



HACIA UNA CENTROAMÉRICA SEGURA

CIUDAD DE GUATEMALA, 22 DE JUNIO DE 2011.

HACIA UNA CENTROAMERICA SEGURA

(Documento Conceptual de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica)

INDICE

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	3
2. ANTECEDENTES	4
3. MODELO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA.....	5
4. CENTROAMÉRICA: CONTEXTO GEOGRÁFICO Y POBLACIONAL.....	6
5. CRIMEN Y VIOLENCIA EN CENTROAMÉRICA: AMENAZAS A LA SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD.	7
6. VULNERABILIDADES DE LA REGIÓN	9
7. DEBILIDADES INSTITUCIONALES	10
8. EL IMPACTO ECONÓMICO	10
9. EL ROL DEL SICA EN LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA	12
10. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE CENTROAMÉRICA	14
11. PRIORIDADES Y PLAN DE ACCIÓN DE LA ESTRATEGIA	16
12. PASOS A SEGUIR PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA.	17

1. INTRODUCCIÓN

La Estrategia de Seguridad de Centroamérica, aprobada en la XXXI Reunión Ordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA, celebrada en Guatemala el 12 de diciembre de 2007, constituye un instrumento fundamental para la coordinación y armonización de acciones entre los países de la región, con el propósito de dar respuesta a las principales amenazas a la seguridad.

Tales amenazas y desafíos, por su carácter dinámico y cambiante, requieren para ser enfrentadas eficazmente, procesos de revisión y actualización constantes. Por ello, en la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno para el relanzamiento de la integración centroamericana, celebrada en San Salvador, el 20 de julio de 2010, se acordó actualizar la Estrategia, para que responda a los nuevos retos de la seguridad regional.

En la Reunión Intersectorial del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, Ministros de Seguridad Pública/Gobernación, Ministros de Defensa, Fiscales Generales y Jefes/as, Directores/as de Policía de los países del SICA, que se llevó a cabo, el día 3 de septiembre de 2010, en Antigua Guatemala, se aprobó una propuesta metodológica para la actualización de la Estrategia y se conformó un Grupo Ad Hoc, integrado por representantes de todos los países del área.

En este contexto, la Secretaría General del SICA, en cumplimiento a los mandatos de los Jefes de Estado y de Gobierno, ha gestionado el acompañamiento internacional para ejecutar la Estrategia, así como para facilitar la organización de la Primera Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, tal como fuera acordado en la Cumbre, celebrada en Ciudad de Panamá, el 29 y 30 de junio de 2010.

Esta Conferencia tiene como propósito consolidar un compromiso político sustantivo del más alto nivel entre Centroamérica y la comunidad internacional en materia de seguridad democrática, bajo el principio de la responsabilidad compartida, al mismo tiempo que establece una base sólida y sostenible de cooperación para atender las necesidades de una Centroamérica más segura, en paz, democracia, libertad y desarrollo.

Por su parte, el Grupo Ad Hoc para la revisión, actualización y priorización de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, realizó durante el último año un conjunto de reuniones que culminó con la aprobación de esta nueva versión de la Estrategia, por parte de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, y su validación por la Reunión Intersectorial, el 2 y 10 de mayo de este año, en Ciudad de Guatemala y San Salvador, respectivamente.

En este proceso, el SICA ha contado con el apoyo y acompañamiento de organismos internacionales, como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la GIZ, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Organización de Estados Americanos (OEA). Asimismo, se estableció el “Grupo de Países Amigos”, conformado para la organización, celebración y seguimiento de la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, integrado hasta ahora por Alemania, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Corea del Sur, España, Estados Unidos, Finlandia, Israel, Italia, México, Países Bajos y la Unión Europea.

De esa forma, se esperaría la creación de sinergias y el establecimiento de un mecanismo regional de seguimiento y evaluación de las intervenciones en materia de seguridad en la región.

2. ANTECEDENTES

A finales de los años ochenta, con el propósito de resolver los conflictos político-militares en que se encontraban algunos países de la región, los Presidentes centroamericanos suscribieron el "Procedimiento para establecer una paz firme y duradera en Centroamérica", denominado Esquipulas II, que impulsó la pacificación, la democratización y el proceso de integración regional, culminando en la creación del Sistema de la Integración Centroamericana.

Como resultado de lo anterior, la región adoptó un proceso de reconciliación, desarme y reducción de efectivos militares, que fortaleció el clima de confianza y seguridad en el Istmo. Seguidamente, Centroamérica comenzó a ocuparse de la reconstrucción del tejido social de los países afectados, a fin de superar las consecuencias de la tristemente conocida “década perdida”.

No obstante Centroamérica transita hoy día por uno de sus períodos más largos de paz, libertad, democracia y desarrollo, aquellos años de conflictos bélicos dejaron una pesada herencia signada por migraciones masivas, desintegración familiar, pérdida de valores, proliferación de las armas, irrespeto a la vida y la ausencia de una cultura de la legalidad. A lo anterior se agrega la exclusión social, la pobreza y la pobreza extrema, la falta de oportunidades y la desigualdad, todo lo cual ha deteriorado la convivencia armónica y la paz social en nuestros países.

Adicionalmente, la ubicación geográfica privilegiada de Centroamérica constituye un elemento que, por un lado, brinda enormes oportunidades para el desarrollo y el comercio, pero por el otro, se convierte en su principal vulnerabilidad: el Istmo es punto de contacto entre el Norte y Sur del Continente, entre Este y Oeste, entre los océanos Pacífico y Atlántico, pero también es la ruta que conecta a los mayores productores y consumidores de drogas del mundo, a la vez que se utiliza por parte de la delincuencia organizada transnacional para otros mercados ilícitos como el de armas y personas.

3. MODELO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

Desde la consolidación de la integración centroamericana, mediante la firma del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) de 1991, el cual constituye una verdadera refundación de uno de los procesos integracionistas más antiguos del mundo Centroamérica cuenta con su propio modelo de seguridad regional, 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 (Art. 3, literal C, Protocolo).

Este modelo ha sido profundizado y desarrollado en el Tratado Marco de Seguridad Democrática, suscrito en diciembre de 1995, el cual es un instrumento de vanguardia y un hito, que establece por vez primera a nivel internacional, un esquema basado en los siguientes principios:

- La seguridad democrática es integral e indivisible. La solución de los problemas de seguridad humana en la región responderá, por tanto, a una visión comprensiva e interrelacionada de todos los aspectos del desarrollo sostenible de Centroamérica, en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales, culturales y ecológicas.
- La seguridad democrática es inseparable de la dimensión humana. 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 en todos sus órdenes
- La ayuda solidaria y humanitaria frente a las emergencias, amenazas y desastres naturales.
- La consideración de la pobreza y de la extrema pobreza, como amenazas a la seguridad de los habitantes y la estabilidad democrática de las sociedades centroamericanas.
- El Estado de Derecho.
- El fortalecimiento y perfeccionamiento constante de las instituciones democráticas.
- El principio de la subordinación de las fuerzas armadas, de policía y de seguridad pública, a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas.
- El mantenimiento de un diálogo flexible, activo y la colaboración mutua sobre los aspectos de la seguridad.

Con el propósito de contribuir a la consolidación de Centroamérica como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo, el Tratado establece los siguientes objetivos:

- A. Garantizar a todos los habitantes las condiciones de seguridad que les permitan participar y beneficiarse de las estrategias nacionales y regionales de desarrollo sostenible, mediante el impulso de una economía de mercado que posibilite el crecimiento económico con equidad;

- B. Establecer o fortalecer los mecanismos de coordinación operativa de las instituciones competentes, para hacer más efectiva la lucha, a nivel nacional y regional, contra la delincuencia y todas las amenazas a la seguridad democrática que requieran el uso de fuerzas militares, de seguridad o de policía civil, tales como el terrorismo, el tráfico ilícito de armas, la narcoactividad y el crimen organizado;
- C. Fortalecer la cooperación, coordinación, armonización y convergencia de las políticas de seguridad de las personas, así como la cooperación fronteriza y la profundización de los vínculos sociales y culturales entre sus poblaciones; y,
- D. Promover la cooperación entre los Estados para garantizar la seguridad jurídica de los bienes de las personas.

A la luz de las nuevas circunstancias nacionales, regionales e internacionales, los Jefes de Estado y de Gobierno del SICA han mandatado iniciar un proceso de reflexión y revisión del Tratado Marco, con el objeto de actualizarlo y adecuarlo a las nuevas amenazas y desafíos.

4. CENTROAMÉRICA: CONTEXTO GEOGRÁFICO Y POBLACIONAL.

Centroamérica está integrada por siete países: Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

La región abarca una superficie de 523.000 km² y sus costas se extienden por más de 5,600 km. (más de 2,800 km. en la costa del Pacífico y más de 2.700 Km. en la costa del Mar Caribe). Cuenta con unos 60 volcanes en el interior (casi todos inactivos) y 31 sobre la Costa del Pacífico (la mayoría activos); algunos se elevan a más de 4.000 m. sobre el nivel del mar. Su corteza terrestre es especialmente inestable, ya que se encuentra en el borde occidental de la placa tectónica del Caribe.

Centroamérica tiene una población de 42.8 millones de habitantes, el 59% de la cual reside en centros urbanos. Hay una proyección de crecimiento bastante significativa, debido a tasas de crecimiento demográficos (2.74) mayores que la media mundial (1.2)¹.

El ingreso nacional bruto *per cápita* de la región es menor que la media mundial de US\$10.357, sólo superada en la región, por Costa Rica y Panamá. En términos de asistencia externa, se aprecia que el monto destinado a Centroamérica corresponde a aproximadamente 1.24% de la asistencia externa total mundial

¹Anuario del Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2010.

5. CRIMEN Y VIOLENCIA EN CENTROAMÉRICA: AMENAZAS A LA SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD.

Solamente en el año 2010 se registraron en Centroamérica más de 18.167 homicidios, según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo que significa una tasa de 42.85 homicidios por 100.000 habitantes², un valor similar o incluso superior a la mayoría de conflictos armados contemporáneos, si bien en la región no se registran enfrentamientos bélicos.

Las tasas de homicidio evidencian una tendencia al alza, aunque con diferencias entre los países.³

La Organización Mundial de la Salud establece que un país que tiene una tasa por encima del umbral de 10 homicidios por cada 100,000 habitantes, está padeciendo una epidemia de violencia. Los países centroamericanos superan esta tasa.

Homicidios en Centroamérica, 2010.

País	Homicidios	Población	Tasa por 100.000 hab
Belice	132	300,000	44
Costa Rica	486	4,600,000	10.57
El Salvador	3,846	6,200,000	62.03
Guatemala	5,960	14,400,000	41.39
Honduras	6,239	8,000,000	77.99
Nicaragua	766	5,800,000	13.21
Panamá	738	3,500,000	21.09
TOTAL	18,167	42,800,000	42.85

Fuente: Realizado por el equipo regional de seguridad ciudadana del PNUD con base en: Belice, Departamento de Policía; Costa Rica, Policía de Costa Rica; El Salvador, Policía Nacional Civil; Guatemala, Policía Nacional Civil; Honduras, Plan Nacional de Seguridad Ciudadana; Nicaragua, Policía Nacional; y Panamá, Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá. Las cifras de población han sido extraídas del Anuario de UNFPA 2010.

La delincuencia organizada es un problema central que preocupa a Centroamérica y presenta un diversificación cada vez más marcada de sus actividades ilícitas, que van

²La cantidad de homicidios es un indicador habitualmente empleado por los expertos de la seguridad ciudadana puesto que ofrece información más o menos confiable sobre el nivel de violencia en un determinado contexto. Sin embargo es sólo uno de los muchos indicadores que deben ser empleados para evaluar los niveles de seguridad y convivencia. Para un buen análisis sobre las condiciones de seguridad se requiere de una mirada más amplia que englobe otros tipos de delitos y expresiones de violencia (como los robos, los hurtos o los secuestros). Muchos de estos otros tipos de delitos pecan de deficiencias metodológicas en el registro eficiente de su ocurrencia. Otros, como la violencia doméstica o la corrupción, están invisibilizados y es más complejo que se den a conocer. Una tercera categoría de indicadores, más intangibles, como el miedo y el temor, son difícilmente medibles, pero sin embargo tienen un importante impacto sobre el desarrollo humano, económico y social.

³ Banco Mundial, Crimen y Violencia en Centroamérica: Un Desafío para el Desarrollo, 2011

desde el tráfico de drogas, la delincuencia económica, el tráfico de seres humanos, la trata de personas, el tráfico de armas, la explotación sexual de menores, los delitos violentos, el lavado de activos y la falsificación de documentos, entre otros.

Las organizaciones criminales más complejas, sofisticadas y nocivas para la seguridad ciudadana en Centroamérica son de carácter transnacional, especialmente las dedicadas al tráfico de narcóticos. Aunque se trata de un fenómeno básicamente supranacional, el tráfico de drogas conlleva cinco graves amenazas para la seguridad en Centroamérica:

- Los homicidios y otros actos de violencia por el trasiego y la lucha por el control de territorios.
- El consumo local de droga, que facilita o induce la comisión de delitos comunes.
- El estímulo y la potenciación de otras formas de criminalidad organizada.
- La corrupción pública y privada, así como el lavado de activos.
- La dedicación de cuantiosos recursos a esta “guerra”, que bien podrían dedicarse a la inversión social.
- La amenaza contra la estabilidad democrática e institucional.

Además, con sus cuantiosos ingresos y su extrema propensión a la violencia, el narcotráfico estimula, recluta, tecnifica y potencia otras formas de criminalidad organizada y callejera, incluido el sicariato.

Otro de los aspectos más preocupantes en materia de seguridad en la región es la violencia juvenil relacionada con las Pandillas y las Maras. Este fenómeno se ha vuelto en los últimos años más complejo y diverso.

Según distintas fuentes, el número total de integrantes de pandillas en Centroamérica rondaría los 70.000. Las pandillas son mucho más numerosas en Honduras, Guatemala y El Salvador, que en el resto de los países centroamericanos, sin embargo no se encuentran exentos de este riesgo. El origen y crecimiento del fenómeno de las pandillas y de la actividad delictiva en Centroamérica se ha vinculado en diversas ocasiones a las personas deportadas desde Estados Unidos.

Para enfrentar la criminalidad y, en especial, el problema de las Pandillas y Maras, varios países de la región adoptaron políticas de “mano dura” en el pasado. Estas medidas de fuerza aparentemente tuvieron un efecto inverso e incidieron en convertir a estos grupos en organizaciones más transnacionales, más clandestinos y más violentos.

Otro de los problemas que afecta a la región son los denominados delitos silenciados⁴. Por ejemplo, la violencia contra las mujeres, incluido el femicidio, que es el más grave de ellos. A pesar del elevado subregistro existente, el número de denuncias por violencia

⁴ PNUD: Informe de Desarrollo Humano de América Central 2009-2010 (IDHAC). Abriendo Espacios a la Seguridad Ciudadana, 2009

contra las mujeres se compara al de denuncias por hurtos y robos. En todos los países, la mayoría de los incidentes tiene lugar en el ámbito familiar.

El fenómeno de la corrupción es otro de los delitos invisibilizados, pero de creciente preocupación. Aunque no existen cifras rigurosas ni comparables, parece evidente el fuerte impacto que la corrupción genera en el desarrollo e institucionalidad de la región. La corrupción es un instrumento del crimen organizado que debilita las instituciones públicas y privadas, a la vez que favorece el blanqueo de dinero.

La corrupción está causando por lo menos tres clases de daños en la región: disminuye el ritmo de crecimiento económico, afecta la distribución de bienes y servicios y erosiona la confianza en las instituciones y en la democracia.

Otros de los problemas que afectan a la región es la deficiencia en la investigación criminal, la debilidad en el juzgamiento de los delitos y las precarias condiciones del sistema penitenciario. Todo lo cual redundando en general en una baja probabilidad de que un hecho delictivo sea conocido, investigado, juzgado y sentenciado.

Como resultado de estas expresiones de la violencia y el crimen, aunque existen diferencias entre los países, en general, la inseguridad es uno de los principales motivos de preocupación ciudadana y ocupa un lugar principal en la agenda política y mediática. Así, en el año 2008, el 71 por ciento de la población centroamericana encuestada respondió que la violencia es una amenaza “seria” para el bienestar de la sociedad⁵.

Para reducir el delito y la criminalidad se requiere, entonces, del fortalecimiento de la capacidad social, institucional y técnica para producir respuestas adecuadas a los cambiantes desafíos de la inseguridad ciudadana. Más cohesión social y un sistema de seguridad ciudadana y de justicia penal eficiente, garantiza una seguridad más equitativa y perdurable, ya que la seguridad está estrechamente vinculada con la libertad, que es la esencia del desarrollo humano. En consecuencia, la inseguridad en Centroamérica impide una vida mejor y más plena de la gente.

6. VULNERABILIDADES DE LA REGIÓN

Centroamérica es particularmente vulnerable a las crisis económicas y alimentarias, al aumento de los precios del petróleo, los desastres naturales y los provocados por el ser humano, así como al cambio climático.

El costo de la vida y el desempleo afectan a las familias centroamericanas e inciden en la desnutrición infantil, el acceso a los servicios de salud y educación, por lo que el círculo intergeneracional de la pobreza es difícil de romper.

⁵ Banco Mundial, Crimen y Violencia en Centroamérica: Un Desafío para el Desarrollo, 2011

Asimismo, los desastres naturales y los provocados por el ser humano, así como el cambio climático colocan a la región centroamericana en una situación particularmente frágil, debido en gran parte a su ubicación geográfica. Estos fenómenos frecuentemente obstaculizan la integración de los países y retrasan el desarrollo de políticas, programas y proyectos en materia de seguridad, ya que en la mayoría de los casos, ha habido necesidad de reorientar los recursos destinados a la prevención, el combate al delito, la persecución penal y atención a víctimas, entre otras.

7. DEBILIDADES INSTITUCIONALES

El Estado tiene la responsabilidad principal e indelegable de garantizar la seguridad a toda la ciudadanía, pero también se requiere de un amplio movimiento ciudadano contra la violencia y la delincuencia, a nivel regional, tal como fue expresado por los Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, en la Cumbre Extraordinaria, celebrada en San Salvador, en julio de 2010.

Un sistema de seguridad y justicia penal capaz, robusto y eficiente es un eslabón fundamental en la consolidación de la gobernabilidad y el Estado de Derecho en los países centroamericanos. Sin embargo, en la actualidad el crimen y la violencia amenazan con debilitar los cimientos institucionales de la región.

Por ello, se requiere que la formulación de políticas y la gestión de los programas de seguridad, se ciñan a un conjunto de criterios encaminados a consolidar y modernizar las instituciones de seguridad y justicia en la región para construir un sistema integral y funcional.

Una de las prioridades que deben atenderse con urgencia, es el fortalecimiento de la capacidad institucional para gestionar y gobernar la seguridad, incluida la mejoría en el equipamiento y formación especializada. Regionalmente, se requiere una mayor coordinación operacional y cooperación entre los países, incluido el intercambio de información en tiempo real, que en la actualidad está obstaculizado por diferentes patrones de registros de información, no siempre compatibles entre sí, además de la necesidad de incrementar las medidas de confianza entre los principales actores.

La coordinación y el intercambio de experiencias dentro de Centroamérica y con otros países de la comunidad internacional, reforzará las intervenciones nacionales y regionales y consolidará los esfuerzos para la integración centroamericana, facilitando la implementación de iniciativas a nivel local, nacional y regional.

8. EL IMPACTO ECONÓMICO

El impacto económico del crimen y la delincuencia en Centroamérica, recae tanto en costes directos como asistencia médica, el gasto en seguridad pública y privada, las

compensaciones jurídicas, los gastos de administración del sistema de justicia, así como los costes indirectos, tales como la pérdida de productividad de las personas lesionadas, y más si se tiene en consideración que las víctimas de la violencia son principalmente jóvenes entre 15 y 29 años de edad.

Los costes directos de la inseguridad incluyen la pérdida de vidas, las discapacidades, así como transferencias ilícitas resultado de crímenes contra la propiedad, que pueden ser medidos en su impacto en el PIB o en el PNB. El coste de la inseguridad recae principalmente sobre el sector público y los presupuestos del Estado. Esto es especialmente dramático en los países de baja o renta media. Se estima que los costos económicos de la violencia en Centroamérica en 2006 alcanzaron un monto aproximado de unos US\$6,506 millones, equivalente a 7.7% del PIB de la región⁶.

Otra medición muestra que el valor de las pérdidas en vidas humanas y las discapacidades provocadas por la violencia en la región alcanza el 1.2 por ciento del PIB de la región.⁷ Las estimaciones indican que El Salvador podría estimular su crecimiento económico per cápita en 8.7 por ciento y que Guatemala y Honduras podrían incrementar su crecimiento en 5.3 por ciento y 5.2, respectivamente, si lograran bajar sus tasas de homicidio a los niveles de Costa Rica. Nicaragua y Panamá también se beneficiarían significativamente, con potenciales incrementos de sus tasas de crecimiento en 1.3 por ciento y 1.2 por ciento, respectivamente.⁸

Estos elevados niveles de inseguridad repercuten además en la pérdida de confianza de potenciales inversores, lo que disminuye las posibilidades de desarrollo de la región. A escala micro, la inseguridad afecta de diferente manera a las capas sociales, tanto a nivel laboral, de capital humano, de ventajas productivas, como de capital social.

Estudios elaborados por el PNUD en países de Centroamérica señalan el peso de la inseguridad a nivel económico. Según esto, el coste estimado de la violencia armada para El Salvador, por ejemplo, durante el año 2003 fue de 1.717 millones de USD, lo que equivale al total de la recaudación tributaria, al doble de los presupuestos para ese año en educación y salud juntos, y al 11.5% del PIB.

- Los países centroamericanos invierten anualmente cerca del 3% de su PIB en los presupuestos públicos de seguridad y justicia
- En relación con los presupuestos nacionales, El Salvador invierte cerca de 20 de cada 100 dólares en seguridad y justicia. El resto de países se ubican entre el 10 y el 15% de su presupuesto nacional para gastos de seguridad y justicia
- El Banco Mundial estima que las empresas centroamericanas dedican anualmente el 3.7% del total de sus ventas a gastos de seguridad o a reponer objetos robados.

⁶ IDHAC, 2009 – 2010.

⁷ Banco Mundial, Crimen y Violencia en Centroamérica: Un Desafío para el Desarrollo, 2011

⁸ Idem.

Ante estos datos, a nadie se le escapa el hecho que cualquier política de desarrollo económico o social propuesta por los Gobiernos, puede verse frustrada por el tremendo impacto que generan los problemas de seguridad en Centroamérica. Por ello, este es un tema impostergable, que debe atenderse con la mayor urgencia.

Cabe destacar que los países de la región reciben importantes aportes de la cooperación internacional. Tal y como lo revela un mapeo que, por encargo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), realizó el Washington Office of Latin America (WOLA) en 2011 acerca de los aportes a los programas de seguridad ciudadana en Centroamérica, la cooperación internacional desembolsa anualmente sumas muy significativas que oscilan entre el 2.5 y 4 % de los costes totales afrontados por los gobiernos de la región en materia de seguridad ciudadana. Gran parte de esa contribución está destinada a prevención de la violencia de poblaciones en riesgo y justicia y muy poco a componentes de fuerzas y cuerpos policiales o penitenciarios. Dos tercios de esas contribuciones de la comunidad internacional se canalizan a través de los estados nacionales, aportándose el resto a los gobiernos locales, las ONG's y Universidades. Sólo el 1% de la cooperación internacional se canaliza a través de instancias institucionales de nivel regional.

Cruzando esta información con los datos que se desprenden del estudio del PNUD en materia de gastos públicos en materia de seguridad y justicia⁹, donde se aprecia que para el año 2010, los gobiernos centroamericanos invirtieron alrededor de 4,000 millones de dólares, se puede concluir que la cooperación internacional contribuye con uno por cada cuarenta dólares que aportan los estados de la región.

9. EL ROL DEL SICA EN LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica, creado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Posteriormente, adhirió Belice como miembro pleno. Asimismo, participan la República Dominicana como Estado Asociado; la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República de Chile y la República Federativa del Brasil como Observadores Regionales; la República de China (Taiwán), el Reino de España, la República Federal de Alemania, la República Italiana y Japón, como Observadores Extrarregionales.

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo. En ese sentido, se reafirman los siguientes propósitos:

⁹ PNUD. Análisis de los gastos públicos en materia de seguridad y justicia en Centroamérica 2006-2010, Panamá, 2011

- a. Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respeto a los Derechos Humanos.
- b. Concretar un nuevo modelo de seguridad regional 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.
- c. Impulsar un régimen amplio de libertad que asegure el desarrollo pleno y armonioso del individuo y de la sociedad en su conjunto.
- d. Lograr un Sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos Centroamericanos.
- e. Alcanzar una unión económica y fortalecer el Sistema financiero Centroamericano.
- f. Fortalecer la región como bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía internacional.
- g. Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional.
- h. Promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros y de la región en su conjunto.
- i. Establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente por medio del respeto y armonía con la naturaleza, asegurando el equilibrado desarrollo y explotación racional de los recursos naturales del área, con miras al establecimiento de un Nuevo Orden Ecológico en la región.
- j. Conformar el Sistema de la Integración Centroamericana sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico, y fundamentado asimismo en el respeto mutuo entre los Estados miembros.

La sede de la Secretaría General del SICA está en la República de El Salvador. El Sistema de la Integración Centroamericana fue constituido el 13 de diciembre de 1991, mediante la suscripción del Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) o Protocolo de Tegucigalpa, el cual reformó la Carta de la ODECA, suscrita en Panamá el 12 de diciembre de 1962; y entró en funcionamiento formalmente el 1 de febrero de 1993.

La creación del SICA fue respaldada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su Resolución A/48 L del 10 de diciembre de 1993, y el Protocolo de Tegucigalpa se encuentra debidamente depositado en dicha organización. El SICA tiene el estatus de observador de la Asamblea General de la ONU y está reconocido como un organismo internacional, con personalidad jurídica propia.

La emergencia de actores criminales transnacionales, así como al aumento de los niveles de violencia que padecen los países de la región, fenómenos que adoptan formas epidémicas, impone la necesidad de una respuesta regional, consensuada y articulada. Los países de la región son conscientes de tal situación y desde hace años vienen avanzando

por este camino lo que les permite consolidar una institucionalidad regional, joven aun, pero que ha dado pasos significativos para dar respuesta incluso a los acuciantes problemas de inseguridad.

La institucionalidad centroamericana en materia de seguridad está compuesta por:

- a) La Reunión de Presidentes;
- b) El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores;
- c) La Reunión Intersectorial de Ministros de Relaciones Exteriores, Defensa, Seguridad Pública, Ministerios Públicos y Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica
- d) La Comisión de Seguridad y sus Subcomisiones: Jurídica, Seguridad Pública y Defensa, que a su vez integran a la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica en la Subcomisión de Seguridad Pública y al Consejo de Ministerios Públicos en la Subcomisión Jurídica.
- e) Por otro lado existe la Conferencia de Fuerzas Armadas de Centroamérica que está integrada por aquellos países que tienen fuerzas armadas.

Específicamente, la Comisión de Seguridad es una instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, de elaboración de propuestas, así como de recomendaciones de alerta temprana, y cuando proceda, de pronta acción, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

La Comisión de Seguridad está compuesta por las delegaciones de los estados centroamericanos integradas por los Viceministros de Relaciones Exteriores y Viceministros o autoridades competentes en los ramos de Defensa y Seguridad Pública. Los Viceministros de Relaciones Exteriores presidirán las delegaciones de cada estado.

Asimismo, en la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, celebrada en Guatemala el 11 de diciembre de 2007, se acordó la creación de la Unidad de Seguridad Democrática (USD) en el seno de la Secretaría General del SICA. En ese acto, se instó al Secretario General del SICA para que procediera a estructurar dicha Unidad, así como para que adoptara las provisiones necesarias para la obtención de las contribuciones voluntarias o el financiamiento externo que posibiliten y aseguren su funcionamiento.

10. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE CENTROAMÉRICA

El creciente carácter transnacional de las actividades del crimen organizado, hace indispensable y necesario estrechar y fortalecer la cooperación en el ámbito de la Seguridad en la Región. El 3 de octubre de 2006, en Bosques de Zambrano, Francisco Morazán, Honduras, se celebró la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA sobre Seguridad.

Como se menciona en la introducción del presente documento y en seguimiento a la Cumbre de Bosques de Zambrano, la XXXI Reunión Ordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA, celebrada en Guatemala, el 12 de diciembre de 2007, adoptó la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, iniciando con ello una nueva etapa en la vida política e institucional de la región, en permanente revisión y actualización.

Con la Estrategia, revisada y actualizada, se busca coadyuvar al resguardo de la seguridad humana en la región y contribuir al logro de los objetivos del Tratado Marco y Modelo de Seguridad Democrática, a través de un abordaje integral e integrador de la violencia y criminalidad, creando sinergias entre las distintas estrategias nacionales, en respuesta a los altos niveles de inseguridad, demostrando el compromiso de los países centroamericanos con la libertad, la seguridad y la justicia, a través de un conjunto de acciones y mecanismos que atiendan los retos y desafíos que las circunstancias demandan.

La Estrategia de Seguridad tiene como objetivo general establecer los componentes y actividades necesarias para fortalecer en la región centroamericana la seguridad de las personas y sus bienes que permita a nuestros pueblos alcanzar los objetivos de desarrollo humano. Asimismo, sus objetivos específicos consisten en:

1. Integrar los diferentes esfuerzos que realiza la región en materia de seguridad, a fin de armonizarlos y concretar mejores resultados.
2. Facilitar la coordinación, intercambio de información y experiencias, entre las diversas instancias y agencias operativas de la región para combatir más eficazmente las actividades delictivas regionales.
3. Identificar y gestionar las necesidades financieras, de recursos y de formación que demandan las instituciones encargadas de velar por la seguridad.
4. Diseñar y acordar planes comunes de intervención en las más relevantes problemáticas de seguridad ciudadana en la región.

Esta Estrategia es el instrumento básico que, desde una perspectiva integral, aspira a orientar las acciones coordinadas que en materia de seguridad adopten los países de la región enmarcadas en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

Este carácter integral e integrador de la Estrategia, se ve reflejada en sus componentes:

- Prevención de la violencia.
- Combate al delito.
- Rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria.
- Fortalecimiento institucional.

Los países de la región han identificado las acciones correspondientes a estos cuatro componentes que sus respectivas instituciones necesitan implementar para atender los problemas de seguridad sus respectivos países. Este ejercicio, a cargo del Grupo Ad Hoc, permitió elaborar el Plan de Acción de la Estrategia.

Esta Estrategia es armónica y coherente con el espíritu de la “*Declaración de San Salvador*” sobre seguridad multidimensional en la Región, aprobada en la 41ª Asamblea Ordinaria de la OEA, celebrada en San Salvador, el 7 de Junio de 2011.

11. PRIORIDADES Y PLAN DE ACCIÓN DE LA ESTRATEGIA

De este Plan de Acción, aprobado el 2 de mayo de 2011 en Ciudad de Guatemala, por la Comisión de Seguridad de Centroamérica de los países del SICA, se derivan 14 prioridades de la región y 22 perfiles de proyectos, que definen la naturaleza y el alcance de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, los que serán presentados a la comunidad cooperantes, en la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia.

Estas prioridades y perfiles de proyectos han sido elaborados de acuerdo a los criterios de elegibilidad y jerarquización, acordados por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, en febrero de 2000, revisados y complementados por la Comisión de Seguridad de Centroamérica, el 2 de mayo de 2011. Entre estos criterios se encuentran: la gestión regional de la seguridad, corresponsabilidad, complementariedad, adicionalidad de recursos e inversión efectiva de los mismos, así como la gestión por resultados.

Componente	Prioridades
Prevención de la violencia	<ul style="list-style-type: none"> • Prevención de la violencia contra las mujeres. • Prevención social de la violencia y la delincuencia que afecta a la juventud. • Prevención del consumo indebido de drogas, tratamiento, rehabilitación y reinserción. • Educación y capacitación para el trabajo juvenil. • Prevención social de la violencia desde los gobiernos locales. • Prevención de la violencia armada.
Combate al delito	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de las capacidades para la interceptación e interdicción contra el narcotráfico, el tráfico de armas, el tráfico ilícito y la trata de personas, así como el lavado de activos y distribución de los bienes producto del delito. • Tecnología y capacitación en seguridad fronteriza. • Innovación tecnológica, equipamiento, comunicaciones y sistemas de información para mejorar las capacidades de

prevención y persecución al delito.

- | | |
|--|---|
| Rehabilitación,
reinserción
y
seguridad
penitenciaria | <ul style="list-style-type: none">• Profesionalización de los encargados de la seguridad penitenciaria.• Construcción y modernización de la infraestructura penitenciaria.• Capacitación en herramientas para la educación, rehabilitación y reinserción. |
| Fortalecimiento
institucional | <ul style="list-style-type: none">• Seguridad, ayuda y asistencia humanitaria en casos de desastres.• Modernización y profesionalización de las instituciones de seguridad. |

12. PASOS A SEGUIR PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA.

Culminada esta etapa con la Conferencia Internacional de Apoyo, la aprobación y validación de la Estrategia de Seguridad, su Plan de Acción y los Perfiles de Proyectos, se impone la necesidad de pasar a una etapa de carácter instrumental, que consiste en convertir las prioridades regionales en proyectos con sus respectivos insumos, procesos, acciones, productos y resultados.

La elaboración de los proyectos de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica requiere una serie de gestiones políticas y tareas técnicas adicionales concatenadas, tales como:

- Inventario de programas y acciones existentes.
- Definición de líneas-base.
- Establecimiento de marcos de resultados posibles para cada Línea Estratégica de Acciones Prioritarias.
- Consenso sobre Metas de Resultados.
- Análisis de brecha.
- Elaboración de indicadores de gestión, avance y resultados.
- Elaboración de Estrategias Específicas para cada Prioridad.
- Estudios complementarios para analizar impactos de los Componentes de la Estrategia y de sus Prioridades.
- Formulación de proyectos regionales.
- Establecimiento de un cronograma de adquisiciones y un cronograma de metas en base al plan de acción de cada proyecto.
- Mecanismos de Seguimiento de la Estrategia y sus Componentes.
- Sistema de Monitoreo y Evaluación de Proyectos.

Se considera que esta fase de formulación de los proyectos post-Conferencia, podría finalizar en diciembre del 2011.

13. CONCLUSIONES

La Estrategia de Seguridad, el Plan de Acción y los Perfiles de proyectos o Portafolio, constituyen un todo integrado y coherente que, por su propia naturaleza, deberá revisarse y actualizarse periódicamente. Su ejecución será supervisada a través de un **Mecanismo de Coordinación, Evaluación y Seguimiento**, en el que participará la Comisión de Seguridad de Centroamérica (nivel político), el Grupo de Países amigos (instancia de apoyo) y la Secretaría General del SICA (nivel operativo).

Por supuesto, también se ha presentado la propuesta de contar con una **Estructura Financiera Multi-Fondo**, que de una forma transparente, acoja y canalice las distintas contribuciones para la implementación de los Proyectos y que permita una adecuada rendición de cuentas frente a los beneficiarios y los donantes.

Una **campaña de comunicación** dirigida a la población centroamericana también es fundamental, en aras de acercar la integración y los esfuerzos que sus instituciones realizan con la ciudadanía. En el mismo orden, el trabajo con la sociedad civil, representada en el **Comité Consultivo** del SICA, es fundamental para reforzar el carácter democrático y participativo de la integración regional.

En definitiva, nuestra aproximación a la seguridad y sus desafíos, no se agota en los efectos, sino que aspira abordar sus causas más profundas y estructurales, mediante el desarrollo institucional, económico y social, de acuerdo al Modelo de Seguridad Democrática.

La Estrategia de Seguridad de Centroamérica representa un valioso aporte hacia la búsqueda mancomunada de soluciones y un ejemplar esfuerzo de concertación realizado con el apoyo de la Comunidad Internacional.

Los países del SICA han organizado la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, con el propósito esencial de hacer avanzar una estrategia integral, que tiene como meta disminuir los niveles de violencia y criminalidad, así como sus consecuencias. Por ello se han hecho presentes los Jefes de Estado y de Gobierno de la región, representantes de países amigos, investigadores y especialistas en el tema, funcionarios gubernamentales encargados de la prevención y combate al delito, altos representantes de organismos nacionales regionales e internacionales en los campos social, económico, político y financiero, personajes de amplia visión internacional y, desde luego, delegados de la sociedad civil.

Es evidente que los recursos y medios disponibles en los países del área para hacerle frente a este flagelo son insuficientes. Se está frente a fenómenos con características inusitadas, protagonizados por actores, que integran organizaciones criminales bien estructuradas, disciplinadas y con niveles cada vez mayores de especialización, en constante enfrentamiento con las instituciones y con la ciudadanía. Se trata de

organizaciones criminales transnacionales que actúan acordes a los tiempos de la globalización, con dominio de las tecnologías más avanzadas, menos arraigados al territorio, pero más perfeccionados en el manejo de los flujos financieros. Frente a la evolución del fenómeno criminal, se necesita entonces un sistema global de respuestas bien articuladas entre todos los países de la región.

No se puede olvidar que la muestra más palpable de solidaridad con la humanidad es la fundada sobre la dignidad de la persona humana. Ahora bien, nada más peligroso para esta dignidad que vivir bajo la sombra del temor, contemplar impotentes el derrumbe de nuestros esfuerzos y valores por la ignominiosa brutalidad del crimen.

La Estrategia de Seguridad de Centroamérica, su Plan de Acción y Portafolio de Proyectos, es una importante contribución a la solidaridad y la protección de los derechos humanos de la población de los países centroamericanos, de nuestros países vecinos y del continente.

SGSICA, 22 de junio de 2011.