

## **GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD Y ESTADO DE DERECHO EN CENTROAMÉRICA: NUEVOS DÉFICITS DEMOCRÁTICOS<sup>1</sup>**

**Randall Arias**

Correo electrónico: [rarias@funpadem.org](mailto:rarias@funpadem.org)

M.Sc. en Ciencias Políticas del Programa Centroamericano en Ciencias Políticas de la UCR, donde es profesor de Toma de Decisiones y Resolución de Conflictos. Estudió Derecho. Investigador y director de proyectos en temas de justicia, seguridad y resolución de conflictos. Actualmente es Director del Programa de Gobernanza y Justicia de la Fundación para la Paz y la Democracia (Funpadem). Costarricense.

Recibido 16/07/2012 – Aceptado 16/07/2012

### **Resumen**

Se analiza la gobernanza de la seguridad en Centroamérica en el marco de la Estrategia de Seguridad lanzada por el SICA en 2011. Realiza un análisis crítico de la situación actual de la Seguridad y la Justicia en la región, concluyendo que sus problemas actuales están directamente relacionados con la debilidad estructural del Estado de Derecho, lo cual se considera la mayor amenaza actual para la legitimidad de la frágil democracia en la región. Se reconoce que si bien la región ha avanzado en los esfuerzos de coordinación para la lucha regional contra la inseguridad, existe un debate ausente, que origina en el ámbito académico y en especial desde la Ciencia Política, que impide un abordaje integral de la problemática en términos democráticos y de rendimiento institucional. Además se señala la importancia de mejorar la gobernanza de la seguridad regional incorporando a los esfuerzos actuales a los Poderes Legislativos y Judicial, así como a la sociedad civil.

**Palabras clave:** gobernanza democrática, seguridad, estado de derecho, justicia, legitimidad democrática.

### **Abstract:**

This article analyzes the governance of security in Central America as part of the Security Strategy released by SICA in 2011. The article features a critical analysis of the current state of Security and Justice in the region, concluding that current problems are directly related to the structural weakness of the rule of law, which is considered the greatest current threat to the legitimacy of the fragile democracy in

the region. It recognizes that although the region has made progress in coordinating efforts for the regional fight against insecurity, there is an absent debate, which originates in academia and especially in the field of political science, which prevents a comprehensive approach to the problem in terms of democracy and institutional performance. It also highlights the importance of improving regional security governance by incorporating ongoing efforts in the region's Legislative and Judicial branches, as well as in civil society.

**Keywords:** democratic governance, security, Rule of Law, justice, democratic legitimacy.

## **I. Aspectos introductorios**

Este artículo realiza una lectura crítica desde la sociedad civil del gobierno de la seguridad en Centroamérica en el marco de sus retos actuales (la región más violenta del mundo) y del esfuerzo lanzado internacionalmente en Junio del 2011 por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) para superar este drama por medio de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. Más que un análisis y descripción del estado actual de la inseguridad y las propuestas regionales para enfrentarla, se enfatiza aquí en los aspectos que se consideran importantes para mejorar este valioso esfuerzo, darle un carácter más integral, incluyente y sostenible.

Este artículo analiza la Estrategia de Seguridad de Centroamérica desde la perspectiva de la Gobernanza de la Seguridad. Para efectos prácticos, aunque existe literatura que diferencia gobernanza de gobernabilidad, baste solamente indicar que se opta por el enfoque de gobernanza la cual se entiende

referida a las capacidades gubernamentales para ejecutar efectivamente (eficacia y eficiencia) políticas públicas legítimas en términos democráticos (es decir, se supone que este enfoque supone que se da en el marco de la vida en democracia).

Se entiende que estas capacidades de efectividad de la acción gubernamental están directamente relacionadas con las reglas y dinámicas de toma de decisiones entre los actores así como de las que define el régimen político (el diseño institucional). La gobernanza democrática es multinivel, funciona en redes y es inclusiva. Es importante destacar que se asume que esta efectividad de la acción gubernamental conlleva, necesariamente, la real satisfacción de las demandas sociales respetando las reglas del juego democrático y el Estado de Derecho (dimensión normativa).

## **II. La nueva encrucijada de Centroamérica: violencia e inseguridad creciente en medio de una profunda**

## **debilidad del Estado de Derecho**

Tres décadas después de iniciada la transición democrática en Centroamérica, más de dos desde el proceso de pacificación de Esquipulas y su culminación a nivel nacional en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, hoy la región enfrenta una nueva encrucijada de violencia e inseguridad.

Hoy Centroamérica continúa inmersa en una dinámica de violencia. Hace tres décadas la violencia en la región tenía causas externas e ideológicas (Guerra Fría, que en nuestro caso no fue fría, ya que generó cientos de miles de muertes). Hoy la región tiene aún mayores niveles de violencia que incluso durante el período de guerras internas, siendo en los últimos años la región más violenta del mundo (Triángulo del Norte).

Centroamérica sigue padeciendo una grave fragilidad estructural de su Estado de Derecho en lo referente al respeto de las reglas del juego, la independencia de Poderes y el Imperio de la Ley. Evidentemente la región ha avanzado enormemente en cuanto a la celebración ininterrumpida de elecciones libres y competitivas (con la clara excepción de las últimas en Nicaragua, que claramente demuestra la fragilidad que aún existe en lo más básico de la democracia) y la consecuente alternancia en el poder (el triunfo del FMLN en El Salvador

simboliza la conclusión del proceso de consolidación democrática en lo referente a la democracia electoral), aspectos elementos para ser considerada una democracia mínima.

A pesar de que las elecciones se han convertido en un evento "normal" en la región, no sucede lo mismo con el respeto al Estado de Derecho, con crecientes casos de inobservancia de las reglas del juego democrático. Existe un profundo déficit de cultura de respeto de la Ley, no sólo en su vivencia voluntaria y cotidiana sino además en hacerla cumplir por parte de las autoridades responsables de ello, así como en cuanto al rol del Poder Judicial para resolver, en finalísima instancia, cualquier conflicto propio de la vida democrática.

Esto se evidencia en su forma más grave cuando se nombra a los Magistrados del Poder Judicial, con dinámicas abiertamente politizadas (o corporativizadas como en el caso de Guatemala), con la necesaria consecuencia de una incipiente independencia Judicial, valuarde final del principio básico de independencia entre Poderes. Esta debilidad estructural en material de independencia judicial en cuanto a autonomía con respecto a los poderes políticos así como su autonomía financiera, opera de forma conjunta con bajísimos niveles de efectividad judicial, conllevando elevados niveles de

impunidad. Así, si las personas no respetan la Ley por convicción interna, sin que nadie los controle u obligue, ese respeto debe ser finalmente impuesta de forma coactiva por el Estado a través de la Justicia, lo cual no es la regla en la región.

Al analizar los problemas de la Justicia y en particular de la justicia penal, la Fiscalía tiene un papel crucial. Bien podría ser el más importante de todos los actores del sistema penal. En perspectiva histórica lo primero que debe señalarse es que en el marco de la debilidad estructural general de los Estados centroamericanos las Fiscalías han sido aún más débiles. Además, en los últimos años todas ellas han tenido que adaptarse a una realidad inédita para ellas: operar en el marco de una justicia que funciona en democracia y con creciente independencia, siendo cada vez menos politizada y manipulada, debiendo operar un sistema penal acusatorio luego de uno histórico inquisitorio que le ha obligado a pasar de un rol pasivo a uno protagónico en la investigación.

Por diversas y complejas situaciones las Fiscalías de la región, ya no sólo del Triángulo del Norte, presentan muy bajos niveles de efectividad a la hora de investigar y acusar<sup>2</sup>. Así, bajo un análisis sistémico, tenemos que los jueces, aún con sus debilidades propias, se ven condicionados, a la hora de juzgar, la capacidad de las fiscalías de investigar de forma

eficiente y presentar acusaciones sólidas y "blindadas" contra nulidades así como generando la necesaria certeza jurídica para que un juez condene. Pero esta parece no ser la situación en la región: el rendimiento fiscal en general es bajo, lo cual, si bien también tiene relación con las debilidades de la intervención policial, lo cierto es que también evidencia Fiscalías aún muy débiles en términos de investigación científica para enfrentar tanto el crimen ordinario como el organizado.

A este grave problema de la Judicatura y la Fiscalía se agrega el problema de las Policías de la región, las cuales presentan altos niveles de corrupción e incluso contundentes indicios de cooptación por el crimen organizado y en especial del narcotráfico. Sobresale en este sentido el caso reciente de la "depuración" de la Policía Nacional de Honduras luego de quedar en evidencia su sistemática participación en criminalidad organizada y ordinaria. Cada día son más los casos documentados con respecto a la amplia participación de policías, desde los niveles básicos hasta los superiores, en homicidios, extorsiones, asaltos y vínculos con el narco.

Por ello no deja de entenderse que los ejércitos hayan regresado a las calles en Guatemala, Honduras y El Salvador, incluso por

“aclamación popular”. Mientras hace más de dos décadas se celebraba que en la región los Ejércitos regresaran a sus cuarteles, logrando por primera vez un equilibrio cívico – militar que nunca existió en la historia de Centroamérica, que se disminuyera su exagerada influencia en la vida política, y que decreciera su cantidad y su presupuesto, hoy nos enfrentamos con el escenario inverso: su legitimidad social ha aumentado considerablemente al punto de ser una de las instituciones en la que más confía la población<sup>1</sup>, han vuelto a tomar las calles de la región ahora para luchar contra el crimen organizado y el ordinario, y, en consecuencia, sus presupuestos vuelven a crecer para estar mejor equipados.

Y se debe reconocer, con mucha frustración, que este regreso casi heroico de los militares es culpa, en primer lugar, del fracaso general del Estado para proveer de bienestar general a la población, especialmente al haber fracasado en mantener en la educación primaria y secundaria a la niñez y la juventud y luego en ofrecerles trabajo digno. Hoy un tercio de los jóvenes en la región no estudia ni trabaja (“ni-nis”). Es clara la relación que existe entre los jóvenes que no completan sus estudios y que no trabajan, con su cada vez más temprana incorporación a dinámicas de ilegalidad y criminalidad.

Luego de este fracaso general del Estado en material de bienestar general, aunado a una creciente inequidad<sup>4</sup> se encuentra el fracaso en los procesos de creación de policías civiles, profesionales y respetuosas de los Derechos Humanos. Luego de dos décadas de una siempre inacabada reforma policial, hoy vale cuestionarse cuánto se ha avanzado en este proceso, a pesar de una enorme cantidad de fondos de la cooperación internacional. A pesar de que se han dado pasos para su fortalecimiento institucional y especialmente para superar su subordinación de las fuerzas militares, lo cierto es que en materia de transparencia y efectividad la deuda es demasiado grande.

Por ello, aunque sea lamentablemente paradójico que la población exija la presencia militar en las calles de Centroamérica luego de que hace tres décadas eran quienes violaban sistemáticamente los derechos humanos, no deja de entenderse que actualmente la población, hastiada de la violencia y la inseguridad, prefiera que sean ellos quienes los custodien y no la Policía.

En el plano estrictamente político de la seguridad, nos enfrentamos además con una tendencia ampliamente difundida de Populismo Legislativo que se manifiesta en lo que se ha denominado “mano dura”. Existe una muy fuerte presión social para que los

Congresos creen nuevos delitos y aumenten las sanciones, especialmente las privativas de libertad. Aunque no ha sido suficientemente documentado e investigado (como una buena parte de lo que se plantea en este artículo), la región enfrenta un creciente proceso de inflación penal en donde cada vez se criminalizan más conductas sociales que llevan incluso al extremo de cuestionar los principios más elementales del derecho penal al convertir en delito el tatuarse o formar parte de una mara (sin que esto suponga, afectar algún bien jurídico concreto o democráticamente válido).

Así, en medio de la creciente violencia social y de la inseguridad ciudadana, la respuesta fácil de los Congresos ha sido mayor criminalización y castigo, pasando totalmente por alto la proporcionalidad y razonabilidad. Lo más grave es que esto ha sido, de nuevo, una exigencia social de "mano dura", en este caso legislativa y con amplio apoyo social. Esto ha sido incluso la base de plataformas electorales en toda la región.

Hoy presenciamos un círculo vicioso de fracaso estatal general en materia de prevención social o primaria, de castigo a quienes sí violan la Ley, y de penalización exagerada que sólo acumula creciente frustración social ya no sólo con la Justicia y la Seguridad sino, más grave aún, con el funcionamiento general

de la Democracia. Hoy la nostalgia por el pasado autoritario que, aunque violaba sistemáticamente los derechos humanos, se considera que proveía orden, es cada vez mayor, con poblaciones ya no sólo escépticas de la capacidad de las democracias de promover la convivencia pacífica, sino incluso abiertamente cuestionadora de la "utilidad" de vivir en democracia. Hoy, la violencia, la inseguridad y la debilidad del Estado de Derecho se encuentran a la base de un paulatino y creciente proceso de deslegitimación de las incipientes democracias de Centroamérica, donde la población ya no sólo cuestiona su capacidad de proveerle bienestar material, sino además de proteger lo más elemental: su integridad personal y su vida.

En medio de este complejo panorama, Centroamérica se caracteriza por cárceles altamente hacinadas que sólo operan como escuelas del crimen<sup>5</sup>. Cada vez más las cárceles de la región se llenan de presos sin condena que pasan años esperando por una sentencia en firme (ya sea condenatoria o absolutoria), especialmente jóvenes sin educación ni empleo digno y mujeres que se ven obligadas a participar de actividades relacionadas con la narcoactividad.

En resumen, la Seguridad y la Justicia en la región son el talón de Aquiles de la legitimidad

democrática. Su deficiente funcionamiento ha permitido el aumento del crimen ordinario y organizado, el cual está íntimamente ligado a la narcoactividad, aunque no se agota en éste. Centroamérica ha asumido, de nuevo, una guerra que no le es propia y que es externa; ha asumido una lucha de los países consumidores contra los países productores que quieren enfrentar en sus propios países, sino, una vez más, en los nuestros. Lo más grave de todo es que a pesar de toda la evidencia empírica y el aumento sostenido de la violencia y la inseguridad, los Gobiernos del área no terminan de reconocer que han fracasado en grande.

Peor aún, recientemente la región ha renunciado a desarrollar sus propios márgenes de maniobra en este tema, alejándose de la agenda contra el narcotráfico de los países consumidores, por ejemplo cuando el Gobierno de El Salvador descartó sin siquiera aceptar un debate mínimo al respecto, la propuesta del nuevo Presidente de Guatemala para repensar la lucha contra el narcotráfico así como la despenalización de una parte de esta lucha. Esta era una oportunidad estratégica de oro para que la región se uniera y al menos planteara de manera conjunta al mundo la necesidad de repensar esta lucha, y así crear conciencia general sobre los costos de esta guerra impropia. No obstante, una vez más, las agendas nacionales y

las presiones externas muy pronto hicieron que esta oportunidad de desvaneciera.

### **III. La Política de la seguridad y el debate académico ausente**

En términos regionales, hasta la Estrategia de Seguridad lanzada internacionalmente el año anterior por la Secretaría General del SICA (SG-SICA), no existía en la región un esfuerzo explícito y contundente para coordinar la lucha contra la inseguridad. Es por ello que en esta materia lo único que se podría señalar es que existen incipientes esfuerzos de coordinación interestatal, en donde debe reconocerse el liderazgo asumido por el SG-SICA para enfrentar de manera conjunta este problema que afecta a toda la región (aunque es evidente que en dos dimensiones muy diferenciadas: de forma gravísima en el Triángulo del Norte, y de forma creciente pero aún en niveles relativamente bajos en Nicaragua, Costa Rica y Panamá).

Tenemos entonces que hasta el esfuerzo regional de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, no ha existido una Política de la seguridad ciudadana de orden regional. Y esto no deja de ser lógico, siendo que apenas en los últimos años ha surgido el debate y las respuestas estatales conjuntas a nivel nacional para enfrentar el flagelo de la inseguridad (Guatemala y Costa Rica con

políticas amplias, integrales y con participación de la sociedad civil, y El Salvador con esfuerzos iniciales en este sentido). Así, si a nivel nacional apenas hace unos pocos años existe conciencia y consenso sobre la necesidad de una Política general de Seguridad Ciudadana que incluya el tema de la Justicia, es natural que la reacción regional sea apenas muy reciente.

Uno de los grandes retos de cara a una Política de Seguridad y Justicia tanto para el ámbito nacional como regional, tiene que ver con existencia de una dispersión de los centros de liderazgo y responsabilidad política, ya que toca tanto a los Poderes Ejecutivos, Legislativos y Judiciales, es decir, al conjunto del Gobierno.

De tal forma que cuando se analiza el tema de la Seguridad encontramos diferentes centros de responsabilidad, los cuales en general presentan bajos niveles de "accountability" o rendición de cuentas. Basta solamente preguntarse, para el caso de Costa Rica concretamente, con un sólido Estado de Derecho, a quién le rinden cuentas la Fiscalía y el Poder Judicial por su desempeño? Si son órganos cuyo funcionamiento se basa estrictamente en la aplicación del Derecho, de qué forma se puede evaluar democráticamente su rendimiento o desempeño institucional?

Es necesario hacer aquí una aclaración que evite cualquier confusión o mala interpretación: los actos jurisdiccionales de los jueces solamente deben estar sometidos al escrutinio o revisión legal de los órganos expresamente señalados por Ley y exclusivamente para una valoración de la correcta aplicación de la Ley al caso concreto. Cualquier otra evaluación de casos concretos de orden jurídico fuera de estas reglas de procedimiento se convierte en una clara violación al principio de Independencia Judicial y, en consecuencia, una violación al Estado de Democrático de Derecho.

Sin embargo, sí es necesario y sano para la democracia y el mismo funcionamiento del Estado de Derecho, que se evalúe el rendimiento institucional tanto del Poder Judicial en su conjunto, como de forma especial del sistema penal con énfasis en el desempeño de las Fiscalías.

Es urgente que la Ciencia Política reconozca y se especialice en el análisis Político de la Justicia y la Seguridad. Para ello es necesario que se desarrolle un instrumental tanto teórico - conceptual como metodológico para evaluar la Política de la Seguridad y de la Justicia, sin que esto conlleve adentrarse en los campos propios del Derecho y/o la

Criminología, sino que más bien reivindique el espacio de análisis disciplinar propio de la Política. En este sentido, es importante tener presente que los temas de Seguridad y Justicia conllevan tres Políticas diferentes entre sí, pero a la vez íntimamente relacionadas. Por un lado tenemos la Política Criminal, exclusiva de los Parlamentos, por medio de la cual se definen cuáles son los delitos y sus respectivos castigos. Y de sobra está decir que el Parlamento, por su

naturaleza, es un órgano típicamente político. Pero existen además otras dos Políticas cuando de Seguridad y Justicia se habla: las Políticas de persecución y las Políticas prevención criminal. Esta última es la que típicamente se analiza cuando se habla de seguridad, y está usualmente a cargo de los Ministerios de Seguridad y de Gobernación. Es materia propia del Poder Ejecutivo, y tiene como propósito evitar la comisión de delitos y en general el quebrantamiento de la Ley.

**Cuadro 1**  
**Políticas en materia de Seguridad y Justicia**

<b>Política</b>	<b>Característica</b>	<b>Responsable</b>
Criminal	Define delitos (tipo) y sanción	Congreso
De persecución	Investigación y acusación de las conductas típicas	Fiscalía
De prevención criminal	Seguridad pública (evitar comisión de delitos)	Ministerios de Seguridad y Gobernación

Fuente: Dall'Anesse, F., 2011.

Pero queda una tercera Política, la de Persecución, que es materia privativa de las Fiscalía o Ministerios Públicos mediante la cual define los detalles de la investigación y acusación de los hechos delictivos. Es entonces una Política que se encuentra en el medio de la Política Criminal y la de prevención criminal, es decir, cuando ésta última falla, entonces se activa la Política de Persecución para así darle vida a la Política Criminal.

Cuál es entonces la relevancia de la identificación de estas tres Políticas? Volviendo al tema inmediatamente anterior, es fundamental por el "accountability" necesario en toda democracia. Mientras que los Parlamentos están sometidos cotidianamente al escrutinio público - mediático, así como finalmente al "castigo" popular por medio del voto para elegir a los Diputados, y de forma indirecta los Ministerios de Seguridad y Gobernación por medio de la evaluación general de los Poderes Ejecutivos y los Presidentes en los sistemas presidencialistas con un "castigo" similar al Parlamento por medio del voto, en el caso de las Fiscalías no existe nada semejante en términos de rendición de cuentas y eventual "castigo" por mal funcionamiento.

Y esta situación es aún más grave en el caso de Costa Rica, en donde de forma totalmente inusual en los diseños institucionales comparados, la Fiscalía pertenece al Poder

Judicial (siendo un Poder Judicial "extra fuerte", dentro del cual no sólo se encuentra la Fiscalía, sino además la Policía Judicial - OIJ- y la Defensa Pública), por lo cual ha sido aún menos común que su rendimiento se someta al escrutinio popular. Esto no significa, ni se propone, que el Fiscal General sea elegido o sometido a voto popular (aunque hay modelos en donde las autoridades judiciales se eligen por alguna forma de voto popular sin que ello conlleve necesariamente detrimento alguno en su calidad), sino solamente que su rendimiento, su desempeño, sea evaluado por la ciudadanía como corresponde en toda democracia.

Si a esto se agrega que además el Sistema Penal adiciona el rendimiento de la Judicatura (jueces penales), y el sistema penitenciario (cárceles como en nuestro caso competencia del Ministerio de Justicia y Paz), nos encontramos ante una enorme dispersión de los centros de responsabilidad política, en donde tenemos dos extremos casi excluidos del escrutinio público (jueces y fiscales).

El propósito entonces de los planteamientos anteriores se ubica en dos niveles: por un lado la necesidad de avanzar en términos de calidad democrática en cuanto a la evaluación pública del desempeño de la institucionalidad pública, en este caso de la encargada de proveer Seguridad y Justicia; y,

por otra parte, de la necesidad de articularlos, en el marco de la independencia de Poderes.

Nos encontramos entonces ante un tema con muy poco estudio académico y especialmente politológico, con un indebido sesgo jurídico penal y criminológico, lógicamente con una preocupación por los detalles técnico – jurídico, pero que deja de lado dimensiones fundamentales como lo son la rendición de cuentas, la efectividad gubernamental, la evaluación ciudadana del desempeño institucional y, finalmente, el necesario análisis del Gobierno de la Seguridad o, como aquí se plantea, la Gobernanza de la Seguridad.

#### **IV. Es necesario construir un óptimo social en materia de Seguridad y Justicia**

Al no existir un énfasis disciplinar en el estudio de los fenómenos integrados de la Seguridad y la Justicia, no es de extrañar que hoy sus problemas y crisis nos tomen técnicamente “desarmados” para realizar análisis adecuados e integrales y, en consecuencia, ofrecer opciones de solución de carácter democrático que permitan superar el estado de violencia y frustración que se vive en la región.

Para fundamentar en general y de forma mínima este planteamiento, baste preguntarse cuáles son los análisis y propuestas novedosas y relevantes salidos desde la

Academia regional en materia de Seguridad y Justicia, que no sean de naturaleza aislada o autolimitada? Es decir, es posible identificar estudios y propuestas que vayan más allá del análisis por separado del problema del hacinamiento carcelario, las tasas de criminalidad, el análisis de tipos penales y sus penas, la duración de los juicios o la ineficiencia policial?

Y, más aún, estos análisis y propuestas están adecuadamente contextualizados y formulados en términos de democracia y rendimiento institucional? Dónde reside hoy un debate central e integrador sobre los problemas de la Seguridad y la Justicia que, por ejemplo, se cuestionen algo tan elemental como determinante como lo es ¿Cuál es el óptimo social en materia de seguridad?, ¿Qué se quiere o se necesita socialmente?

Para restarle complejidad al análisis y simplificarlo, quiénes están reflexionando y proponiendo alternativas ante la realidad actual? Cuánto se cuestiona en el debate político y académico si tiene sentido continuar por esta ruta? Si es viable en términos sociales, económicos y políticos la ruta actual de más delitos, más policías, más fiscales, más tribunales, más cárceles y más privados de libertad? Dónde y quiénes están estudiando hoy las consecuencias de este círculo vicioso más allá de sus

consecuencias en términos de violencia social o de derechos humanos? Quién lo cuestiona en términos de efectividad gubernamental, de rendimiento institucional conjunto y analítico y de responsabilidad política? Dónde se le estudia como fenómeno político y de déficits democráticos?

De cara a la pregunta clave (óptimo social en materia de seguridad y de justicia), se puede iniciar por reconocer lo elemental: hay que prevenir la violencia por medio de la actuación de todas las agencias del Estado y especialmente por medio de la educación y el trabajo, pero además se debe mejorar el rendimiento de las instituciones a cargo de generar seguridad e impartir justicia, lo cual pasa, necesariamente para quien escribe, por debatir responsable y valientemente, sin mitos ni falsos supuestos morales, si se deben despenalizar conductas, especialmente las relacionadas con las drogas, todo lo cual libere recursos policiales, fiscales, judiciales y carcelarios.

Es urgente debatir públicamente ese óptimo social en términos de lo que es mejor para la gran mayoría en términos de seguridad y justicia, lo cual podría incluso conllevar el análisis más pragmático de liberar los escasos o al menos asignados recursos fiscales, para asignarlos a políticas que rindan frutos más sostenibles y socialmente beneficiosos.

Este debate debe ser un debate, en primer lugar, interno a nivel nacional, y luego ubicarlo en el ámbito regional. Y debe darse en el contexto general de profundización de la democracia y fortalecimiento del Estado de Derecho, ya que, de lo contrario, pierde contenido sustantivo y se torna en un entretenido debate técnico pero sin la suficiente sustancia que permita ubicarlo en el marco de mejorar la calidad de nuestras democracias.

#### **V. Los retos del nuevo modelo de seguridad democrática de Centroamérica**

Regresando al análisis regional del problema de la seguridad, es fundamental contextualizar históricamente el problema para así identificar mejor sus retos actuales. La integración regional de Centroamérica, que a pesar de las guerras continuó la experiencia exitosa iniciada desde los años sesenta con el Mercado Común Centroamericano, se refundó a partir de la década de los noventa y luego del esfuerzo de pacificación de los ochentas (proceso de Esquipulas).

Así, el punto de inflexión de la integración regional actual surge con el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, en donde los Presidentes de la región crean el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), como un modelo de gobierno de la integración, no

sólo en su ámbito económico, sino además, bajo un enfoque sistémico, del ámbito político y social. Este Protocolo establece que la autoridad máxima de la integración es la Reunión de Presidentes, y luego crea la Comisión de Ministros de Relaciones Exteriores como la máxima instancia de coordinación.

Crea además una Secretaría General del SICA (SG-SICA) como órgano ejecutivo de todo el sistema de la integración, el cual cuenta con un órgano asesor que es el Consejo Consultivo del SICA (CC-SICA), que es una instancia de la sociedad civil a nivel regional, pero que en la práctica no ha sido un órgano relevante o determinante en la toma de decisiones esenciales de la región en general, incluyendo por supuesto los temas de seguridad. Es un órgano, lamentablemente, estructuralmente débil y con poca capacidad de influencia en la toma de decisiones regionales.

Posteriormente, en el año 1995 se suscribe el Tratado Marco de Seguridad Democrática, el cual marca una compleja transición del modelo de seguridad nacional que caracterizó negativamente a la región desde la segunda mitad del siglo pasado, a un nuevo modelo de seguridad democrática<sup>6</sup>. Este nuevo modelo regional de la seguridad democrática (nótese que no de la seguridad ciudadana, ya que

para entonces este no era un problema ni de lejos prioritario y menos aún con los dramáticos niveles actuales) conllevaba la restitución del equilibrio cívico – militar, ya que la historia de la región, como ya se mencionó, había sido la historia del predominio militar sobre las instituciones civiles (ya que no se podían calificar, en su mayoría, de instituciones democráticas).

Lamentablemente en este artículo no se puede profundizar acerca de los contenidos y valor de este Tratado, por lo que solamente se destaca que en la combinación del Protocolo de Tegucigalpa y el Tratado Marco, se construyó un modelo de gobierno de la seguridad democrática a nivel regional que se lee, de arriba hacia abajo, de la siguiente manera:

- Reunión de Presidentes como órgano principal de decisión
- Consejo de Ministro de Relaciones Exteriores como órgano principal de coordinación
- Comisión de Seguridad (CSC): subcomisiones de defensa, jurídica y seguridad pública (Cancillerías, Fiscalías y policías).

Vemos entonces que en la cúspide decisoria regional se encuentra la Reunión de Presidentes, cuyos mandatos son coordinados por la Reunión de Cancilleres, constituyendo en su conjunto las máximas

autoridades decisorias. En el plano específico de los temas de seguridad, el Tratado Marco crea la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC), la cual está conformada por los Viceministros de Relaciones Exteriores, de Defensa y de Seguridad y/o Gobernación. Esta Comisión está a su vez subdividida en tres subcomisiones: de Defensa constituida por los Ejércitos, Jurídica y de Seguridad Pública en la cual participa además la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica.

Cabe señalar que, por medio de la Reunión Intersectorial de Cancilleres, Ministros de Defensa, Seguridad Pública, Ministerios Públicos y Jefes de Policía de Centroamérica, las Fiscalías se han incorporado de forma cada vez más sistemática al tema de la seguridad regional, teniendo un papel protagónico al respecto. Además, es importante señalar que desde el año 1997 se creó en la SG-SICA la Unidad de Seguridad Democrática, como una respuesta a esta problemática regional y para constituirse en un órgano permanente especializado en temas de seguridad.

En conclusión, tenemos que el modelo de gobierno de la seguridad en Centroamérica está dominado por los órganos más conservadores del Gobierno (ejércitos, policías y fiscalías), sin participación formal de la sociedad civil, así como tampoco de los Poderes

Legislativos y Judiciales. Este es un déficit fundamental en materia de Gobernanza de la Seguridad Regional, lo cual se refleja en la Estrategia de Seguridad que se analiza a continuación.

## **VI. La estrategia de seguridad de Centroamérica**

En este marco histórico, institucional y de la problemática regional de la seguridad en Centroamérica, se diseña una primera versión de la Estrategia de Seguridad en el año 1997, la cual fue revisada en el año 2010 por la Comisión de Seguridad de Centroamérica.

Esta Estrategia fue pública e internacionalmente lanzada durante la Conferencia Internacional de junio 2011 en Guatemala, la cual se complementaba además con un Plan de Acción y un Plan de Acción con costos. Su objetivo general consistía en “establecer 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”.

La estrategia la confirman cuatro componentes:

1. Prevención de la violencia
2. Combate al delito
3. Rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria.
4. Fortalecimiento institucional:

La Estrategia aborda temas típicos de Seguridad, así como de ayuda y asistencia humanitaria en caso de desastres. Además, tiene un fuerte énfasis en la modernización y profesionalización de las instituciones de seguridad. Cuenta además con 23 subcomponentes, 84 actividades y 235 acciones priorizadas, incluyendo una amplia gama de aspectos, lo cual hace pensar acerca de la aplicación del principio de enfoque estratégico.

Para financiar esta Estrategia, se constituyó un Grupo de Amigos de Centroamérica conformada por Estados Unidos, México, Colombia, España, Italia, Canadá, México, Alemania, Finlandia, Países Bajos, Israel, Corea del Sur, Brasil, Chile. Además, participan la UE, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Programa de la ONU para el Desarrollo, el Banco Centroamericano de Integración Económica, la Organización de Estados Americanos, la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito y la Secretaría General Iberoamericana.

Hasta el momento las principales ofertas para financiar la estrategia han venido de la Banca internacional por la vía de préstamos, siendo que apenas se han financiado por vía de donaciones dos proyectos, uno para el fortalecimiento institucional de las instituciones de seguridad y

otro en material de prevención. Además, aunque originalmente no surgido en el marco de la Estrategia, existe un proyecto de prevención de la violencia armada que ejecuta Redcepez, una red de organizaciones de la sociedad civil de Centroamérica (Funpadem es, en ella, la ONG tica), con fondos de la UE.

Al leer críticamente la Estrategia de Seguridad de Centroamérica surge una pregunta central: ¿Cuánto aborda la estrategia de seguridad de Centroamérica los problemas aquí señalados? Por ejemplo, si la Estrategia fue esencialmente diseñada por la Comisión de Seguridad conformada esencialmente por diversos Ministerios del Poder Ejecutivo, cuánto favorece la Gobernanza de la Seguridad al no incluir formalmente a los Poderes Legislativos (Política Criminal) y Judicial (Administración de Justicia)? Además, cómo se incorpora efectivamente a la sociedad civil de la región?, aunque se reconoce que la Estrategia menciona el monitoreo por parte de la sociedad civil, aún no se conoce el detalle de su funcionamiento.

Se podría afirmar entonces que por ahora la mayor debilidad de la Estrategia de Seguridad consiste en que no priorizó la creación de un modelo de Gobernanza de la Seguridad a nivel regional, que incorporara no sólo a la totalidad del Gobierno (Parlamentos y Cortes), sino además a la sociedad civil de manera

sistemática y en lo que le corresponde (investigación, monitoreo y evaluación).

No obstante, debe reconocerse el esfuerzo que ha venido realizando la SG-SICA para subsanar esta debilidad, para incorporar tanto a los Parlamentos por medio de FOPREL, como a las Cortes por medio del Consejo Judicial Centroamericano, así como a la sociedad civil por medio de Redcepaz.

## **VII. Reflexiones finales**

Luego de las valoraciones anteriores, queda la sensación de que Centroamérica no logra aún superar su legado autoritario. El frágil equilibrio cívico - militar logrado en el marco de la transición democrática de los Acuerdos de Esquipulas parece haberse revertido por el gravísimo problema de violencia e inseguridad ciudadana. Existe un evidente y peligroso regreso militar a las calles de Centroamérica en Guatemala, El Salvador y Honduras so pretexto de proteger a la ciudadanía debido a la ineffectividad de las policías civiles, con cuestionables interpretaciones constitucionales como en el caso de Honduras, y, lo peor, con vocación de permanencia.

La región enfrenta de nuevos Estados de excepción que, poco a poco, terminan por socavar aún más el incipiente Estado de Derecho y que además,

silenciosamente, hacen aún más difícil el nunca alcanzado arraigo democrático en la región. Hoy las personas en Centroamérica no sólo critican a la democracia porque no cumplido la promesa de bienestar general en términos económicos para la mayoría y sin grandes desigualdades, sino que además ven cómo no sólo regresar sino además aumentar los niveles de violencia anteriores a la democracia.

Hoy parece que lo que se había avanzado con el Tratado Marco de Seguridad Democrática en cuanto a superar la doctrina de la seguridad nacional se quedó en el nivel del discurso, por cuanto vemos cómo se renuevan sus efectos en términos de violencia, ante la ausencia de una doctrina de la seguridad ciudadana y un gobierno democrático de la seguridad. Se podría afirmar que la doctrina de la seguridad democrática no se arraigó, al igual que tampoco lo hizo el Estado de Derecho. Por ello, seguimos ante democracias demasiado frágiles o incluso meramente nominales como en el caso de Nicaragua o en peligro de implosión como en Guatemala o de sometimiento al crimen organizado en Honduras.

Por eso hoy más que nunca es fundamental fortalecer el Estado de Derecho como Imperio de la Ley, lo cual pasa necesariamente por construir un modelo de gobernanza de la seguridad que, como en el caso de la Unión Europea contenga

una "cultura reforzada de consulta y de diálogo" con todos los actores políticos y la sociedad civil (Libro blanco sobre gobernanza de la UE).

En este sentido, es fundamental incorporar sistemáticamente a la sociedad civil en lo que se refiere a la Seguridad y Justicia concretamente por medio de:

- Investigación especializada,
- Incidencia y alerta temprana,
- Apoyo en la ejecución de políticas públicas de prevención, y
- Monitoreo y evaluación de políticas públicas de seguridad y justicia.

Además, es urgente repensar por completo la estrategia claramente fracasada de combate a las drogas, lo cual pasa por dejar de ser tontos útiles de las guerras externas y que no son propias. Se requiere además una visión sistémica de la Seguridad y la Justicia, lo cual supone un modelo de gobierno y coordinación efectiva de los Poderes Legislativo y Judicial, pero que también incluya a los municipios.

Es igualmente necesario incluir dimensiones novedosas y típicamente obviadas para mejorar la efectividad gubernamental en la lucha contra la inseguridad, como lo es el serio problema existente en materia de gestión y planificación estratégica de la seguridad, con adecuada participación ciudadana. Y esto

no es cosa fácil, si se considera que la seguridad está a cargo de las unidades gubernamentales más conservadoras y menos modernas en términos de gestión (tanto Policías, como Fiscalías y Judicaturas).

Desde un punto de vista poco optimista, da la impresión de que el fantasma autoritario cabalga de nuevo en Centroamérica. Parece que las debilidades estructurales para "gobernar" la seguridad a nivel nacional parecen reflejarse en el ámbito regional, lo cual limita el abordaje integral y plenamente democrático del problema.

El tema de "construir gobernanza de la seguridad" no está en la agenda regional ni incluso nacional, y esto conlleva incluir dimensiones ni siquiera planteadas en la discusión regional como lo son la apertura, la participación, la responsabilidad, la efectividad y la coherencia. Todo ello, bajo el convencimiento de la necesidad de construir visiones de país y de región desde un óptimo social consensuado en materia de seguridad en democracia.

Si se aborda el tema de la Seguridad y la Justicia desde esta óptima más amplia, se hará una contribución muy relevante para al menos contener y ojalá disminuir la frustración – indignación social que se acumula en la región, por vía de aumentar la confianza ciudadana en las instituciones democráticas

encargadas de proveer seguridad e impartir justicia, fortaleciendo así la muy venida a menos legitimidad democrática.

Aunque parece no haber mucho espacio para el optimismo, la experiencia reciente de Costa Rica de contener y disminuir, por poco que sea, los niveles de inseguridad, demuestran que sí es posible vencer no solamente la inseguridad sino además el miedo que ronda en la región. Da la impresión de que las soluciones no son tan caras como parecen y por ende imposibles, sino que lo primero que se requiere es claridad de pensamiento, enfoque en los problemas relevantes, y por sobre todo determinación y voluntad política para enfrentar el tema de forma democrática y participativa.

Centroamérica lo merece y lo requiere de forma urgente. Parece que el tiempo disponible en términos democráticos se va agotando. Y ya luego será aún más tarde.

#### **Notas:**

<sup>1</sup> Este documento refleja exclusivamente las opiniones personales del autor, y no necesariamente reflejan una posición institucional.

<sup>2</sup> Existen muy pocos estudios sistemáticos al respecto. Destacan eso sí los realizados tanto por el Estado de la Nación para el caso de Costa Rica en el Capítulo V sobre Fortalecimiento

Democrático, apartado sobre Seguridad y Administración de Justicia, así como el último Informe sobre el Estado de la Región.

<sup>3</sup> Al respecto ver las últimas ediciones del Latinobarómetro.

<sup>4</sup> Factor señalado científicamente como un factor que influye directamente en la criminalidad (Ver al respecto los estudios realizados por Carranza, Elías).

<sup>5</sup> Al respecto ver los estudios que por décadas ha realizado Elías Carranza desde ILANUD.

<sup>6</sup> Al respect over Jácome, Francie (Coordinadora) 2004.

#### **Bibliografía:**

Arias, Randall. *Relaciones de colaboración entre el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial: La Gobernanza de la Seguridad y el papel de los Parlamentos*, 2011. En: "Mesa redonda sobre Parlamentos y Seguridad". En el Centro Parlamentario de Canadá y Funpadem, 2011.

Costa, Gino. *Principales desafíos para la gestión de la seguridad*, 2007. En: <http://www.flacso.cl/home/images/extension/foros/lo-gros-desafios-seguridadciudadana-GinoC.pdf>

Dammert, Lucía y Salazar, Felipe. *¿Duros con el*

- delito?: populismo e inseguridad en América Latina*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2009.
- Duce, Mauricio. *Reforma Procesal Penal y Seguridad Ciudadana en América Latina: Ideas para el Debate*, 2007.
- Jácome, Francine (Coordinadora). *Seguridad Democrática en Centroamérica. Logros y limitaciones en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador*. CRIES, 2004.
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009 - 2011, 2009*.
- Rosada-Granados, Héctor. *Guatemala, 2006-2010: hacia un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia*. Cuaderno de Desarrollo Humano 2009/2010-1. PNUD, 2010.
- Rosenblatt. *Estadísticas y Seguridad, una Mirada desde lo político*. Julio 2007.
- Salazar, Felipe. *Caracterizando indicadores y estadísticas sobre violencia y delincuencia en América Latina*, 2007.