguridad democrática es inseparable a la dimensión humana. Con ello, la pobreza es concebida, también, como una amenaza a la seguridad. Dentro de esta óptica el objetivo fundamental consiste en convertir a Centroamérica en una zona de paz, libertad, democracia y desarrollo. Una tercera parte, dedicada a la seguridad regional. Con este acápite se intenta poner fin a décadas de “desconfianza mutua” entre los Estados centroamericanos. Los principios que sustentan esta idea son la igualdad soberana de los Estados, la solución pacífica de las controversias, la renuncia a la amenaza o el uso de la fuerza, la autodeterminación como un componente esencial de la igualdad soberana, la solidaridad entre los Estados partes, la prevención y solución conjunta de

los problemas, la prohibición del uso del territorio de los Estados parte para agredir a otros Estados. De manera tal que, con ello, se instaura la idea de que la seguridad de cada Estado se vincula estrechamente con la seguridad regional. Es decir, la corresponsabilidad estatal en materia de seguridad es un factor determinante en la consolidación de estos principios.

Finalmente, un acápite dedicado a la institucionalidad. El Tratado establece como instancias del Modelo de Seguridad Democrática a: 1) la Reunión de Presidentes (instancia suprema que define el conjunto de políticas y orienta el proceso de manera global); 2) el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (órgano competente en materia de seguridad regional e internacional en su condición de ente coordinador del Sistema de la Integración Centroamericana -SICA).

El Nuevo Modelo de Seguridad Democrática permitió, además, que se integrara, de manera paulatina, no solo principios de equidad y reconocimiento de la igualdad de género, sino que además, se impulsó el establecimiento del enfoque de género en todas las políticas, programas y documentos emanados de la institucionalidad regional. Esta evolución se debe en gran medida al cambio paradigmático en la doctrina de la seguridad nacional, el cual ha dado paso a una noción de seguridad democrática más integral y multidimensional, así como también al creciente interés que ha adquirido la perspectiva de género en el ámbito internacional.<sup>16</sup>

Asimismo, se avanzó en valorar la necesaria articulación de la seguridad, con enfoques de género, pues, con ello, se lograría una mayor comprensión de la forma en que la violencia, la criminalidad y la inseguridad afectan específicamente a la mujer. De igual manera, se logró reconocer la importancia de la apertura interna de los órganos de seguridad para la participación de la mujer en condiciones de igualdad.

La institucionalidad establecida por el Protocolo de Tegucigalpa y el Tratado Marco de Seguridad Democrática ha resultado en un entramado complejo y diverso, cuyo origen derivada fundamentalmente de la multiplicidad de sus fuentes y del carácter no centralizado y acumulativo de su crecimiento. Asimismo, es posible enumerar cuatro características adicionales de dicha institucionalidad: a) el centralismo de la Comisión de Seguridad de

Centroamérica (CSC); b) la inexistencia de un mecanismo de “coordinación” funcional entre las diferentes entidades rectoras de la seguridad; c) la fuerte presencia de preocupaciones de seguridad geopolítica de terceros Estados; d) la ausencia de mecanismos que definan claramente el cumplimiento de los acuerdos y planes en el marco del sistema institucional. La región pasó de tener seis instituciones encargadas de administrar los temas de seguridad, en diferentes niveles, a tener 15 instituciones (de las cuales 14 están constituidas y con diferentes capacidades de operatividad).

En materia de igualdad de género, los primeros esfuerzos en avanzar se dieron a partir del año 1992, cuando en el sistema de cumbres de presidentes se mandató incorporar a la construcción del nuevo entramado jurídico de la integración los principios de equidad e igualdad; así como enfoques de género. Ello se reflejó, tanto en la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (1994), como en el Tratado de la Integración Social Centroamericana (1995) y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995).

De igual manera, por primera vez, en el sistema de reunión de Presidentes, se establecieron compromisos para mejorar la condición de las mujeres en la región. Por ejemplo, se lanzó el Programa Regional “Mujer, Medio Ambiente y Desarrollo”; se propuso incorporar el enfoque de género para el abordaje de ciertos temas sociales y la promoción de la equidad de género desde la familia. De igual manera, los países avanzaron en sus compromisos por eliminar todas aquellas formas de discriminación de hecho o legal contra la mujer.

Durante el período comprendido entre el año 1995 y el año 2009, la Comisión de Seguridad de Centroamérica, órgano executor del Tratado Marco, ha formulado 53 mandatos con la intención de implementar las acciones necesarias para poner en funcionamiento el modelo de seguridad democrática. Estos mandatos han sido de tres tipos: estratégicos, de carácter institucional y, aquellos que son mixtos.

Los mandatos de orden estratégicos son aquellos cuya función es la adopción e implementación de medidas, mecanismos, estrategias, planes o instrumentos necesarios para dar mantenimiento a la seguridad. El total de mandatos en el período señalado asciende al orden de los 31 (58%). Por

otra parte, los mandatos de tipo institucional, corresponde a aquellos que buscan fortalecer o crear nuevas instituciones en materia de seguridad. El total de mandatos de este tipo son 20 (38%). Finalmente, ha habido dos mandatos que reúnen, tanto, elementos estratégicos, como institucionales. A este tipo se le ha denominado mixtos y suman un total de dos (4%).

En términos de la agenda de seguridad regional, es posible identificar los elementos conceptuales que han impulsado la agenda de trabajo de la Reunión de Presidentes. Desde una mirada quinquenal, se observa que, en el período comprendido entre 1990 y 1995, se constituye lo que en su momento se denominó el “Nuevo Modelo de Seguridad” y que supuso como eje articulador el desarrollo sostenido, la democracia y los derechos humanos. Esta fase concuerda con la adopción de la Alianza para el Desarrollo Humano Sostenible (ALIDES).

Un segundo quinquenio, es posible ubicarlo entre el lapso de 1996 a 2001. En este período se suceden tres hechos fundamentales que orientan y reordenan las prioridades de la región en rumbos e instituciones diferentes. En 1998, los efectos devastadores del paso del Huracán Mitch por Centroamérica colocaron en agenda regional de seguridad la prevención de desastres y las acciones de vulnerabilidad. Los últimos dos años de la década de 1990, la agenda centroamericana en materia de seguridad estuvo circunscrita a cuatro temas sustantivos: a) la reconstrucción de la región, luego del Huracán Mitch; b) los temas de comercio y desarrollo y; c) la lucha contra el narcotráfico y el crimen internacional y; d) el tráfico ilícito de personas.

Así se constata en la Estrategia Regional Centroamericana preparada por los gobiernos de Centroamérica para tratar con el Presidente William J. Clinton, en Tegucigalpa, Honduras, en febrero de 1999. Incluso, los países de la región adoptaron en su conjunto el Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica (adoptado en octubre de 1999), como la Estrategia Regional para la Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI (presentada en marzo del 2001). Es necesario rescatar que, en la elaboración del Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica, fue hecha con un enfoque de género.

Dentro de este contexto, el I Encuentro de Mujeres Policía de Centroamérica, Panamá y Belice, constituyó un verdadero parteaguas en la incorporación de la agenda de género dentro de la seguridad. A partir de ese momento, a lo interno de los órganos encargados de la seguridad policial, se han impulsado actividades que conduzcan a la incorporación del enfoque de género en la policía; la elaboración de políticas para el ingreso de mujeres a la policía; la construcción de políticas que promuevan el ascenso de mujeres a cargos de dirección; la asignación de presupuesto y políticas que faciliten el acceso de las mujeres a la formación y capacitación.

Además, se inició la creación de una instancia especializada para la atención de la mujer y la niñez víctimas de violencia y que estos temas, sean integrados a los procesos internos de planificación estratégica de las instituciones policiales. Así mismo, se avanzó en la constitución de la Comisión de Coordinación Regional de Género para alcanzar el respeto integral de los derechos humanos y lograr la equidad de género en las instituciones policiales. Se abogó también para que, dentro del sistema de información de la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica, Panamá, Belice y República Dominicana, se incluya el formato estadístico sobre violencia intrafamiliar y sexual propuesto por la Comisión de Coordinación Regional de Género.

Posteriormente, entre los años de 2001 y 2006, tres fenómenos distintos reordenan, nuevamente las prioridades de la región, su institucionalidad y la generación de respuestas que propiciaron una serie de acciones por parte de los países. Estos tres fenómenos son, el Plan Colombia, que refuerza los temas vinculados al narcotráfico, el crimen organizado y otras actividades conexas; el 11 de setiembre, que lanza en la agenda global, las acciones en contra del terrorismo y sus actividades conexas. Finalmente, la región asume como una de sus principales amenazas, el tema de la seguridad ciudadana, asociándolo a las organizaciones de maras y sus conexiones con el crimen organizado. La Declaración “Centroamérica Unida contra el Terrorismo”, que señala la recomposición de la agenda de seguridad regional, luego de los atentados terroristas del 11 de setiembre.

Finalmente, entre los años del 2006 y el 2009, dos fenómenos orientan las acciones de seguridad. Por un lado, se observa un período de madurez institucional y dispersión de las acciones. Y por

otra parte, se observa un relanzamiento de las acciones de seguridad estratégica en el marco de la Iniciativa Mérida.

Paralelamente, el encuentro de mujeres continuó fortaleciendo la inclusión del género en las instituciones policiales de la región. Entre otros temas, se avanzó, en el reconocimiento de la especificidad de la condición de la mujer en temas migratorios tales como el tráfico ilícito de personas; en la construcción de propuestas para la prevención de la violencia y la discriminación contra migrantes, con perspectiva de género; la necesidad de mitigar la discriminación contra las mujeres y en especial la violencia intrafamiliar. De igual manera, se dispuso la implementación de acciones para erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres y promover la incorporación de sus intereses en la agenda e institucionalidad centroamericana.

Estos esfuerzos, por supuesto, han sido generados y vinculados a mecanismos, por un lado, hemisféricos como la Organización de los Estados Americanos (OEA); le proceso de Cumbres de las Américas; y sub regionales, como el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla o la suscripción de acuerdos bilaterales, como los firmados por los países que conforman el llamado Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras).

Independientemente del marco conceptual que se analice, los entes encargados de la seguridad, sean militares o policiales, mantienen una estructura organizativa y funcional que posee las siguientes características: 1) carácter eminentemente centralista; 2) conducción institucional y dependencia orgánica de un único mando policial; 3) concentración de una enorme cantidad de dependencias y de recursos humanos exclusivamente destinados al desempeño de tareas administrativas no-operacionales; política pública orientada al ejercicio de toda forma de control sobre las llamadas amenazas, sean tradicionales o nuevas. Ello ha derivado en muchos países en el predominio de mecanismos disuasivos y reactivos que, privilegian el uso directo de la fuerza en el abordaje de los diferentes temas de la seguridad. Además, ha sido el fundamento apropiado para el surgimiento de las políticas llamadas de “mano dura”.

En materia de género, aunque efectivamente se han dado pasos en materia del reconocimiento de los derechos, la equidad y la igualdad de la mujer en la agenda regional; ciertamente, es posible afir-

mar que el tema de seguridad no ha incorporado integralmente la perspectiva de género. Antes bien, ésta última ha sido tratada más como un apéndice en temas como el desarrollo humano, la seguridad alimentaria y la superación de la pobreza, entre otros. Es importante mencionar que la dimensión de género ha estado ausente en la discusión de temas como la prevención de la delincuencia, la criminalidad y la inseguridad.

En el plano político regional, en materia de cooperación y a pesar de las deficiencias de la institucionalidad regional, Centroamérica ha dado pasos importantes en materia de medidas de confianza mutua y resolución pacífica de las controversias internacionales. Por ejemplo, en resolución pacífica de conflictos, Centroamérica ha utilizado efectivamente los mecanismos que establece el Tratado. A continuación se reseña los principales resultados de su activación en situaciones de crisis o riesgo. Entre los principales mecanismos están los siguientes:

1. La Declaración Trinacional El Salvador, Guatemala y Nicaragua: Integración para el Siglo XXI (2 de mayo de 2002)
2. La Declaración Presidencial de Pochomil (Nicaragua, 30 de marzo de 2001)
3. La reunión extraordinaria de Presidentes de Centroamérica en Santo Tomás (Guatemala, agosto de 2001)
4. Declaración Presidencial El Salvador – Honduras – Nicaragua (Managua, febrero de 2002)
5. Declaración Conjunta sobre Seguridad Regional (Belice, setiembre de 2003)

Estos instrumentos han generado los siguientes mecanismos de cooperación, diálogo y coordinación entre los Estados:

1. Comunicación entre los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas y los Organismos de Seguridad.
2. Sistema de comunicación, información y estadísticas contra la delincuencia y crimen organizado.
3. Intercambio de información sobre puestos fronterizos.
4. Armonización de leyes que tipifiquen y sancionen las diferentes modalidades del crimen organizado.

5. Gestión conjunta de cooperación internacional contra el crimen y la delincuencia organizada.
6. Intercambios de experiencias.
7. Mecanismo conjunto de los Organismos de Seguridad y Defensa en la persecución del narcotráfico, terrorismo, tráfico ilegal de armas y personas, secuestros, extorsiones y contrabando.
8. No desarrollar una carrera armamentista.
9. Diálogo y mecanismos previstos por la diplomacia y el derecho internacional, para solucionar controversias.
10. Nicaragua y Honduras reiteraron su compromiso con la aplicación de las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad.
11. Ante problemas fronterizos entre Honduras y El Salvador, además de incidentes menores ocurridos entre Nicaragua y Honduras, se planteará una resolución de manera pacífica, negociada o eventualmente en las cortes internacionales.
12. Reafirmación de la vocación pacifista en la solución de diferencias.
13. Confianza y la buena fe para el mantenimiento de la paz y la seguridad.
14. Respeto por los principios y normas del Derecho Internacional.
15. Solucionar de manera pacífica de controversias.
16. Reforzar los vínculos de hermandad, seguridad y confianza.
17. Informe de la situación actual de la región en seguridad.
18. Programa de Limitación y Control de Armas en Centroamérica para Alcanzar el Balance Razonable de Fuerzas.
19. Fomentar la Estabilidad, Confianza Mutua y la Transparencia, adoptada por la Comisión de Seguridad.
20. El Programa sobre Balance Razonable de Fuerzas (BRF).

Además de estas acciones, la región logra consolidar una serie de mecanismos regionales en materia de cooperación transfronteriza. A partir de 1990, los gobiernos centroamericanos definen el Progra-

ma Regional para el Desarrollo Fronterizo y dos años más tarde, se puso en marcha el Proyecto de Desarrollo Sostenible Fronterizo en Centroamérica, cuyos ejes articuladores fueron los principios de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). De igual manera, en el año 2005, se concretó el Proyecto Manejo Ambiental y Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río San Juan. Posteriormente, los gobiernos de Nicaragua y Costa Rica, restablecieron oficialmente sus actividades en la zona fronteriza, a través de la Estrategia de Desarrollo en las Zonas Fronterizas y de la creación de un Fideicomiso de con el propósito de administrar los recursos de un Fondo Especial para este tema. Recientemente, ambos estados han reactivado la Comisión Binacional Costa Rica-Nicaragua.

En ese mismo sentido, en 1997, los gobiernos de Guatemala y México aprobaron el Plan de Acción del Programa para el Desarrollo Sostenible en las Poblaciones Fronterizas. A finales de la década de los noventa, en el Golfo de Fonseca, compartido por Nicaragua, El Salvador y Honduras, se inició el Proyecto Conservación de los Ecosistemas Costeros en el Golfo de Fonseca (PROGOLFO). De igual manera, para el año 2003, con el auspicio de la Unión Europea, los gobiernos de Honduras y El Salvador, iniciaron las actividades del Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo Honduras-El Salvador.

El impulso de este tipo de mecanismos, activó varios esfuerzos de carácter no-estatal, que han propiciado, de alguna manera, el establecimiento de un conjunto de mecanismos, alrededor de los cuales se han organizado estructuras formales, para la coordinación de los esfuerzos cooperativos desde las propias comunidades ubicada en dichas regiones. En 1997 la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), con el auspicio de la Fundación Ford, inicia el proyecto de Cooperación Transfronteriza en Centroamérica. A este esfuerzo, se sumó la participación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyas actividades reforzaron los mecanismos de diálogo local transfronterizo.

De su lado, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), en el año 2005 inicia el programa sobre Desarrollo Local Transfronterizo. Por otra parte, a comienzos del año 2004, la Unión Internacional para la Conservación de la Natura-

leza (UICN) impulsó el programa denominado Alianzas, con énfasis en las zonas de fronteras, dada la importante riqueza que en materia de biodiversidad poseen estas regiones.

En suma, la región, en su conjunto, desde 1990 ha fortalecido, procesos de manera institucionalizada: la cooperación y la coordinación. Tanto la coordinación, como la cooperación se desarrollan en el marco de las siguientes instituciones: Cumbre de Presidentes (órgano supremo del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA); Consejo de Ministros; Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC); Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica; y la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico y Consumo Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

Por otra parte, en materia de coordinación, se ha hecho especial énfasis en la prevención y se han perfilado las primeras reformas policiales en cada uno de los países. En algunos casos, estas acciones incorporaron a los gobiernos locales, junto con las comunidades, al tiempo que incorporan mecanismos participativos en la gestión de la seguridad. Estos mecanismos de coordinación, abrieron la posibilidad, cada vez con mayor recurrencia, de utilizar operaciones conjuntas, combinadas o coordinadas para hacer frente a las llamadas “amenazas emergentes”. En ese contexto, el liderazgo regional en materia de seguridad ha sido compartido, tanto por la Comisión de Seguridad de Centroamérica, como por la Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica (CFAC).

## **V. Mecanismos de participación de la sociedad civil**

Las primeras referencias oficiales a la participación de grupos organizados de la sociedad civil, se pueden observar a partir de la VII Cumbre de Presidentes de Centroamérica, celebrada en Guatemala (1990). En esta reunión, se instó a los diferentes grupos privados, asociaciones, cooperativas y organizaciones gremiales, sindicales, religiosas, culturales y de desarrollo, a los medios de comunicación y a la población en general para que se sumaran a los esfuerzos por consolidar la integración centroamericana.

Sin embargo, es en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, donde se establece el Consejo Consultivo la sociedad civil, como uno de los principales órganos del Sistema de la Integración Centroamericana. La creación de este Comité originó el surgimiento de varios comités consultivos de cada una de las secretarías del Sistema.

En síntesis, en un período de cuatro años (1991-1995) se institucionalizaron cuatro mecanismos de consulta a la sociedad civil: el Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA); el Comité Consultivo de la Integración Económica (CCIE); el Comité Consultivo de la Integración Social (CCIS) y los mecanismos de consulta y acceso a la información creado por la Comisión de Ambiente y Desarrollo de Centroamérica (CCAD), más un mecanismo de consulta en materia de seguridad dentro del Tratado Marco de Seguridad.

A pesar de esta sorprendente relevancia del Consejo Consultivo, ciertamente en materia de seguridad, el Tratado Marco de Seguridad, a través de su artículo 47, establece que, “el Comité Consultivo creado por el Protocolo de Tegucigalpa podrá exponer, por conducto de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, sus opiniones a la Comisión de Seguridad sobre las materias concernientes a la seguridad de las personas y sus bienes previstas en este tratado.” Esto quiere decir, en primer lugar que, en materia de seguridad la sociedad civil únicamente puede opinar sobre el ámbito de la seguridad de las personas y sus bienes. Están omitidas, las opiniones sobre los otros componentes del Tratado. En segundo lugar, esta opinión deberá ser conducida por intermedio de la Secretaría General. Con este artículo, se puso un límite a la participación de la sociedad civil en materia de seguridad.

Casi diez años después, el CC-SICA presenta su planteamiento programático ante los Presidentes de Centroamérica denominado Propuesta del Comité Consultivo del SICA a la XXII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica. Dicha propuesta consta de tres elementos fundamentales: a) apoyo institucional; b) consultas regulares y oportunas y; c) solución financiera. La seguridad no fue un tema prioritario en esa oportunidad.

En noviembre del 2000, en el Foro “Agenda de la Sociedad Civil Centroamericana”, se priorizaron

cuatro unidades temáticas, a saber: a) el modelo de desarrollo; b) el modelo de democracia; c) el modelo de integración regional y d) las grandes cuestiones sectoriales (el trabajo, el género, la étnica, la ecología, la cultura). Ninguna de tales prioridades correspondió a la seguridad. Lo mismo sucedió con el contenido del Plan de Acción para el Fortalecimiento del CC-SICA y con el documento “Propuesta estratégica para orientar el desarrollo y la integración centroamericana”, cuyo decálogo no contiene ninguna referencia a la seguridad; ni tampoco los temas sectoriales que dan vida a una agenda de participación e incidencia. Sin embargo, debe destacarse la importancia que la equidad de género ha cobrado en la agenda del Comité Consultivo.

Recientemente, en diciembre del año 2008, debido a una solicitud del Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana, CC-SICA, ante la Corte Centroamericana de Justicia, CCJ, este órgano regional ha dicho que, “que ninguna dimensión del desarrollo sostenible relativa a la integración regional, debe excluirse de la consideración del Comité Consultivo, ya que la misma es integral y abarca al Sistema y a los Subsistemas económico, político, cultural y ambiental, pero también la seguridad democrática, conforme al Protocolo de Tegucigalpa, que es el que da vida al Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana.”

## Notas

1. Sin embargo fue hasta agosto del 2001 que se firmaron sus estatutos, ya constituidos como Comisión de Jefes/as y Directores/as de Policía de Centroamérica y el Caribe. (CJPCAC. 2002. P 10).
2. Son responsabilidades o funciones de la Comisión de Seguridad (TMSD. 1995. Artículo 52):
  - a) ejecutar las decisiones que, en materia de seguridad, le encomiende la Reunión de Presidentes o el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y aquellas que ella misma adopte en el marco de sus competencias;
  - b) evaluar el cumplimiento de los acuerdos centroamericanos en materia de seguridad;
  - c) examinar los problemas de seguridad existentes

- en la región que requieran de una acción concertada y elaborar propuestas para enfrentarlos de manera efectiva. Dichos estudios y recomendaciones serán elevados al conocimiento del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para su aprobación;
- d) establecer la comunicación y las coordinaciones necesarias, por medio de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, con los Organismos, Instituciones y Secretarías de los subsistemas de integración regional, cuya colaboración se estime necesaria para enfrentar de manera integral los problemas de la seguridad;
  - e) fortalecer los mecanismos de coordinación operativa en- las áreas de defensa, seguridad pública y cooperación humanitaria frente a las emergencias, amenazas y desastres naturales;
  - f) elaborar propuestas de coordinación y apoyo regional con los organismos y cuerpos internacionales dedicados al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y la lucha contra las amenazas a la seguridad de las personas y sus bienes, las que serán elevadas previamente al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para su aprobación;
  - g) organizar el Mecanismo Centroamericano de Información y Comunicación para la Seguridad;
  - h) elaborar un programa anual permanente de actividades de fomento de la confianza, que involucren la participación de las fuerzas armadas y de seguridad pública de la región, conjuntamente con la sociedad civil centroamericana;
  - i) elaborar el régimen de los informes periódicos y el sistema de registro de los armamentos y sus transferencias, de manera que la información proporcionada sea completa, transparente y fácilmente verificable, y hacer propuestas para el establecimiento gradual de un balance razonable de fuerzas en la región;
  - j) examinar la información proporcionada por Las Partes sobre asesores y personal militar extranjero y otros elementos foráneos que participen en actividades militares o de seguridad pública en su territorio, de conformidad con lo establecido en los Artículo 38 del presente Tratado;
  - k) examinar la información proporcionada por los gobiernos sobre sus respectivos presupuestos militares y de seguridad para el año fiscal en ejercicio y elaborar propuestas conjuntas para la eventual adecuación de los presupuestos futuros, tomando en cuenta la situación interna de cada estado:
  - l) 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;
  - m) elaborar su reglamento interno de funcionamiento, el que se hará del conocimiento del Comité Ejecutivo del Sistema de la Integración Centroamericana;
  - n) proporcionar todas las medidas de protección necesarias para la seguridad y confidencialidad de la información, que se reciba de los diferentes estados centroamericanos; y,
  - ñ) velar por el cumplimiento de las disposiciones del presente Tratado y cumplir con las demás funciones que el mismo le confiere.
3. Más recientemente México se ha incorporado como miembro de la Comisión
  4. Ya para 1990 los cinco países centroamericanos contaban con presidentes electos en procesos democráticos y transparentes.
  5. Dadas las limitaciones ya mencionadas, esta valoración se construyó en función de la revisión de la información disponible, de modo que podría presentar variaciones según el trabajo no reportado a la fecha de elaboración del presente artículo.
  6. Declaración del III Diálogo Centroamérica –México sobre Seguridad Democrática. Ciudad de México, México, 11 de septiembre del 2008.
  7. Los objetivos específicos de la ALIDES en el aspecto político son:
    - a) Apoyar los procesos de paz y reconciliación de los países de la región.
    - b) Promover la vigencia plena de los derechos humanos.

- c) Fortalecer el Estado de Derecho y las instituciones democráticas
  - d) Combatir la corrupción y la impunidad.
  - e) Fortalecer la capacidad administrativa y de gestión municipal, a fin de atender directamente los problemas de cada localidad.
  - f) Perfeccionar los mecanismos de participación política y electoral.
  - g) Apoyar formas diversas de organización comunitaria que preserven la identidad nacional en el marco de su pluralidad cultural y diversidad étnica.
  - h) Combatir las causas que originan la violencia y la criminalidad, entre ellas el narcotráfico.
  - i) Modernizar las instituciones del Estado para que respondan eficientemente a sus funciones.
8. Tercer Informe del Estado de la Región. 2008. P 475.
  9. *Ibíd.* P 326-330.
  10. *Ibíd.* P 93.
  11. Sobre este tema de los impactos del narcotráfico en las tasas de violencia, homicidios y delitos del crimen organizado en Centroamérica se encuentra información en ONUDD (2007), pág. 56, además los informes del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2009) sobre la Estrategia Internacional para el Control de los Narcóticos y el Informe de Tráfico y Trata de Personas.
  12. Reunión de Presidentes de Centroamérica, Declaración Centroamericana Unida Contra el Terrorismo. El Zamorano, Honduras, 19 de Septiembre de 2001.
  13. Ver noticia del 19 de agosto del 2004 en periódico El Universal de México: [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_notas=32634&tabla=Internacional](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=32634&tabla=Internacional)
  14. "Trata de personas, particularmente de mujeres en Centroamérica y República Dominicana" 2004. Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y la Comisión de Jefes/as y Directores/as de Policía de Centroamérica, México y el Caribe.
  15. Departamento de Estado, Estados Unidos de América. 2009. Informe sobre la Estrategia In-

ternacional para el Control de los Narcóticos.

16. Las declaraciones más completas en el ámbito de la política internacional sobre la violencia de género han sido la Declaración contra la Violencia contra la Mujer aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993 y la Declaración y Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995.

## Bibliografía

- Declaraciones de las Cumbres Presidenciales desde 1987 hasta 2009.
- Cáceres Díaz Manuel (2007). "La proliferación de vuelos ilícitos a nivel centroamericano: propuesta para la creación de un centro de coordinación y control aéreo regional".
- Centro de Estudios Judiciales para Centroamérica, CEJCAP (2003). "Resumen descriptivo del CEJCAP". En Consejo de Ministros de Gobernación y o Seguridad Pública y Ministros de Defensa de Centroamérica, COMIGOB. 2005. "Acta de la Reunión del Consejo celebrada el 31 de agosto del 2005". En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Consejo de Ministros de Gobernación y o Seguridad Pública y Ministros de Defensa de Centroamérica, COMIGOB (2007). "Declaración de la Reunión de los Ministros de Gobernación y o Seguridad Pública de los países del SICA." En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (1995). "Declaración de la X Reunión de la Comisión de Seguridad de CA". En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (1995). "Declaración de la XI Reunión de la Comisión de Seguridad de CA". En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (1995). "Declaración de la XII Reunión de la Comisión de Seguridad de CA". En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (1996). "Declaración de la XIII Reunión de la Comisión de Seguridad de CA." En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)

- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (1996). “Declaración de la XIV Reunión de la Comisión de Seguridad de CA.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (1996). “Declaración de la XV Reunión de la Comisión de Seguridad de CA.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (1997). “Declaración de la XVI Reunión de la Comisión de Seguridad de CA.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (1997). “Declaración de la XVII Reunión de la Comisión de Seguridad de CA.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (1998). “Declaración de la XVIII Reunión de la Comisión de Seguridad de CA.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (1998). “Declaración de la XIX Reunión de la Comisión de Seguridad de CA.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (1999). “Declaración de la XX Reunión de la Comisión de Seguridad de CA.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (1999). “Declaración de la XXI Reunión de la Comisión de Seguridad de CA.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (2000). “Declaración de la XXII Reunión de la Comisión de Seguridad de CA.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (2001). “Declaración de la XXIII Reunión de la Comisión de Seguridad de CA.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (2002). “Declaración de la XXIV Reunión de la Comisión de Seguridad de CA.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (2003). “Declaración de la XXVI Reunión de la Comisión de Seguridad de CA.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (2003). “Declaración de la XXVII Reunión de la Comisión de Seguridad de CA.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (2004). “Declaración de la XXVIII Reunión de la Comisión de Seguridad de CA.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (2004). “Declaración de la XXIX Reunión de la Comisión de Seguridad de CA.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (2005). “Declaración de la XXX Reunión de la Comisión de Seguridad de CA.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (2006). “Declaración de la XXXI Reunión de la Comisión de Seguridad de CA.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (2007). “Declaración de la XXXII Reunión de la Comisión de Seguridad de CA.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (2007). “Declaración de la XXXIII Reunión de la Comisión de Seguridad de CA.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (2007). “Declaración de la XXXIV Reunión de la Comisión de Seguridad de CA.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (2007). “Declaración de la Reunión Conjunta de las subcomisiones de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (2008). “Declaración de la XXXV Reunión de la Comisión de Seguridad de CA.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (2008). “Declaración de la XXXVI Reunión de la Comisión de Seguridad de CA.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)

- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (2008). “Declaración de la XXXVII Reunión de la Comisión de Seguridad de CA”. En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (2009). “Declaración de la XXXVIII Reunión de la Comisión de Seguridad de CA”. En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (2008). “Declaración del III Diálogo Centroamérica México sobre Seguridad Democrática.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (2008). “Declaración de la Reunión Técnica del III Diálogo Centroamérica México sobre Seguridad Democrática.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (2008). “Propuesta de Trabajo Conjunto Centroamérica – México recomendado por la Reunión Técnica al III Diálogo Centroamérica México sobre Seguridad Democrática.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (2008). “Declaración del II Diálogo Centroamérica Estados Unidos de América sobre Seguridad Democrática.” En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSC (2008). Declaración de la Reunión Conjunta de las subcomisiones de la Comisión de Seguridad de Centroamérica. En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Conferencia Ministerial (2009). “Declaración política sobre tráfico de drogas, delincuencia organizada transnacional y terrorismo como desafíos para la seguridad y el desarrollo en Centroamérica”. En [www.sica.int/csc](http://www.sica.int/csc)
- Comisión de Jefes/as y Directores /as de Policía de Centroamérica, México y el Caribe, CJPCAC. (2002). “Memoria de labores de la CJPCAC 2001-2002”. En [www.sica.int](http://www.sica.int)
- Comisión de Jefes/as y Directores /as de Policía de Centroamérica, México y el Caribe, CJPCAC. “Plan de Acción y Prioridades para la seguridad democrática en la Región”. En [www.sica.int](http://www.sica.int)
- Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica, CFAC (2007). “Memoria de labores de la CFAC 2006-2007”. En [www.cfac.gob.sv](http://www.cfac.gob.sv)
- Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica, CFAC (2005). “Memoria de labores de la CFAC 2004-2005”. En [www.cfac.gob.sv](http://www.cfac.gob.sv)
- Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica, CFAC (2003). “Memoria de labores de la CFAC 2002-2003”. En [www.cfac.gob.sv](http://www.cfac.gob.sv)
- Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica, CFAC (2001). “Memoria de labores de la CFAC 2000-2001”. En [www.cfac.gob.sv](http://www.cfac.gob.sv)
- Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica, CFAC (2009). “Memoria de labores de la CFAC 1998-1999”. En [www.cfac.gob.sv](http://www.cfac.gob.sv)
- Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA (2007). “Resolución para la creación de la Unidad de Seguridad Democrática de la Secretaría General del SICA.” En [www.sica.int](http://www.sica.int)
- Departamento de Estado de los Estados Unidos (2009a). “Trafficking in Persons Report”. En [www.state.gov](http://www.state.gov)
- Departamento de Estado de los Estados Unidos (2009b). “International Narcotics Control Strategy Report: Volume II Money Laundering and Financial Crimes” En [www.state.gov](http://www.state.gov)
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 2007. “La cara de la violencia urbana en América Central” En [www.arias.or.cr](http://www.arias.or.cr)
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 2009. “Transferencia de armas hacia y desde América Latina” En [www.arias.or.cr](http://www.arias.or.cr)
- Secretaría General del SICA, SG-SICA (2006). “Informe del Secretario General sobre los últimos avances en materia de seguridad regional” En [www.sica.int](http://www.sica.int)
- Secretaría General del SICA, SG-SICA (2007). “Tercer Informe del Estado de Ejecución de los Mandatos Presidenciales”. En [www.sica.int](http://www.sica.int)
- Secretaría General del SICA, SG-SICA (2008). “Instrumentos jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana”. En [www.sica.int](http://www.sica.int)
- Secretaría General del SICA, SG-SICA (2009). “Sexto Informe del Estado de Ejecución de los Mandatos Presidenciales a Mayo 2009”. En [www.sica.int](http://www.sica.int)

Sistema de la Integración Centroamericana, SICA (1990). “Acuerdo de Cooperación regional para la erradicación del Tráfico Ilícito de Drogas” En [www.sica.int](http://www.sica.int)

Sistema de la Integración Centroamericana, SICA (1991). “Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)”. En [www.sica.int](http://www.sica.int)

Sistema de la Integración Centroamericana, SICA (1993). “Tratado de Asistencia legal mutua en asuntos penales entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.” En [www.sica.int](http://www.sica.int)

Sistema de la Integración Centroamericana, SICA (1993). “Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la erradicación de la producción, tráfico, consumo y uso ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (CCP)” En [www.sica.int](http://www.sica.int)

Sistema de la Integración Centroamericana, SICA (1994). “Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)”. En [www.sica.int](http://www.sica.int)

Sistema de la Integración Centroamericana, SICA (1995). “Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Hurtados, Robados, Apropiados o Retenidos Ilícita o Indebidamente”. En [www.sica.int](http://www.sica.int)

Sistema de la Integración Centroamericana, SICA (1995). “Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica”. En [www.sica.int](http://www.sica.int)

Sistema de la Integración Centroamericana, SICA (1996). “Convenio Constitutivo del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía (ICESPO)”. En [www.sica.int](http://www.sica.int)

Sistema de la Integración Centroamericana, SICA (2005). “Código de Conducta de los Estados centroamericanos en materia de transferencia de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.” En [www.sica.int](http://www.sica.int)

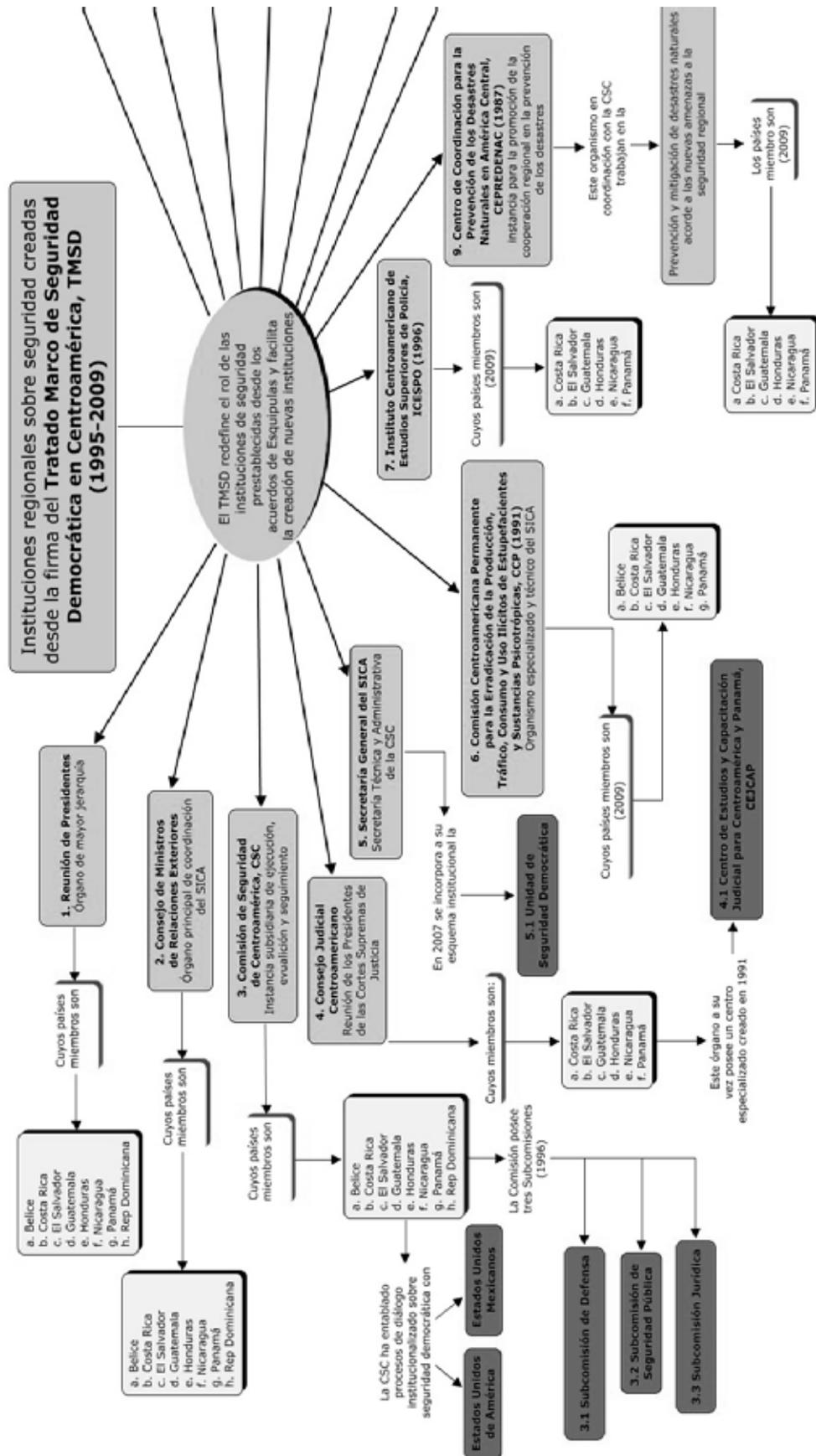
Sistema de la Integración Centroamericana, SICA (2005). “Protocolo del Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Hurtados, Robados, Apropiados o Retenidos Ilícita o Indebidamente”. En [www.sica.int](http://www.sica.int)

Sistema de la Integración Centroamericana, SICA (2007). “Convenio Centroamericano para la protección de víctimas, testigos, peritos y demás

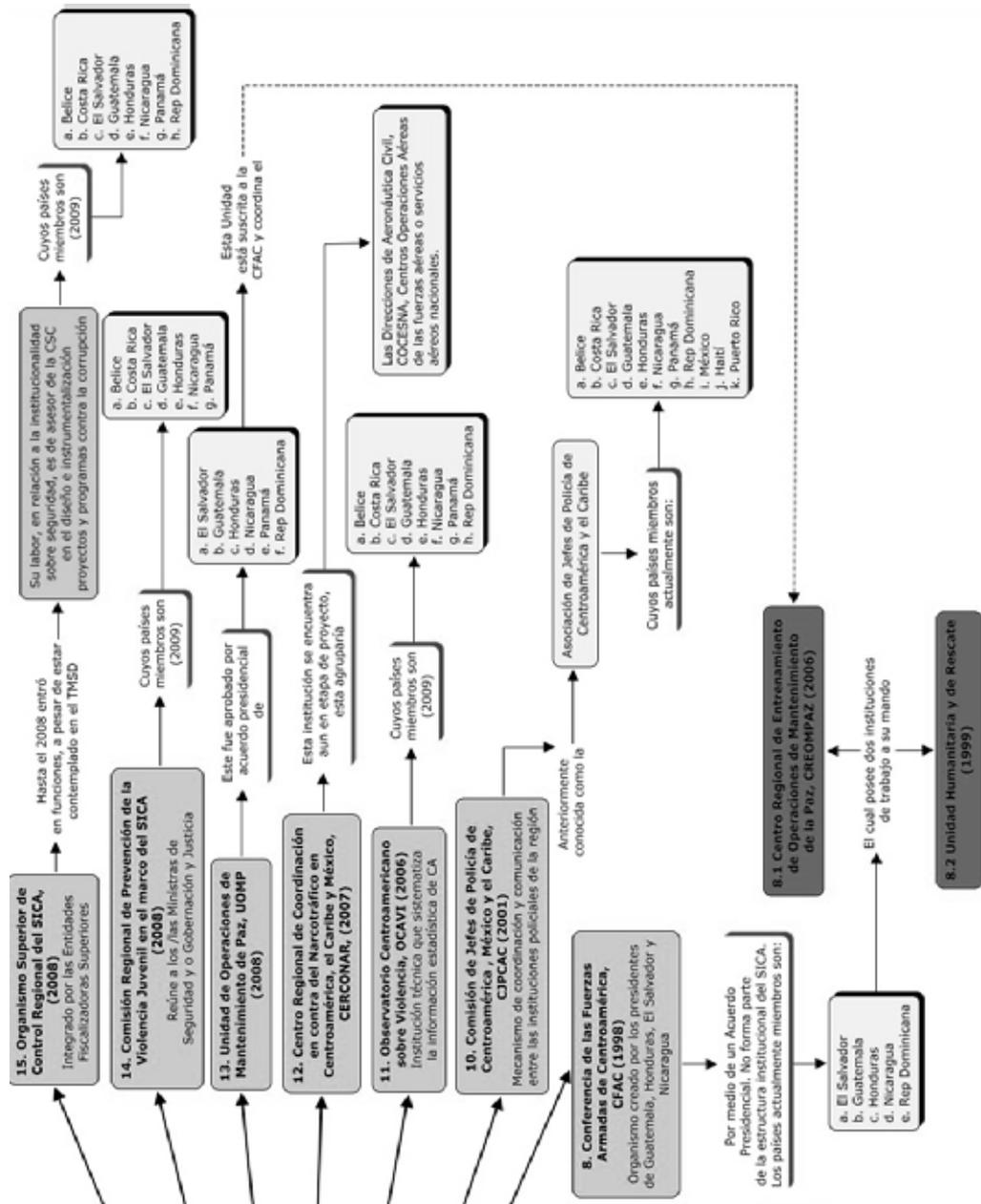
sujetos que intervienen en la investigación y en el proceso penal, particularmente narcoactividad y delincuencia organizada.” En [www.sica.int](http://www.sica.int)

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, ONUDD (2007). “Crimen y Desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada”. Eslovaquia.

**Mapa Conceptual No. 1**  
**Instituciones regionales sobre seguridad creadas desde la firma del TMSD, (1995-2000)**



**Mapa Conceptual No 1 (continuación)**  
**Instituciones regionales sobre seguridad creadas desde la firma del TMSD, (1995-2000)**



<b>Cuadro No. 1</b>					
<b>Tipo de mandatos de la CSC según su cumplimiento</b>					
Tipo de mandato	Resultado			Total general	Porcentaje total
	Cumplido	Pendiente	Parcialmente		
Estratégico	21	5	5	31	58%
<b>Porcentaje estratégico</b>	<b>68%</b>	<b>16%</b>	<b>16%</b>	<b>100%</b>	
Estratégico e institucional	1	1	0	2	4%
Institucional	12	6	2	20	38%
<b>Porcentaje institucional</b>	<b>60%</b>	<b>30%</b>	<b>10%</b>	<b>100%</b>	
<b>Total general</b>	<b>34</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>53</b>	<b>100%</b>
<b>Porcentaje total</b>	<b>64%</b>	<b>23%</b>	<b>13%</b>	<b>100%</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a las declaraciones y comunicados de las reuniones de la CSC X hasta la XXXVIII.

<b>Cuadro No. 2</b>													
<b>Comisión de Seguridad de Centroamérica: Acciones y documentos aprobados o implementados por año</b>													
Tipo de acciones aprobadas	Año de aprobación												Total general
	1995	1996	1997	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Tratado	2												2
Convenio		1	1		1					1			4
Declaración		1										1	2
Plan		2	2		2	1	2	1		1		1	12
Reglamento			1						1				2
Mecanismo				1	2	2	2						7
Calendario de implementación						1							1
Documento-resolución						1							1
Proyecto						1		1		1			3
Estrategia							1	1		1	1		4
Acuerdo										1			1
Anuario										1			1
Institución											1		1
<b>Total general</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>41</b>

Fuente: Elaboración propia en base a las declaraciones y comunicados de las reuniones de la CSC X hasta la XXXVIII.

**Cuadro No. 3**  
**Evolución de las amenazas a la seguridad**  
**identificadas en Centroamérica**  
**1987-1995**

ESQUIPULAS II (1987)	ALIDES (1994)	TMSD (1995)	Agenda de trabajo de la CSC (1990-1995)	Prioridades de seguridad según CSC (2008)
1. Medidas de mantenimiento de la paz y el balance razonable de fuerzas armadas	1. Corrupción	1. Medidas de mantenimiento de la paz y el balance razonable de fuerzas armadas	1. Medidas de mantenimiento de la paz y el balance razonable de fuerzas armadas	1. Narcotráfico
2. Desminado	2. Impunidad	2. Corrupción	2. Desminado	2. Delincuencia Organizada 2.1. Tráfico y Trata de personas 2.2. Robo y hurto de vehículos 2.3. Lavado de dinero
3. Tráfico de armas	3. Narcotráfico	3. Impunidad	3. Tráfico ilegal de armas	3. Pandillas
4. Desarme de civiles		4. Narcotráfico	4. Desarme de civiles	4. Terrorismo
		5. Pobreza	5. Terrorismo	5. Tráfico Ilícito de Armas
		6. Terrorismo	6. Impunidad	
		7. Crimen organizado	7. Narcotráfico	
		8. Tráfico de personas	8. Pobreza	
		9. Tráfico ilegal de armas	9. Corrupción	
			10. Crimen organizado	
		11. Tráfico de personas		

Fuente: Elaboración propia con base en Acuerdo de Esquipulas II, Alianza para el Desarrollo Sostenible, Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y Declaración Conjunta del III Diálogo Centroamérica-México sobre Seguridad Democrática.

<b>Cuadro No. 4</b> <b>Número de pandilleros por país</b> <b>en Centroamérica Datos del 2007</b>			
País	Número de pandillas	Membresía total	Número promedio de miembros por pandilla
Panamá	94	1385	15
Nicaragua	268	4500	17
Guatemala	434	14000	32
Belice	2	100	50
Honduras	112	36000	321
Costa Rica	6	2660	443
El Salvador	4	10500	2625
<b>Total</b>	<b>920</b>	<b>69145</b>	

Fuente: Tomado de Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2007. "Crimen y desarrollo en Centroamérica"

<b>Cuadro No. 5</b> <b>Marco Conceptual para la formulación de</b> <b>políticas de seguridad en Centroamérica</b>				
1990-1995	1996-1998	1999-2000	2001-2005	2004-2006
Euforia conceptual	Formalización y rompimiento	Transición post Mitch	Diversificación temática e institucional	Segunda transición
Construcción del Nuevo Modelo de Seguridad Regional	Firma y ratificación del Tratado Marco de Seguridad en Centroamérica	Marco Estratégico para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica	Plan Colombia y combate el Tráfico Internacional de Drogas  11 de Setiembre y Lucha contra el Terrorismo  Adopción de medidas contra el Crimen Organizado	Plan Mérida



**Coordinadora Regional de Investigaciones  
Económicas y Sociales (CRIES)**

Lavalle 1619 Piso 9º Ofic. A  
(1048) – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina  
Tel./Fax (54 11) 43 72 83 51  
E-mail: [info@cries.org](mailto:info@cries.org) - Website: [www.cries.org](http://www.cries.org)

DOCUMENTOS

**CRILES**