

LA SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA

Otilio Miranda
Profesor - Investigador
Departamento de Ciencias Jurídicas

En la actualidad la seguridad se ha convertido en un tema de importancia capital en Centroamérica, debido por una parte, al crecimiento de los niveles de pobreza en las poblaciones de la región y, por otra, al incremento de la espiral de violencia, la narcoactividad y el crimen transnacional; ambos factores han contribuido a acrecentar la inseguridad humana en los países del área centroamericana. La comprensión de este fenómeno y su impacto en la región demandan el conocimiento de aproximaciones teóricas para entender correctamente sus raíces y dimensiones e incentivar en la academia procesos investigativos conducentes a la búsqueda de alternativas de solución.

El tema de seguridad en el istmo centroamericano surge como una política pública de los Estados para poner fin a los conflictos armados de los años 70 y 80, que tuvo como marco de referencia la *seguridad nacional*¹, cuyas acciones se orientaban a la defensa del territorio y a la lucha contra la amenaza que representaban para el Estado los grupos de izquierda. Sin embargo, en el proceso de negociación de la paz en Centroamérica, el tema fue abordado desde una perspectiva regional. El proyecto de pacificación se concretó en el “*Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica*,” producto de los esfuerzos desplegados por los países integrantes del Grupo de Contadora, los cuales alentaron a los gobiernos centroamericanos a firmar el Acuerdo de Paz de Esquipulas II (1987), que incluía compromisos regionales en materia de seguridad para los Estados Parte del Acuerdo.

El proyecto de seguridad democrática a nivel regional fue asumido por los gobiernos del istmo en el Protocolo de Tegucigalpa (1991), que da nacimiento al Sistema de la Integración Centroamericana, –entre otros objetivos- se propuso concretar el *nuevo modelo de seguridad en la región*, 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.² El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica suscrito en 1995 regula el modelo de seguridad y simboliza la transición en materia de seguridad³ desde el

¹ La seguridad nacional, según Rosada (2010), “...designaba tanto un objetivo del Estado como una doctrina o filosofía política. En tanto objetivo de la seguridad del Estado, la seguridad nacional hacía referencia al hecho de que la autoridad política debe mantener la normalidad jurídica y social dentro de su territorio, al mismo tiempo que arbitra los medios para poder llevar a cabo un comportamiento independiente y soberano respecto de otros Estados.” (p. 13). Citado por Randall Arias en *Seguridad y Gobernanza*. Programa de Formación en Seguridad Democrática e Integración Regional de la Secretaría General del SICA. Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador, 2013, p.4.

² Protocolo de Tegucigalpa, art.3, literal (b).

³ Esta doctrina de la seguridad nacional (DSN) surge hacia la segunda mitad del siglo pasado como consecuencia directa de la Guerra Fría, manifestándose en América Latina como una lucha ideológica entre las dos superpotencias y su correlato de la guerra contrainsurgente, típicamente contra la “amenaza comunista”. Esta doctrina construyó no sólo un discurso legitimador sino además una práctica que engendró y mantuvo por años a las dictaduras militares que se inician a partir de los años sesentas y que, en el caso de Centroamérica, llegan hasta el inicio, precisamente, del proceso de pacificación de

modelo de la Seguridad Nacional, que sumió a la región en una situación de violencia y guerras, a una nueva etapa de seguridad democrática propia de la transición que se inició con el proceso de paz de Esquipulas y que en términos de integración se refleja en el Protocolo de Tegucigalpa.⁴

El modelo centroamericano de seguridad al enfocarse en la seguridad democrática⁵ introduce un nuevo paradigma para abordar la seguridad en la región. Se entiende como seguridad todas aquellas condiciones que propicien el bienestar de los seres humanos: el desarrollo de las formas representativas en la vida política, la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la generación de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación, etc. A partir de esa perspectiva la razón de ser del modelo evoluciona de afianzar la seguridad de los Estados a garantizar la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Al ser concreción de los propósitos del Protocolo de Tegucigalpa, el modelo se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; además, el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad.⁶

En opinión de Randall Arias, “el Tratado Marco deja atrás esa triste noche de la región dominada por la Doctrina de la Seguridad Nacional y su *realpolitik*, para inaugurar una nueva etapa de un democrático equilibrio cívico – militar, con un enfoque amplio de la seguridad que incluía elementos propios de una agenda de desarrollo regional en paz y democracia. Este nuevo modelo de seguridad democrática pretendía superar la Doctrina de la Seguridad Nacional que había prevalecido y que se centraba en la destrucción del enemigo interno en detrimento del Estado de Derecho.”⁷ Para Centroamérica el nuevo enfoque significaba el paso del poder militar al poder civil en el marco de la democracia representativa y al gradual sometimiento de la fuerza militar al poder civil.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática⁸ plantea en su contenido una agenda de desarrollo consistente con lo que simultáneamente el PNUD empezaba a sistematizar por medio del concepto de Seguridad Humana, ya con una agenda de desarrollo humano. El Tratado aborda el tema de la seguridad haciendo una adecuada distinción entre seguridad

Esquipulas. Citado por Randall Arias en, *Seguridad y Gobernanza*. Programa de Formación de la Secretaría General del SICA en Seguridad Democrática e Integración Regional, 2013, p.4.

⁴ Randall Arias, *Seguridad y Gobernanza*. Programa de Formación en Seguridad Democrática e Integración Regional de la Secretaría General del SICA, 2013, p.4.

⁵ (Somavía/Insulza, 2002, p. 28)” (citado por Jácome: 2004, p. 14), citado por Randall Arias, en *Seguridad y Gobernanza*. Programa de Formación en Seguridad Democrática e Integración Regional de la Secretaría General del SICA, 2013, p.6.

⁶ Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, art.1.

⁷ Randall Arias, *Seguridad y Gobernanza*. Programa de Formación en Seguridad Democrática e Integración Regional de la Secretaría General del SICA, 2013, p.6.

⁸ *Ibíd.*, (...) el gran avance que supuso el TMSD para Centroamérica, se puede afirmar junto a Rosada (2010), que “1) el objeto de la seguridad ya no es el Estado, sino la persona humana concebida de manera integral; 2) el orden político se caracteriza por la aspiración democrática, eliminando su carácter autoritario; 3) la institucionalidad de la seguridad se resuelve en el marco del Estado democrático de derecho; y 4) la agenda de seguridad del Estado se amplía e incorpora otras temáticas además de la defensa.” (p. 18), p.9.

“interna” concentrada en las personas (afín al enfoque de Seguridad Humana) y sus bienes con respecto a la seguridad regional (afín al enfoque de Seguridad multidimensional). Regula además la organización e institucionalidad de la seguridad regional, creando así el primer diseño y gobierno en la materia, naturalmente imperfecto como toda construcción humana, pero ciertamente destacable en el sentido de gestionar regionalmente el tema de la seguridad.⁹ A pesar de las bondades del Tratado Marco de Seguridad en Centroamérica, el estudio de la CRIES en 2004 concluía que en los primeros seis años su aplicación práctica había respondido más a una concepción tradicional de la seguridad¹⁰ que al enfoque novedoso que pretendía desarrollar.¹¹ Esta percepción se vio reforzada por la presiones de Estados Unidos ante el incremento de la narcoactividad y la amenaza del terrorismo (torres gemelas en Nueva York) lo cual trajo como consecuencia un mayor protagonismo de las fuerzas armadas en la región. Esos resultados pusieron en evidencia –desde entonces- la necesidad de modificar el Tratado en virtud de sus limitaciones, para hacerlo operativo.

El tema de seguridad en la actualidad se enfoca desde el concepto de Seguridad Humana, el cual fue introducido al debate por el PNUD en su Informe sobre Desarrollo Humano del año 1994.¹² Según este enfoque, la Seguridad Humana tiene una naturaleza universal, centrada en las personas, la interdependencia, y enfocada a la prevención de conflictos y la cooperación. La seguridad humana, según el documento La Seguridad Humana Ahora (2003), busca proteger las libertades vitales, conectando diferentes tipos de libertades: frente a violaciones y al miedo, así como para actuar en nombre propio. Ofrece una estrategia dual en dos dimensiones: la protección y la realización del potencial, es decir la protección “desde arriba”, desde el Estado; para así lograr la realización del potencial “desde abajo”, de las personas a quienes el Estado debe proteger y cuyas capacidades debe proyectar.

El tema de seguridad forma parte del subsistema político de la integración centroamericana; en primer lugar, debido a que es un sector tan complejo, que requiere la actuación de los gobiernos nacionales juntamente con el SICA; en segundo lugar, porque el accionar político del SICA en el modelo de seguridad, se desenvuelve en el marco de la cooperación intergubernamental, dado que la materia es competencia exclusiva del Estado nacional; no obstante, en los órganos del modelo de seguridad del SICA es factible el ejercicio de competencias complementarias fundamentadas en los principios de subsidiariedad¹³ y proporcionalidad¹⁴; en tercer lugar, porque el accionar comunitario en esta materia puede

⁹ *Ibíd.*, p.8.

¹⁰ *Ibíd.*, p.10. Todo ello evidenciaba para entonces la necesidad de revisar el TMSD en virtud de una serie de limitaciones para hacerlo operativo que desde entonces se evidenciaban tanto al instrumento en sí mismo como a la dinámica de su implementación en el marco de la institucionalidad regional para entonces en plena construcción, las cuales radicaban principalmente en “...los temores de una creciente participación de los militares (la cual puede incrementarse debido a la presión de Estados Unidos para privilegiar la amenaza del terrorismo y del narcotráfico, así como de la debilidad de la estructura de integración regional y de una instrumentación que está en manos de los gobiernos y que le otorga a los militares un papel demasiado importante.” (Jácome: 2004, p. 52).

¹¹ *Ibíd.*

¹² *Ibíd.*, (Rojas A., Francisco: 2012, p. 10), p.11.

¹³ Desde la perspectiva del principio de subsidiariedad desde la cual funciona el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), éste no interfiere en la estructura de los Estados Miembros, privándole de su autonomía y del pleno ejercicio de sus competencias; sino por el contrario, su función consiste en ayudarle a la consecución de sus objetivos, coordinando las acciones de las instituciones nacionales –desde los órganos políticos superiores de su estructura- a fin de alcanzar más fácilmente los objetivos comunes a los Estados Miembros. En *Gobernanza Municipal en Centroamérica y República Dominicana*, p.15. Fundación DEMUCA. San José, Costa Rica. 2011.

¹⁴ Este principio tiene como perspectiva el tomar en cuenta el contexto en que se realizará una acción común del Sistema, de modo que responda al mayor y mejor bienestar de los pueblos de la región.

contribuir a fortalecer tanto el modelo como el reforzamiento de la cooperación interestatal de cara a la comunidad internacional; y en cuarto lugar, porque una política común se constituye en una respuesta eficaz para enfrentar conjuntamente los problemas más urgentes en materia de seguridad en la región.

En la Declaración de Panamá (2010), los Mandatarios centroamericanos reiteraron que el tema de la seguridad es una prioridad para todos los países de la región y reafirmaron su compromiso con la lucha contra el crimen, la violencia y la inseguridad, así como contra las amenazas transnacionales ocasionadas por el narcotráfico, las pandillas, el tráfico ilícito de armas, el tráfico de migrantes y la trata de personas, de manera conjunta e integral¹⁵. Asimismo, los Jefes de Estado y de Gobierno instruyeron al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores a celebrar una reunión intersectorial con los Consejos de Ministros encargados de la Seguridad Pública, a fin de acordar acciones estratégicas en relación con la seguridad regional, incluyendo los aspectos de prevención y persecución del delito¹⁶. De igual forma instruyeron a las autoridades respectivas de los países miembros del SICA y a la Secretaría General para que procediesen a organizar la Conferencia Internacional de Apoyo al Financiamiento de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica¹⁷, que se realizó en la ciudad de Guatemala en junio de 2011.¹⁸

La Conferencia de Seguridad culminó con promesas de la comunidad internacional de aportar un total de US\$2.000 millones¹⁹ para evitar que el istmo sea bastión del narcotráfico. Con ese objetivo se adoptó un plan estratégico de 22 proyectos para dotar de mayores niveles de seguridad a Centroamérica, que Naciones Unidas ha calificado como la zona más violenta del mundo (exceptuando las zonas de guerra), y que ha sido puesta en jaque por los carteles de drogas y las temidas maras o pandillas²⁰.

Finalmente, de acuerdo al planteamiento de los enfoques de seguridad humana en boga, la seguridad hoy por hoy, se centra en la persona y en las condiciones que requiere para su realización, por ello la perspectiva desde la cual se la enfoca ya no es de naturaleza regional sino universal. Este hecho debe motivar el interés de la academia a acoger el tema en las respectivas agendas de investigación de las diferentes disciplinas.*Al mismo tiempo, dado que el tema en sí es abordado desde una nueva perspectiva, también el marco jurídico que regula esa materia y sus respectivos contenidos exigen una adecuación a las circunstancias que en la actualidad vive la región.

¹⁵ Declaración de Panamá, numeral 2. XXXV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana. Panamá, República de Panamá, 29 de junio, 2010.

¹⁶ *Ibid.*, numeral 3.

¹⁷ *Ibid.*, numeral 4.

¹⁸ Otilio Miranda, *Derecho Comunitario de Centroamérica* (inédito). San Salvador, El Salvador, 2013, p.243.

¹⁹ *Entre los cooperantes internacionales Australia aportará una donación de US\$ 25 millones para combatir la hambruna en el istmo, Canadá US\$5.3 millones, ambas donaciones se suman a US\$40 millones adicionales otorgados por Estados Unidos, que se agregan a otros US\$240 millones cedidos previamente por Washington. El Banco Mundial ofreció créditos por US1.000 millones y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otros US\$300 millones para el plan de seguridad de Centroamérica, La Conferencia de Seguridad logró un compromiso de US\$ 2.000 millones para la implementación de su Estrategia y creará tres fondos para la financiación de 22 proyectos que se orientarán a combatir la criminalidad y dotar de mayores niveles de seguridad a Centroamérica.* Compromisos por US\$2.000 M logra conferencia de seguridad regional. <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/centr...>

²⁰ Centroamérica: Compromisos por US\$2.000 M logra conferencia de seguridad regional. <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/centr...>

San Salvador, marzo, 2013.

REFERENCIAS

Arias, Randall, Seguridad y Gobernanza. Programa de Formación en Seguridad Democrática e Integración de la Secretaría General del SICA. Antiguo Cuscatlán, La Libertad. El Salvador, 2013.

Miranda, Otilio, Derecho Comunitario de Centroamérica (inédito). San Salvador, 2013.

XXV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del sistema de la Integración Centroamericana. *Declaración de Panamá*.

Rodríguez, Robert et al, Los procesos de cooperación al desarrollo en Centroamérica como factor para la construcción de gobernanza multinivel en Centroamérica: El apoyo de la Cooperación Española a la estrategia de seguridad democrática del SICA y su relación con el apoyo a la implementación de políticas nacionales en El Salvador. San Salvador, 2013.

Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Americanos (ODECA), 1991.

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, 1995. Ciudad de Panamá, 29 de julio de 2010.

* El Departamento de Ciencias Jurídicas en conjunto con el Departamento de Sociología y Ciencia Política realizó en 2012 un proyecto de investigación sobre los procesos de cooperación al desarrollo en Centroamérica como factor para la construcción de gobernanza multinivel en Centroamérica.