

Security and Defense Studies Review



*Interdisciplinary Journal
of the Center for Hemispheric Defense Studies*

Articles

Seguridad, instituciones e integración
sub-regional: Los dilemas de la iniciativa merida
(Security, institutions and sub-regional integration:
The dilemmas of the Merida Initiative)
Raul Benítez Manaut y Carlos Rodríguez Ulloa

La supervisión y control de los servicios privados
de seguridad en El Salvador
(The oversight of private security forces in El Salvador)
Juan Ricardo Gómez Hecht y Romeo Melara Granillo

Emergencias, cooperación internacional
y seguridad: El caso de huracán Félix
(Emergencies, international cooperation and security:
The Case of Hurricane Felix)
Walter Lacayo

Hacia una reforma policial centroamericana
(Towards a Central American police reform)
Marcos Pablo Moloeznik

Volume 8 No. 2
Winter, 2008
ISSN: 1533-2535

Editorial Board

Richard D. Downie, Ph.D., Editor
Director, CHDS

Prof. Martin Edwin Andersen, Managing Editor
Chief, Strategic Communications

Raúl Benítez Manaut, Investigador
*Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades
Universidad Autónoma de México*

Ignacio Cosidó Gutiérrez, Jefe de Gabinete de la Guardia Civil
Ministerio del Interior, España

J. Samuel Fitch, Professor and Chair
*Department of Political Science
University of Colorado at Boulder*

Ivelaw Griffith, Provost and Senior Vice President
York College/City University of New York

Hal Klepak, Professor of War Studies and Latin America History
Royal Military College of Canada

General (R) Edgardo Mercado Jarrín
Universidad Científica del Sur, Perú

Richard Millett, Professor Emeritus
Southern Illinois University, Edwardsville

Eliezer Rizzo de Oliveira, Profesor Núcleo de Estudos Estratégicos
Universidade de Campinas, São Paulo, Brasil

José A. Olmeda, Subdirector
*Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado
Universidad Nacional de Educación a Distancia, España*

Guillermo A. Pacheco Gaitán, Assistant Profesor
Center for Hemispheric Defense Studies

David Pion-Berlin, Professor of Political Science
University of California, Riverside

Domicio Proença, Profesor
*Universidade Federal do Rio de Janeiro
GEE-COPPE/UFRJ*

Vivian Rodriguez, Graphics Designer



Center for Hemispheric Defense Studies
Security and Defense Studies Review
An Interdisciplinary Journal

*Winter, 2008 issue/Edición de invierno de 2008/
Edição do inverno de 2008 Volume 8, No. 2*

Message from the Editor	2
English-language Abstracts	3
Portuguese-language Abstracts	5
Seguridad, instituciones e integración sub-regional: Los dilemas de la iniciativa merida (Security, institutions and sub-regional integration: The dilemmas of the Merida Initiative) Raul Benítez Manaut y Carlos Rodríguez Ulloa.....	7
La supervisión y control de los servicios privados de seguridad en El Salvador (The oversight of private security forces in El Salvador) Juan Ricardo Gómez Hecht y Romeo Melara Granillo.....	37
Emergencias, cooperación internacional y seguridad: El caso de huracán Félix (Emergencies, international cooperation and security: The Case of Hurricane Felix) Walter Lacayo	63
Hacia una reforma policial centroamericana (Towards a Central American police reform) Marcos Pablo Moloeznik	77
Biographies	
Raul Benítez Manaut.....	111
Juan Ricardo Gómez Hecht	111
Walter Lacayo.....	111
Romeo Melara Granillo.....	111
Carlos Rodríguez Ulloa.....	112
Marcos Pablo Moloeznik.....	112

Note: The opinions expressed in the *Security and Defense Studies Review* do not necessarily reflect those of the Center for Hemispheric Defense Studies, the National Defense University, or the U.S. Department of Defense.

Message from the Editor



From July 29, 2008 to August 1, 2008, the Center for Hemispheric Defense Studies in concert with the government of Panama, sponsored a Sub-Regional Conferences (SRC) with the general framework being “Respuesta a los Desafíos de Seguridad y Defensa: Una Respuesta Regional, Nacional y Privada” (Response to the Challenges of Security and Defense – A Regional, National and Private Response). As with previous conferences, a call for papers was issued, and some 27 were selected for presentation at the SRC. From those, the conference facilitator selected five for consideration for the *Security and Defense Studies Review*.

The end product in terms of articles for the e-Journal, Volume 8, No. #2, Winter 2008 is four articles, two of which are collaborative efforts. Hence the SDSR this time presents the work of six authors.

We are sure you will find these articles interesting in themselves, and the seeds for future research on these topics. They are quite varied in their approaches to the general theme of the conference. In order to provide the gist of each article and its specific approach to the topic, abstracts in all three languages of the Center have been provided.

As always, we solicit your comments, and especially your articles, essays and commentary on Hemisphere security and defense matters.

This edition marks the last under the editorship of Dr. Herbert C. Huser, (Colonel, US Army, Ret.), who has been with the Center in a variety of capacities since the very beginning in September, 1997. Dr. Huser extends his heartfelt thanks to all of you and sincerely hopes that you will continue to support the Center and the electronic journal.

In the future Martin Edwin Andersen, CHDS chief of strategic communications and assistant professor of national security affairs, will assume Dr. Huser’s responsibilities for the *Security and Defense Studies Review*. Under Mick’s direction, the publication is being offered in hard copy as well as retrievable in Web format. If you would like to offer comments about our new format, he can be reached at andersenm@ndu.edu.

We hope you will continue to enjoy the Security and Defense Studies Review!

Cordially,

Richard D. Downie, Ph. D.
Director, CHDS

Security, institutions and sub-regional integration: The dilemmas of the Merida Initiative (Seguridad, instituciones e integración sub-regional: Los dilemas de la iniciativa merida)

Raul Benítez Manaut y Carlos Rodríguez Ulloa

This article is based on the hypothesis that from September 11, 2001 on, security policies in countries in the hemisphere have been accompanied by the deterioration of existing advances in regional integration. Taking neoinstitutionalist theory as theoretical background, and it is understood that sub-regional or regional entity construction in cooperative security and defense matters poses plenty of obstacles.

The article analyzes interdependency levels in security affairs, pointing out that the best accomplishments have been carried out in South America, such as multinational cooperation in the UN mission in Haiti. It is also pointed out that, regarding security and defense in North America, there are plenty of obstacles meant to be overcome by means of implementing the Merida Initiative for México and Central America. In the case of Andean countries—at present, the most conflictive region in the hemisphere—actual steps backwards have occurred, increasing geopolitical and border tensions among its members. The paper concludes that at present, the paradigm between security and integration must not be mutually exclusive. It faces growing challenges which demand the creation of institutions that are able to deal with them.

The oversight of private security forces in El Salvador (La supervisión y control de los servicios privados de seguridad en El Salvador)

Juan Ricardo Gómez Hecht y Romeo Melara Granillo

The provision of private security services challenges conventional wisdom about the role of the State as the guarantor of public security. Taking into account the weakness or absence of effective legal structures and regulating entities, such non-state activities pose serious questions about lawfulness, legitimacy, and responsibility in the security area. If the security provided by police forces is not reliable, citizens will tend to resort to private security services (PSS) or to supply themselves with arms in order to protect themselves, speeding up the decline of state monopoly on the legitimate use of force. In El Salvador, PSS monitoring and control focus on this area. By means of systematically analyzing the phenomenon, its main elements and the dynamic interrelationship among them are presented as a means of determining whether the system provides the required levels of transparency and the democratic standards regarding the operations and behavior of the PSS. The research presented is aimed at bringing Salvadoran expertise in these matters into the debate on PSS monitoring and control, a useful exercise in part because it shows, from the vantage point of primary sources, the Salvadoran experience with systems of monitoring and control.

Emergencies, international cooperation and security: The Case of Hurricane Felix (Emergencias, cooperación internacional y seguridad: El caso de huracán Félix)

Walter Lacayo

Analysis of the emergency in Nicaragua caused by Hurricane Felix offers key insights into a risk management experience in Central America. The attention given to a natural disaster yields in retrospect hands-on lessons learned about the role of international cooperation role in development and public policymaking, and the effective agreement among national entities, citizen organizations, and defense and security forces. The article states that risk prevention systems for natural disasters must be focused comprehensively, in this way allowing the armed forces to supply their knowledge and expertise to civil institutions in charge of planning, non-governmental organizations and international cooperation entities. Such initiative, according to the author should become a common practice in the medium term, offering the chance to strengthen civilian –military relationships.

Lacayo offers a penetrating analysis about contributing/cooperating countries' decisions about not excluding

disaster mitigation assistance programs from their process of harmonization and alignment. It reminds the reader that the Paris Declaration states that natural disasters in countries with fragile states highlight the necessity of adopting innovative plans regarding the harmonization of cooperation, including that with non-state agents. In this sense, the challenge for security forces is to find adequately, the access ways to international cooperation, and to financial and technical assistance for regional and national humanitarian programs, during emergencies.

The paper also analyzes the vulnerability factor that nations face when confronted by natural phenomena and how violence (including armed conflicts), governability, and disease can be considered risk factors. According to the author, risk management, has not been considered as an instrument for armed conflict prevention. He recommends that the defense and security sectors take this point into account, as tangible support for good governance, by adding it to those initiatives that address conflict prevention.

Hurricane Felix, a Category 5 disaster on the Saffir-Simpson scale, with winds of approximately 167.77 miles/h, made landfall on Tuesday, September 4, 2007, at 4:45 a.m., local time, hitting Barra Sandy Bay, 51 kilometers North of Bilwi, capital of the North Atlantic Autonomous Region, the poorest and most marginalized region in Nicaragua. It damaged a 211 kilometers long by 75 kilometers wide land strip, affecting directly some 33,700 families, mostly Afro-Nicaraguans and indigenous peoples, such as the Miskitos and Sumu-Mayangnas), approximately 200,000 people in all. An official report admitted that the death toll exceeded 300 people, with 133 others disappeared. The irreparable loss of human lives was accompanied by a great ecological tragedy.

Towards a Central American police reform (Hacia una reforma policial centroamericana)

Marcos Pablo Moloeznik

This paper is aimed at carrying out an assessment of Central American vulnerabilities, especially structural violence or daily brutality, and state responses in the citizen security area, with a focus on the police-the quintessential auto protective social instrument. Moreover, the work is meant to bring a set of recommendations to the reader's consideration, aimed at improving governmental capacities in order that it more successfully face critical issues in public security.

Moloeznik offers a systematized selection of information from previous studies from organizations such as the United Nations, the World Health Organization, and the Latin American School of Social Sciences (FLACSO) among others, as well as about the situation of various instruments of state coercion in the region. In doing so, he identifies critical issues and vulnerabilities regarding violence and citizen security which—while recognizing the uniqueness of each nation-state—are shared by the countries of the Central American isthmus, and analyzes the need to carry out a second generation regional police reform, using the expertise generated during the past decade.

Moloeznik splits his analysis into three major parts: (1) the balance between regional violence and citizen security, including the necessary theoretical-conceptual background in which it finds itself; (2) the push for a Central America-wide police reform, contemplating a critical assessment of efforts by regional nation-states to date and, (3) the conclusions and recommendations that emanate from the study itself.

Segurança, instituições e integração sub-regional: Os dilemas da Mérida Initiative (Seguridad, instituciones e integración sub-regional: Los dilemas de la iniciativa merida)

Raul Benitez Manaut y Carlos Rodríguez Ulloa

No presente artigo sustém-se a hipótese de que desde o 11 de Setembro de 2001 as políticas de segurança dos países do hemisfério são implementadas deteriorando os avanços conseguidos em matéria de integração. Toma-se como marco teórico a teoria neo-institucionalista e pressupõe-se que a construção de instituições sub-regionais ou regionais em matéria de segurança cooperativa e defesa apresenta muitos obstáculos.

O artigo analisa os níveis de interdependência em matéria de segurança, assinalando que na América do Sul se alcançam os maiores resultados, como a cooperação multinacional na missão da ONU no Haiti. Menciona que, em matéria de segurança e defesa, na América do Norte, existem muitos obstáculos que pretendem ser superados com a implementação da Iniciativa Mérida para o México e a América Central. No caso dos países andinos, actualmente a região mais conflituosa do hemisfério, dão-se retrocessos que aumentam as tensões geopolíticas e fronteiriças entre os parceiros. Conclui-se que actualmente o paradigma entre a segurança e a integração não deve ser excludente e enfrenta desafios crescentes que geram uma procura por instituições para o tratamento do mesmo e que não são abordados por alguns processos sub-regionais excludentes como a Aliança Boliviana para os Povos das Nossas Américas (ALBA), a União de Nações da América do Sul (UNASUR) ou o recente Conselho de Defesa da América do Sul, do qual ainda não é possível analisar os alcances e as limitações.

A Supervisão e o controlo dos serviços privados de segurança (La supervisión y control de los servicios privados de seguridad en El Salvador)

Juan Ricardo Gómez Hecht y Romeo Melara Granillo

A prestação da segurança privada desafia pressupostos convencionais quanto ao papel do Estado enquanto garante da segurança pública. Perante a debilidade ou a ausência de estruturas legais e entidades reguladoras eficazes, tais actividades colocam sérias questões sobre a legalidade, a legitimidade e a responsabilidade no âmbito da segurança. Se a segurança proporcionada pela Polícia não é fiável, os cidadãos terão de recorrer aos serviços privados de segurança (SPS) ou armar-se para se protegerem, acelerando o declive do monopólio estatal no recurso legítimo da força. O presente trabalho centra-se no sistema de controlo e de supervisão dos SPS em El Salvador. A partir da análise do fenómeno com base numa visão sistémica, expõem-se os elementos principais que o constituem e a dinâmica da inter-relação entre eles a fim de determinar se o sistema fornece os níveis requeridos de transparência e os padrões democráticos no que respeita as operações e a conduta dos SPS. A investigação pretende trazer ao debate regional sobre o controlo e a supervisão dos SPS a experiência de El Salvador nesse âmbito. O que foi referido anteriormente representa um grande benefício, ao dar a conhecer, a partir de uma fonte primária, o sistema de controlo e supervisão de El Salvador.

Emergências, cooperação internacional e segurança: O caso do furacão Félix (Emergencias, cooperación internacional y seguridad: El caso de huracán Félix)

Walter Lacayo

A partir da emergência originada na Nicarágua pelo furacão Félix, o presente trabalho tem como objectivo relatar uma experiência de gestão de risco, analisar a atenção dada a uma catástrofe natural, mostrar lições aprendidas e recomendar acções por aprender relativamente ao papel da cooperação internacional para o desenvolvimento, às políticas públicas e à concertação efectiva entre instituições nacionais, organizações da sociedade civil e as forças de defesa e segurança. O artigo determina que os sistemas de prevenção de riscos de catástrofes naturais devem conter um enfoque integrado no qual as forças armadas podem contribuir com os seus conhecimentos e experiência para as instituições do poder civil encarregues pela planificação, as organizações não governamentais especializadas e para a cooperação internacional. Essa iniciativa, na opinião do autor, deveria converter-se, a médio prazo, numa prática comum que viria a fortalecer as relações civis e militares.

O trabalho aprofunda a decisão dos países doadores/cooperantes de não excluírem do seu processo

de harmonização e alinhamento da cooperação para o desenvolvimento, a ajuda a programas de redução de catástrofes. Recorda que a Declaração de Paris indica que a ocorrência de catástrofes naturais em países com estados frágeis realça a necessidade de adopção de planeamentos inovadores relativamente à harmonização da cooperação, incluindo a coordenação com intervenientes não estatais.

Nesse sentido, o desafio das forças de segurança é encontrar adequadamente os caminhos de acesso à cooperação internacional, para o financiamento e a assistência técnica a programas regionais e nacionais de acções humanitárias durante as emergências.\

Por outro lado, o trabalho analisa o factor vulnerabilidade das nações face a fenómenos da natureza e à violência, a conflitos armados, à governação e às doenças, como factores de risco. Nesse sentido, o autor previne que não se valorizou o tema da gestão de catástrofes enquanto instrumento de prevenção de conflitos armados e recomenda que o sector da defesa e da segurança leve este ponto em consideração e insira iniciativas dirigidas à prevenção de conflitos como apoio ao benefício da boa governação.

O furacão Félix, de categoria 5 na escala Zafiro-Simpson, com ventos de aproximadamente 270 km/h, penetrou no território da Nicarágua terça-feira 4 de Setembro de 2007, às 4h45 da manhã, hora local, atingindo a Barra de Sandy Bay, 51 quilómetros a Norte de Bilwi, capital da Região Autónoma do Atlântico Norte, atravessando 211 quilómetros de terra por 75 quilómetros de largura, afectando directamente cerca de 33.700 famílias pertencentes, principalmente, a comunidades afro-descendentes e povos indígenas (miskitos e sumu-mayangnas), perfazendo um total de 200.000 pessoas afectadas. Um relatório oficial admite que o número de mortos foi superior a 300 pessoas e que 133 desapareceram. A irreparável perda de vidas humanas foi acompanhada por uma tragédia ecológica de grande magnitude. Trata-se da região mais pobre, excluindo a Nicarágua.

Em direcção a uma reforma policial na centro-americana (Hacia una reforma policial centroamericana)

Marcos Pablo Moloeznik

Trata-se de um esforço académico que pretende realizar uma avaliação das vulnerabilidades centro-americanas, em especial a violência estrutural ou a brutalidade quotidiana, e as respostas estatais no âmbito da segurança dos cidadãos em general e do instrumento de autoprotecção social por excelência que é a polícia, em particular; além disso, pretende-se colocar à consideração do leitor um pacote de recomendações com o objectivo de melhorar as capacidades governamentais de fazer frente aos assuntos críticos em matéria de segurança pública.

Para o cumprimento desses objectivos, é realizada uma selecção e sistematização da informação de estudos anteriores, tais como diagnósticos do Gabinete da Organização das Nações Unidas para a Droga e a Criminalidade intitulado “Crime e Desenvolvimento na América Central”, do Relatório mundial sobre a violência e a saúde a cargo da Organização Mundial da Saúde, e do II relatório do Secretário-geral da FLACSO, “O Crime Organizado Internacional: uma grave ameaça à democracia na América Latina e Caraíbas”, entre outros, bem como da situação guardada pelos instrumentos coercitivos do Estado na região; tenta-se identificar os assuntos críticos e as vulnerabilidades que, além das especificidades nacionais, são partilhados pelos países do istmo centro-americano na dimensão da violência e da segurança dos cidadãos, e discutir a necessidade de realização de um processo de reforma policial regional de segunda geração que recolha as experiências da última década.

Para isso, esta contribuição divide-se em três grandes blocos: (1) balanço regional da violência e da segurança dos cidadãos, que inclui o necessário marco teórico-conceptual em que se insere; (2) em direcção a uma reforma policial centro-americana, que contempla uma avaliação crítica dos mais recentes esforços realizados pelos Estados-Nação da região na matéria; e, (3) conclusões e recomendações, derivadas do próprio estudo.

Actualmente, no limiar do terceiro milénio, a América Central enfrenta desafios inéditos na sua segurança, cuja complexidade apenas se pode entender, em larga medida, à luz do seu passado histórico; provavelmente, superar o “peso da história” e reconstruir o tecido social, através da convicção do respeito dos acordos básicos entre os diferentes grupos e estratos sociais e forças políticas (pacto) e a sanção efectiva de quem os quebre, independentemente da posição social ou política (legalidade e fim da impunidade), constitua o primeiro passo para o salto qualitativo que a comunidade centro-americana solicita legitimamente.

Seguridad, instituciones e integración sub-regional: Los dilemas de la iniciativa merida (Security, institutions and sub-regional integration: The dilemmas of the Merida Initiative)

Raúl Benítez Manaut y Carlos Rodríguez Ulloa

ABSTRACT

En el presente artículo se sostiene la hipótesis de que desde el 11 de septiembre de 2001 las políticas de seguridad de los países del hemisferio se implementan deteriorando los avances logrados en materia de integración. Se toma como marco teórico la teoría neoinstitucionalista y se desprende que la construcción de instituciones subregionales o regionales en materia de seguridad cooperativa y defensa presenta muchos obstáculos. El artículo analiza los niveles de interdependencia en materia de seguridad, señalando que en América del Sur se dan los mayores logros, como la cooperación multinacional en la misión de la ONU en Haití. Se menciona que en seguridad y defensa en América del Norte hay muchos obstáculos que pretenden ser superados con la implementación de la Iniciativa Mérida para México y América Central. En el caso de los países andinos, hoy por hoy la región más conflictiva del hemisferio, se dan retrocesos que aumentan las tensiones geopolíticas y fronteras entre sus integrantes. Se concluye que en la actualidad el paradigma entre la seguridad y la integración no debe ser excluyente y enfrenta desafíos crecientes que generan una demanda de instituciones para su tratamiento y que no son abordados por algunos procesos subregionales excluyentes como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra Américas (ALBA), la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR) o el reciente Consejo de Defensa de América del Sur, del que aun no se pueden analizar sus alcances y limitaciones.

Introducción

En el presente artículo se hace un análisis de las relaciones actuales entre seguridad e integración regional en el continente americano. En los años noventa del siglo XX la integración comercial como primer paso y los compromisos de seguridad como complemento, fueron elementos que se consolidaron en América del Norte, América del Sur, el Caribe y Centroamérica.

Hoy en día algunas de las variables integrativas están en crisis, diferenciándose según la sub-región y los componentes de seguridad específicos que se tomen en cuenta. Esta crisis del modelo de los noventa se aceleró debido a un “fracaso de expectativas”, ya que se sostenía que con las reformas económicas se resolverían *rápidamente* los problemas de pobreza y que las democracias electorales se consolidarían, cosa que no sucedió casi en ningún país.

La crisis de la integración y de la seguridad cooperativa se acelera por dos polos. En el norte, la unilateralidad de Estados Unidos obliga a los países a cooperar entre sí, con una fuerte influencia de los parámetros establecidos por la potencia regional, mientras la otra opción es el aislamiento. Por otro lado, en el sur del continente aparecen tendencias y liderazgos políticos nuevos que no creen en el multilateralismo ni confían en los organismos internacionales y hemisféricos existentes¹. Otro problema es la sobreoferta de propuestas de integración que se superponen unas a otras, a lo que se agrega el despliegue de una especie de diplomacia presidencial que implementan

* El presente artículo está elaborado con las ponencias presentadas por los autores en la Conferencia Sub-Regional de Seguridad: *Los Desafíos Críticos a la Seguridad y Defensa en Mesoamérica*. Organizada por el Centro de Estudios Hemisféricos y de Defensa (CHDS) en Panamá del 29 al 31 de julio 2008 Washington, D.C. (INSS-NDU); y para el proyecto Creando Comunidades de Seguridad en el Caribe del Woodrow Wilson International Center for Scholars. Además de becario del Centro de Estudios Hemisféricos y de Defensa (CHDS). Carlosru@gmail.com

¹ El caso más notorio es Hugo Chávez y su intento de construir alianzas alternativas como la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA, 2008).

Así, la década de los noventa fue de integración y en el primer decenio del siglo XXI predomina la seguridad. A la euforia de la integración, el libre comercio y la democratización, se contraponen, desde el 11 de septiembre de 2001 la pesadilla de la inseguridad. Los países, en aras de su seguridad nacional, vuelven a desconfiar unos de otros, temen la apertura de sus fronteras y se da de facto un evidente retroceso de las medidas de cooperación para enfrentar nuevas amenazas. En otras palabras, los noventa son de globalización abierta y supone desmantelamiento de barreras fronterizas, y después del 11 de septiembre de 2001, inicia un proceso de securitización de la globalización.

Teóricamente, la escuela “institucionalista” enfatiza la construcción de regímenes para mitigar los efectos de la anarquía y fortalecer la cooperación entre los países, promoviendo la integración en el sistema internacional, proceso que en América Latina se ha detenido, excepto en los esfuerzos observados en América del Sur. En los albores del siglo XXI ha renacido un pensamiento realista que señala que los Estados deben fortalecer primero su propia seguridad, volviéndose a dudar de la cooperación como solución a problemas de seguridad y defensa. Así, los gobernantes no confían ni en los otros Estados, ni en las organizaciones subregionales, regionales o internacionales; respaldándolas sólo cuando responden a sus intereses.

A este gran viraje hacia la seguridad nacional le denominamos el nuevo *realismo pesimista* y su factor desencadenante se encuentra en los atentados del 11 de septiembre de 2001. Se sostiene en aproximaciones conceptuales nuevas, como la doctrina de acción preventiva anticipada (*preemptive action*) (Litwak 2006: 57), que implícitamente supone que el actual régimen de seguridad internacional basado en la ONU, no responde a la necesidad de apoyar la seguridad de los Estados, principalmente debido a la desconfianza de Estados Unidos.

Ante la aparición de conflictos de raíz sustancialmente diferente, como los étnicos, religiosos, o incluso civilizatorios, y la incapacidad para enfrentar estas amenazas emergentes con dichos mecanismos globales, se genera una demanda de seguridad que promueve la emergencia de planteamientos de seguridad sub-regionales. Esto lleva a la búsqueda de diseños y políticas de seguridad nacional basados en lo doméstico y a construir subsistemas de seguridad que no necesariamente están en armonía con los organismos del sistema internacional y los intereses de otros países.

El artículo se divide en dos grandes apartados, uno teórico y otro de estudios subregionales. El primero abarca las dos primeras secciones donde se enmarcan las actuales medidas de seguridad bajo un marco teórico neoinstitucional y como respuestas a una ‘demanda de seguridad’ internacional, generada por la amenaza de los grupos de delincuencia internacional, fomentando la creación de instituciones o regímenes internacionales como soluciones cooperativas contra los efectos negativos de la interdependencia entre los Estados.

Posteriormente, se hace un análisis más puntual de los distintos casos subregionales, analizando las distintas ecuaciones entre los procesos de integración y los enfoques de seguridad que enfrentan el Cono Sur, la región andina, Centroamérica, el Caribe y América del Norte. Este análisis incluye hasta la reciente Iniciativa Mérida (IM) como un programa de seguridad regional que abarca a Estados Unidos, México y Centroamérica, mismo que, dependiendo de su instrumentación, puede derivar en un nuevo esquema cooperativo o generar consecuencias negativas en materia de derechos humanos o militarizar la lucha antinarcóticos.

En el ensayo, se concluye que en la región el binomio integración-seguridad está pasando por un proceso diferenciado. No hay un avance de la interdependencia entre algunos países, medida en términos de estrechar lazos sociales, comerciales, y hasta políticos o militares; mientras se percibe una tendencia generalizada a priorizar la agenda de seguridad en contra de la integración regional. En los casos de América del Norte y los países andinos se observa incluso una parálisis en el desarrollo.

pronunciamientos muy distanciados de la realidad de las políticas públicas existentes y de los procesos de cooperación en marcha.

Así, la década de los noventa fue de integración y en el primer decenio del siglo XXI predomina la seguridad. A la euforia de la integración, el libre comercio y la democratización, se contraponen, desde el 11 de septiembre de 2001 la pesadilla de la inseguridad. Los países, en aras de su seguridad nacional, vuelven a desconfiar unos de otros, temen la apertura de sus fronteras y se da de facto un evidente retroceso de las medidas de cooperación para enfrentar nuevas amenazas. En otras palabras, los noventa son de globalización abierta y supone desmantelamiento de barreras fronterizas, y después del 11 de septiembre de 2001, inicia un proceso de securitización de la globalización.

Teóricamente, la escuela “institucionalista” enfatiza la construcción de regímenes para mitigar los efectos de la anarquía y fortalecer la cooperación entre los países, promoviendo la integración en el sistema internacional, proceso que en América Latina se ha detenido, excepto en los esfuerzos observados en América del Sur. En los albores del siglo XXI ha renacido un pensamiento realista que señala que los Estados deben fortalecer primero su propia seguridad, volviéndose a dudar de la cooperación como solución a problemas de seguridad y defensa. Así, los gobernantes no confían ni en los otros Estados, ni en las organizaciones subregionales, regionales o internacionales; respaldándolas sólo cuando responden a sus intereses.

A este gran viraje hacia la seguridad nacional le denominamos el nuevo *realismo pesimista* y su factor desencadenante se encuentra en los atentados del 11 de septiembre de 2001. Se sostiene en aproximaciones conceptuales nuevas, como la doctrina de acción preventiva anticipada (preemptive action) (Litwak 2006: 57), que implícitamente supone que el actual régimen de seguridad internacional basado en la ONU, no responde a la necesidad de apoyar la seguridad de los Estados, principalmente debido a la desconfianza de Estados Unidos.

Ante la aparición de conflictos de raíz sustancialmente diferente, como los étnicos, religiosos, o incluso civilizatorios, y la incapacidad para enfrentar estas amenazas emergentes con dichos mecanismos globales, se genera una demanda de seguridad que promueve la emergencia de planteamientos de seguridad sub-regionales. Esto lleva a la búsqueda de diseños y políticas de seguridad nacional basados en lo doméstico y a construir subsistemas de seguridad que no necesariamente están en armonía con los organismos del sistema internacional y los intereses de otros países.

El artículo se divide en dos grandes apartados, uno teórico y otro de estudios subregionales. El primero abarca las dos primeras secciones donde se enmarcan las actuales medidas de seguridad bajo un marco teórico neoinstitucional y como respuestas a una ‘demanda de seguridad’ internacional, generada por la amenaza de los grupos de delincuencia internacional, fomentando la creación de instituciones o regímenes internacionales como soluciones cooperativas contra los efectos negativos de la interdependencia entre los Estados.

Posteriormente, se hace un análisis más puntual de los distintos casos subregionales, analizando las distintas ecuaciones entre los procesos de integración y los enfoques de seguridad que enfrentan el Cono Sur, la región andina, Centroamérica, el Caribe y América del Norte. Este análisis incluye hasta la reciente Iniciativa Mérida (IM) como un programa de seguridad regional que abarca a Estados Unidos, México y Centroamérica, mismo que, dependiendo de su instrumentación, puede derivar en un nuevo esquema cooperativo o generar consecuencias negativas en materia de derechos humanos o militarizar la lucha antinarcóticos.

En el ensayo, se concluye que en la región el binomio integración-seguridad está pasando por un proceso diferenciado. No hay un avance de la interdependencia entre algunos países, medida en términos de estrechar lazos sociales, comerciales, y hasta políticos o militares; mientras se percibe una tendencia generalizada a priorizar la agenda de seguridad en contra de la integración regional. En

los casos de América del Norte y los países andinos se observa incluso una parálisis en el desarrollo de la seguridad cooperativa, aunque entre México y Estados Unidos está parálisis de la seguridad cooperativa se trata de superar con la IM. En los países andinos la realidad registra grandes retrocesos, desconfianza e incluso un aumento de tensiones geopolíticas y fronterizas entre sus integrantes, la expresión más clara son las fricciones entre Colombia y sus vecinos Venezuela y Ecuador, agravadas por el ataque al campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio ecuatoriano (La Angostura) el primero de marzo de 2008.

Teoría Neoinstitucional en un contexto de inseguridad.

Hay un cierto acuerdo dentro de la Ciencia Política acerca de que ‘las instituciones importan’, es decir, que ejercen efectos independientes e identificables en la vida política. Esto como consecuencia del movimiento Neoinstitucional que desde los años ochenta ha ofrecido un enfoque renovado que prioriza el análisis de las instituciones para explicar distintos aspectos de la complejidad política, recuperando el estudio de las instituciones con nuevas preguntas, nuevos métodos de investigación y obteniendo sólidos resultados.

El Neoinstitucionalismo no es una teoría completa y acabada, sino un “acercamiento general al estudio de las instituciones políticas, una serie de ideas teóricas e hipótesis concernientes a la relaciones entre las características institucionales y la agencia política, su desempeño y cambio. Enfatizando la naturaleza endógena y la construcción social de las instituciones políticas.” (March y Olsen 2005:4).

Para su análisis, se parte de una definición de *Instituciones* derivada de la escuela internacionalista racional que las ubica, “como un grupo de reglas persistentes y conectadas que prescriben roles de comportamiento, constriñen la actividad, y moldean las expectativas. (Reconociendo que) instituciones específicas están embebidas en prácticas. En la política internacional actual la práctica más importante es la soberanía.” (Keohane 1988:166).

Como lo sintetiza Steinmo (2001), en su sentido más amplio, las instituciones son simplemente reglas. Estas reglas estructuran la política porque definen a qué actores les está permitido participar en una arena particular (quiénes juegan); moldean las estrategias políticas de los actores acorde con los objetivos y reglas de las instituciones (cuáles son las reglas del juego); e influyen en sus preferencias delimitando lo que consideran tanto posible como deseable (que pueden ganar).

Se considera importante resaltar que las instituciones, al ser parte del proceso dinámico de la sociedad, desarrollan una lógica de *Institucionalización*, entendida como “la emergencia de instituciones y comportamientos individuales dentro de ellas. El proceso conlleva el desarrollo de prácticas y reglas en el contexto de su uso y que han ganado una variedad de etiquetas, incluidas la estructuración y rutinización.” (March y Olsen 1999:308). Las reglas, para que sean institucionalizadas, deben ser durables, predeterminar y limitar el comportamiento de los actores, dirigir la actividad temática y moldear las expectativas. Teóricamente se espera que en algún área temática y derivado de un proceso de institucionalización, se generen y formalicen los procedimientos que regulen las interacciones para que los actores públicos y privados orienten sus actividades en un sentido institucional. (Sweet, Sandholtz, Fligstein 2001:21).

Las instituciones reducen costos de comunicación, monitoreo y aplicación; y en ambientes sin jerarquías, dan información y estabilizan las expectativas de sus integrantes. Además, por el hecho de sostenerse en el consenso, se crean condiciones para que actúen en reciprocidad haciendo racionales las interacciones. Sin perder de vista que las reglas reflejan las posiciones de poder de sus miembros, factor que limita el acuerdo y afecta los costos de transacción.

Inseguridad, interdependencia y regímenes de seguridad

A partir de un escenario determinado por cambios económicos y sociales en un ambiente de semi-anarquía internacional y un creciente avance de nuevas redes sociales internacionales, se observan transformaciones en las amenazas que acechan a las sociedades. Amenazas previas como los grupos delincuenciales organizados y el terrorismo internacional han adquirido mayores dimensiones, mostrando ser altamente dinámicos y difusos, complicando así su enfrentamiento por parte de los gobiernos (Naim 2006). Las amenazas y riesgos rebasan las capacidades de reacción de cualquier Estado para su enfrentamiento, siendo necesaria la cooperación para hacerle frente.

Se toma en cuenta la diferenciación que hacen Wallander y Keohane (1999) sobre riesgo y amenaza, donde ésta proviene de un actor identificado, mientras que el riesgo tiene un carácter más difuso y se refiere a factores y actores con capacidad de dañar la seguridad de otros. Esta división es importante ya que los acuerdos o instituciones de seguridad cambiarán en relación a los diferentes riesgos y amenazas que enfrenten los actores y los estímulos que tengan en crear instituciones de seguridad. Resaltan dos variables que pueden afectar la voluntad de los miembros al crear alguna institución de seguridad. La primera es la durabilidad de los problemas, refiriéndose al hecho que mientras más tiempo se perciba la duración de la amenaza, mayor estímulo habrá para lidiar con el problema. Y la segunda es la *densidad temática* que se refiere “al número e importancia de temas que surgen dentro de un espacio político dado. (...) (La cual) puede ser una función de política doméstica, altos niveles de interdependencia económica y militar, o conexiones cercanas entre política interna y ambiente externo.” (Wallander y Keohane 1999:31).

En la actualidad, existen altos niveles de interdependencia entre las sociedades de diversos Estados que, aunque asimétrica, genera una demanda de Instituciones internacionales que permitan gestionar los temas en los que dicha cooperación sea posible. Debido a la condición de semi-anarquía internacional, la mejor forma de lidiar con estos riesgos y amenazas globales es a través de mecanismos de cooperación entre los Estados que reduzcan la incertidumbre y permitan una comunicación más fluida entre sus miembros. En palabras de Viotti (1994:7) “La reducción de la incertidumbre es un motivo dominante para construir todo tipo de regímenes.”

Como consecuencia de la incertidumbre en el plano internacional, producto de diversos riesgos y amenazas latentes a los Estados, es factible y necesaria una mayor cooperación a nivel regional, coincidiendo con Murray y Viotti cuando dicen que “Este ambiente internacional puede ser entendido igualmente como una fuente de ‘oportunidades’ que el Estado podría desear alcanzar y como la fuente de amenazas a su seguridad”. (Murray y Viotti 1994: xix).

En este sentido, se observa la cooperación como un mutuo acuerdo que no es armónico y es limitado por las barreras en la información y comunicación entre los actores. Pero en situaciones de alta interdependencia, se requieren de instituciones y regímenes que produzcan información confiable, que limiten la incertidumbre y promuevan acuerdos de beneficios mutuos (Ruggie 1998).

En los regímenes internacionales se observan características propias de las Instituciones, por lo que se les estudia como una variable dependiente que tiene entre sus causas la promoción del poder, intereses y valores de los Estados, vistos como entidades racionales, egoístas y que persiguen su auto-interés. Se espera que los regímenes modifiquen en algún sentido el comportamiento individual de los actores. Su estudio parte de la base que hay intereses comunes entre los actores que no se ven realizados de forma óptima, por lo que se requiere una mayor colaboración para maximizar dichos resultados, procurándose a través de la construcción de un régimen que guíe la toma de decisiones individuales. Es entonces que se puede hablar de una *demanda de regímenes*, cuando en un ambiente de alta densidad temática los beneficios potenciales sobrepasan los costos de creación y mantenimiento; donde haya información asimétrica, moral dudosa y deshonestidad potencial que subsanar para la óptima realización de los intereses de los actores (Keohane,1983).

En este sentido, se observa que una vía estable de cooperación es establecer Regímenes Internacionales definidos como “Un cúmulo de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, implícitos o explícitos, alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área dada de las relaciones internacionales.”(Krasner, 1983:2).

La creación de regímenes será más alta en un espacio de interdependencia, reflejada en un alto nivel formal e informal de comunicación entre los Estados. Los principios y normas son la base para definir las características de un régimen que busca que prevalezcan los intereses a mediano y largo plazo sobre los inmediatos, por lo que se promueven regímenes que generen confianza en un sentido recíproco.

El hegemón juega un rol clave en la provisión de bienes colectivos para el funcionamiento de los regímenes, que a su vez le retribuyen con estabilidad y aumentan su interés nacional. Aunque no siempre haya congruencia entre las capacidades de poder subyacentes con los regímenes y los comportamientos relacionados de los Estados, por lo regular en su creación hay más congruencia entre el poder hegemónico y las características de los regímenes, pero en la medida que se van consolidando estos generan actitudes propias y responden a los intereses de los diversos integrantes.

Los regímenes coordinan el comportamiento estatal para alcanzar ciertos resultados en áreas específicas y también son un fenómeno persuasivo. Sus patrones de acción generan expectativas y ayudan a la creación de normas, que a su vez refuerzan las instituciones creadas. Una vez establecido, el régimen desarrolla una dinámica propia que puede llegar a alterar no sólo los comportamientos para los que fue creado, sino las variables causales básicas de los Estados, adquiriendo un carácter interactivo.

La autonomía de los regímenes y sus instituciones puede ser observada en dos cuestiones. La primera por el impacto propio sobre sus resultados y comportamientos relacionados, independiente de los Estados que los hicieron. La segunda función, se refiere a la retroalimentación o proceso por el que los regímenes adquieren poder e intereses propios que afectan los intereses estatales que los crearon (Krasner 1983:361).

En los regímenes internacionales, un riesgo es pasar de esquemas de interdependencia a uno de dependencia. En otras palabras, existen Estados con más poder e influencia y pueden actuar en el sentido de querer conducir o dominar a las instituciones internacionales. Así, pueden aparecer signos de expectativas frustradas entre los integrantes de los regímenes (los ubicados en condiciones de poder inferior) surgiendo una relación de dependencia dentro los regímenes de los miembros con poder y capacidades inferiores sobre los jerárquicamente superiores. El ‘patrón de dependencia’ surge de la gradual eliminación de costos debido a ganancias crecientes de los integrantes (condición óptima). Sin embargo, los cuestionamientos pueden aparecer cuando Estados argumentan que aparecen condiciones de suma cero, donde los miembros más poderosos se benefician y los débiles se perjudican, llevando a los regímenes a una grave crisis de legitimidad. Otra opción es cuando los Estados que ocupan posiciones de liderazgo no se identifican con los regímenes o con las instituciones internacionales, por que estas no responden a sus estrategias, como se dio en el caso de Estados Unidos con respecto a la ONU en 2002-2003.

Empleando el marco analítico del Institucionalismo Neoliberal, se deben cumplir dos condiciones para los acuerdos: La primera es que los actores tengan algún interés mutuo, es decir que hayan ganancias potenciales para sus integrantes; la segunda es que las variaciones en los distintos grados de institucionalización tengan efectos importantes en el comportamiento de los Estados. La cooperación depende “de las instituciones construidas por humanos, las cuales varían históricamente y entre temas, en naturaleza (con respecto a las políticas que incorporan) y en fortaleza (grado en el que las reglas son claramente especificadas y rutinariamente obedecidas).” (Keohane 1989:2).

Para los temas de seguridad, hay varias especificidades que complicarán su concreción (Jervis 1983), ya que sólo se forman cuando los Estados reconocen una alta densidad temática en su relación, acepten el statu-quo, la guerra entre ellos no sea una posibilidad o su costo sea muy alto por la propagación a otras áreas. Aún así, la cooperación es posible pero dependiente de acuerdos institucionales y sus acciones dependen en alto grado de las reglas que afectan el flujo de información y las oportunidades para negociar, la habilidad de los gobiernos para monitorear el cumplimiento de los objetivos de los otros y los propios, además de plantear objetivos creíbles y mantener las expectativas en la solidez de los acuerdos internacionales.

En relación con la seguridad y la defensa, hay un desfase entre la percepción teórica de las fuerzas armadas como encargadas de lidiar con fenómenos de origen externo y el hecho práctico del carácter difuso, cambiante y la dimensión global de las amenazas no tradicionales, que están rompiendo con las fronteras estatales y la consecuente división interna - externa en su tratamiento. En la práctica, este fenómeno ha llevado en algunos países a las fuerzas armadas a participar en nuevas funciones, como en procuración de justicia, mayor colección de inteligencia, y adquirir un mayor protagonismo en la escena internacional. En muchos países de América Latina, sus capacidades institucionales son mayores que las del resto de los organismos de seguridad. Esto conlleva nuevos retos para las instituciones de seguridad en general, las fuerzas armadas en particular y para las sociedades, en cuanto a la responsabilidad del manejo y control de estas fuerzas. Además, claramente, las nuevas amenazas como el crimen organizado, rebasan las atribuciones y capacidades de la mayoría de las instituciones estatales, debilitando al Estado mismo y vislumbrándose el recurso constante de las instituciones militares.

El tratamiento de las amenazas emergentes ha derivado en un debate sobre las dimensiones de las amenazas (si atentan o no contra la seguridad nacional de los países), y si las instituciones del Estado están preparadas para hacerles frente. La mayoría de las instituciones estatales de seguridad y defensa de América Latina están predeterminadas por las doctrinas y entrenamiento desarrollado durante la guerra fría, por ello, en las nuevas condiciones de amenazas asimétricas e irregulares las instituciones existentes del Estado muestran amplias deficiencias para hacerles frente con posibilidades de éxito. Así se abren nuevos umbrales de inseguridad como el caso del crimen organizado, y del narcotráfico en particular, que de forma creciente desafían a los gobiernos. Casos como el de las pandillas transnacionales Maras en América Central son ejemplo de amenazas nuevas que tienen a los Estados en jaque (Fernández y Santamaría, 2007). Un caso que muestra estos factores de inseguridad, es la conflictiva situación de Colombia y las tensiones con sus vecinos, Colombia presenta dos guerras de forma simultánea: contra el narcotráfico y contra las FARC. Sin embargo, sus vecinos Venezuela y Ecuador difieren de la percepción de enemigos, Venezuela no percibe a las FARC como un enemigo a su seguridad, y de forma indirecta –o directa- la ha respaldado. En el caso de Ecuador, su estrategia consiste en evitar que su territorio se contagie de la presencia de las FARC (aunque es indudable que éstas utilizan el territorio fronterizo ecuatoriano para resguardarse) para evitar ser un enemigo adicional de esta guerrilla colombiana. (Lucio 2008) Esto deriva en crecientes tensiones interfronterizas que redundan en una regresión de los avances logados en seguridad cooperativa en los años noventa.

Si las amenazas fueran percibidas de forma conjunta por los Estados, su tratamiento derivará en fórmulas cooperativas reflejadas en regímenes internacionales que busquen una mayor efectividad contra los retos de seguridad actuales, institucionalizando la cooperación e implicando directamente a los distintos organismos de seguridad. Para lo anterior se requiere una modernización en su forma de pensar y trabajar y abre el espacio regional como un marco idóneo para impulsar la cooperación y mejorar los recursos estatales, lo que implica un cambio en la visión respecto a procurar la seguridad desde el marco local, subregional y global. Bajo esta óptica, se pasaría de doctrinas de seguridad nacional autárquica y soberanistas a conceptos más flexibles que aceptan la cooperación interestatal para enfrentar amenazas no tradicionales. Esto se observa claramente entre los países europeos y, en el ámbito hemisférico, entre Brasil, Argentina, Chile y Uruguay.

Finalmente, a pesar de que cada vez es más necesaria la búsqueda de mecanismos globales, hemisféricos y regionales de concertación política y económica, siguen presentes otros determinantes como la geografía, como condición básica en la definición de la soberanía, y por ello no puede eliminarse la geopolítica del análisis para la instrumentación de políticas de seguridad, así se anota la necesidad de tomar en cuenta los distintos niveles en el análisis y la formulación de políticas de seguridad en el hemisferio occidental. Esto implica diferenciar el grado en que los diversos problemas afectan a los Estados para conocer sus prioridades estratégicas, dicha variación se dará según la dimensión y las capacidades de los Estados a distintos niveles (niveles global, regional, subregional, bilateral y nacional) (Benítez 2004).

Un ejemplo en el hemisferio de la importancia de la geopolítica es la relación entre México y Estados Unidos donde la geografía, y la consecuente vecindad, es el primer elemento determinante que ha guiado la transformación de las percepciones de los Estados, que van de vecinos alejados a socios estratégicos, a partir de 1994 cuando entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El otro esquema que ejemplifica esta importancia es el Cono Sur, que pasa de una elevada conflictividad en los años setenta y ochenta del siglo XX entre algunos países (Chile, Brasil y Argentina) a esquemas muy desarrollados de seguridad cooperativa y la aplicación de medidas de confianza mutua, además del inicio de operaciones militares coordinadas muy desarrolladas como en Haití.

En resumen, se observa la necesidad de generar instituciones y regímenes de seguridad regional o subregional para atender la demanda de seguridad de los Estados, proceso que es bastante complicado debido a la gran heterogeneidad de los países que conforman la región y la consecuente diferencia de intereses entre ellos. Sin embargo, a nivel hemisférico, la diversidad de acuerdos y regímenes entre los integrantes de las cinco subregiones permiten avanzar una aproximación común de la seguridad regional y sus obstáculos, pero tomando en cuenta las diferentes velocidades entre ellos.

La inseguridad internacional, la integración regional y las realidades subregionales

El actual sistema internacional tiene altas restricciones sistémicas. Posee una naturaleza semi-anárquica, es competitivo, hay altos grados de incertidumbre y conflictos de intereses, y muestra gran desigualdad debido al mayor peso de las grandes potencias. Estas imponen ciertas condicionantes en las actuaciones de los Estados y diseñan sin consulta real las características de los regímenes internacionales de seguridad (Waltz 1979). Por ello, ubicamos los factores del sistema internacional como el contexto institucional en el que se alcanzan acuerdos regionales y subregionales de seguridad.

El hemisferio americano se divide en cinco subregiones: América del Norte, América Central, el Caribe, países Andinos y países del Cono Sur. Los procesos de integración y la configuración de alianzas de seguridad no coincide muchas veces al interior de las subregiones por las siguientes razones:

- Ausencia de visiones políticas comunes de los liderazgos, muy visible en los países andinos.
- La prevalencia o no de esquemas comerciales subregionales vigentes, o las dimensiones de la interdependencia.
- La relación de cooperación o conflicto que cada país establece con Estados Unidos como el hegemon regional.
- Sus relaciones vecinales, ya sean cooperativas por la densidad de la magnitud de la interacción, o conflictivas donde pueden prevalecer viejos conflictos territoriales o políticos.
- Los cambios en las tendencias políticas internas que promuevan o sostengan un discurso conflictivo y cuestionen los procesos de integración existentes.
- El desbordamiento de fenómenos sociales, económicos y delincuenciales que afectan la seguridad de los Estados.
- La presencia del crimen organizado, que tiene gran capacidad de afectar la estabilidad de los Estados y crear graves conflictos internacionales.

La consecuencia de lo anterior es la fragmentación y el no compartir ni los esquemas de integración ni los de defensa (Irigoin 2007). En este contexto, se observa como son securitizados fenómenos sociales como la migración y tensa las relaciones entre Estados, siendo esto muy claro en las relaciones de Estados Unidos con México y Centroamérica y entre estos últimos, donde también se reproduce el fenómeno de asegurar las fronteras de México con Guatemala y Belice, como un requerimiento tanto de México como de Estados Unidos (Cope 2006).

Otro factor es el aumento del crimen común y organizado. Hay una delincuencia social que se ha transnacionalizado en el norte del hemisferio, con la aparición de las llamadas maras, que tienen una dimensión transnacional en la franja de países que van desde Estados Unidos hasta Nicaragua y Costa Rica. El narcotráfico es otro fenómeno que en los años ochenta brotó afectando las relaciones entre los Estados, aprovechando las condiciones de fragilidad del Estado colombiano se dió el aumento de los cultivos de coca y su industrialización como cocaína, cuyo comercio se volvió el eje del crimen organizado beneficiándose de los avances de la globalización e integración comercial (Berdal y Serrano 2005). Su combate ha trastocado las relaciones entre los países que avanzan lentamente en el reconocimiento del nivel de la amenaza. Estos elementos inciden favoreciendo la integración, o la debilitan desgastando la confianza entre los Estados.

En América Latina el narcotráfico penetra los Estados debilitándolos aún más. El fenómeno se presenta en cada subregión con intensidad variable y de forma diferente, en consecuencia, se modifican a distinto ritmo las prioridades de las agendas gubernamentales. Por ello, a pesar de que la demanda de cooperación es constante, la voluntad para hacerle frente de forma conjunta es desigual y ha revivido la seguridad nacional como paradigma, trayendo como resultado el sacrificio de los avances logrados en seguridad cooperativa y confianza mútua en la década de los noventa del siglo XX.

Cono Sur-Mercosur: la vanguardia en seguridad cooperativa.

En los países del Mercosur-Cono Sur es positiva la relación democracia, seguridad e integración. La transición a la democracia en Argentina (1983), Brasil (segunda década de los ochenta), Uruguay y Chile (1990) redefinió las relaciones civiles-militares para reducir la autonomía militar y restaurar el control democrático de las fuerzas armadas (Diamint 1999). A partir de esta premisa, se dió un cambio radical en las relaciones internacionales de estos países y comienza un proceso de restauración de la confianza entre ellos, iniciándose procesos de construcción de zonas económicas y comerciales subregionales, como el Mercosur surgido de los impulsos de Argentina y Brasil (Lorenzo y Vaillant 2003). Además, se dan pasos de distensión en cuestiones de defensa y se construyen nuevos equilibrios estratégicos comenzando por transformar las percepciones históricas de enemigos (Brasil-Argentina y Chile-Argentina) a la de vecino-aliado-socio (Mares 1996).

El establecimiento de los ministerios de defensa civiles sirvió, primero, como mecanismo de reconciliación entre civiles y militares y luego, como herramienta de distensión (Barrachina y Rial 2006). Estos aún se encuentran en proceso de consolidación institucional, observándose notables avances en Argentina y Chile y más pausados en Brasil (Saint Pierre y Winand 2008), Uruguay y Paraguay (Diamint 1999).

Otro avance que opera como mecanismo de confianza en materia de defensa entre vecinos, fue la redacción a fines de los noventa de los Libros Blancos de Defensa en Chile y Argentina y su trabajo conjunto en la homologación de los presupuestos militares respaldado por la CEPAL. Finalmente, la conformación de escuelas militares con componentes sudamericanos (como las escuelas para formación de contingentes para las operaciones de paz) y fuerzas militares conjuntas, favorecen notablemente la llamada interoperabilidad militar. En fechas recientes se han desarrollado otras modalidades de cooperación en materia de defensa y seguridad como los llamados mecanismos 2+2 que involucran a los ministerios de defensa y relaciones exteriores de ambos países. Este novedoso mecanismo diplomático-militar tiene mucho éxito entre Argentina y Chile.

Todo lo anterior derivó en una reubicación de estos países en el sistema internacional. Por ejemplo, al iniciar la participación de Argentina y Uruguay en misiones de paz lo que se pretendió fue “refuncionalizar” a las élites militares a la par de contribuir de forma positiva a la seguridad internacional. Argentina pasó de tener a sus primeros oficiales en 1989 a casi 3,000 en 1995, resaltando el envío de 450 oficiales navales argentinos en agosto de 1991 al Golfo Pérsico para participar en el bloqueo contra Irak. En otras palabras, se empleó de forma deliberada la salida de militares al extranjero para consolidar los procesos internos (Sotomayor 2007).

Esta nueva misión militar se ha fortalecido de forma notable puesto que Chile y Brasil se incorporaron después a la participación en misiones de la ONU y los cuatro países se consideran desde el año 2004 el pivote fundamental de la Minustah, involucrándose en distintos momentos otros países latinoamericanos (Guatemala, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay, Honduras, Jamaica, y El Salvador)³, conformando un régimen de seguridad subregional que ha mostrado su eficacia y ha tenido un efecto multiplicador interesante que ha redituado en iniciativas como la UNASUR, que incluso ha avanzado a proponer la creación de un Consejo de Defensa Sudamericano, a iniciativa de Brasil.

La crisis andina de seguridad

En los países andinos se concentran los conflictos más relevantes en la posguerra fría en el hemisferio, puesto que combinan elementos de conflictividad interna, ingobernabilidad y graves tensiones interestatales, pasando a ser el bastión principal de los llamados conflictos no convencionales y convirtiéndose en el eje principal de desestabilización geopolítica.

En los Andes es donde la ecuación *seguridad contra la integración* es más patente ya que todos estos conflictos tienen características “expansivas”, en primera instancia hacia sus vecinos y de forma notable a nivel hemisférico. Desde los años ochenta los países andinos son el principal escenario de la llamada “guerra contra las drogas” y esto ha condicionado de forma fundamental sus políticas de seguridad y relaciones con el exterior, fundamentalmente con Estados Unidos (Thuomi 2003). Así, la guerra contra las drogas, las fricciones con Estados Unidos, y la demanda mundial de cocaína son factores que ha fragmentado a los países andinos y obstaculizado su integración.

Una primera expresión de conflictividad en los Andes es la tendencia ideológica de las élites políticas. Hay gobiernos de *derecha* como el colombiano, populismos semi-militares como el venezolano, y graves fracturas internas en una lucha por el proyecto de nación, como se da en Bolivia, que también tiene expresiones importantes en Ecuador y en menor medida en Perú⁴. Ello hace que prevalezcan conflictos fronterizos y bi-nacionales de gran envergadura entre Colombia y Ecuador, y entre Colombia y Venezuela. Además, Colombia tiene su propio conflicto interno donde coexisten grupos armados como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), los grupos paramilitares y los carteles del narcotráfico que provocan gran desestabilización regional.

Estos conflictos han desmantelado en la práctica toda la llamada institucionalización Andina y se vuelven predominantes los proyectos de los liderazgos de cada país, que tiene su expresión más notable en el esfuerzo del presidente Hugo Chávez de Venezuela por constituir una integración alternativa a través de la llamada Alternativa Bolivariana para América Latina (ALBA) cuya “Acta Constitutiva” se dio en diciembre de 2004, en La Habana, naciendo como una alternativa al ALCA.⁵

³ En abril de 2008, de un total de 7,060 militares de Minustah, 4,046 eran provenientes de países latinoamericanos. (MINUSTAH 2008)

⁴ Perú es el país que ha logrado mayores niveles de gobernabilidad desde el gobierno de Alejandro Toledo y Alán García. Esto favorece su inserción a procesos de globalización y regionalización. (Obando 2007)

⁵ Ver “Acuerdo entre el presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el presidente del Consejo de Estado de Cuba, para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas. La Habana, Cuba, 14 de diciembre de 2004”, en Dossier: ALBA Alternativa Bolivariana para América Latina, Fundación Carolina, FLACSO, Secretaría General, San José, p. 23

El debate es si el ALBA se plantea como un proceso de integración alternativo (integración para los pueblos, no para las empresas transnacionales) e incluso si actúa en contra de la globalización. En realidad el ALBA no representa un riesgo para la globalización, ya que Venezuela es beneficiario de ella por estar vinculada a los mercados petroleros más importantes del mundo y los países restantes miembros del ALBA, Cuba, Nicaragua, Bolivia y Ecuador⁶, ven el ALBA en términos de seguridad energética como garante del abasto de petróleo venezolano por debajo de los precios internacionales (Witker 2007). En otras palabras, el ALBA es un “seguro” financiero-energético para los socios no venezolanos.

Para la seguridad internacional Colombia es el país que representa la mayor amenaza al ser el mayor productor de cocaína en el mundo y, por tanto, generador de poderes paralelos y mafias internacionales.⁷ Esto respalda al interior actividades ilegales de grupos paramilitares e incluso grupos como las FARC que se incorporan a este negocio, criminalizando una lucha que en su origen tuvo fundamentos políticos e ideológicos. Además, el *Plan Colombia* es el programa más importante de asistencia de Estados Unidos en seguridad y defensa como ilustra el Cuadro 1 con la particularidad de que a pesar del incremento de sus montos (que casi llegan a los 10 mil millones de dólares (1999-2008)) no ha logrado reducir la producción y el tránsito de la cocaína (Ramirez, Stanton y Walsh 2005).

Cuadro 1. Ayuda Militar y Policial de Estados Unidos 2004-2009 (dólares)

Rubro/ Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
Colombia	594,244,588	578,921,737	581,695,053	588,342,053	417,267,757	510,047,053	3,270,518,241
México	41,530,303	43,085,121	39,885,915	55,455,915	333,512,646	349,289,147	862,759,047
América Central	28,500,153	22,162,441	31,051,500	49,981,500	97,422,500	125,008,500	354,126,594
Caribe	23,706,338	23,710,322	56,527,778	46,998,623	45,477,623	47,459,623	243,880,307
TOTAL	687,981,382	667,879,621	709,160,246	740,778,091	893,680,526	1,031,804,323	4,731,284,189

En América Central se incluyen: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y el Regional de América Central.

En Caribe se incluyen: Antigua y Barbuda, Antillas Holandesas, Aruba, Bahamas, Barbados, Bermuda, Dominica, Granada, Haití, Jamaica, Martinica, Republica Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, San Kitts y Nevis, Trinidad y Tobago y las Regionales del Caribe, Caribe del Este.

Fuente: (*Just The Facts 2008*)

En el caso colombiano, la ofensiva militar contra las FARC ha llevado a atacar campamentos en territorio de Ecuador como el del primero de marzo de 2008. Esta acción, a pesar de su gran éxito militar, introduce una extraterritorialidad de acciones de un Estado, pudiendo ser el prolegómeno de una doctrina de acción anticipada preventiva similar a la desplegada por Estados Unidos contra el terrorismo en el Medio Oriente, lesionando el proceso de restauración de la confianza entre Colombia y Ecuador. En síntesis, la seguridad nacional de Colombia está a la deriva sin poder adaptarse a los flujos positivos de la posguerra fría afectando a todos los países vecinos (Leal 2002).

El caso de Venezuela significa un retroceso en América Latina en lo que respecta al mantenimiento del Estado de derecho, las relaciones civiles-militares, y la relación pacífica de las controversias internacionales. Desde su inicio, el gobierno de Hugo Chávez cambió la Constitución (1999-2000) y procedió a una acelerada militarización del aparato del Estado (Manrique 2008). Chávez es el presidente que mayores cuestionamientos ha señalado a los procesos de integración latinoamericana,

⁶ Desde los acontecimientos del 1 de marzo de 2008 cuando Colombia ingresó a territorio de Ecuador para atacar el campamento de las FARC, Ecuador ha transformado paso a paso su política exterior, buscando mayor autonomía de Venezuela. El 14 de junio de 2008, el presidente Rafael Correa declaró que Ecuador esperará tiempo para integrarse plenamente al ALBA.

⁷ Colombia produce desde 2004-2005 aproximadamente 650 toneladas de cocaína. Estas se distribuyen casi en un 50 por ciento hacia Estados Unidos, la mayoría a través de México (Rangel 2007).

empleando el argumento de que sobre-representan los intereses unilaterales de Estados Unidos y las grandes empresas.

Así, la nueva seguridad nacional de Venezuela pone como prioridad la consolidación del proyecto bolivariano sobre los esfuerzos regionales de integración preexistentes (Sanjuan 2005), sustentándose en el dismantelamiento de los actuales procesos de integración y el intento de construir una integración alternativa de seguridad y defensa con Venezuela como epicentro, para lo cual configura una nueva doctrina militar basada en tres elementos: el fortalecimiento del poder militar; el establecimiento de nuevas relaciones cívico-militares, dirigidas a apuntalar la opción político-ideológica bolivariana; y la participación popular en la defensa nacional, para armar a las células populares bolivarianas (Pismataro y Otalvaro 2006).

Estos elementos contienen per se el establecimiento de bases de apoyo en el exterior donde la opción bolivariana busca aliarse a movimientos similares en otros países, principalmente andinos, lo que representa un factor contra de la integración andina preestablecida y un elemento desestabilizador regional. Como quedó demostrado el primero de marzo de 2008, cuando estudiantes (mexicanos) que participaban en una reunión sobre la opción bolivariana (en Ecuador), se desplazaron al campamento de las FARC atacado por el ejército colombiano donde murieron cuatro y los dos sobrevivientes se convirtieron en refugiados políticos (en Nicaragua).

En el caso de Bolivia, la llegada al poder de Evo Morales en enero de 2006 y la consolidación del partido Movimiento al Socialismo (MAS) abre una cantidad de interrogantes políticas y geopolíticas. El principal propósito de Morales fue redactar una nueva Constitución, aprobada en diciembre de 2007 (Tamayo 2007), donde sobresale una conflictiva relación con los liderazgos políticos de cuatro de los nueve departamentos del país, quienes no reconocen el texto constituyente y promueven modificarla para obtener mayores espacios de autonomía, principalmente en el departamento de Santa Cruz. El conflicto abre pie a una grave crisis de gobernabilidad donde dos elites parecen enfrascarse en un conflicto de intereses, la nueva elite indigenista del Altiplano encabezada por Morales y el MAS, versus la elite empresarial emergente de Santa Cruz. En este conflicto incluso instituciones como la OEA han participado como mediadores entre las partes, Bolivia confía en el respaldo de Venezuela y la voluntad de países como Brasil, que accedió a renegociar los contratos de sus empresas. Además Bolivia mantiene un grave conflicto limítrofe con Chile.

El caso de los países andinos conforman un panorama pesimista donde confluyen conflictos internos con graves repercusiones externas (Colombia, Bolivia); se antepone la seguridad nacional de los países antes que la regional, con el consecuente roce de proyectos, como el plan de Seguridad Democrática de Colombia versus el proyecto exterior de revolución bolivariana de Venezuela, que propone integraciones alternativas rupturistas (ALBA); además hay procesos políticos muy polarizados que apenas logran sostener la gobernabilidad (Bolivia, Ecuador y en menor medida Perú); y conflictos limítrofes no resueltos de Perú y Bolivia con Chile que se agregan a esta conflictividad geopolítica en detrimento de las instituciones de integración subregional.

Centroamérica y el Caribe: Integraciones de baja intensidad

Estas dos subregiones presentan rasgos peculiares. Son subregiones atomizadas, donde si bien hay diferencias importantes entre los Estados que la componen, en general son pequeños Estados y la integración regional desde los años sesenta se da incluso por razones de supervivencia. Ambas comparten una serie de problemas estructurales comunes, como ser altamente inestables, con altos niveles de pobreza y desigual distribución del ingreso, condiciones que impulsan el fenómeno de la emigración a los Estados Unidos (Solís 2006). Lo común es que han construido regímenes e instituciones de seguridad y defensa más desarrollados que en el resto de América Latina.

Su ubicación estratégica, abundante mano de obra y sus importantes recursos naturales, hacen de América Central y el Caribe una zona estratégica en la cual los Estados Unidos han ejercido su hegemonía durante todo el siglo XX, debido a la asimetría y proximidad geográfica. Por ello, su política exterior debe acoplarse a muchos de los requerimientos de seguridad de éste país con la notable excepción de Cuba y, en ocasiones, Nicaragua. Un ejemplo de dicha importancia estratégica es la presencia militar estadounidense en la zona, donde tiene desplegadas tropas en Guatemala como parte del Plan Maya-Jaguar, la base de Palmerola en Honduras y un centro de radares en el aeropuerto de El Salvador, además que los mares caribeños son patrullados por sus buques guardacostas y se da una extendida presencia de la Agencia Antidrogas (DEA) (Melendez 2007). Esta influencia se refleja en la importante cantidad de recursos económicos que destinan los Estados Unidos para las agencias de seguridad y defensa de estas regiones (Véase Cuadro 1).

El factor internacional fue un factor de reactivación de procesos de integración de los noventa, como es evidente en América Central donde se rediseñó el compromiso integracionista y se conforma el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). En el caso del Caribe, se han configurado también numerosas agrupaciones integracionistas, como el CARICOM y la Asociación del Estados del Caribe.

Son subregiones donde las instituciones internacionales han actuado con gran fuerza solucionando graves crisis de gobernabilidad e incluso guerra civiles, como en Nicaragua donde participaron la ONU y la OEA en 1990 promoviendo el desmontaje del conflicto; en 1992 en El Salvador, donde se firmó el acuerdo de paz de más largo alcance y se instaló la misión ONUSAL; en Guatemala donde la ONU también promovió el proceso de paz que se firmó en diciembre de 1996, y ahora encabeza una Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG) para combatir el crimen organizado; y en Haití donde desde los años noventa la ONU ha implementado varias misiones de paz hasta la más reciente MINUSTAH, creada en 2004.

A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, por los flujos demográficos, comerciales y culturales entre Centroamérica, el Caribe, México y Estados Unidos, son las regiones donde se han debido implementar con mayor rigor las medidas de cooperación para la guerra al terrorismo impuestas por el hegemon. En el caso de la Asociación de Estados del Caribe, ésta contempla el desarrollo del Sistema Regional de Seguridad (RSS) además de compromisos que regulan la seguridad de la aviación civil y el establecimiento de un sistema judicial también subregional (Ishmael 2006).

En esta misma línea, los países centroamericanos han acordado con los Estados Unidos y con México como observador, el 14 de agosto de 2007 la Estrategia de Seguridad para América Central y México en el marco de la XXXII reunión de la Comisión de Seguridad de América Central. Se firmó un documento comprehensivo que enmarca y detalla los avances de colaboración en el tratamiento de una agenda de seguridad regional cuyo enfoque queda demostrado en sus objetivos específicos: “1. Integrar los diversos esfuerzos de la región está haciendo en el área de seguridad para armonizarlos y alcanzar los mejores resultados; 2. Facilitar la coordinación e intercambio de información y experiencias entre los varios cuerpos operativos y agencias de la Región para el combate más efectivo de las actividades criminales regionales; 3. Identificar y acordar las necesidades financieras de entrenamiento y recursos requeridas por las instituciones responsables de la seguridad.” (State Department 2007).

En Centroamérica, la globalización acelerada de la seguridad para superar los conflictos interestatales y las guerras civiles de los ochenta fueron paralelas a un gran optimismo integracionista. De repente la región se abrió al mundo aceptando a los organismos internacionales (principalmente la ONU y OEA). En los años noventa se conjugaron cuatro variables de forma exitosa: la integración, la pacificación, la desmilitarización y la democratización. A nivel conceptual se dio un gran avance en el istmo con la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD) en diciembre de 1995 (CRIES-IDCR 2007). En el TMSD la novedad es que, superando la vieja doctrina de seguridad

nacional de Guatemala, El Salvador y Honduras, el nuevo concepto recoge una visión integral, incorpora la defensa de la democracia como valor de la seguridad y toma en cuenta los nuevos conceptos de la posguerra fría, como el de seguridad humana, la integración regional, etcétera.

Sin embargo, en el istmo operan a la par instancias de coordinación de seguridad subregionales, como la Conferencia de Ejércitos de América Central, se crean instancias multinacionales como la Academia Centroamericana de Policía y la propuesta bajo los Ministros de Defensa de creación de un grupo de fuerzas regional policiaco-militares con la facultad de operar en los distintos países para enfrentar las amenazas como el narcotráfico y las bandas juveniles, dicha iniciativa era de carácter eminentemente militar y auspiciada por el SOUTHCOM. Posteriormente se desarrolló una propuesta en el marco del SICA para el establecimiento del Centro Regional de Coordinación Contra el Narcotráfico y Delitos Conexos en Centro América y el Caribe (CERCONAR), misma que se enmarca en una estrategia de seguridad más amplia (Fyke y Meyer 2008).

En ocasiones, las fuerzas armadas trabajan en conjunto para mitigar los efectos de los desastres naturales, como el huracán Mitch de 1998 que propició la participación de fuerzas armadas de otros países, principalmente mexicanas, para auxilio de la población. Estos esfuerzos integracionistas en materia de seguridad son desafiados por nuevas realidades sociales. La más difíciles de enfrentar son el ascenso de las pandillas (conocidas como *maras*) que son al mismo tiempo un problema de seguridad pública y transnacional. O sea un fenómeno *interméstico*, que lleva a que en tres de los países del istmo, Guatemala, El Salvador y Honduras, se alcancen las tasas de homicidios más altas del hemisferio, cercanas a 50 homicidios por cada 100,000 habitantes (Crúz 2001, 2004).

Cuatro son los factores que se deben tener en cuenta para su análisis: Primero, la falta de control estatal del territorio debido al acelerado proceso de desmilitarización e insuficientes reformas policiales en El Salvador y Guatemala; segundo, la debilidad de las políticas sociales de los Estados que derivó en un creciente desempleo, elevada migración a las ciudades y el extranjero y la desintegración familiar, hechos que aumentaron la tensión social; tercero, el carácter transnacional de la ‘amenaza’ que nació en los barrios pobres de hispanos en California (Valdes 2000) y por la gran cantidad de deportaciones forzadas masivas de criminales a partir de 1992-93 desde Estados Unidos a El Salvador, Guatemala y Honduras (Lara 2006), vinculados a una subcultura mafiosa que la exportaron al istmo⁸; cuarto, el gradual endurecimiento de la política fronteriza post 11 de septiembre de los Estados Unidos, dándose también un reforzamiento de la frontera de México con Guatemala y Belice que genera gran cantidad de deportados. En México, el problema no tiene la misma dimensión y se percibe como un fenómeno de seguridad pública y fronteriza importado, sobre todo en las rutas de los migrantes hacia Estados Unidos como Chiapas y las fronteras con Guatemala y Belice.

Así, la delincuencia y la parte provocada por las maras, se vuelven la nueva amenaza a la seguridad subregional proveniente de segmentos de la sociedad excluidos. Dentro de la literatura hay quien interpreta el fenómeno como una nueva forma de guerra y como tal debe ser enfrentada por una contrainsurgencia adecuada (Manwaring 2005, 2007). Es decir que serían las fuerzas armadas el instrumento para su combate (Aguilera 2008). Aunque dicha hipótesis sea difícil de sostener, las fuerzas armadas sí son el principal eje de conducción de los servicios de seguridad e inteligencia en algunos países por la debilidad de las estructuras civiles.

Una interesante y reciente iniciativa es la creación de la Unidad Transnacional Antipandillas en El Salvador, como parte de una Estrategia para Combatir las Bandas Criminales de América Central

⁸ Hay cálculos que sostienen que entre 1993 y mediados de 2005 se deportaron alrededor de 50 mil centroamericanos desde Estados Unidos, la gran mayoría de ellos con antecedentes criminales. (López, Connell y Kraul 2005).

y México, iniciativa del Departamento de Estado Estadounidense que cuenta con otras agencias como el DHS, el Departamento de Justicia, y el USAID que fue consultada con los presidentes de Guatemala y México. Y que consta de 5 áreas, Diplomacia, Repatriación, Aplicación de la ley, Aumento de Capacidades y prevención (State Department 2007).

Otro problema en América Central es que la democracia se ve condicionada por nuevos obstáculos y los impulsos positivos de los años noventa se ven frenados por gran cantidad de fenómenos, como la casi parálisis de el proceso de integración centroamericano. Hay una profunda crisis económica que sólo ve como salida la reinserción a los mercados mundiales mediante tratados de libre comercio principalmente con Estados Unidos, revalorándose las fuerzas políticas conservadoras en los diferentes países. Sin embargo, el peligro de que se vuelva a ver a las fuerzas armadas como la institución que puede solucionar los problemas. Por ejemplo, ésto ha frenado las reformas a los sistemas de justicia impidiendo que se consolide el llamado “poder civil” como lo estipulaban los acuerdos de paz de Guatemala y El Salvador. La implementación de políticas de mano dura en vez de soluciones integrales a los graves problemas sociales (Azpuru 2007), se vuelve una estrategia que podría afectar la democracia.

Hay avances significativos entre México y Guatemala como la creación de mecanismos para fortalecer la lucha contra el crimen en la frontera común donde la Secretaría de Seguridad Pública de México (SSP) y la Policía Nacional Civil (PNC) de Guatemala han establecido acuerdos de colaboración que incluyen a la PNC en los sistemas de comunicación y principal base de datos civil contra el crimen organizado, llamado ‘Plataforma México’, además del intercambio de inteligencia en narcotráfico, tráfico de indocumentados y de armas (Peters y Otero 2008). Por último cabe mencionar la creación de Grupos de Alto Nivel sobre Seguridad Fronteriza (GANSEF) establecidos entre México, Guatemala y Belice, que son vistos como puntos de partida de una estrategia regional más amplia hacia toda Centroamérica.

En los últimos años ha sido notorio el aumento de la presencia de los cárteles de la droga mexicanos en la región, como documenta la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacentes (JIFE) que revela “La proporción de remesas de cocaína transportadas por los países de América Central y México ha aumentado de alrededor de 50% en 1999 al 88% en 2006.” (Melendez y Otero 2008). Además de indicios de la probable expansión del cártel de “La Federación” liderada por Joaquín ‘El Chapo’ Guzman hacia Centroamérica, moviendo su centro de operaciones a Nicaragua, país que junto a Honduras, El Salvador, Panamá, Costa Rica, Belice y Guatemala han reportado presencia de narcotraficantes mexicanos que extienden su actividad delictiva en toda la zona. En síntesis, el narcotráfico se expande a la frágil región centroamericana, generando una demanda para un enfrentamiento conjunto, es decir solicitando la creación de instituciones internacionales de seguridad que atiendan dicha problemática.

En el Caribe, en términos de seguridad, la guerra a las drogas fue la determinante principal durante los años ochenta y noventa (Griffith 1997). En la región hay muy pocos países donde se han consolidado las fuerzas armadas como institución e incluso, como en Haití, estas han sido desmanteladas. Hasta los años sesenta solo Cuba, República Dominicana y Haití tenían ejércitos, más tarde Jamaica también configuró una fuerza profesional, en el resto de los países operan guardias nacionales básicamente con funciones policíacas y de vigilancia costera (Bobeá 2008).

Dos problemas, uno de carácter interno y otro internacional, determinan las relaciones de seguridad y su efecto en los procesos de integración en el Caribe: la inseguridad pública presente en algunos de los países-islas, y el narcotráfico (GAO 2008). Los problemas de los países para alcanzar una interdicción efectiva de drogas son muchos. De hecho esto sólo ha sido real en Cuba por la cobertura de sus fuerzas armadas y el control de fronteras que ejerce (Klepak 2008), cooperando de forma directa o indirecta con los Estados Unidos en temas como la guerra al narcotráfico, el control de los emigrantes ilegales e incluso para la guerra al terrorismo, a pesar de no tener relaciones

diplomáticas y mantener una doctrina de guerra donde estos son su principal enemigo (Jaramillo 2006).

En el Caribe, el respaldo a la guerra al terrorismo impulsada por Estados Unidos ha sido adoptada de forma casi integral con muchísimas medidas que se acoplan al control de las fronteras propias de la estrategia de *Homeland Security* (Pantojas 2006). Los principales fenómenos de seguridad en el Caribe, migración, drogas, tráfico de armas, y hasta las respuestas ante emergencias naturales o crisis de salud como la expansión del VIH, son asumidas por los países de la Cuenca de forma cooperativa. Además, se agrega que los países del Caribe cada vez tienen una dependencia creciente del turismo y las remesas, por lo que deben adoptar medidas de seguridad muy cercanas a Estados Unidos y Europa, como parte de una política de *seguridad económica* estrechamente vinculada a las políticas antiterroristas. Sin embargo, los líderes del Caribe dieron un respaldo fundamental a la adopción del concepto de seguridad multidimensional de la OEA con lo que señalan que sus relaciones de seguridad con las potencias no se deben restringir sólo al apoyo a la guerra a las drogas y al terrorismo, sino que tienen intereses propios buscando sus aproximaciones conceptuales en la seguridad humana (Rodríguez Beruff 2006).

Al respecto, ante la crisis de Haití, el CARICOM mostró sus preocupaciones sobre las modalidades de cómo Estados Unidos y Francia colaboraron en la salida del presidente Aristide en 2004 y han puesto énfasis en la necesidad de que Haití en la MINUSTAH sea sujeto de un tratamiento más vinculado a la promoción del desarrollo económico y social y no sólo militar. El CARICOM vio la forma de salida del presidente Aristide como un “precedente peligroso”, de presión para remover un gobierno (Smith 2007).

América del Norte: Integración, desintegración y seguridad.

Entre Canadá, México y Estados Unidos hay una relación contradictoria. Se tiene por un lado el más profundo proceso de integración comercial, económico e incluso social (15 millones de mexicanos viven en Estados Unidos, 10 millones legalmente y 5 ilegalmente) (MPI 2006:89). En los noventa, la política hacia América Latina de las administraciones de George Bush y William Clinton, tuvo su punto de despegue con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (Scott 2006). El TLCAN llevó a que se expresaran posibilidades de concreción de una Comunidad Norteamericana de Naciones, como una consecuencia natural de su profundización, este proyecto no fue bien recibido por las elites políticas ni en Estados Unidos ni en México, principalmente después del 11 de septiembre de 2001 (Pastor 2001).

Después de los ataques terroristas se construyen dos fortalezas que a su vez son excluyentes e incluyentes. La seguridad de Estados Unidos a través del concepto *Homeland Security* es un gran proyecto interno de reforma institucional que excluye a sus vecinos, pues comienza por el reforzamiento de sus fronteras norte y sur. Pero por otro lado, dicha estructura de seguridad tiene un círculo concéntrico extendido que va hasta la frontera sur de México e incluye el territorio de Canadá, por lo que ambos vecinos de la potencia deben participar de esta seguridad. Entre los acuerdos más importantes para reforzar la *Fortaleza Estadounidense*, y construir la *Fortaleza Norteamericana* están los compromisos sobre Fronteras Inteligentes (2001-2002), la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte ASPAN (2005) (Benítez y Rodríguez 2006) y la Iniciativa Mérida (2007) (Benítez 2007).

El TLCAN no ha logrado convertirse en una alianza que incluya elementos de seguridad y defensa estables, en parte por la resistencia nacionalista mexicana, aunque poco a poco se construyen componentes de seguridad cooperativa que derivan en mecanismos de seguridad tri-nacionales y bi-nacionales. Al mismo tiempo la nueva doctrina de seguridad de Estados Unidos, refuerza su noción aislacionista del mundo e incluye el control de la migración, por lo que las medidas de seguridad son contradictorias, pues los conflictos políticos con México por el tema migratorio son *de facto*

anti-integracionistas y generan una molestia permanente en las elites mexicanas a la cooperación en materia de seguridad y defensa.

Han aparecido nuevas tendencias nacionalistas conservadoras tanto en Estados Unidos como en México, que han estancado e impedido la posibilidad de que el TLCAN evolucione a la llamada *Comunidad Norteamericana*. En América del Sur, se percibe que México, el Caribe y América Central están “perdidos” para América Latina para poder sumarlos a los nuevos esfuerzos integracionistas, por su orientación más al norte que al sur.

En Estados Unidos se observa la gestación de una nueva doctrina de seguridad y defensa que trata de superar a la doctrina de contención del terrorismo. De hecho, el respaldo a la guerra al terrorismo post 11/S que se dio por los gobiernos de los países del hemisferio al implementar medidas de seguridad en aeropuertos, puertos y compartir información de inteligencia llevan a que ahora la nueva amenaza sea la guerra al crimen organizado. En este esquema, el narcotráfico es la versión más acabada del crimen organizado y los nuevos programas de cooperación se concentran en contener éste fenómeno que ha sido el eje de la seguridad de Estados Unidos en relación con los países andinos, el Caribe y México en materia de seguridad desde mediados de la década de los ochenta. La nueva estrategia se centra en cortar las rutas de abastecimiento de cocaína que proviene de México y Centroamérica con propuestas como la *Iniciativa Mérida* (White House 2008).

De esta forma, la nueva seguridad de Estados Unidos integra y desintegra, como un proceso contradictorio que deriva en el fortalecimiento de las relaciones de seguridad y defensa con sus vecinos inmediatos, pero que incrementa de forma unilateral las medidas de control de fronteras, inteligencia, etcétera. En esta construcción de *Fortalezas de Seguridad*, el resultado es que muchas medidas se consideren excluyentes y aparezcan tendencias en busca de la seguridad propia sin Estados Unidos, por ejemplo la ALBA o UNASUR.

Los gobiernos latinoamericanos no tienen instrumentos eficaces para enfrentar el crimen organizado, las leyes son inconsistentes y, si las hay, no logran desarrollar estructuras ni recursos humanos y materiales para combatirlo a plenitud. Este no es un asunto militar, sino de aplicación de la ley y en Estados Unidos el fenómeno del consumo de drogas incluso se ha arraigado de forma cultural (Department of Health 2007). El crimen organizado aprovecha los distintos sistemas judiciales y sus vacíos e inconsistencias legales; la falta de control de las fronteras físicas (como la México-Guatemala y la México-Estados Unidos); la falta de transparencia en el control de los bienes de los funcionarios públicos; la falta de profesionalidad de los cuerpos policíacos; la falta de adecuación en los sistemas de doctrina y entrenamiento de las fuerzas armadas; los mercados informales y la incapacidad de controlar a través del fisco los ingresos de la población; el desvío de los sistemas de inteligencia para dar seguimiento a otras prioridades de los gobiernos y sus debilidades institucionales; y principalmente, la débil cooperación internacional que se ha desplegado para combatirlo, entre otras razones por la falta de confianza de las instituciones de un país respecto de los otros. Así en el continente, la debilidad de las estructuras del gobierno y la falta de cooperación ha tenido un claro ganador: el crimen organizado.

A causa de la debilidad de los Estados en América Latina, el crimen organizado se vuelve invisible y tiene gran capacidad de penetración a través de la corrupción, siendo los militares igualmente corrompibles por el poder del dinero. Los servicios de inteligencia apenas están desarrollando capacidades de investigación para enfrentarlo y difícilmente se pueden emplear las fuerzas armadas con eficacia si no actúan en cooperación y coordinación con otras dependencias del Estado y con instancias de cooperación internacionales. Además, el nuevo crimen organizado latinoamericano es

⁹ Aún con el cambio de partido en el gobierno en Estados Unidos, es difícil desmontar las medidas de seguridad vigentes, y transformar las relaciones con América Latina, pues se deben tener presentes también las tendencias latinoamericanas que no contemplan a Estados Unidos. En América Central el gobierno de Nicaragua regresa a políticas de la guerra fría, dificultando los alcances de la integración

por naturaleza transnacional por lo que es uno de los obstáculos a la soberanía de los países tal como se entiende de forma tradicional.

Esta nueva amenaza está en todos lados, corrompe todo y justifica una nueva política integral de cooperación. El problema se presenta en la cúspide de la pirámide, sobre todo con los grandes cárteles de narcotraficantes y sus dirigentes, puesto que las capacidades de los gobiernos para enfrentarlos son realmente limitadas. En otras palabras, hay una gran demanda de instituciones internacionales que faciliten la cooperación estatal que generen orden y combatan dicho flagelo.

A decir de Carlos Rico, Subsecretario para América del Norte y actor de primera línea en la articulación de la Iniciativa Mérida: “el espacio de cooperación internacional en la lucha contra el crimen organizado es no sólo amplio sino también necesario y prácticamente inevitable. Así lo determina el carácter transnacional del desafío.” (Rico 2008:4). Rico observa que la confianza entre las partes que derivó en la Iniciativa Mérida fue un proceso temático largo con algunas incomprensiones entre ambos socios que disminuyeron la voluntad política para su mantenimiento, pero observa que a pesar de estos altibajos, la lucha conjunta al narcotráfico desde 1989 dio pie a una paulatina construcción de confianza a nivel operativo entre individuos y entidades de ambos gobiernos. Es decir, se desarrolló una densidad temática producto de la interdependencia de la relación que propició la creación de acuerdos más complejos. Esta densidad se refleja en la asistencia interagencial de los Estados Unidos a México mostrada en el Cuadro 2, misma que ha generado una paulatina confianza y cooperación, que sin ser absoluta en todas las agencias y en todos los niveles, si ha adquirido dimensiones importantes.

Cuadro 2. Asistencia de los Estados Unidos a México. Años Fiscales 2004-2009 (millones de dólares)

Rubro	Año Fiscal 2004	Año Fiscal 2005	Año Fiscal 2006	Año Fiscal 2007	Año Fiscal 2008 (Estimado)	Año Fiscal 2008 (Suplemento Solicitado)	Año Fiscal 2009 (Solicitado)
CSH	3.70	3.23	3.99	3.72	2.68	—	2.50
DA	17.28	15.06	11.36	12.28	8.22	—	14.00
ESF	11.43	13.39	11.39	11.35	11.90	—	—
FMF	—	—	—	—	—	—	2.00
IMET	1.27	1.25	.01	.06	.37	—	.83
INCLE	37.00	3.68	39.60	36.68	26.55	500	477.82
NADR	—	.29	.63	1.30	.92	—	3.85
Cuerpos de Paz	.99	1.22	1.31	—	—	—	—
TOTAL	71.67	74.12	68.29	65.39	50.64	500	501

Cuentas

Salud y Supervivencia Infantil (CSH por siglas en inglés)

Asistencia al Desarrollo (DA por siglas en inglés)

Fondos de Apoyo Económico (ESF por siglas en inglés)

Financiamiento Militar Externo (FMF por siglas en inglés)

Entrenamiento y Educación Militar Internacional (IMET por siglas en inglés)

Aplicación de la Ley y Control de Narcóticos Internacional (INCLE por siglas en inglés)

No-Proliferación, Antiterrorismo, Desminado y Programas Relacionados (NADR por siglas en inglés)

Fuente: (CRS 2008b:9)

Así, la Iniciativa Mérida se basa en un diseño conceptual de la cooperación que no podía

limitarse a una transferencia de recursos, sino que además necesitaba un compromiso claro de ambos gobiernos para luchar contra el crimen organizado. La Iniciativa Mérida se sostiene en tres principios: El primero son las acciones que México desarrolla en su propia jurisdicción, como parte de su estrategia nacional contra la delincuencia organizada; el segundo son las acciones que los Estados Unidos aplican en su propia jurisdicción identificado como ‘combate común contra enemigo común’, destacando los temas como el tráfico de armas, precursores químicos y dinero en efectivo. En tercer lugar, se consideran los espacios de acción bilateral, donde se ubica el intercambio de inteligencia y el respaldo de recursos que coadyuvaran a la modernización y capacidades mexicanas (Rico 2008:6). Estas bases significan una importante novedad y avance en delimitar la *responsabilidad compartida* del problema, como lo dice la declaración conjunta: “La Iniciativa Mérida representa un nuevo y más intenso nivel de colaboración que marca el comienzo de una nueva etapa en nuestra cooperación bilateral que caracteriza la sólida relación que existe entre ambos países.”(SRE 2007).

El propósito de la Iniciativa Mérida es evitar el ingreso de las casi 300 toneladas de cocaína que entran a Estados Unidos anualmente desde México y América Central, como resalta un informe del Government Accountability Office (GAO), que estima que en 2007 el gobierno mexicano sólo capturó 36 toneladas, por lo que recomienda reforzar la cooperación para aumentar la capacidad de intercepción de las agencias mexicanas responsables de la guerra a las drogas.

Reforzar las estructuras institucionales de seguridad se vuelve la prioridad que se puede dar con recursos propios o con asistencia externa (WOLA 2007), en este sentido, la Iniciativa Mérida es el primer caso de cooperación en el hemisferio con estas características, diferenciándose del Plan Colombia, en que el Plan está diseñado para combatir a los grupos armados de izquierda -encabezados por las FARC- y de derecha -los paramilitares- junto al crimen, mientras que en México y Centroamérica el enemigo son los grandes cárteles de traficantes.

Esta iniciativa se vincula a la National Southwest Border Counternarcotics Strategy, implementada en la frontera sur de Estados Unidos, a pesar de lo cual representa una nueva forma de colaboración con responsabilidad compartida, como lo deja claro el embajador y Subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental, Thomas Shannon, ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos: “El trabajo de cada nación en si mismo no es suficiente. Como el Presidente Bush dijo, los problemas regionales requieren soluciones regionales. La Iniciativa Mérida es donde los esfuerzos domésticos de cada nación son combinados con cooperación regional y colaboración para multiplicar los efectos de nuestras acciones. Mostrando claramente que nos percatamos que el tráfico de drogas y las organizaciones criminales no respetan fronteras políticas y debemos de sincronizar nuestras respuestas, nuestras tácticas y que debemos confrontar juntos el problema.” (Shannon 2007:4).

En estos contextos de seguridad regional de América del Norte y de Centroamérica se ubica la cooperación que se alcanza a partir de dinámicas institucionales propias de cada región y de su interacción con los Estados Unidos en su papel de hegemon. En el caso de la Iniciativa Mérida vale la pena rescatar que está basada en un principio de responsabilidad compartida, según la cual cada participante debe cumplir con las metas comunes que le correspondan y dar los recursos según sus capacidades, dejando a la reciprocidad un lugar central en este acuerdo. La parte más importante de esta Iniciativa es la mexicana, puesto que en un inicio era una propuesta bilateral que posteriormente el gobierno de los Estados Unidos extendió a la subregión Centroamericana, a República Dominicana y Haití, como queda de manifiesto en el Cuadro 3 de gasto de la Iniciativa Mérida por país para el primer año.

Cuadro 3. Financiamiento Final de la Iniciativa Mérida por País 2008-2009

País/ Región	FY 2008 Suplementario	FY 2009 Puente	TOTAL
México	352	48	400
América Central	60		60
República Dominicana	2.5		2.5
Haití	2.5		2.5
Total de Operaciones Exteriores	417	48	465

Fuente: State Department 2008.

Un cambio importante radica en que a diferencia de otros países de América Latina, México se había rehusado a recibir montos importantes de Estados Unidos para ayuda militar o para la guerra a las drogas. En los últimos 12 años la ayuda para la guerra a las drogas del gobierno de Estados Unidos entregado a las diferentes agencias de seguridad y las Fuerzas Armadas fue de 440.62 millones de dólares, y se entrenó a 5 mil 140 personas (entre 1996 y 2007). En el año 2007 México recibió 59 millones de dólares en ayuda militar (CIP 2007). Lo que significa que con la Iniciativa Mérida se va a recibir más asistencia en un año, que el total de los últimos 12. (Cuadros 1 y 2) Hay que tener en cuenta que la base de esta guerra son las llamadas Fuerzas de Operaciones Especiales del ejército y la armada, mismas que tienen capacidades de inteligencia que deben convertirse en capacidades reales de intercepción, cosa que no se da debido a que las fuerzas armadas mexicanas carecen del equipo suficiente para hacer eficaz esta guerra.¹⁰ Debido a esta capacidad de traspasar las fronteras por los cárteles de drogas, penetrar y corroer al Estado, la Iniciativa Mérida pretende asistir a las agencias mexicanas de seguridad, inteligencia y a las fuerzas armadas para mejorar sus capacidades de intercepción de drogas (GAO 2007).

En la primera entrega de la Iniciativa Mérida, el 30 por ciento del paquete de ayuda se va a destinar a las fuerzas armadas, 20 por ciento a la Secretaría de la Defensa Nacional, y 10 por ciento para la Armada de México, aproximadamente 120 millones de dólares en financiamiento militar. Esto podría tener el efecto de que se superen los obstáculos “nacionalistas” en el seno de las fuerzas armadas mexicanas muy arraigados entre sus integrantes, con lo que se buscaría fortalecer la cooperación bilateral en el mediano y largo plazo e institucionalizar la cooperación en defensa.

El acuerdo establece la transferencia multianual de 1,4 billones de dólares¹¹, de los cuales los 400 millones de dólares de este primer año fiscal (2008 y puente del 2009) que se canalizarán a través de la Oficina de Cooperación Contra las Drogas del Departamento de Estado de los Estados Unidos (Otero 2008), será dividida entre las Operaciones de Estabilización y Reforma al Sector de Seguridad (117.5 MDD), Antinarcoóticos (172 MDD), Crimen Transnacional (7 MDD), Aplicación de la ley y Derechos Humanos (74.5 MDD), Buena Gobernanza (5 MDD) más el Desarrollo del Programa (24 MDD).

Del total de la Iniciativa Mérida, destacan la adquisición de 4 helicópteros de transporte Bell 412, 87 scanners de ion manuales para el ejército y la fuerza aérea, y dos aviones de reconocimiento para la Armada modelo CASA CN-235-300 que cuenta con el equipo de la guardia costera de los Estados Unidos para asegurar su interoperabilidad.

¹⁰ Un ejemplo de cooperación internacional en la guerra al narcotráfico, fue la intercepción de un sumergible (pequeño submarino de superficie) el 16 de Julio de 2008 en aguas frente de Chiapas y Oaxaca, proveniente de Colombia. El sumergible transportaba 5 toneladas de cocaína, y fue interceptado por el intercambio de información ente Colombia, la Guardia Costera de Estados Unidos y la Armada de México. (Izquierdo 2008).

¹¹ El primer año el presupuesto es de 400 millones de dólares para México y 65 para los países de Centroamérica. No se entrega el dinero en efectivo, sino a través de equipo militar, tecnología y entrenamiento especializado para las instituciones involucradas en el combate al narcotráfico. (Grupo Coppan 2008).

El resto se divide entre la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) especialmente para mejorar los sistemas de comunicaciones y sus bases de datos, destacando los 22 MDD para el Instituto Nacional de Migración (INM) a ser usado en la frontera sur y 11 MDD para la Secretaría de Salud. Así se observan distintos aspectos de cooperación desde el compartir las mejores prácticas, hasta el intercambio de información de inteligencia, la provisión de equipos y tecnología de punta, además de la capacitación y el entrenamiento que llevan a niveles más sofisticados de cooperación internacional con el país vecino, ya que como dice Rico (2008:4) “Las realidades geográficas imponen prioridades y necesidades particulares.”

Aquí radica la importancia de la Iniciativa Mérida, que está diseñada para la institucionalización de la cooperación de seguridad regional en concordancia con la óptica del Homeland Security. Como programa multianual de entrenamiento, equipo tecnológico, y transferencia instantánea de información de inteligencia, está enfocada para mejorar las capacidades de las agencias de seguridad mexicanas atendiendo el problema de la asimetría de recursos con los Estados Unidos. Esta es fundamental para avanzar en la relación y aminorar las diferencias entre las organizaciones encargadas del tema de la seguridad, buscando aplicar una cultura de cooperación interagencial binacional, a través de los sistemas de comunicación en inteligencia, convirtiéndose en una ventana de oportunidad para sintonizar los distintos modos de actuación y buscar el combate conjunto a los grupos criminales.

Con este programa se pueden generar diversos efectos positivos y negativos que dependerán de la instrumentación del programa. Uno positivo es que se den en los gobiernos mexicano y centroamericanos la necesaria modernización del equipo militar, la actualización tecnológica de los sistemas de inteligencia y el entrenamiento del personal de las instituciones de seguridad y defensa. Algunos negativos que deben ser atendidos en todo momento, es que puede derivar en una militarización de la estrategia de combate al crimen organizado y la probable violación a los derechos humanos. También puede implicar un predominio de las fuerzas armadas en el control de muchos cuerpos de seguridad policíacos que deben ser civiles por naturaleza institucional. Con estos últimos elementos, la Iniciativa Mérida puede tener un efecto colateral en que no se produzca la modernización del proceso de toma de decisiones en materia de defensa con lo que afectaría la democratización plena del Estado.¹²

Entre los obstáculos que la Iniciativa Mérida enfrentará está a la inercia de la cultura interagencial egoísta en lugar de la cooperativa, además de que se requiere una mayor construcción de confianza de ambos lados de la frontera porque la posición de México es debilitada por una corrupción de sus cuerpos de seguridad, y la de Estados Unidos por sus recurrentes acciones unilaterales de que tensan la relación.

El poder corruptor del narcotráfico es tan alto que ha afectado organismos nacionales e internacionales, como se ha develado a partir de julio de 2008 cuando se inició ‘Operación Limpieza’ aún en marcha y que ha llevado a múltiples detenciones de altos mandos en la Procuraduría General de la República (PGR) en México, destacando Noé Mandujano, Subprocurador en Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), máximo órgano civil de combate al narcotráfico, al exmilitar Fernando Rivera, Director General adjunto de Inteligencia, a Ricardo Gutiérrez Vargas Director de la Interpol México y a su Exdirector Rodolfo de la Guardia García. Entre las primeras medidas tomadas por el gobierno se anunció una reestructuración de la PGR (El Universal, Reforma 2008).

¹² Debemos tener presente que en México y los países de América Central es donde se presentan los mayores atrasos en la modernización del sistema de toma de decisiones en defensa, y carecen de atribuciones los ministerios de defensa en favor de los militares (América Central) o no existe el ministerio de defensa (México) (RESDAL 2007).

De cualquier manera, el primer paso es enfrentar con mayor energía al crimen organizado. Si el Estado mexicano, por estar infiltrado, o por carecer de recursos humanos o materiales, si no puede realizarlo con recursos propios, los externos pueden ayudar a hacer el trabajo. En realidad, si se avanza en esa guerra dependerá de quién y cómo se implemente: los soldados, policías y agentes de inteligencia de los gobiernos mexicano y centroamericanos por cuenta propia, o si la emprenden de forma integrada agencias militares y civiles con amplia cooperación internacional.

En esta dinámica, se abre un debate sobre la soberanía de México, cuando de hecho las instituciones mexicanas están debilitadas por los carteles, lo que genera una incapacidad del gobierno para combatirlos con mayor eficacia. Así, la soberanía la están destruyendo los cárteles y la cooperación externa de emergencia también tiene costos. Debido a la corrupción, se hace la pregunta obligada ¿qué instituciones del Estado deben soportar la implementación de la estrategia?. En México el mayor esfuerzo lo realizan las fuerzas armadas, lo que podría modificar la relación civil-militar debido a que éstas deben fortalecerse en equipo, presupuesto y en prerrogativas. Esto podría postergar el proceso de reforma del sector defensa, en el sentido de vincular más las actividades de las dos secretarías de Estado con las esferas civiles del gobierno, pues las fuerzas armadas argumentan desconfianza y falta de profesionalismo de los civiles. A ello hay que agregar que en México el proceso de transparencia informativa apenas inicia, y hay muchas cláusulas de excepción en temas referentes a seguridad nacional.

Finalmente los recursos encaminados para Centroamérica marcan tres puntos importantes, el primero es que son recursos insuficientes debido al tamaño de las demandas de la región, el segundo es que se dirigen a través de una agencia regional como el SICA, lo cual retroalimenta este espíritu de integración y colaboración, y finalmente que va dirigido a través de las agencias civiles hacia las áreas de seguridad democrática menos notorias, es decir que se van a enfocar en mejorar las prácticas organizativas de la policías en la región. En América Central la implementación de la Iniciativa Mérida es difícil, debido a dos factores, cambios en las tendencias políticas de algunos líderes (viraje a la izquierda y desconfianza hacia Estados Unidos), y gran debilidad de algunas instituciones de gobierno, rebasadas por el crimen organizado y común, como las Policías nacionales de El Salvador, Guatemala y Honduras, y muy débiles servicios de inteligencia.

Recapitulando y en plena concordancia con la teoría neoinstitucional aplicada a asuntos de seguridad, la dimensión de la amenazas actuales a la seguridad es tan grande que sólo se pueden atender a partir de acciones conjuntas, creando instituciones que sean a la vez un fin para combatir dichas amenazas y un medio para construir confianza. Se busca también aplicar medidas para aumentar los canales de comunicación entre las partes, combatiendo a los factores negativos del sistema internacional y fomentando la cooperación entre los Estados para manejar estos riesgos y amenazas. En breve, la institucionalización de la lucha antinarcóticos será el reto en la implementación de la Iniciativa Mérida.

Conclusiones

En los años ochenta, las guerras de América Central fueron un catalizador para la aparición de medidas de cooperación entre los países para buscar formas negociadas de solución. Fueron ejemplares los esfuerzos como el del Grupo de Contadora, o los Acuerdos de Esquipulas. De estos esfuerzos se construyeron grupos de concertación como el Grupo de Río. Después, en los noventa, se configura la Diplomacia de Cumbres. En América Central, el Caribe y el MERCOSUR aparecen las cumbres de jefes de Estado y revive un sistema hemisférico, por ejemplo, con las Cumbres de Ministros de Defensa aun vigente. También se constituyó la llamada Comunidad Iberoamericana de Naciones, participando España, Portugal e incluso Cuba. Por el contrario, la primera década del siglo XXI está caracterizada por la desintegración. Se configuran acuerdos excluyentes de naciones, los dos ejemplos más notables son el ALBA y la UNASUR. Estos esfuerzos desintegradores pueden ser

una muestra de realismo, o representan un proyecto anti-hemisférico, sea por oposición a Estados Unidos, o a aquellos que han dado mayor prioridad a sus esfuerzos nacionales (México, Cuba e incluso Colombia y Venezuela), por encima de los cooperativos.

En otras palabras, se da el regreso de un grupo de países a nuevos paradigmas de seguridad nacional e internacional, Estados Unidos, México, Colombia, Cuba y Venezuela son muestras donde la seguridad nacional es primero, la cooperación y la integración después, siempre y cuando se acople a sus respectivas políticas de seguridad nacional. El problema es cómo enfrentar con éxito las amenazas emergentes transnacionales que corroen la seguridad de los países, como el narcotráfico que ha vuelto a ocupar el lugar privilegiado. Actualmente se regresa al debate sobre si la mejor forma de combatirlos es con estructuras nacionales o dando prioridad a esfuerzos multinacionales. La solución a dicho debate definirá la ecuación entre la integración y la seguridad en el futuro próximo.

Por su parte, la Iniciativa Mérida tiene el potencial de convertirse en la ‘piedra de toque’ de un régimen de seguridad regional que incluya a Norteamérica y Centroamérica, sumándose a los avances en el establecimiento de políticas regionales bajo el paraguas del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) que merecen una mayor atención e inversión de recursos, ya que son iniciativas a las que México y los Estados Unidos tienen mucho que aportar. A éste esfuerzo se integran República Dominicana y Haití.

La importancia de la Iniciativa Mérida radica no sólo en los recursos y capacidades que aporta, sino que estos son sólo un instrumento que avanza en la institucionalización de la seguridad y defensa de América del Norte, reconociendo una responsabilidad compartida y abriendo la posibilidad para que se construya un régimen de seguridad subregional que abarque a Centroamérica. Régimen que debiera ser cooperativo y un factor generador de confianza, en sintonía con las necesidades para enfrentar las nuevas amenazas internacionales y regionales.

Bibliografía

Aguilera Peralta, Gabriel (2008), “Guatemala: Democratización y reformas del sector seguridad”, en Isidro Sepulveda y Sonia Alda (eds.) *La Administración de la defensa en América Latina II. Análisis nacionales*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Universidad Nacional Educación a Distancia (UNED), Madrid.

ALBA (2008), www.alternativabolivariana.org.

Azpuru, Dinorah et. al. (2007), *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Guatemala y El Salvador; un enfoque comparado*, IDCR-CRDI, F y G Editores, Guatemala.

Barrachina, Carlos y Juan Rial (2006), “Los ministerios de defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas”, *América Latina Hoy*, No. 42

Benavides Carlos y Francisco Gómez (2008), “Vulneran ‘Los Beltran’ embajada de EU y PGR”, *El Universal*, México, 27 de octubre.

Beltrán Adriana (2007), *The Captive State. Organized Crime and Human Rights in Latin America*, WOLA, Washington D.C., October. Disponible en www.wola.org/media/WOLA-rpt-OrganizedCrimeFinal.pdf

Benítez Manaut, Raúl (2004), *Defense and Hemispheric Security in the 21st. Century: The Challenge of Multinational Cooperation*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, LAP, Washington, D.C.

_____.(2007), “La Iniciativa Mérida: desafíos del combate al crimen y el narcotráfico en México”, *ARI 130*, Real Instituto Elcano, Madrid, 10 de diciembre, Disponible en www.realinstitutoelcano.org/wps/portal_2007

Benítez Manaut, Raúl y Carlos Rodríguez Ulloa (2006), “Seguridad y Fronteras en Norteamérica: del TLCAN al ASPAN”, *Revista Frontera Norte*, No. 35, enero-junio, El Colegio de la Frontera Norte.

Berdal, Mats y Mónica Serrano (2005), “Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: la nueva topografía”, en Mats Berdal y Mónica Serrano *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional*. Cambio y continuidad, Fondo de Cultura Económica, México.

Bobeá, Lilian (2008), “República Dominicana. La seguridad y la defensa en el siglo XXI”, en Sepulveda y Alda (eds.),

Brito, Luis (2008), “Alista Medina reestructuración”, *Reforma*, México, 28 de octubre.

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) (2003), *Proyecto TMSDCA: Revisión y reforma desde la sociedad civil (Informe final)*, CRIES-IDCR, Guatemala.

Cruz, José Miguel (ed.)(2001), *Maras y pandillas en Centroamérica*, 4 volúmenes, ERIC, IDESO, IDIES, UCA: Managua Vol. 1, (2001); San Salvador, Vol. 2 (2004); Managua, Vol. 3 (2004); y San Salvador, Vol. 4 (2006).

Center for International Policy (CIP), Latin American Working Group Educational Fund (LAWGEF), Washington Office on Latin America (WOLA) (2008), *Just the Facts, US Aid to Mexico All Programs, 2004-2009*, Washington, D.C. Disponible en <http://justf.org/Country?country=Mexico&year1=2004&year2=2009>

Cope, John, (2006), “A prescription for protecting the southern approach” en *Joint Force Quarterly (JFQ)*, issue 42, 3rd quarter.

Diamint, Rut (ed.) (1999), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*,

GEL, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires.

_____.(2001), *Democracia y Seguridad en América Latina*, GEL, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires.

Donadio, Marcela (coord.) (2007), *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, Red de Seguridad Democrática de América Latina (RESDAL), Buenos Aires. Disponible en www.resdal.org.

El Universal (2008), “Vendrá misión de Interpol a México”, México 20 de noviembre.

Fernandez de Castro, Rafael y Gema Santamaría (2007). “Demystifying the Maras”. *Americas Quarterly*, Vol. 1 (2): 62-71.

Fyke, Joel y Maureen Meyer, (2008), “No todo lo que es oro brilla y no todo lo que brilla es oro”, en *Foreign Affairs en Español*, Vol. 6, No.1.

García, Ariadna (2008), “Presumen apoyo de EU en captura”, *Reforma*, México 19 de julio.

Gonzalez, Ma de la Luz (2008), “Detiene SIEDO a ex zar antidrogas”, *El Universal*, 21 de noviembre.

Government Accountability Office (GAO) (2007), *Drug Control. U.S. Assistance Has Helped Mexican Counternarcotics Efforts, but Tons of Illicit Drugs Continue to Flow into United States*, Washington D.C.

_____.(2008), *Drug Control. Cooperation with Many Major Drug Transit Countries has Improved, but Better Performance Reporting and Sustainability Plans are Needed*, Washington D.C.

Griffith, Ivelaw (1997), *Drugs and Security in the Caribbean. Sovereignty Under Siege*, Penn State Press, Filadelfia.

Grupo Coppan (2008), *Analítica Internacional*, “El Plan Mérida: ¿Ahora sí?”, agosto 4.

Irigoin Berrenne, Jeannette (2007), “América Latina. Esfuerzos integradores vs. fragmentación”, en Arturo Contreras, Geoffrey Demarest y José Gaete Paredes (eds.) *Globalización, fenómenos transnacionales y seguridad hemisférica*, Instituto Histórico de Chile, Santiago.

Isacson, Adam, Joy Olson y Lisa Haugaard (2007), *Below the Radar. U.S. Military Programs with Latin America. 1997-2007*, CIP, WOLA, LAWGEF, Washington, D.C. March.

Ishmael, Len (2006), “The OECS Model of Integration in the Context of Caribbean Regionalism”, *Pensamiento Propio*, Año 11, No. 23, enero-junio de 2006.

Izquierdo, María .(2008), “Capturan semisumergible de narcos”, *Reforma*, México, 17 de julio.

_____.(2008), “Iban deshidratados en el narcosumergible”, *Reforma*, México 18 de julio.

Jaramillo, Isabel (2006) “La Cuenca del Caribe: el entorno y los retos de la cooperación en el siglo XXI”, en Tulchin, Benítez, Diamint (eds.) *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Editorial Prometeo, Buenos Aires.

Jervis, Robert (1983), “Security Regimes”, en Krasner Stephen (ed.) *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca and London.

Kelly, Robert (2007), “Security Theory in the` New Regionalism””, *International Studies Review*, Vol. 9, issue 2, Summer.

Keohane, Robert y Lisa Martin (1995), "Promise of institutionalist Theory", en *International Security*, 20:1, summer.

Keohane, Robert (1983), "The Demand for International Institutions", en Stephen Krasner (ed.), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca and London. (1984), *Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

_____.(1988), "International Institutions: Two approaches", en *International Studies Quarterly*, vol 32, No.4, pp. 379-396

_____.(1989), *International Institutions and State Power*, Westview Press, Boulder, Colorado.

Klepak, Hal (2008), "Cuba. Fuerzas armadas flexibles y la transición que no llega", en Sepulveda y Alda (eds.),

_____.(1983),"Structural causes and regime consequences: regime as intervening variables", en Krasner, Stephen ed., *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca.

Lara Klahr, Marco (2006), *Hoy te toca la muerte. El Imperio de las Maras visto desde dentro*, Planeta, México.

Leal Buitrago, Francisco (2002), *La seguridad Nacional a la Deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*, Alfaomega, Bogotá.

Litwak, Robert (2006) "Estados Rufianes y el cambio de regimen en la política exterior de Estados Unidos", en Tulchin, Joseph, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (eds.) (2006), *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Ed. Prometeo, Buenos Aires.

López, Robert, Rich Connell y Chris Kraul (2005), "Gang Uses Deportation to Its Advantage to Flourish in US", *Los Angeles Times*, 30 de octubre.

Lorenzo, Fernando y Manuel Vaillant (eds.) (2003), *Mercosur and the Creation of the Free Trade Area of the Americas*, Woodrow Wilson Center, Washington, D.C.

Lucio Fernandez, Ridauto (2008), *Colombia, Ecuador y Venezuela: Enseñanzas estratégicas de la crisis fronteriza*, ARI 66/2008. Real Instituto Elcano, Madrid. 26/06/2008.

Manwaring, Max (2005), *G. Street Gangs: The New Urban Insurgency*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War Collage, Carlisle.

_____.(2007), *A Contemporary Challenge to State Sovereignty: Gangs and Other Illicit Transnational Criminal Organizations In Central America, El Salvador, Mexico, Jamaica, and Brazil*, Strategic Studies Institute, US Army War College, Carlisle, December.

Mares, David (1996), "Equilibrios estratégicos y medidas de confianza mutua en América Latina: la historia de una relación ambigua y compleja", en Francisco Rojas (ed.) *Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua*, FLACSO-Chile, y Woodrow Wilson Center, Santiago.

March, James y Johan Olsen (1999), "The Institutional Dynamics of International Political Orders" en Katzenstein, Keohane, Krasner (eds.), *Exploitation and Contestation in the Study of World Politics*, MIT Press, Cambridge-London.

(2005), "Elaborating the 'New Institutionalism'", ARENA, Documento de trabajo, No.11, Marzo. Disponible en <http://www.arena.uio.no>

McLauhlin Mitchell, Sarah y Paul R. Hensel (2007), "International Institutions and Compliance with Agreements", *American Journal of Political Science*, Vol. 51, No. 4, Octubre.

Meissner, Doris, et. al. (2006), *Immigration and America's Future: A New Chapter*, Migration Policy Institute, Washington, September.

- Meléndez, José (2007), “Estrategia de EU en Centroamérica”, en *El Universal*, 24 de octubre.
- Meléndez, José y Silvia Otero (2008), “‘Capos’ de México se adueñan de Centroamérica”, *El Universal*, 6 de abril.
- Montobbio, Manuel (2008), *Salir del Callejón del Gato. La deconstrucción de Oriente y Occidente y la gobernanza global*, Icaria-Antrazyt, Barcelona.
- Moskos, Charles, John Allen Williams and David Segal (2000), “Armed Forces after the Cold War” en *The postmodern military. Armed Forces after the Cold War*, Oxford University Press, New York.
- Murray, Douglas J. y Paul R. Viotti (1994), “Introduction”, en Murray, Douglas and Paul Viotti (eds.), *Defense Policies of Nations. A Comparative Study*, John Hopkins University Press, Baltimore, 3ª. Ed.
- MINUSTAH (2008), Disponible en www.minustah.org (consultado 12 de junio de 2008).
- Naim, Moises (2006) *Illicit. How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy*, Anchor Books, New York.
- National Institute on Drug Abuse (NIDA) (2007), *Cocaine. Abuse and Adiction*, U.S. Department of Health and Human Services, Washington.
- Obando, Enrique (ed.) (2007), *El Perú en el entorno global*, IDEPE, Lima.
- Otero, Silvia (2008), *Liberará Estados Unidos 200 mdd para lanzar Plan Mérida*, *El Universal*, 23 de noviembre.
- Pantojas, Emilio (2006), “El Caribe y la nueva pax americana”, *Pensamiento Propio*, Año 11, No. 24, Julio-diciembre.
- Pastor, Robert (2001), *Toward a North American Community*, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Pismataro, Francesca y Andrés Otálvaro (2006), “Revolución Bolivariana: hacia una nueva concepción de seguridad y defensa en Venezuela”, *Security and Defense Studies Review*, Vol. 6, No. 1, 2006.
- Ramírez, María Clemencia, Kimberly Stanton y John Walsh (2005), “Colombia: un círculo vicioso de drogas y Guerra”, en Coletta Youngers y Eileen Rosin (editoras) *Drogas y Democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, WOLA, Editorial biblos.
- Rangel, Alfredo (2007), “Como salvar al Estado colombiano: narcotráfico y seguridad regional”, *Pensamiento Propio*, Año 12, No. 26, Julio-diciembre.
- Reforma (2008), “Infiltro narco a 5 en SIEDO”, México, 28 de octubre.
- Rico, Carlos (2008), “La Iniciativa Mérida y el combate al crimen organizado”, en *Foreign Affairs en Español*, Vol. 8, No.1
- Rodríguez Beruff, Jorge (2006), “La Guerra contra las drogas y los orígenes caribeños del concepto de seguridad multidimensional”, en Joseph S. Tulchin, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (eds.),
- Rojas, Francisco (2007), *La Integración Regional: un Proyecto Político Estratégico*, FLACSO, Secretaría General, San José.
- Ruggie, John Gerard (1998), *Constructing World Polity. Essays on International Institutionalization*, Routledge, London New York,

- Saint Pierre, Héctor Luis y Erika Winand (2008), “A construo tardia do Ministerio da Defesa como chave para compreender as particularidades do setor em Brasil”, en Sepulveda y Alda (eds.),
- Sanjuán, Ana María (2005), “La nueva agenda de seguridad de Venezuela”, *Revista SIC*, No. 674 y 675, Caracas, Junio.
- Scott Palmer, David (2006), *U.S. Relations with Latin America during the Clinton Years*, University Press of Florida, Gainesville.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. México (2007), *Iniciativa Mérida. Un nuevo Paradigma de cooperación en materia de seguridad, México*, disponible en <http://www.sre.gob.mx/dconjunta.pdf>
- Sepulveda, Isidro y Sonia Alda (eds.) (2008), *La Administración de la defensa en América Latina II. Análisis nacionales*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Universidad Nacional Educación a Distancia (UNED), Madrid.
- Shannon, Thomas (2007), *Testimony Before the Committee on Foreign Relations*. United States Senate, 14 de noviembre.
- Smith, Matthew (2007), “CARICOM and the Politics of Crisis Management in Haiti, 2004-2006”, *Pensamiento Propio*, Año 12, No. 25, enero-junio.
- Solís, Luis Guillermo (2006), “América Central, entre la anexión y la esperanza”, en *Foreign Affairs en Español*, Vol. 6, No.1, pp.69-75
- Sotomayor, Arturo (2007), “La participación en operaciones de paz de la ONU y el control civil de las fuerzas armadas: los casos de Argentina y Uruguay”, *Foro Internacional*, Vol. XLVII. No. 1, enero-marzo.
- State Department (2007), *The Merida Initiative: United States-Mexico- Central America Security Cooperation*, Fact sheet, October 22.
- State Department (2008), *FY 2008 Supplemental Appropriations Spending Plan. México, Central America, Haiti and the Dominican Republic*, Fact sheet, 9 de septiembre.
- Steinmo, Sven (2001), “The New Institutionalism”, in Barry Clark and Joe Foweraker (eds.), *The Encyclopedia of Democratic Thought*, London, Routledge, July.
- Stone Sweet, Alec, Wayne Sandholtz and Neil Fligstein (2001), “*The Institutionalization of European Space*”, en Alec Stone Sweet, Wayne Sandholtz and Neil Fligstein, eds., *The Institutionalization of Europe*, Oxford University Press, New York.
- Tamayo, Eduardo (2007), “Bolivia: Evo recibe nueva Constitución”, servicio de noticias ALAI, 15 de diciembre.
- Thuomi, Francisco E. (2003), *Illegal Drugs, Economy, and Society in the Andes*, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Tulchin, Joseph, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (eds.) (2006), *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Ed. Prometeo, Buenos Aires.
- Valdes, Al (2000), “A History of California’s Hispanic Gangs”, NAGIA, Los Angeles. Disponible en www.nagia.org.

Varios Autores (2007), *Dossier: ALBA Alternativa Bolivariana para América Latina*, Fundación Carolina, FLACSO, Secretaría General, San José.

Viotti, Paul (1994), “International Relations and the Defense Policies of Nations: International anarchy and the common problem of security”, en Murray, Douglas and Paul Viotti (eds.), *Defense Policies of Nations. A Comparative Study*, John Hopkins University Press, Baltimore, 3ª. Ed .

Wallander Celeste and Robert Keohane (1999), “Risk, Treath and Security Institutions.”, en Haftendorn, Helga, Robert Keohane y Celeste Wallander, (eds.), *Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space*, Oxford University Press, Nueva York.

Waltz, Kenneth (1990), “Realist Thought and Neorealist Theory”, en *Journal of International Affairs*, 44:1, Spring

_____.(1979), *Theory of International Politics*, MA: Addison Wesley.

White House (2008), National Drug Control Strategy. 2008 Annual Report, Washington.

White House (2007), “Request to Fund Security Cooperation with Mexico and Central America”, Washington, October 22.

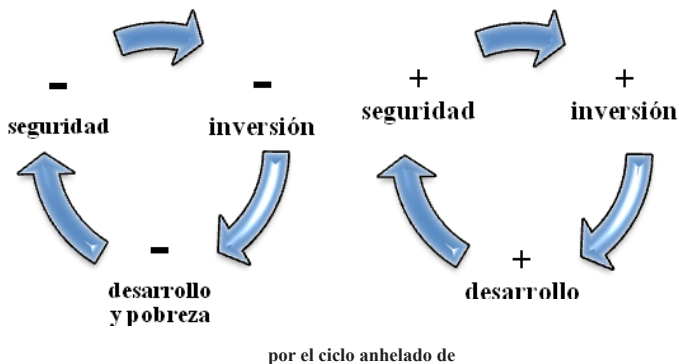
Witker, Iván (2007), “Globalización y antiglobalización en América Latina: confianza irreductible en la diosa Némesis”, en Arturo Contreras, Geoffrey Demarest y José Gaete Paredes (editores) *Globalización, fenómenos transnacionales y seguridad hemisférica*, Instituto Histórico de Chile, Santiago.

La supervisión y control de los servicios privados de seguridad en El Salvador (The oversight of private security forces in El Salvador)

Juan Ricardo Gómez Hecht y Romeo Melara Granillo

Introducción

En América Latina el incremento de la inversión directa extranjera es quizás la variable clave para restaurar el crecimiento económico regional. La seguridad se configura como el principal riesgo para las empresas que operan en la región y por lo tanto el máximo obstáculo a la recepción de la ansiada inversión. A efecto de paliar los altos índices de inseguridad, en la región para el año 2004 operaban 2.5 millones agentes de seguridad privada, cantidad que seguramente a la fecha se ha incrementado¹. El recurrir a la seguridad privada es una medida tendiente a revertir el ciclo vicioso de:



La provisión privada de seguridad desafía asunciones convencionales sobre el rol del estado como el garante de la seguridad pública. Ante la debilidad o ausencia de estructuras legales y entes reguladores eficaces, tales actividades plantean serios cuestionamientos sobre la legalidad, la legitimidad y la responsabilidad en el ámbito de la seguridad.

Si la seguridad provista por la policía no es fiable, los ciudadanos tenderán a recurrir a los servicios privados de seguridad (SPS) o armarse para protegerse, acelerando el declive del monopolio estatal en el uso legítimo de la fuerza.

En El Salvador la violencia, es como en el resto de la región, un serio problema. Durante el año 2007 se reportaron 3,491 homicidios². Asediado por pandillas y el crimen organizado, en el país operan 393 empresas de seguridad privada, las cuales aglutinan a 21,544 mil vigilantes privados.³

El impacto de los Servicios Privados de Seguridad (SPS), en el monopolio del Estado en la provisión y garantía de la seguridad, da lugar a una serie de interrogantes y se ubica en el centro del debate actual sobre la reforma del sector seguridad en los ámbitos mundial, regional y local. Los SPS operan en la intersección de estructuras y procesos, en los cuales, ante la debilidad o ausencia de controles y supervisión pueden llegar a constituirse en estructuras paralelas de poder y autoridad a la orden del “mercado.”

¹Consejo de las Américas. 2004. pág. II, 6-9.

²Datos: Mesa Técnica (Policía Nacional Civil, Fiscalía General de la República, Instituto de Medicina Legal) http://www.ocavi.com/docs_files/file_418.pdf. Consulta 11/04/2008

³Datos: División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad de la Policía Nacional Civil

Asimismo una extensiva dependencia en los SPS amenaza con debilitar a los estados por lo menos en tres formas: a) Crea una falsa sensación de seguridad al corto plazo; b) La seguridad se torna en un bien, distribuido inequitativamente, al cual sólo tienen acceso aquellos que pueden costearlo y c) Desplaza el desarrollo y establecimiento de instituciones estatales efectivas (Holmqvist.2005:28.)

Ante lo expuesto es importante el ejercer un efectivo control y supervisión de los SPS a fin de garantizar los adecuados niveles de transparencia y orientación democrática, en lo que respecta a la legalidad, legitimidad y responsabilidad, en sus operaciones y actuaciones.

El presente trabajo de investigación se centra en el sistema de control y supervisión de los SPS en El Salvador. A partir del análisis del fenómeno desde una visión sistémica se expondrán los elementos principales que lo conforman y la dinámica de interrelación entre ellos a fin de determinar si el sistema provee los requeridos niveles de transparencia y estándares democráticos en lo que respecta a las operaciones y conducta de los SPS. La investigación pretende aportar al debate regional sobre el control y supervisión de los SPS, la experiencia salvadoreña en dicho ámbito. Lo anterior será de un gran beneficio al dar a conocer, desde una fuente primaria, el sistema de control y supervisión de El Salvador a los otros participantes en el Foro a efecto de que conozcan los aciertos que ameriten ser emulados en sus países y evitar los errores en que se ha incurrido.

El objetivo general del trabajo consiste en determinar la efectividad del control y supervisión de los SPS en la República de El Salvador en lo que respecta a la legalidad, legitimidad y responsabilidad de sus operaciones y actuaciones. Los objetivos específicos que orientan la investigación se configuran en evaluar: a) la garantía de legalidad, b) la garantía de legitimidad y c) la garantía de actuación que el sistema de control y supervisión de los SPS del país provee.

La tesis o idea principal sobre la cual gira el la investigación se sintetiza en el siguiente enunciado: *El efectivo control y supervisión de los Servicios Privados de Seguridad en El Salvador depende de la capacidad del sistema contralor de garantizar su legalidad, legitimidad y actuación.*

La hipótesis por medio de la cual se pretende evidenciar la certeza de la tesis propuesta es la siguiente: *Si en el contexto del proceso de consolidación democrática de El Salvador, las operaciones y actuaciones de los Servicios Privados de Seguridad, se desarrollan en el marco de la legalidad y legitimidad, esto será indicativo que el sistema de supervisión y control del país sobre los mismos es efectivo.* La validez de esta afirmación se pretende comprobar por medio de su contraste con la información recabada durante la investigación. Asimismo se contrastará el andamiaje teórico en que se fundamenta el control y supervisión de los Servicios Privados de Seguridad y los elementos constitutivos que garantizan su legalidad, legitimidad y actuación.

La investigación esta estructurada de tal forma que facilite la lectura y comprensión del lector a efecto de lograr una exposición ordenada y coherente del tema. En el Capítulo I se profundiza en la revisión literaria sobre los SPS, explicando las principales aproximaciones teóricas al tema objeto estudio y puntualizado los principales temas de debate en este ámbito.

En el *Capítulo II* se trata la metodología que se utilizó para abordar objeto de estudio, la cual facilitó la aproximación a los elementos fundamentales que conforman el sistema que nos atiende y a los factores que determinan su efectividad en garantizar su legalidad, su actuación y su legitimidad.

El *Capítulo III* se configura en el cuerpo principal del trabajo en el cual se expone el sistema de Control y Supervisión de los SPS en El Salvador abordando: *a) Los antecedentes históricos de la Seguridad Pública en el país; b) Los elementos que componen el sistema: Normativa; Entes Contralores (Academia Nacional de Seguridad Pública, Policía Nacional Civil, Inspectoría General de la Policía Nacional Civil); Ciudadanía y Agencias de SPS; c) Los principios que deberían regir el sistema (legalidad, confiabilidad, efectividad, consistencia y transparencia.)* También en

este capítulo se exploran los niveles de garantía que indicarán la efectividad del sistema: 1) *la Garantía de Legalidad*, la cual se centra en el análisis del contexto normativo que regula el sistema, sus fortalezas y debilidades así como el nivel de apego a la ley de su dinámica. 2) *la Garantía de Actuación*, tema bajo el cual se aborda la capacidad del sistema de controlar y supervisar la operatividad de los SPS en dos niveles: en la *Etapa de Preparación y Adoctrinamiento* (Academia Nacional de Seguridad Pública) y la *Etapa Operativa* (Policía Nacional Civil e Inspectoría General de la Policía Nacional Civil) Asimismo se analiza la dinámica de la relación entre las instituciones de seguridad pública y los SPS y 3) *la Garantía de Legitimidad*, sección en que se explora la capacidad del sistema de generar SPS que gocen de la confianza y credibilidad de la ciudadanía. En este sentido se trata la percepción que ésta última tiene de los SPS en cuanto a: *la calidad de la seguridad que se le presta, el nivel de respeto a la vida, integridad física y propiedad de las personas que en su actuación muestran los miembros de los SPS*. Además se aborda la dinámica de interrelación que existe entre la ciudadanía, la policía y los SPS, así como los esfuerzos y obstáculos que los propietarios de éstos últimos hacen y enfrentan por garantizar un servicio de calidad.

Finalmente en *Capítulo IV* se presentan las conclusiones que el trabajo de investigación ha generado y las recomendaciones que se consideran pueden coadyuvar a superar las deficiencias y problemas detectados. Entre las primeras se destacan: a) Que el sistema de control y supervisión de los SPS en El Salvador demuestra ser parcialmente efectivo y puede ser objeto de substanciales mejoras, b) La poca comprensión de la naturaleza, función y finalidad de los SPS entre los actores que conforman el sistema afecta la legitimidad a que éste puede ser sujeto y c) No se considera que los SPS actualmente, se constituyan en una amenaza para el régimen democrático en el país.

En lo concerniente a las recomendaciones es menester destacar las siguientes: a) Se debe evaluar periódicamente la efectividad del sistema a través de apreciar las garantías que éste brinda a la legalidad, actuación y legitimidad de los SPS, b) Se debe establecer una relación cercana y efectiva entre la policía, los SPS y la ciudadanía para configurar una efectiva estrategia orientada a la reducción y prevención del crimen, c) El entrenamiento y preparación de los agentes de SPS debe ser un tema prioritario en el debate nacional sobre los mismos y d) Que todo sistema de control y supervisión de los SPS que se adopte debe partir de la premisa que la verdadera seguridad debe basarse no en la restricción de libertades y derechos sino en la garantía de su completo goce y disfrute.

I. Marco Teórico y Discusión de la Literatura Relevante

El objeto de estudio de la presente investigación es la supervisión y control de los Servicios Privados de Seguridad (SPS) y las garantías de legalidad, actuación y legitimidad que determinan su efectividad. La exposición y revisión del marco teórico, por lo tanto se va a centrar en las teorías, modelos y debates que sean de valor para el desarrollo del tema.

En este sentido, el debate actual sobre los SPS se enfoca en seis grandes temas: a) *La discusión sobre el futuro de la seguridad pública*, b) *El desafío de los SPS al monopolio estatal del uso de la fuerza*, c) *El problema de la equidad en la provisión de la seguridad con la expansión de los SPS*, d) *La relación entre la policía y los SPS*, e) *La posible amenaza de los SPS al sistema democrático* y, f) *El control y supervisión de los SPS*. Todos estos temas están íntimamente relacionados y los aportes en cada uno de ellos enriquecen la comprensión de todos los demás, circunstancia que obliga a la exposición de los principales elementos que configura cada uno de ellos.

1 Consejo de las Américas. 2004. pág. II, 6-9.

2 Datos: Mesa Técnica (Policía Nacional Civil, Fiscalía General de la República, Instituto de Medicina Legal), 1 http://www.ocavi.com/docs_files/file_418.pdf. Consulta 11/04/2008

3 Datos: División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad de la Policía Nacional Civil

1.1 El Futuro de la Seguridad Pública

Durante los últimos treinta años del siglo pasado y el primer quinquenio del presente siglo el incremento de los índices de criminalidad, el cuestionamiento de las policías del mundo sobre su rol para enfrentar la amenaza del crimen y el terrorismo, el proceso de globalización, y la aparición de la propiedad privada masiva se constituyen en factores que inciden en la configuración del futuro de la seguridad pública.

El período de tiempo que nos atiende encontró a muchas de las democracias occidentales inmersas en medio de un dilema. Frente a persistentes y elevados índices de criminalidad, los funcionarios públicos responsables por las políticas de seguridad pública y del gasto público se vieron en la necesidad de reconsiderar una fundamental e implícita promesa del gobierno moderno: el garantizar la protección y seguridad de sus ciudadanos. Esta nueva reconsideración tomó dos aproximaciones: por un lado formularon cuidadosa y deliberadamente declaraciones en las cuales expresaban que no se debía esperar que sólo el gobierno era capaz de garantizar la protección del crimen y por el otro fue el traslado, de un escepticismo de muchos años hacia la prestación de seguridad por entes privados, a una aprobación pública y el estímulo de establecer relaciones de colaboración con éstos. (Joh. 2006.: 386.) Estas democracias limitadas por sus valores políticos de controles autoritarios y sujetas a sus valores culturales de la disciplina del control social informal, tornaba inevitable que recurrieran al mercado por soluciones de seguridad. El capitalismo de libre empresa es el mecanismo en que Occidente se basa para compensar por las deficiencias de control gubernamental y de cohesión social en el control del crimen. La seguridad privada mediada por el mercado es la respuesta natural a este dilema así como la privatización lo ha sido generalmente para los problemas de salud educación, investigación, información, diseminación y apoyo de ingresos (Bayley & Shearing. 1996:601.)

La policía a lo largo del mundo democrático ha estado cada vez más cuestionando su rol, estrategias operacionales, organización y administración. Esto es atribuido a las crecientes dudas sobre la efectividad de sus estrategias tradicionales en la salvaguarda del público del crimen. La policía desesperadamente busca nuevas aproximaciones, respondiendo en parte a la competencia que enfrentan con la seguridad privada, cuyas estrategias abrumadoramente favorecen la prevención sobre la detección y el castigo. La pregunta central que subyace bajo esta búsqueda interna de la policía, es si ellos pueden tornarse más efectivos en la prevención del crimen. (Bayley & Shearing. 1996:588) Las Policías ante el problema de tener que enfrentar el crimen cada vez con menos recursos, recurre a establecer relaciones de colaboración con los SPS. El aumento substancial de los SPS se ha documentado en países a través de todo el mundo y la división de responsabilidades entre las autoridades públicas y privadas se ha tornado borrosa y controvertida (Stenning. 2000: 325) El surgimiento del terrorismo también ha fomentado la reconsideración de las estrategias policiales para enfrentarlo. Mucha de la infraestructura crítica de los países –incluyendo la producción de energía, las operaciones de financieras y de la banca y los sistemas de transportación- son propiedad privada, por lo que los servicios de seguridad privada son vistos por muchos, tanto como un elemento disuasivo del terror y como la primera línea de respuesta a los ataques terroristas (Joh. 2006: 388). Asimismo es de tomar en cuenta el hecho que la mayor parte del tiempo el sector público tiene la información sobre la amenaza terrorista mientras que el sector privado tiende a tener el control sobre las instalaciones vulnerables al accionar terrorista (IACP/COPS 2004:5.) Además se debe considerar que en la mayoría de casos los agentes de los SPS superan en número a los agentes de policía (Sarre & Prenzler.2000:9.)

El movimiento de privatización ha ido aparejado con el proceso globalización, basándose ambos en la premisa que los principios de ventaja comparativa y competencia maximizan la eficiencia y la efectividad (Singer.2002:7) Actualmente “lo privado” denota la competencia, eficiencia y efectividad, mientras que “lo público” connota burocracia, falta de imaginación, costo y atraso.

⁴ D. Bayley and C. Shearing citados por la Law Commission of Canada. 2002: 15.

En este ámbito los gobiernos han trasladado muchas de sus funciones a entidades privadas y han establecido mecanismos de mercado dentro de las agencias públicas (Avant & Singelman. 2006:5).

La comercialización de la seguridad ha sido alentada por el auge de la “propiedad privada masiva”- comprendiendo el término las facilidades que son propiedad privada pero a las cuales el público en general tiene derecho a acceso y uso- éstos incluyen centros comerciales, campus universitarios y educacionales, comunidades residenciales, edificios de apartamentos, bancos, instalaciones comerciales, supermercados y complejos recreacionales (Bayley & Shearing 1996:601) Este tipo de “propiedad privada masiva” ha tornado lo que en otros tiempos hubiese sido considerado como espacio público y ordinariamente fuese un ámbito propio de la policía, ahora es propiedad privada, bajo el control de la seguridad privada. Un nuevo collage de control permite a las corporaciones privadas el fortificar sus territorios y producir su propio sistema privado para el mantenimiento del orden (Law Commission Canada.2002.:25)

Existe una realidad innegable: la seguridad pública ha entrado en una nueva era, una era que se caracteriza por la transformación de la gestión de la seguridad. En el mundo moderno la seguridad pública esta siendo transformada y reestructurada. La clave de esta transformación es que la seguridad pública, entendida como la actividad de hacer seguras las sociedades, no es llevada a cabo exclusivamente por los gobiernos como proveedores primarios. Gradualmente y casi imperceptiblemente, la seguridad pública se ha multilateralizado, dando paso a una gran cantidad de entes no gubernamentales que han asumido la responsabilidad de garantizar su propia protección y muchas de estas entidades se han encargado de proveer servicios de seguridad⁴. Las futuras generaciones verán en retrospectiva a esta era como una época en que un sistema de seguridad pública finalizó y otro dio inicio para suplantarlo. Dos eventos definen este cambio: la pluralización de la actividad de policía y la búsqueda por parte de la policía pública de un rol apropiado. En lo que respecta al primer elemento, la actividad de policía ya no es monopolizada por la fuerza pública, ésta es practicada y ofrecida por otras instituciones ajenas al estado, por compañías privadas sobre bases comerciales y por las propias comunidades sobre la base del voluntariado. En lo concerniente a la policía pública ésta se encuentra bajo una crisis de identidad, no se consideran que sean efectivas o eficientes en el control del crimen y ansiosamente examinan todos los aspectos de su funcionamiento-objetivos, estrategias, administración, disciplina y rendición de cuentas. La reestructuración de la seguridad pública que se encuentra en una etapa avanzada, tiene profundas implicaciones para la vida pública, especialmente en el nivel y distribución de la seguridad, la vigencia de derechos civiles y el carácter mismo de la gobernabilidad democrática (Bayley & Shearing.1996:585-86).

Durante varias épocas en la historia policial el sector privado se ha reafirmado para lidiar con brechas reales o percibidas en la seguridad pública. Actualmente existe un renovado interés en el sector privado, pero debemos mantener en mente que esto apenas significa que la seguridad privada es una idea nueva. Se puede argumentar, dependiendo de la línea de tiempo que uno examine que no estamos presenciando el surgimiento de la seguridad privada sino su resurgimiento luego de 150 años de relativo letargo (Law Commission Canada.2002 : 32). La pregunta que subyace sobre todo el futuro de la seguridad pública, era ya en pleno apogeo de la corriente liberalista, dilucidado por el escritor, legislador y economista francés, Claude Frédéric Bastiat cuando se preguntaba ¿Cuáles son los servicios que deben permanecer en la esfera de la actividad privada, y cuáles son los que deben desarrollarse en la esfera colectiva o pública? (Bastiat. 2001.)

1.2 El Desafío de los SPS al Monopolio Estatal del Uso de la Fuerza

La provisión de seguridad por parte de los SPS transforma el rol del Estado en el sentido que este pierde su monopolio sobre el uso de fuerza. Desde el advenimiento del orden Westphaliano (1648) la idea de los Estados como proveedores de seguridad se constituyó en un elemento constitutivo y definitivo del Estado moderno (Schreier & Caparini.2005:1.) *“La coerción sobre los ciudadanos*

⁴ Filosofía de la Seguridad.2008

es la esencia misma del gobierno, pero sólo es legítima esa coerción cuando se trata de proteger los derechos de todos. Luego, la acción del gobierno sólo puede ser legítima cuando protege los derechos individuales, y el poder que ha adquirido por delegación de los ciudadanos se circunscribe a la defensa de las libertades y las propiedades de todos. En principio, basta que el gobierno disponga del uso de la fuerza como instrumento necesario, para que sepamos cuáles son los servicios privados que pueden ser convertidos en servicios públicos legítimos. Son los que tienen por objeto la preservación de todas las libertades, de todas las propiedades, de todos los derechos individuales, la prevención de los delitos y los crímenes, en una palabra, todo lo que atañe a la seguridad pública” (Bastiat. 2001:9). La seguridad ciudadana por tanto se entiende como la situación de protección que el Estado, a través de los organismos e instituciones de distintos niveles jurisdiccionales, brinda a los ciudadanos amparando sus vidas y bienes. Esta perspectiva considera a la seguridad como un problema ante el cual el Estado tiene la responsabilidad indelegable e imprescriptible de dar una respuesta, y, si bien puede haber servicios privados que puedan complementar la acción estatal, ésta nunca puede ni debe ser reemplazada⁵. Uno de los sellos distintivos del Estado moderno es la idea que el gobierno asume la responsabilidad primaria de proveer seguridad a sus ciudadanos. Esta responsabilidad tradicionalmente se ha cumplido con la creación de fuerzas de policía públicas (Law Commission Canada.2002:6.) Estas corporaciones policiales son para la mayoría de las personas la encarnación del gobierno: representan la materialización en la calle de la monopolización de la fuerza legítima del Estado (Sklansky.2006:89.)

Ante todo lo expuesto, la pluralización de la seguridad pública y la búsqueda de la policía por un nuevo rol y métodos de actuación, significa no solo que el monopolio del gobierno sobre la actividad de policía ha sido resquebrajado en las postrimerías del siglo XX, pero también el monopolio de la policía sobre su propia esfera de actividad ha finalizado. La seguridad pública ahora compete a todos, en actividad, en responsabilidad y en su control y supervisión (Bayley & Shearing.1996:591.) En el debate sobre el tema lo que ha cambiado el balance a favor de los SPS es la opinión del público. Actualmente no aparecen en la discusión las críticas fundamentales de los SPS sobre la delegación del poder soberano del Estado a manos privadas. A pesar que los SPS por su propia naturaleza amenazan las libertades civiles o contienden el derecho y deber del Estado de proveer seguridad, los reportes de investigación sobre los mismos, que comenzaron aparecer a partir de los 1970's, a través de sus exhortaciones y reinterpretaciones jugaron un rol importante en relegar la percepción de la conducta oprobiosa de los SPS al pasado (Joh.2006:385.)

1.3 El Problema de la Equidad en la Provisión de la Seguridad con la Expansión de los SPS

El problema a que atiende este apartado puede sintetizarse en el hecho que al comercializarse la seguridad se corre el riesgo de que ésta se distribuya inequitativamente, dado que solo aquellos que puedan pagarla podrán disfrutar de ella. (Schreier & Caparini.2005.) También la privatización de la seguridad puede hacer menos equitativa su provisión de dos maneras:1) Reduciendo la demanda por la policía pública, la cual está comprometida en proteger a todos y 2) Reduciendo la presión política en las fuerzas de policía pública de acatar las normas del debido proceso y el respeto a la dignidad de las personas. Esta situación genera que las comunidades afluentes sean cada vez más patrulladas preventivamente por la seguridad comercial mientras que las comunidades “pobres” sean patrulladas reactivamente por una fuerza pública orientada a la ejecución de la ley. En este sentido, tanto los sectores público y privado trabajan en conjunto protegiendo a los afluentes de los pobres, a los primeros construyendo barricadas y excluyendo los otros, a través de la represión y el encarcelamiento. Asimismo se corre el peligro de que la lógica de gestión empresarial de los SPS sea emulada por las policías públicas bloqueando su democratización (Sklansky.2006: 92-104)

Cuando los individuos confrontan el ambiente social como consumidores y no como ciudadanos, la compra de seguridad representa una opción más fiable y rentable, sin embargo es la máxima ironía que esta opción, a pesar de sus virtudes al corto plazo continua menoscabando las posibilidades de equidad y comunidad, dos de los más preciados ingredientes de cualquier sociedad que pretende ser tanto “social” como “segura” (Spitzer. 1987:58.)

La pluralización de la seguridad pública promete el incrementar la seguridad y lo ha logrado en ciertos lugares. El problema que al pluralizarla bajo los auspicios del mercado no mejora la seguridad equitativamente a lo largo de toda la sociedad. Esta favorece las instituciones e individuos que son acomodados. Si la seguridad pública ha de considerarse como una responsabilidad general del gobierno, inclusive un derecho humano, una mayor dependencia en los SPS representa una creciente injusticia. (Bayley & Shearing 1996:593.)

1.4 La Relación Entre la Policía y los SPS

En vista que los objetivos primarios tanto para los SPS como la policía son el mantenimiento del orden, la seguridad de sus usuarios y el resguardo de sus bienes no es de extrañar que el establecimiento de relaciones de trabajo entre ambos es un hecho dado y evidente en experiencias registradas por todo el mundo (Nalla & Hwang. 2006:487.) Aunque sus metas substantivas puedan coincidir seguramente sería un error caracterizarlas como idénticas (Joh.2006:387.) Los sistemas policiales son establecidos por ley, son pagados del erario público y se espera que respondan a los requerimientos de toda la comunidad. Deben de llevar a cabo sus deberes imparcialmente y la responsabilidad final de sus acciones descansa sobre representantes que deben rendir cuentas a su comunidad. Los SPS son establecidos para satisfacer necesidades e intereses privados, su pago proviene de arcas privadas y actúan como agentes y servidores de sus empleadores, quienes ocupan esa posición en virtud de su propiedad sobre los bienes o por delegación de los dueños de los mismos (Joh.2006:357.)

Las relaciones entre ambos entes pueden diferenciarse de acuerdo a su naturaleza o de acuerdo a los efectos que la relación tiene en la policía. De acuerdo a su *naturaleza* la relación puede catalogarse como: a) *Estado-céntrica*: si gira alrededor de la seguridad pública como el marco principal de regulación de la sociedad, b) *Laissez-faire*: si presupone que la seguridad privada es un bien de consumo y los SPS se perciben como socios menores en el combate contra el crimen, c) *Pluralista*: la cual sugiere que la regulación social es ejercida tanto por el sector público como el privado sin ninguna fuente central de control y d) *Críptica*: según la cual los límites entre ambos entes se encuentran empañados desapareciendo la delimitación entre la policía y los SPS (Nalla & Hwang. 2006:488.) Este último fenómeno se ve favorecido por dos hechos: 1) que muchas de las empresas de seguridad son establecidas por militares o policías retirados así como también que muchos de ellos pasan a engrosar las filas de los SPS (Godnick.2008./Zalud.2007./ Law Commission Canada.2002.) y, 2) Algunas agencias de policía ahora venden algunos de sus servicios bajo la lógica que las personas que derivan algún beneficio comercial de los esfuerzos policiales debe pagar por ellos (Bayley & Shearing.1996:589.)

De acuerdo a sus efectos existen tres posibles diferentes relaciones funcionales entre la policía y los SPS: 1) *De Incremento*: que es la relación que tradicionalmente la industria de la seguridad privada ha proclamado sostener con la policía y la cual consiste en que los SPS conforman otra capa de protección encima de la provista por la policía. 2) *De Desplazamiento*: según la cual los SPS desplazan a la policía, redistribuyendo el poder de la esfera pública hacia la privada y 3) *De Transformación*: la relación de la policía con los SPS, termina transformando a la primera en su doctrina y la manera en que valora, planifica y opera (Sklansky.2006:97-98). Sea cual fuese la forma en que se clasifique la relación, existe un conflicto inherente entre los principios en que operan la policía y los SPS. Mientras la policía está bajo el deber democrático de brindar protección y seguridad universalmente, los SPS se enfocan a la provisión de esos servicios selectivamente basados en el incentivo pecuniario (Sarre & Prenzler.2000:3.)

1.5 La Posible Amenaza de los SPS al Sistema Democrático

La vigencia de un sistema democrático en el ámbito de la seguridad implica: transparencia, rendición de cuentas, participación, tolerancia, equidad, justicia, efectividad y el respeto al debido proceso y a los derechos humanos (Slansky.2006/Law Commission Canada.2002.) La pregunta que debe ser atendida es si los atributos que se identifican que promocionan la confianza entre las democracias permanecen fuertes cuando los Estados dependen de servicios privados en vez de o en suma de los públicos (Avant & Singelman.2006.)

Hay dos formas en que la seguridad privada amenaza al sistema democrático: la primera es como se ha señalado con anterioridad, tornando menos equitativo el sistema de seguridad pública, en el cual se favorece aquel con mayor capacidad de pago y la segunda se constituye al perder la policía relevancia en la garantía de la seguridad, ante la expansión de los SPS, se afecta el proceso de democratización interno de la policía. El resultado es que se pierde la oportunidad de hacer la policía más efectiva, más humana y más respetuosa de los procesos democráticos en una sociedad más abierta (Sklansky.2006:91.)

Las implicaciones que los SPS tienen para la democracia depende del particular tipo de actividad de policía privada que se practique, en el particular tipo de democracia en que se dé y en la relación funcional que se establezca entre los sectores privado y público (Sklansky.2006:91.)

Una vez que la democracia se entiende que involucra la oposición a patrones de jerarquía injustos, la especial relevancia de la policía inmediatamente se hace clara: ésta es tanto un arma poderosa contra los sistemas privados a la vez que es un temible instrumento de la dominación oficial. El reto ordinario de la seguridad pública democrática, desde esta perspectiva, es el hacer la policía lo más eficaz posible en combatir los patrones de dominación injustos y ser la menos amenaza posible como instrumento de dominación oficial. Los SPS modifican éste cálculo, ellos pueden debilitar la amenaza de una dominación oficial pero también pueden exacerbar o hacer más tolerables ilegítimos patrones de dominación privada (Sklansky.2006:96-97.)

Cuando la información es difícil de acceder, tal es el caso del sector privado, la transparencia se reduce, dificultando su control y supervisión. También la privatización puede afectar el constitucionalismo al perturbar los procesos establecidos para la formulación y ejecución de las políticas (Avant & Singelman.2006:10.) Un principio democrático requiere que la policía rinda cuentas a efecto de que sirva a los intereses del pueblo. Los SPS rinden cuentas únicamente al mercado, en tal sentido sirve mejor a los empleadores que a los trabajadores, a los propietarios mejor que a sus clientes, a las instituciones en vez de a los individuos (Bayley & Shearing.1996:596.) Los poderes de la policía se encuentran restringidos: sus actividades son monitoreadas estrechamente. Los SPS por otro lado, son más aptos para tornarse más intrusivos, premonitorios y basados en la presunción que la policía. La pluralización de la seguridad pública, por lo tanto incrementa la regulación informal del control del crimen, Esto es la verdadera fortaleza de la seguridad fuera de los auspicios del Estado: la presión social en vez de la ley, asegura la disciplina. (Bayley & Shearing.1996:595)

Un punto importante a tomar en cuenta, es que los cambios que ocurren en el ámbito de la seguridad pública son más que ajustes técnicos en la forma en que la actividad de policía se ejecuta. Estos representan la reestructuración misma del gobierno y la redistribución de poder sobre una de las funciones fundamentales del gobierno. Al trasladar la seguridad pública bajo nuevos auspicios a través de los mercados, la acción comunitaria y la reforma de la policía, la naturaleza de la práctica de gobierno se está modificando (Bayley & Shearing.1996:598.) La reestructuración de la seguridad pública, tiene profundas implicaciones para la vida pública especialmente en lo que respecta a la distribución de la seguridad, la vigencia de los derechos humanos y el carácter del gobierno democrático (Bayley & Shearing.1996:586)

La diferencia entre la actividad de policía realizada por el sector privado y la actividad de policía efectuada por el sector público, puede apreciarse como la diferencia entre “administrar” y “gobernar”, entre las organizaciones que ponen el énfasis en la eficiencia y el logro de metas y las organizaciones que toman en cuenta valores más amplios como la integridad, la acomodación de intereses y la moralidad. Los SPS pueden gravitar de administrar a gobernar y la policía puede gravitar de gobernar a administrar⁶.

El principio de justicia presupone que la actividad de policía sea llevada a cabo de tal forma que garantice la paz en la comunidad y la integridad y humanidad de los individuos. ¿Aplican estos principios de justicia que emplea la policía a los SPS? (Law Commission Canada.2002:39.) Los SPS no están sujetos a las mismas reglas del debido proceso, ni siendo agentes de autoridad puede aqnejárseles que violenten los derechos humanos, sino que sus afrentas e infracciones contra éstos se configuran en delitos. Asimismo, la efectividad en el control del crimen de los SPS no puede ser satisfactoria desde el momento que solo brinda seguridad aquellos que pueden pagarlo. Finalmente, el sistema de seguridad pública que se adopte puede constituirse en la máxima garantía a la democracia o se puede configurar en su máxima amenaza.

1.6 El Control y Supervisión de los SPS

La industria de la seguridad privada se expande y con ella la oportunidad de que ocurran incidentes negativos por lo que es lógico que aparezcan preguntas sobre el control y supervisión de los empleados de los SPS. En muchas sociedades las regulaciones débiles y la escasez de recursos para aplicarlas son causa de preocupación sobre el tema de la seguridad privada (Sanders.2005:187-188.) La labor de control y supervisión tanto en el contexto de la actividad de policía pública como privada trae al debate temas de importancia. La pregunta principal no es si las actividades de policía ya sea pública o privada deben rendir cuentas sino a quien deben rendirlas. En este sentido, los mecanismos de rendición de cuentas para las actividades de policía, ya sean llevadas a cabo por la policía pública o los SPS, pueden no responder de la manera adecuada a las comunidades locales La rendición de cuentas es un elemento central del concepto de policía democrática. En principio significa que las acciones de la policía, tanto como institución como individuos, son sujetas a control así como también que existen canales formales por medio de los cuales los individuos pueden plantear sus quejas y denuncias contra la policía (Law Commission Canada.2002:42-44.)

Algunos críticos argumentan que los SPS son menos responsables por sus acciones que la policía, especialmente cuando no existe un proceso administrativo de queja para los SPS. La mayor parte de la regulación de los SPS se centra en regularlos como entidades comerciales. Asimismo argumentan que los SPS operan bajo el interés de sus clientes y no bajo los intereses de la comunidad en cuyo seno ejercen sus funciones. En tal sentido, la seguridad del público en general se pudiera ver comprometida sin la existencia del algún tipo de control y supervisión externos a éstos (Law Commission Canada.2002:43.) También esta seguridad peligrá si existe poco control y transparencia sobre los cientos de miles de armas de fuego de diverso calibres en manos de estas empresas y sus agentes (Godnick.2008.)

Los poderes y la supervisión y control de los SPS es un fenómeno que ha estado evolucionando sin el escrutinio público y debate requerido. Los SPS elevan preocupaciones serias y legítimas, en materia de libertad, privacidad y equidad, por lo que resulta esencial que se tenga una clara comprensión de su actual influencia, poderes, control y supervisión. Las investigaciones efectuadas en este ámbito señalan que la regulación formal por parte del Estado de los SPS ciertamente tiene un lugar legítimo como una respuesta gubernamental a su expansión y evolución, también existen otros mecanismos de control en esta área que pueden ser menos costosos y más efectivos (Stenning.2000:347.)

⁶ Términos de Selznick, & Joh citados por Sklansky. 2006.pg.99

Debido a que los SPS frecuentemente son evaluados sobre la base de criterios establecidos con respecto a la policía, mitos substanciales se han desarrollado sobre los poderes y el control y supervisión de éstos; específicamente es comúnmente aseverado que los SPS no tienen poderes significativos y que esencialmente no son controlados y supervisados en comparación con la policía. Estas aseveraciones tergiversan los substanciales poderes coercitivos de los SPS así como también la variedad de mecanismos por medio de los cuales estos pueden ser controlados (Stenning.2000:325.) Comúnmente es aseverado que los agentes de los SPS no tienen poderes especiales más allá de los que tiene un ciudadano ordinario, la implicación es que mientras la policía tiene poderes legales para coaccionar a las personas a acatar con sus demandas legales, los agentes de los SPS gozan de pocos de esos poderes, situación que no podría estar más alejada de la realidad. Los SPS legalmente son agentes de los propietarios que los emplean, y como tales ellos pueden ejercer mucho más extensos poderes que aquellos de un ciudadano ordinario. Los poderes legales que los SPS gozan en relación con la propiedad que cuidan se derivan de la relación legal entre aquellos que los emplean y aquellos a quienes sobre los que ejercen su labor de policía, los cuales están definidos como relaciones privadas. La ley laboral y los contratos privados son otra fuente significativa de poderes coercitivos para los SPS, cuando desarrollan sus actividades de policía en lugares de trabajo, apoyados por su autoridad dual como agentes del propietario y representantes de la administración. Probablemente la más importante herramienta coercitiva de los SPS es la habilidad de negar el acceso a los bienes y servicios deseados si no se acata con sus mandatos y cada vez más los bienes y servicios que se consideran esenciales para llevar una normal vida urbana se encuentran localizados en propiedades privadas masivas la cual normalmente es asegurada por los SPS más que por la policía. El punto importante a destacar es que los poderes legales de los SPS usualmente son diferentes en importantes aspectos de los de la policía, sin embargo estos no son menos extensivos ni menos importantes en llevar a cabo su trabajo efectivamente. Los poderes legales que están disponibles para los SPS los provee de autoridad para cometer intrusiones substanciales en la privacidad y libertad de los individuos que son denegados a la policía en sociedades democráticas (Stenning.2000:329-334.)

La coerción y los poderes de intrusión del Estado están sujetos a límites constitucionales y legales diseñados para proteger a sus ciudadanos de intrusiones injustificadas a su privacidad y a la restricción de sus libertades. Estas limitaciones se consideran esenciales para la preservación de la libertad en las sociedades democráticas y se ciñen a la noción de la vigencia del estado de derecho (Stenning.2000:329.) La policía está sujeta a cuatro formas de control: El proceso político, el sistema judicial, el sistema administrativo y algunos mecanismos por medio los cuales la policía es responsable directamente a los ciudadanos (Stenning.2000:329.). También los medios de comunicación social configuran un mecanismo de control de la policía bastante efectiva. Por su parte, existen siete formas de control para los SPS: la regulación estatal, las regulaciones propias de la industria, la responsabilidad penal en caso incurran en delitos, responsabilidad civil, la ley laboral, la responsabilidad contractual y el control del mercado (Stenning.2000:338-345.)

En la ausencia de una efectiva estructura legal de regulación las actividades de los SPS se plantearían problemas de legalidad, legitimidad y de rendición de cuentas ((Holmqvist.2005:1.) Tomando en cuenta la validez de la aseveración anterior, un efectivo sistema de control y supervisión de los SPS se configura cuando es capaz de garantizar su legalidad, su actuación y su legitimidad.

II. Metodología

Tomando en cuenta que el tema central de la investigación es el efectuar un análisis y evaluación del sistema de control y supervisión de los SPS en El Salvador el método utilizado para abordar el mismo, fue uno que facilitara la aproximación a los elementos fundamentales que conforman dicho sistema y a los factores que determinan su efectividad en garantizar su legalidad, su actuación y su legitimidad.

El primer paso en el trabajo fue el de llevar a cabo la revisión de la discusión teórica sobre el objeto de estudio con el objeto de definir las concepciones teóricas que facilitarían su análisis y evaluación, así como conocer los temas de debate relevante en torno al mismo. Dicha actividad se realizó a través de una investigación bibliográfica de: textos, publicaciones en revistas especializadas, trabajos presentados en conferencias, periódicos, leyes y otras fuentes de información, teniendo acceso a los mismos a través de vistas a bibliotecas y el Internet.

A efecto de profundizar en el conocimiento del sistema de control y supervisión que nos atiende se realizaron entrevistas personales con: propietarios y agentes de los SPS, los jefes y miembros de la Policía Nacional Civil (PNC) pertenecientes a la División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad (DRC), Unidad Jurídica de la PNC y la Unidad de Capacitación en Seguridad Privada y Pública de la Academia Nacional de Seguridad Pública (UCSP). Dichas entrevistas tuvieron alrededor de dos horas de duración y en las mismas se exploraron detalles relacionados al tema, su historia y experiencias de campo. Asimismo se elaboraron tres tipos de encuestas dirigidos a: la ciudadanía, agentes de policía y agentes de seguridad privada. Estas encuestas fueron diseñadas sobre la base de una utilizada en un estudio sobre el tema en Corea del Sur (Nalla & Hwang.2006.) con el objeto de explorar las percepciones de los encuestados sobre la dinámica de interrelación entre ellos, su mejora y futuro. El universo de aplicación de dichas encuestas fue: 300 oficiales y agentes de la PNC, 300 agentes de SPS y 300 ciudadanos. También se asistió a una clase de capacitación impartida por la UCSP (04/03/08) y a la reunión anual de la Dirección General de la PNC y todos los propietarios o representantes legales de los SPS, realizada el día 28 de marzo 2008. Finalmente se contrastó toda la información recopilada con la hipótesis formulada para corroborar su validez. Para concluir se efectuó una profunda reflexión sobre lo investigado a efecto de generar conclusiones y recomendaciones que sirvan de aporte al entendimiento y comprensión del fenómeno objeto de estudio.

III. Sistema de Control y Supervisión de los SPS en El Salvador

3.1 Antecedentes Históricos de la Seguridad Pública en El Salvador

Durante la época colonial el aparato estatal establecido con el objeto de garantizar el orden y la seguridad estaba basado enteramente en la experiencia española. Aparecieron en América instituciones como la Santa Hermandad, “...que funcionó durante los dos primeros siglos virreinales para el control de la delincuencia en ciudades, poblados, caminos y despoblados” (Rodríguez-Sala.2008:1.) La creación de la Intendencia de San Salvador en 1785, producto de las reformas borbónicas, trajo consigo la responsabilidad de garantizar el orden público dentro de su territorio. Para llevar a cabo este deber, la Intendencia disponía de una milicia conformada por ladinos⁷, la cual además de no ser profesional no era muy fiable (Lindo-Fuentes.1991:10-11.) Alcanzada la Independencia en 1821, la región centroamericana se vio convulsionada por la intensa lucha que libraban los sectores “Liberal” y “Conservador” por la determinación de la organización política que debía darse a la novel república. Los liberales influenciados por la ilustración francesa luchaban por el establecimiento de un sistema federal con el objeto de evitar que, con un gobierno central establecido en Guatemala, siguieran dominando la política centroamericana los conservadores reducto de la nobleza colonial y sostén del clero anacrónico que radicaban en dicha ciudad (Castro-Morán.2005:7.)

En el caso de El Salvador la guerra e inestabilidad del área tenía un impacto considerable, cada distrito del país, toda actividad económica y todo individuo se veía afectado. De acuerdo a Alejandro Marure, el más connotado historiador de la región durante el siglo XIX, entre el período de 1824-1842, 23 diferentes Jefes de Estado lideraron a los salvadoreños en 40 diferentes batallas. El colapso de la federación centroamericana no cambió esta realidad guerrera. Desde la promulgación de su

⁷Ladino es un término que se refiere a las personas de descendencia mixta español-indio (mestizo.)

⁸ <http://www.faes.gob.sv/MdnCCP/campana%208092/Policia%20de%20Hacienda.htm>.Consulta 23/03/2008.

primera constitución en 1842 hasta 1890, el Salvador estuvo involucrado en 10 guerras con las repúblicas vecinas (Lindo-Fuentes.1991:50-51.) Como puede apreciarse durante toda esta época es evidente que la seguridad pública no era una prioridad del estado salvadoreño.

A pesar de lo anteriormente dicho, en 1844 se funda por el General Francisco Malespín, para resguardo de las áreas urbanas la primera policía de vigilancia, conformada por un cuerpo de policía diurna (Gendarmes) y un cuerpo de policía nocturna (Serenos) (Castro-Morán.2005:3.) En 1867 se creó la Policía Nacional la cual evolucionó acorde cualquier cuerpo de policía moderna en lo que respecta a su personal, organización, tecnificación y especialización en sus 125 años de existencia. Ésta fue substituida en 1992 por la actual Policía Nacional Civil (PNC), un cuerpo de policía que nace producto de los Acuerdos de Paz bajo una doctrina de policía de corte democrático (Castro-Morán.2005:VII.).

En 1888 se creó la Policía de Hacienda a efecto de evitar el contrabando de licores y aguardientes nacionales en el interior de la Administraciones de Rentas y fuera de estas⁸.

En el ámbito rural a partir de 1889 en vista de la alta incidencia de delitos en el Occidente del país se estableció la Policía Rural Montada bajo la dependencia directa de los gobernadores departamentales. En 1900 este cuerpo de policía se extendió a todos los departamentos de la República. En 1912 con el objeto de mejor garantizar la tranquilidad de los agricultores, el orden y la vigilancia de los campos la seguridad rural fue asumida por la Guardia Nacional (Castro-Morán.2005:58-89.) La Guardia Nacional, la Policía de Hacienda y la Policía Nacional conformaron los cuerpos de seguridad pública que fueron substituidos en sus funciones en 1992 por la PNC.

En lo que respecta a la seguridad privada en El Salvador en el ámbito urbano se puede considerar a los serenos como los antecesores de los SPS. Los serenos eran una prolongación en el tiempo de los “faroleros” de las ciudades españolas, trabajo que fue trasladado a sus colonias americanas. Sus funciones consistían en pregonar las horas desde las nueve de la noche hasta las cinco de la madrugada, anunciar el tiempo atmosférico, alertar de cualquier peligro y tener a su cargo el cuidado, encendido o apagado del alumbrado público. Posteriormente el pregón fue substituido por el silbato y con el advenimiento del alumbrado eléctrico, su labor consistió en rondar las calles urbanas en las horas nocturnas y del amanecer. Los serenos se registraban y eran controlados por la Policía Nacional y todavía se encuentran en actividad como Asociaciones de Vigilantes y Vigilantes independientes. En el ámbito rural desde la Colonia las haciendas y fincas habían sido provistas de seguridad por parte de empleados que desempeñaban funciones de guardianes, guardabosques y guarda fincas, quienes eran provistos de armas por parte de los propietarios para cumplir con su cometido. Posteriormente y en el afán de ahorrar munición muchos de los guardabosques y guarda fincas eran provistos de cohetillos con el objeto de ahuyentar a los trasgresores⁹.

En 1953 luego de un acuerdo con los propietarios de fábricas, empresas comerciales, industriales y de servicios, se acordó uniformar a sus serenos y dotarlos de prendas de equipo, causando alta éstos en la orden general del cuerpo de policía a efecto de ejercer sobre los mismos un mayor control. Asimismo ese mismo año se acordó con los bancos comerciales del país la creación de la Policía Bancaria la cual portaría su uniforme distintivo (Castro Morán.2005:162.)

Durante el período del conflicto armado (1981-1992) operaban en el país 4 agencias de seguridad privada, tres de las cuales eran franquicias internacionales. Asimismo operaban en el país Asociaciones de Vigilantes nocturnos bajo el control de la Policía Nacional. Luego de la finalización del conflicto en 1995 los SPS empezaron a proliferar, siendo la mayoría de las empresas fundadas por militares retirados. Muchas de estas empresas contrataron a personal desmovilizado tanto de

⁹ Entrevista Lic. Miguel Reyes, Jefe Unidad de Capacitación en Seguridad Privada y Pública de la ANSP.

¹⁰ Entrevista Cnel. René Rodríguez Hurtado, Presidente Comité de Apoyo de la División de Registro y Control de SPS de la PNC.

la fuerza armada como de los cuerpos de seguridad y la guerrilla¹⁰. En la actualidad dado los altos índices de criminalidad e inseguridad imperante en el país la expansión de los SPS ha continuado y su presencia es parte de la vida cotidiana.

3.2 Visión Sistémica del Control y Supervisión de los SPS en El Salvador

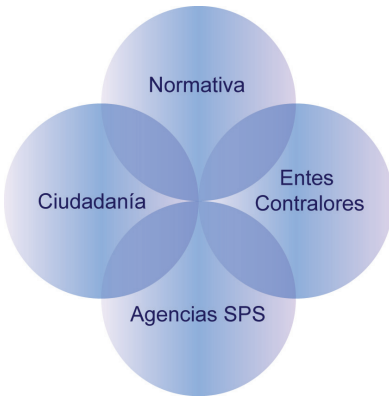


Figura 1. Sistema de Supervisión Y Control SPS

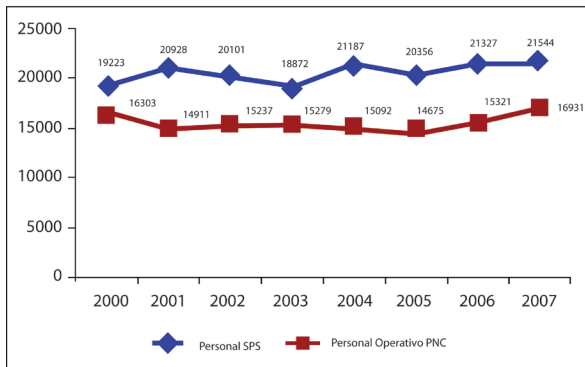
La visión sistémica implica un punto de partida totalmente novedoso en el análisis del control y supervisión de los SPS en el Salvador, en que se percibe a éste como una realidad compleja que debe aprehenderse como una totalidad, procurando advertir sus patrones e interrelaciones, develando las pautas y detalles que provocan los acontecimientos en su seno. Desde esta perspectiva se considera el objeto de estudio como una totalidad, conformada por un conjunto de organizaciones y entidades complejas e interrelacionadas, en el cual además del estudio individual de los fenómenos se hace necesaria la consideración de la complejidad organizada en sí. La aproximación sistémica implica el reconocimiento de que cada uno de los elementos que configuran el sistema de control y supervisión tiene su función específica, la que desempeña dentro de una

dinámica de interrelación e interdependencia con los otros, según la cual un cambio en uno de ellos afecta a todos los demás. Dicha dinámica está sujeta a las siguientes reglas.: a) Todo está conectado a todo; b) Nunca se puede lograr un sólo resultado, paralelamente se generan otras consecuencias; c) Nada se elimina exclusivamente; d) El control de los sistemas depende de la gestión de sus procesos; e) No existen respuestas finales, todo debe apreciarse dentro de su relatividad con el todo y f) El influir en el sistema requiere de acción (Schemper.2006:4-5.)

El sistema de control y supervisión de los SPS en El Salvador está conformado por los siguientes elementos: a) *La Normativa*: comprendida por todo el cuerpo de normas que regulan a los SPS, y b) *Los Entes Contralores*: conformado por todas aquellas entidades que de una u otra forma ejercen funciones de control y supervisión de los SPS. Éstas están categorizadas en dos niveles: 1) La etapa de preparación y adoctrinamiento a cargo de la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) y 2) La etapa operativa a cargo de la División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad de la PNC y de la Inspectoría General de la misma corporación; c) *Las Agencias de Seguridad Privada*: la cual incluye todas las agencias que prestan seguridad privada y los servicios propios de protección legalmente registrados y; d) *La ciudadanía*: objeto último de la gestión gubernamental a cuyo bienestar se orienta toda la actividad estatal y otorgador último de legitimidad del sistema (ver figura 1). La totalidad del sistema se debe regir por los siguientes principios: a) *Legalidad*: Todo el sistema debe estar sometido al ordenamiento jurídico vigente y preestablecido; b) *Confiabledad*: La ciudadanía debe de confiar que el sistema va funcionar con certeza y celeridad; c) *Consistencia*: El sistema debe destacarse por su uniformidad y equidad; d) *Transparencia*: El sistema debe de exponer y someter sus actuaciones al escrutinio público, y e) *Resultados*: El sistema debe ser eficaz en el control y supervisión de los SPS. Cada uno de los elementos del sistema esta íntimamente relacionado a las garantías que el sistema de control y supervisión e los SPS debe revestir para ser considerado eficaz. En este sentido, cada uno de ellas se va evaluar: la garantía de legalidad a partir del análisis de su regulación normativa; la garantía de actuación a partir del control y supervisión a que es sujeto por los entes contralores y los SPS y; la *garantía de legitimidad*, a partir del nivel de aceptación que los SPS tienen entre la población general, la calidad del servicio que éstos prestan y la relación entre la policía, la ciudadanía y los agentes de seguridad privada.

3.3 Aspectos Generales de los SPS en El Salvador

La Ley de los Servicios Privados de Seguridad categoriza a las personas naturales o jurídicas que pueden prestar servicios de seguridad a los siguientes: a) *La Agencias de Seguridad Privada (ASP)*: aquellas que se dedican al adiestramiento, transporte de valores, prestación de servicios de custodia, vigilancia y protección a personas naturales o jurídicas y sus bienes; b) *Asociaciones de Vigilantes y Vigilantes Independientes (AV y VI)*: aquellas que se dedican a la vigilancia y protección de personas y viviendas en barrios, colonias o zonas geográficamente determinadas; c) *Las Agencias de Investigación Privada (AIP)*; y d) *Los Servicios Propios de Protección (SPP)*: aquellas personas naturales o jurídicas que tengan su propio servicio de seguridad para la protección de las personas al servicio de la misma de su patrimonio y transporte de valores¹¹. Para efectos de la presente investigación esta se limita solamente al control y supervisión de las Agencias de Seguridad Privada y los Servicios Propios de Protección los cuales denomina conjuntamente como Servicios Privados de Seguridad (SPS). Según la División de Registro y Control de la PNC (DRC) a diciembre de 2007 legalmente autorizados, funcionaban en el país 393 SPS (de los cuales 222 son ASP, 116 son SPP con más de cuatro elementos y 55 son SPP con menos de cuatro elementos). El total agentes que trabajan en los SPS son de 21,544. Los SPS tienen bajo su control la cantidad de 19,987 armas entre escopetas, revólveres y pistolas (que son las armas que son autorizadas para el uso de los SPS¹² y administran 349,379 cartuchos de munición. Desde el año 2000 el personal de los SPS ha sido superior en cantidad al personal operativo de que dispone la PNC (fuente. DRC y División Personal PNC).



Los SPS se dividen en empresas pequeñas (hasta 100 agentes) medianas (de 101 a 500 agentes) y grandes (501 a 2000 agentes.) Hay dos grandes asociaciones de SPS, la Asociación de Agencias Salvadoreñas de Seguridad de El Salvador (ASSE) y la Unión Nacional de Agencias Privadas Salvadoreñas (UNAPS) que aglutinan a la mayoría de los SPS. Aproximadamente un 40% del personal de los SPS proviene de personal desmovilizado de las Fuerzas Armadas y ex - guerrilla. Un 20% del personal que trabaja en los SPS son mujeres. Alrededor del 40% de todos los servicios que proveen los SPS son contratados por instituciones del Gobierno de El Salvador. El cobro promedio para la prestación de seguridad por un agente es de \$320.00 a \$ 340.00 por mes . En el país la empresa privada invierte aproximadamente el 10% de sus ganancias anuales en servicios o productos de seguridad. El mercado en productos y servicios de seguridad se ha expandido de 82.9 millones de dólares en el año 2003 a un estimado de 319 millones en el 2005¹⁴.

¹¹Ley de los Servicios Privados Seguridad, Decreto Legislativo 227 publicado Diario Oficial. 01/24/2001, Artículo 2.

¹²Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares. Decreto Legislativo 655, publicada 07/26/1999. Art 7. y Entrevista con SubComisionado Wilfredo de Jesús Avelanda Echeverría Jefe del DRC.

¹³Entrevista miembros del Comité de Apoyo de la División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad de la PNC

¹⁴Departamento de Comercio de EEUU.2006.Informe El Salvador: Servicios y Equipos de Seguridad. [http://commercecan.ic.gc.ca/scdt/bizmap/interface2.nsf/vDownload/ISA_5030/\\$file/X_5979141.PDF](http://commercecan.ic.gc.ca/scdt/bizmap/interface2.nsf/vDownload/ISA_5030/$file/X_5979141.PDF). Consulta 03/04/2008.

3.4 Evaluación de la Efectividad del Sistema de Control y Supervisión de los SPS en El Salvador

3.4.1. *Garantía de Legalidad:*

La garantía de legalidad del sistema de control y supervisión de los SPS en El Salvador, estará salvaguardada en la medida que el sistema este sometido a un ordenamiento jurídico vigente y preestablecido, a la vez que su dinámica y relaciones se apeguen a las leyes vigentes.

En los Acuerdos de Paz suscritos en Chapultepec, México en 1992, se reconocía la necesidad de crear una nueva Policía Nacional Civil (PNC), de doctrina democrática, como el único cuerpo policial armado con competencia nacional (Capítulo II, Numeral 1), así como también la necesidad de establecer un control sobre la seguridad privada, acordándose en ese mismo capítulo en el numeral 3, que dicha función recaería en la División de Seguridad Pública (DSP), bajo la dependencia de la Subdirección General Operativa¹⁵. El primer acuerdo fue positivado en el art. 159 inciso segundo de la Constitución de la República, quedando la PNC a cargo de las funciones de policía urbana y policía rural para garantizar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública; más no así el segundo, ya que en la Ley Orgánica de la PNC no se incluyó como función de la DSP el establecer el control de la seguridad privada¹⁶. Esta omisión fue corregida en 1994 cuando entró en vigencia la primera Ley de los Servicios Privados de Seguridad, en la que se creó el Departamento de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad, como una unidad dependiente de la DSP, la cual estaría a cargo del control y supervisión de los SPS¹⁷. Esta ley fue derogada en el año 2001 por la actual Ley de los Servicios Privados de Seguridad, por considerar que dicha legislación no facilitaba la legalización, los controles ni establecía las sanciones por las infracciones cometidas en el desarrollo de sus actividades por parte de los SPS¹⁸.

Actualmente el cuerpo normativo que regula los SPS en El Salvador está conformado por: La Constitución de la República (CR): la cual establece, a la PNC como único cuerpo de policía; La Ley Orgánica de la PNC (LOPNC): que dispone como función de la PNC el registro y control de los SPS (art. 4 No. 15); Reglamento Ley Orgánica de la PNC (RLOPNC): que establece la dependencia orgánica de la DRC a la SubDirección de Seguridad Pública de la PNC (Art. 6, inc. primero); Ley de los Servicios Privados de Seguridad (LSPS): regula el objeto, los sujetos, requisitos de establecimiento, obligaciones de empresas, tipología de faltas, el procedimiento administrativo sancionador y sanciones aplicar; Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares: que regula armas y calibres que son permitidos (art. 7) y establece los límites de armas y municiones que pueden ser legalmente adquiridas (art 21); El Código de Comercio: que regula lo relativo a la constitución de sociedades, matrícula de empresas etc; La Ley Disciplinaria Policial: regula lo relativo a la conducta de los miembros de la DRC y la PNC, El Código Penal y el Código de Procesal Penal (PrPn), Reglamento de la Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares¹⁹.

Las principales fortalezas que se detectan del análisis de la normativa señalada son: a) Integra funcionalmente a los SPS en el monopolio de la seguridad que constitucionalmente solo corresponde al estado limitándolos a la provisión de seguridad a las personas y a sus bienes muebles e inmuebles (art 1 LSPS); b) Establece una subordinación de los SPS a la PNC. En este sentido, compete al Director General de la PNC el autorizar el establecimiento e inicio de operaciones de los SPS, también estos están sujetos a la supervisión y control de la PNC y deben reportar a ésta periódicamente todo lo relativo a sus operaciones. c) Operativamente sus actividades son

¹⁵Ley Orgánica de la PNC.1992. Decreto Legislativo 269, publicada artículo 12.

¹⁷Ley de los Servicios Privados de Seguridad. 1994. Decreto Legislativo No. 818, publicada Diario Oficial el 21/03/1994, art.4.

¹⁸Ley de Los Servicios Privados de Seguridad. 2001. Dec. Legislativo No. 224, publicada Diario Oficial 24/01/2001. Considerando III.

¹⁹También se puede incluir la Ley de los Servicios de Seguridad del Estado, Instituciones Autónomas y de las Municipalidades, que no se toma en cuenta en la presente investigación por no ser dichos entes parte del objeto de estudio.

subordinadas y complementarias a las que realiza la PNC, las conductas de irrespeto al personal de la PNC, el no prestar colaboración a ésta cuando sea requerida o negarse a cumplir las órdenes dadas por la PNC en el cumplimiento de procedimientos legales, están contemplados la primera como falta leve y las últimas como faltas graves. d) Establece 17 conductas relativas a los SPS como constitutivas de falta leve, 23 como constitutivas de falta grave y 7 como faltas muy graves. El tolerar la solicitud de documentos en forma arbitraria a personas, el efectuar requisas arbitrarias, impedir el libre tránsito a las personas, el trato incorrecto de las personas, las aprehensiones ilegales y el infringir tratos inhumanos son conductas que están contempladas como faltas (sin perjuicio de que algunas sean también constitutivas de delito) orientadas a salvaguardar los derechos de las personas e) La LSPS expresamente prohíbe la existencia o funcionamiento de grupos armados privados de cualquier índole fuera de lo establecido en la ley (art.60); f) Se diferencia entre los SPS y la policía, al prohibírseles expresamente a los SPS ejecutar procedimientos policiales (art.61 LSPS) g) La ley dispone de un procedimiento administrativo sancionatorio y sus recursos respectivos, así como permite la denuncia pública de infracciones de los SPS(art.51-58 LSPS) Asimismo los SPS o el público en general pueden denunciar cualquier infracción o acta de indisciplina que los agentes de la DRC o la PNC cometan (art. 4 No. 6 del Reglamento de la Inspectoría General de la PNC); h) Los agentes de los SPS, así como cualquier persona están facultados constitucionalmente para detener a un delincuente que sea sorprendido en flagrancia, con la condición que el aprehendido sea entregado inmediatamente a la autoridad competente (art. 13 CN y art. 288 Pr.Pn.) e i) En caso de huelga o paro de labores de alguna de las agencias de SPS está regulado por ley que ésta debe entregar la totalidad del armamento, munición y equipo de seguridad que posea a la PNC, para su respectiva custodia.

Las debilidades detectadas al cuerpo normativo son los siguientes: a) El procedimiento administrativo establecido por la ley es engorroso y no se establecen términos para cada una de sus etapas. b) El procedimiento referido anteriormente, también violenta principios del debido proceso en el sentido que la inspección en el lugar del hecho, primer acto procedimental, se constituye en plena prueba y se recaba con anterioridad a la apertura de pruebas para que el procesado presente sus pruebas de descargo, también no se regula la figura de la prescripción violentando el derecho a la seguridad jurídica de los administrados; c) No se ha elaborado el reglamento de la LSPS a pesar de estar establecido en la ley que el mismo debería de haberse elaborado a los 90 días de haber entrado en vigencia la Ley (art.75 LSPS.) En vista de la anterior omisión tampoco se dispone del Código de Comportamiento que va regir al personal de los SPS (art.13 LSPS); d) A pesar de como se señalo que la LSPS prohíbe la existencia grupos armados ilegales, no se regula esta situación como falta ni establece sanción administrativa para dicha ilegalidad, debiéndose recurrir al proceso penal e intervención de la Fiscalía General de la República para que la PNC pueda actuar; e) Existe una apreciación por parte de los propietario de agencias de SPS, que el cuerpo normativo exige una serie de exigencias y requisitos de difícil cumplimiento; de igual forma establece una serie de cargas impositivas que se configuran en una parte substancial del costo de operación; f) La ley no fija precios bases a cobrar por la prestación de los diversos servicios, lo que ha desatado una guerra de precios, con la consiguiente baja en la calidad del servicio²⁰; g) Como todo ente regulado bajo una serie de diversas normas y de diferentes ámbitos existen una serie de contradicciones, ambigüedades e incongruencias entre las diversas disposiciones normativas las cuales no se señalan porque sobrepasan los límites del presente trabajo de investigación. Además ya la Unidad Jurídica de la PNC se encuentra trabajando en las reformas a la LSPS para corregir dichas anomalías, así como también en la elaboración del reglamento respectivo²¹; h) Finalmente a pesar de existir un marco normativo relativamente adecuado y completo, es difícil aplicar el mismo o garantizar el apego de los SPS a todas las disposiciones legales que le son aplicables. Esta aseveración se ve sustentada en hechos como los siguientes: a) el 24% de los agentes de SPS encuestados manifestaron no haber cursado el Curso de Capacitación de la ANSP exigido por la ley para poder operar; b) Muchas empresas de SPS operan ilegalmente a pesar de los esfuerzos de la DRC por detectarlas y cerrarlas, como lo

²⁰ Literales "e" y "f" entrevista con miembros del Consejo de Apoyo de la DRC.

²¹ Entrevistas Licda. Xochilt Acosta y Lic. Franco Amilcar Arana de la Unidad Jurídica PNC.

ejemplariza el caso del decomiso de las armas de fuego y el cierre de dos empresas “piratas” en la ciudad de San Miguel²².

3.4.2. *Garantía de Actuación*

La garantía de actuación se materializa en el sistema en dos niveles: 1) *de preparación y adoctrinamiento* y 2) *operativo*. El primero es abordado por cada una de las Agencias de SPS de la forma que lo considere conveniente, sin embargo la LSPS establece que el personal de las empresas de SPS, para trabajar en dicho rubro debe entre otros requisitos: aprobar la prueba psicotécnica y el curso de capacitación impartidos por la ANSP. La exigencia de estos requisitos se constituye en el elemento uniformizador de preparación y doctrina para todos los SPS (Art. 20 lit. f y g.) A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por la ley, la ANSP creó en marzo del 1997 la Unidad de Capacitación de Seguridad Privada y Pública (UCSPP) bajo la dependencia de la Escuela de Readiestramiento, Investigaciones y Especialidades. En la actualidad la UCSPP está conformada por 1 coordinador, 3 docentes (1 abogado, 2 psicólogas) y 1 cabo de policía, quienes tienen a su cargo la práctica de la prueba psicotécnica y la impartición del curso de capacitación.

A efecto de inscribirse para llevar a cabo la prueba psicotécnica, el aspirante debe presentar: certificado de estudios como mínimo de sexto grado, documento de identidad, solvencia policial y constancia de antecedentes penales. La prueba tiene por objeto el evaluar la aptitud de los aspirantes: a) de leer y escribir adecuadamente y b) su estado emocional y capacidad de observación. Dichos exámenes son aplicados de acuerdo a una programación que se da conocer a todas las agencias de SPS, cada dos domingos. Aquellos aspirantes que resulten aptos pueden inscribirse en el curso de capacitación. Los no aptos pueden volver a repetir la prueba luego de haber transcurrido un tiempo prudencial.

El curso de capacitación tiene por objeto el preparar y brindar los conocimientos básicos que permitan un buen desempeño de los futuros agentes de SPS en el campo práctico y tiene un costo de \$50. Durante el mismo, que tiene una duración de cinco días, se imparten a los aspirantes conocimientos sobre derechos humanos, la LSPS, intervención policial, salud mental y orientación jurídica; proveyéndosele a cada aspirante un manual que le sirve de guía y donde se consignan los conocimientos impartidos. Desde su inicio en 1997 hasta marzo de 2008 se la UCSPP se han impartido 406 cursos, en los cuales se ha capacitado a un total de 23,971 agentes²³.

Las fortalezas que se identifican en esta etapa son: a) Todo el personal de la UCSPP demuestra un alto nivel de profesionalismo y compromiso con el desempeño de su cometido; b) Se tiene un registro detallado y una buena administración de toda la información relativa a sus actividades. c) El material que se entrega y la calidad de la cátedra impartida es encomiable, haciéndose mucho énfasis en el valor práctico de los conocimientos teóricos que se imparten y d) Se llevan a cabo ejercicios prácticos sobre todo en el tema de intervención policial.

Las debilidades que se detectan en esta área son: a) Se considera que el curso de capacitación es demasiado corto (a pesar que el 59% de los agentes de SPS entrevistados que manifestaron haber cursado dicha capacitación consideraron como suficiente la preparación recibida para poder cumplir con su función. Originalmente el curso tenía una duración de 10 días hasta mediados de 2006 y luego se recortó a 5 días; b) Existe un traslado unilateral de información de la UCSPP hacia la DRC, la cual no es correspondida; c) Las agencias de SPS no están enviando al personal a realizar las capacitaciones solo envían las listas de los agentes a la UCSPP, los cuales una vez cuentan con el sello de recibido, son presentados en las supervisiones de la DRC como prueba de que están

²² Diario de Hoy. ONLINE “Cierran dos empresas de Seguridad” <http://www.elsalvador.com/noticias/2002/5/4/elpais/elpais8.html>

²³ Toda la información de la UCSPP fue provista en entrevista con el Lic. Miguel Reyes y Lic. Luis Polanco, coordinador y docente respectivamente de dicha unidad. Para ver datos detallados capacitaciones ver anexo 8.

cumpliendo (de las 110 personas capacitadas en el 2008 el 67% fueron personas particulares que no pertenecían a ninguna agencia de SP) ; d) No se brinda un adiestramiento en tiro y manejo de armas por ser demasiado costoso y no lograr ser cubierto por la cuota que se cobra por el curso.

A nivel operativo el control y supervisión de los SPS recae en la DCR. Esta unidad fue creada en la LSPS (Art 3) a efecto de que supervisará el legal correcto funcionamiento de los SPS en estrecha colaboración con la División de Armas y Explosivos de la PNC. La ley concedió amplias facultades a la DRC para que pudiese llevar a cabo su cometido. En este sentido, la DRC se encarga de llevar los siguientes registros: a) De todas las personas naturales y jurídicas reguladas por la ley; b) De una nómina detallada del personal de seguridad y administrativo de los entes antes mencionados; c) Del inventario de las instalaciones, armamento, munición y demás equipo y d) De los contratos de servicios celebrados para la prestación de seguridad (Art 4 LSPS). Es obligación de todo los SPS el actualizar esta información mensual y trimestralmente, los cuales entregan toda ésta en forma digital en discos de CD. También la DRC es el ente donde los SPS tramitan su autorización para operar, la instancia que instruye los procedimientos administrativos sancionatorios (para lo que dispone de la apoyo de 2 abogados y 1 licenciado en Ciencias Jurídicas) y ejecuta las suspensiones de aquellas empresas que no se apegan a la ley. La DRC depende orgánicamente de la Sub-Dirección de Seguridad Pública de la PNC, disponiendo de 24 elementos policiales y con el apoyo de 36 miembros administrativos para llevar a cabo su función.

En el cumplimiento de sus funciones la DRC durante el año 2007 llevó a cabo en las diversas empresas de seguridad 117 inspecciones eventuales (sin previo aviso) y 106 inspecciones programadas, se suspendieron las operaciones de 19 agencias y se instruyeron 102 procedimientos administrativos sancionatorios. Las faltas más cometidas por las que se proceso a las diversas empresas fueron: no informar de retiros o despidos de personal contratado, no informar del hurto o extravío de armas, no identificar adecuadamente los vehículos de seguridad privada, no llevar un control adecuado de los libros, contratar personal que no cumple con poseer licencia de portación de armas o el curso de capacitación de la ANSP, no cumplir con las prestaciones de ley para sus empleados y no contar con los seguros de daños a terceros y prestar servicios de seguridad sin la debida autorización²⁴. La PNC en general en lo que concierne a los SPS, tramito 578 denuncias de extravío de armas de fuego, 64 denuncias por extravío de licencia o matrícula, decomiso 883 armas de fuego por faltas y 402 armas de fuego por estar involucradas en delitos²⁵. A pesar de que la LSPS faculta a la DRC para aplicar pruebas de dopaje a los agentes de los SPS (art. 67) durante el año pasado no se efectuó ninguna de estas pruebas.

Las deficiencias que se detectan en el DRC son: poco personal y recursos logísticos para llevar a cabo sus funciones, la falta de descentralización de la unidad que permita ejercer un mayor y control sobre todas las regiones de la república y la ausencia de un sistema informático apropiado para administrar adecuadamente toda la información que les es proporcionada. Estas deficiencias son en parte superadas por la disposición y compromiso que muestran para con su trabajo los miembros de la DRC. En cuanto a los aspectos positivos se destacan la creación de una oficina de atención al público para la mejora del servicio prestado por la unidad y el actual desarrollo de un proyecto con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo cuyo objeto es establecer una base de datos que permita una mejor fiscalización, regulación y control de todas las armas en manos privadas²⁶. También es de destacar la conformación por parte de los propietarios de los SPS en octubre 2007, del Comité de Apoyo de la DRC (CADRC), organización que ha facilitado la coordinación, comunicación y el estrechamiento de los lazos entre ambas entidades.

²⁴ Datos e información proporcionada por la DRC

²⁵ Datos proporcionados por la División de Armas y Explosivos de la PNC

²⁶ Entrevista SubComisionado Wilfredo de Jesús Avelenda Echeverría Jefe del DRC

La PNC y por ende la DRC, está sujeta al control: a) político: al estar bajo la conducción del Presidente de la República y bajo la dependencia orgánica de la Secretaría de Estado a la cual se le asignen las funciones de seguridad pública (Art. 6 y 1 LOPNC); b) judicial: cuando sus miembros cometen delitos y; c) administrativo. Bajo este último la PNC está sujeta a un ente de control externo, El Consejo de Ética Policial y una institución de control interno, la Inspectoría General (IG) (art. 26 y 28 LOPNC.) El primero se constituye en el máximo órgano consultivo del Ejecutivo en materia de supervisión del cumplimiento de la PNC de las políticas de seguridad, uso de recursos, operatividad, comportamiento y conducta policial (art.28 LOPNC.) La segunda es el ente contralor interno de la PNC por antonomasia y se constituye en un modelo de vanguardia en el control y supervisión de policía en el mundo, en el sentido que es un ente dirigido por personal no-policial y del cual dependen orgánicamente todas las unidades policiales de control interno de la PNC: Unidad de Control (detecta disfuncionalidades en el servicio policial), Unidad de Investigación Disciplinaria, la Unidad de Asuntos Internos (investiga delitos cometidos por miembros de la PNC) y la Unidad de Derechos Humanos (art.13 RLOPNC.) Las funciones de la IG son: a) Vigilar y controlar las actuaciones de los servicios operativos del cuerpo policial, b) Velar por el cumplimiento del régimen disciplinario policial y c) La recepción de denuncias externas e internas (art. 13, 22 LOPNC, 26 RLOPNC, 32 LDP y 31 RIG). En cumplimiento de sus funciones la IG realizó en el año 2007: 381 inspecciones a unidades policiales, supervisó 1675 operaciones policiales, se recibieron 1704 denuncias y se procesaron disciplinariamente a 3810 miembros de la PNC, de los cuales se sancionaron a 2643²⁷.

La PNC se ha incorporado a la tendencia de otras policías de “vender” sus servicios en aquellos casos en que particulares o empresas deriven de los esfuerzos policiales algún beneficio comercial (presentaciones de artistas internacionales con gran afluencia de público). Dichos servicios se prestan bajo el Programa “Bolsa de Trabajo”, creado por la suscripción de un convenio de cooperación interinstitucional entre la PNC y la Fundación de Bienestar Policial en agosto de 2006 y tiene por objeto el brindar beneficios económicos adicionales a los policías incorporados al programa. Desde su creación hasta diciembre 2007, participaron 3,625 miembros policiales brindando seguridad en 74 eventos, todos los cuales fueron debidamente supervisados por la IG.

En lo que respecta al DRC la IG dirige funcionalmente la sección disciplinaria de dicha división y durante los años 2006 y 2007 se procesaron disciplinariamente a 5 miembros de esa unidad, de los cuales dos resultaron sancionados. Asimismo desde el año 2000 hasta febrero 2008 sólo se han interpuesto once denuncias en contra de miembros de la DRC por negligencia, prepotencia, conducta inadecuada y mal procedimiento policial.

3.4.3. Garantía de Legitimidad:

Para los efectos de la presente investigación la garantía de legitimidad está relacionada con: el nivel de aceptación y confiabilidad de los SPS en el seno de la sociedad salvadoreña. Esta situación está íntimamente ligada a la calidad del servicio que los SPS ofrecen y prestan, así como también con la dinámica de interrelación entre la ciudadanía, los agentes de SPS (ASPS) y los agentes de policía (APNC.) En lo que concierne al primer punto entre el universo de ciudadanos entrevistados: el 51% tiene una opinión media (ni positiva, ni negativa) de los ASPS, una amplia mayoría consideró que los ASPS muestran respeto: al derecho de la vida de las personas, (75%), a su integridad física (65%), a su dignidad (65%) y a su propiedad privada (75%). Sólo el 8% de los APNC y el 43% de los ASPS consideraron que los SPS gozan de la confianza de la ciudadanía. El 51% de los ciudadanos encuestados se identificó que utilizaba servicios de seguridad privada o conocía a alguien que los utilizaba. También una amplia mayoría considero que era necesario mejorar las relaciones entre los SPS y la PNC (96%) y que existiera más colaboración entre ambos entes (95%). A pesar de lo expuesto solo el 46% considero que el trabajo de los SPS era complementario al trabajo policial.

27 Fuente Datos Coordinadora de Análisis de la IG

Del universo encuestado, la ciudadanía (50%), los APNC (39%) y los ASPs (54%) concordaron en cuanto que consideraron como regular, el nivel de cooperación de la PNC con los SPS en la prevención del crimen. Interesante resultó que mientras el 89% de los ASPs y un 54% de la ciudadanía consideraban como verdadero que la PNC y los SPS conformaban una red de seguridad, el 59% de los APNC consideran dicho hecho como falso. No existe una opinión definida con respecto a si la garantía de la seguridad debe competir al Estado, dado que prácticamente los encuestados dividieron sus opiniones por la mitad (ciudadanía 50%, los APNC 49% y los ASPs 53%.) Asimismo la ciudadanía (65%) y los APNC (61%) consideraron como regular el control y supervisión que se ejerce sobre los SPS, sin embargo la mayoría de los ASPs (58%) consideraron dicho sistema como bueno.

Es innegable las diferencias cualitativas entre uno y otros, en términos generales los APNC son más jóvenes, muestran mejor preparación académica y mayor experiencia que los ASPs. Esta aseveración está sustentada en los siguientes datos recabados en las encuestas: a) El 95% de los APNC se encuentran entre el rango de edad de 20 a 45 años en comparación con un 74% de los ASPs; b) El 73% de los APNC ostentan título de bachiller (grado mínimo exigido para poder ingresar a la Carrera Policial²⁸), un 13% manifestó haber cursado estudios universitarios y el 14% eran profesionales; de los ASPs el 46% cursaron hasta sexto grado y un 44% estudió hasta el noveno grado; c) El 47% de los APNC manifestaron tener entre 11 a 20 años de experiencia de trabajo en comparación del 53% de los ASPs que ubicaron su experiencia entre los 0 a 5 años de trabajo; d) Sólo el 17% de los APNC consideraron como verdadera la aseveración de que ellos y los ASPs son socios del mismo nivel en la prevención del crimen en comparación con un 57% de los ASPs. e) El salario mensual básico de un APNC es de \$ 399.97 mientras que el salario básico promedio mensual de un ASPs es de \$ 188.00²⁹.

La situación expuesta genera que la relación entre los APNC y los ASPs se destaque por una actitud y percepción de superioridad por parte de los primeros ante los últimos. Los ASPs muestran por su parte una intención y sentido de buscar equipararse con los APNC. Lo anterior se refleja en los siguientes datos obtenidos en la encuesta: a) El 57 % de los ASPs manifestaron que percibían que la policía estaba dispuesta a compartir información con ellos mientras un 56% de los APNC daban la opinión inversa y mientras el 82% de los ASPs manifestaban su disposición a compartir información con los APNC sólo el 27% de éstos percibían esta intención; b) El 61% de los ASPs consideraron como buena la relación con la policía mientras que la mayoría de los APNC (66%) evaluaron esta relación como de calidad media; c) Los ASPs buscan un mayor acercamiento a los APNC, mientras éstos no justifican dicha situación, la mayoría de los APNC (56% y 75%) no consideraron necesario el participar en entrenamientos conjuntos ni en el intercambio de personal mientras que el 80% y 70% del personal de los SPS consideraron necesaria dicha participación conjunta; d) El 56% de los ASPs evaluaron los esfuerzos conjuntos para proteger la comunidad como buenos, mientras el 59% de los APNC consideraron dicho esfuerzo como regular; e) Tanto los APNC como los ASPs, consideran que el otro puede hacer más para mejorar la relación de trabajo (92% y 94%) respectivamente; f) Sólo el 22% de los APNC tuvieron una apreciación favorable de los ASPs, mientras que el 56% de éstos últimos tuvo una opinión positiva de los APNC.

A pesar de las diferencias de percepciones entre unos y otros hay ciertos aspectos en que el personal de ambos servicios concordaron: a) El 98% de los ASPs y el 94% de los APNC consideraron necesario el mejorar las relaciones entre ambos; b) El 85% de los APNC y el 93% de los ASPs también consideraron que era necesario el trabajo conjunto para prevenir el crimen y el sostener reuniones regularmente (92% y 93% respectivamente y c) Ambos APNC (82%) y ASPs (91%) concordaron en que el profesionalismo con que ambos ejecuten su trabajo redundará en la mejoría de la relación entre ellos.

²⁸ Artículo 21 literal "a" numeral 2 Ley de la Carrera Policial; Decreto Legislativo 773 publicado en Diario Oficial 07/08/1996.

²⁹ Datos de salarios proveídos por División de Personal de PNC y en entrevista con miembros del Comité de Apoyo DRC

El garantizar una calidad del servicio que prestan los SPS es una de las prioridades de los propietarios de dichas empresas. Ellos mismos están consientes de los controles a que están sujetos orientados a cumplir con dicho cometido. En este sentido consideran que la regulación estatal es engorrosa, de excesiva burocracia, altamente inequitativa e impositiva. Como ejemplo de lo anterior señalan: a) Que se les exige una gran cantidad de documentación que tienen que entregar en formato digital con demasiada periodicidad; Que les imponen una serie de impuestos para operar tanto para la policía como para el Ministerio de Defensa; c) Que hay agencias que brindan servicios de alarmas las cuales pretenden que sean atendidas por el sistema de emergencia de la policía (de acuerdo a datos proveídos por el sistema de Emergencia 911 de la PNC la cantidad de llamadas atendidas relacionadas con alarmas activadas en el ámbito nacional durante el año 2007 y marzo 2008 fueron 9,943;) d) Sienten que son perseguidos por la policía a la cual consideran se le imponen cuotas de armas a decomisar (ver pg. 19 cantidad de armas que fueron decomisadas por la PNC a los SPS.) y e) No hay una base de datos funcional en la DRC que permita controlar e identificar al personal de los SPS que es problemático o que haya sido despedido por faltas a sus reglamentos internos. Esta situación permite que por lo menos un 25% del personal de los SPS rote entre las diversas compañías de seguridad, las cuales se ven en la necesidad de contratar al personal dada la gran oferta de trabajo existente (solo durante un día en un matutino de mayor circulación se contaron 17 anuncios de ofertas de trabajo, dos de los de los cuales ofrecían uno 100 plazas y el otro 150³⁰.)

Los propietarios de los SPS consideran a la competencia no regulada como el máximo obstáculo a la garantía de un servicio de calidad. Ellos señalan que hay una serie de empresas informales que han bajado el cobro mensual por servicio de \$ 320.00 - \$ 340.00 por agente a \$ 250.00 y desgraciadamente en el mercado local el principal criterio de los clientes para contratar un servicio de seguridad es el precio y no calidad. Esta baja en el cobro tiene un impacto negativo en el servicio dado que con esos cobros no es posible pagar un salario digno a los agentes de los SPS lo que a su vez no permite que el trabajo sea más atractivo a personas más cualificadas. A juicio de los miembros del CADRC el precio justo que garantizaría un servicio de calidad y atraería a mejor calidad de personal sería de alrededor de \$ 500.00 por agente, cantidad que actualmente no están dispuestos a pagar los demandantes del servicio. Los SPS también están sujetos al control de éstos últimos los cuales según los miembros del CADRC los obligan asumir los costos de cualquier pérdida o daño a su propiedad sea o no consecuencia de la prestación del servicio de seguridad, bajo la amenaza de cesar la relación contractual³¹.

Finalmente los propietarios velan por garantizar el mejor servicio posible procurando capacitar a su personal en temas de atención al cliente, trabajo en equipo y Derechos Humanos. Muchos de estos cursos son gestionados a través de los programas del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP). También procuran brindar en la medida cursos de manejo de armas y tiro a sus empleados, pero el nivel y tipo de capacitación varía entre las diferentes empresas. Todos los SPS tienen un servicio de supervisión propio el cual consiste en efectuar rondas diarias por parte de supervisores, quienes visitan sorpresivamente y sin previo aviso todos los puestos donde se presta servicio. Ellos verifican que los agentes tengan sus armas en buenas condiciones, que se encuentren adecuadamente (portando su respectivo informe y sin estar bajo el efecto de drogas o bebidas embriagantes) en su puesto de trabajo, que porten su respectivas licencias de portación y matrículas de las armas, También todos los SPS tienen su reglamento interno propio y tienen sus procedimientos sancionatorios para aplicar aquellos agentes que lo trasgreden, sin embargo la ejecución de las sanciones es excepcional ya que la mayoría del personal al verse afectado opta por abandonar su trabajo. Las quejas de los clientes son atendidas inmediatamente y normalmente se cumple en la medida de lo posible con las exigencias de éstos.

³⁰ Diario de Hoy 9 de abril 2008, pg 91

³¹ Entrevista sostenida con miembros del Comité de Apoyo a la DRC

III. Conclusiones y Recomendaciones

En El Salvador el sistema de control y supervisión de los SPS demuestra ser parcialmente efectivo, en el sentido que las actuaciones y operaciones de éstos se desarrollan en contextos de legalidad y legitimidad, que si bien resultan aceptables pueden ser objeto de mejoras substanciales.

El análisis de la garantía de legalidad que refleja el sistema determina que los SPS en el país están sometidos a un ordenamiento legal extenso y desarrollado. Esta situación a la vez que resulta favorable, ya que no sólo incorpora funcionalmente a los SPS en el monopolio de seguridad constitucionalmente reservado al Estado, sino también los define, regula y establece sus propios procedimientos, también refleja una faceta desfavorable en el sentido que conforma un régimen con una serie de ambigüedades, contradicciones, vicios procedimentales y excesivos trámites burocráticos los cuales ameritan una profunda revisión orientada a brindarle mayor coherencia, armonía y eficacia al sistema. En este contexto el acatamiento a las disposiciones normativas depende más de la voluntad de los SPS que en la capacidad de los entes contralores, los cuales carecen de los medios tanto materiales como humanos para poder efectivamente garantizar la aplicación de la ley.

La garantía de actuación del sistema muestra fortalezas y debilidades. Entre las primeras se puede destacar la existencia de un elemento de uniformidad en la preparación del personal de los SPS con la exigencia de aprobación de la prueba psicotécnica y el curso de capacitación de la ANSP, así como también la existencia de la DRC como unidad especializada de la policía para el control y supervisión de sus actuaciones y operaciones. El sistema de control y supervisión bajo este rubro, se amplía con la existencia de un mecanismo de denuncia disponible a la ciudadanía, así como de la presencia de la IG como ente contralor de la actuación de la DRC y toda la corporación policial. Las debilidades del sistema están relacionadas con la aplicación práctica de los controles concebidos: no existe un mecanismo que garantice que todos los agentes de los SPS aprueben las pruebas y curso de capacitación referido, tampoco hay una efectiva difusión entre la ciudadanía de los mecanismos de denuncia a que puede recurrir, como tampoco los entes contralores disponen de los recursos necesarios para el efectivo control y supervisión de las actuaciones y operaciones de los SPS en el campo.

La garantía de legitimidad del sistema se ve obstruida por la poca comprensión de la naturaleza, función y finalidad de los SPS entre los actores del sistema. Esta situación es producto de la poca presencia del tema en el debate nacional y su nula exploración en círculos académicos, quedando las apreciaciones de unos y otros sujetas a las respectivas experiencias personales relacionadas con el fenómeno. Lo anterior se refleja en los resultados de la encuesta en que se captan opiniones divergentes sobre los SPS. En este orden de ideas, se aprecia una dividida opinión de la ciudadanía con respecto a su confianza en los SPS a la vez que la mayoría manifestó considerar que éstos mostraban respeto por la vida, integridad física, dignidad y propiedad de las personas. Asimismo a la vez que una amplia mayoría de la ciudadanía consideró necesario el mejorar las relaciones entre la PNC y los SPS, sólo una minoría consideraba que el trabajo de los últimos era complementario de los primeros. Otro obstáculo a una dinámica de interrelación armónica entre la PNC y los SPS, lo constituye la actitud de superioridad que asume la primera en relación a los segundos. Esta circunstancia aunada a la aspiración de los SPS asumir un mayor rol en el sistema de seguridad pública trastorna la relación generando fricciones entre ambos.

La relación entre la policía y los SPS en El Salvador, de acuerdo a *su naturaleza* se puede categorizar como de *laissez faire*, o sea que presupone la seguridad privada como un bien de consumo y se percibe a los SPS como socios menores en la prevención del crimen; de acuerdo a sus *efectos* su relación funcional se caracteriza como de *Incremento* en el entendido que los SPS conforman otra capa de protección que complementa la provista por la policía.

Al evaluar la situación de El Salvador dentro de los otros temas principales de debate en el ámbito mundial sobre los SPS se puede aseverar: en lo que respecta al futuro de los SPS en el país, éste se aprecia promisorio. La firma de un Convenio de Cooperación entre la PNC y los SPS en octubre del año recién pasado establece una base sólida sobre la cual ambas entidades se comprometen a trabajar conjuntamente en el trabajo de prevención, educación y disuasión del crimen. En la reunión anual con los propietarios de SPS el Director General de la PNC destacaba a esa reunión como la más importante para los intereses de los salvadoreños, ya que efectivamente se incorporaban a los SPS en la vigilancia, suministro de información y aprehensiones en flagrancia, habiéndoseles entregado ese día los afiches y la información relacionada con los 100 delincuentes más buscados en el país³².

En lo concerniente a que los SPS desafían el monopolio del uso de la fuerza al Estado, como ya se señaló arriba la legislación salvadoreña claramente a limitado la participación de los SPS en el ámbito de la seguridad pública a la custodia y protección de las personas y bienes. Esta función es complementaria y subordinada al trabajo que efectúa la PNC, existiendo una prohibición expresa a los SPS de efectuar procedimientos policiales (Art.61 SPS).

La operación de los SPS si tiene un efecto al generar inequidad en la distribución de la seguridad, en el país, según la cual aquellos que pueden costearlo ven sus áreas aseguradas preventivamente por parte de los SPS, mientras que los barrios menos favorecidos se ven patrullados represivamente por la policía. Al efectuar un recorrido por los diversos barrios de la ciudad en tramos similares: en la colonia residencial Escalón se contaron prestando seguridad a 25 agentes de los SPS; en la colonia clase media de Montebello se encontraron a 3 agentes prestando servicios; en la colonia popular de Prados de Venecia, sólo se encontró un agente de SPS el cual resguardaba un comercio de venta de repuestos, sin embargo en la zona se observó presencia de cuatro patrullas de la PNC; en los barrios más pobres y colonias marginales (aunque no se constató), obviamente no va haber ninguna presencia de agentes de SPS, sino aquellos que transitan por el lugar prestando seguridad a los vehículos de distribución comerciales³³. Un aspecto positivo de lo señalado es que se tiene consciencia del problema, tal como lo reflejaron las palabras que el Jefe de la DRC dirigiera a los propietarios de los SPS en la reunión anual antes referida, *“Provean una seguridad privada que no sea exclusiva para el que la paga sino para el que la necesita”*³⁴

No se considera que los SPS actualmente se constituyan en una amenaza para la incipiente democracia salvadoreña. Lo anterior se asevera dado que a pesar que como ya se señaló, con los SPS, se pierde cierta equidad en lo que respecta a la seguridad, la PNC no pierde relevancia alguna como el principal garante del orden y la seguridad pública. Asimismo como se ha expuesto existe un mecanismo de control y supervisión bastante extenso de los SPS, sus operaciones y armas. También no se aprecian que los SPS estén en el país conformando patrones de dominación privada, por el contrario están colaborando en combatir una amenaza mayor a la democracia salvadoreña, como lo son los altos índices de criminalidad.

³² Discurso del Director General de la PNC Ing. Francisco J. Rovira en reunión con propietarios SPS el día 28/03/2008.

³³ Recorrido efectuado por los autores el día 11/04/2008

³⁴ Palabras del SC Wilfredo de Jesús Avelenda Echevarría Jefe de la DRC en reunión con propietarios SPS el día 28/03/2008

La experiencia del control y supervisión de los SPS en El Salvador puede ser de ayuda a otros países de la región debido a que la mayoría de éstos presentan situaciones, circunstancias y problemas homólogos a los expuestos, pueden variar las dimensiones pero no la naturaleza y funciones de los SPS. El no disponer de un sistema de control y regulación de los SPS puede degenerar en una serie amenaza a la institucionalidad democrática de cualquier país. Al respecto se puede hacer las siguientes recomendaciones:

a) Se debe evaluar periódicamente la efectividad del sistema a través de apreciar las garantías que éste brinda a la legalidad, la actuación y legitimidad de los SPS, a fin de ir perfeccionando su dinámica.

b) Es esencial para una efectiva estrategia orientada a la reducción y prevención del crimen establecer una cercana y efectiva relación entre la policía, los SPS y la ciudadanía. Esta relación se puede fortalecer ampliando los mecanismos de comunicación entre todos a fin de que cada cual comprenda mejor la naturaleza, función y finalidad de cada quien dentro del ámbito de la seguridad pública.

c) El entrenamiento y preparación de los agentes de SPS debe ser una tema prioritario en el debate sobre los mismos, una mayor cualificación de éstos redundará en una mayor garantía de seguridad, hay que recordar que en la mayoría de las ocasiones los agentes de SPS serán los primeros en responder a la atención de una emergencia. El entrenamiento básico debe de ser brindado por la Academia de Policía a efecto de garantizar cierta uniformidad en el proceso y se debe exigir a los agentes de SPS, que porten el certificado de haber aprobado dicho curso para poder operar. En este sentido se deben establecer estándares mínimos de entrenamiento que mejore a los SPS. El establecer ciertos parámetros sobre los cobros mínimos por los servicios permitirá el evitar que se desate una guerra de precios, con la consecuente pérdida de calidad, a la vez que también atraerá al sector personal más cualificado.

d) Se debe abandonar la perspectiva antagónica por medio de la cual se considera que la inseguridad resulta beneficioso para el negocio de los SPS, por lo que a éstos les conviene la generación de la misma. Esa apreciación se considera errónea, los SPS tienen una función inclusive dentro de sociedades con bajos niveles de criminalidad. En la medida en que se va alcanzando la ansiada paz social los SPS pueden pasar a brindar una serie de servicios que requieran menores o mayores destrezas que las que posee un policía: entre las primeras pueden señalarse: el control de tráfico, respuesta a alarmas, revisiones de equipajes; entre las últimas puede considerarse la atención de laboratorios, la recolección de pruebas, la protección de sistemas informáticos etc. El asumir estas funciones por parte de los SPS permitirá que haya más policías en aquellas funciones que le son propias y donde son más necesarios.

Finalmente es de recordar que la verdadera seguridad debe basarse no en la restricción de libertades y derechos sino en la garantía de su completo goce y disfrute.

Bibliografía

Avant, Deborah. and Lee Sigelman.. “Globalization, Private Security, and Democratic Processes: Implications for the Democratic Peace?,” November 2006, The Elliott School of International Affairs George Washington University, 1957 E Street, NW Suite 501, Washington, DC 20052 ,avant@gwu.edu.

Bastiat, Frédéric. (2001). Servicios Privados, Servicios Públicos Publicado en Tópicos de actualidad, Año: 43, Junio 2001 No. 880, CEES?. <http://www.cees.org.gt>.

Bayley, David H. and Clifford D. Shearing. 1(996). The Future of Policing, Law & Society Review, Volume 30, Number 3 © 1996 by The Law and Society Association.

Castro Morán, Mariano. (2005). Reseña Histórica de las Administraciones Presidenciales y de la Policía Nacional de El Salvador desde 1867 hasta 1994. IMPRESERVAD, San Salvador, El Salvador.

Council of the Americas. (2004). “Fostering Regional Development by Securing the Hemispheric Investment Climate,” Prepared at the request of the United States Department of Defense in support of the 6th Defense Ministerial of the Americas Quito, Ecuador.

Filosofía de la Seguridad. <http://www.formosa.gov.ar/portal/9008.html>, consulta 16/02/2008

Fundación para la Aplicación del Derecho. *¿Agentes de seguridad privada en labores de seguridad pública?*, San Salvador, El Salvador, (2007), <http://fespad.org.sv>, consulta 04/12/2007.

Godnick, William (2008). “Es Hora de Controlar los Arsenales de las Empresas Privadas,” Foro de Profesionales Latinoamericanos de Seguridad, http://www.seguridad-la.com/artic/reflex/ref_8044.htm, consulta 04/03/2008

Holmqvist, Caroline (2005). “Private Security Companies,” *SIPRI Policy Paper No. 9*, 2005, Stockholm International Peace Research Institute.

IACP/COPS (2004). *Policy Paper: Private Security/Public Policing Partnerships IACP/COPS National Policy Summit: Building Private Security/Public Policing Partnerships to Prevent and Respond to Terrorism and Public Disorder* International Association of Chiefs of Police, Department of Justice Office of Community Oriented Policing Services (COPS).

Joh, Elizabeth E. (2006) “The Forgotten Threat: Private Policing and the State,” *Indiana J Global Leg Stud*, Vol. 13, No. 2 Summer, WN: 0619604873002 Indiana University Press.

Law Commission of Canada. (2002). *In Search of Security: The Roles of Public Police and Private Agencies*, Catalogue Number: JL2-19/2002 ISBN: 0-662-66399-3.

Lindo-Fuentes, Héctor (1991). *Weak Foundations The Economy of El Salvador in the Nineteenth Century*. Berkeley, Los Angeles, Oxford: University of California Press,.

Nalla, K. Mahesh and Eui-Gab Hwang. 2006. “Relations between police and private security officers in South Korea,” *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 29 No. 3; Emerald Group Publishing Limited, pp. 482- 497.

O’Leary, Dennis (1994). “Reflections on police privatization.” *FBI Law Enforcement Bulletin*, 00145688, September 1994, Vol. 63, Issue 9 Database: Military & Government Collection.

Rodríguez-Sala, María Luisa (2008). “La Santa Hermandad y sus Personajes durante los Siglos XVI y XVII.” *Novohispanos*, http://www.iis.unam.mx/biblioteca/pdf/rodri_sala.pdf. Consulta 21/03/2008

Sanders, Trevor (2005). “Rise of the Rent-a-Cop: Private Security in Canada, 1991-2001,” *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*; 47, 1; Research Library.

Sarre, Rick & Tim Prenzler (2000). "The Relationship Between Police and Private Security: Models and Future Directions." *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 24.

Schemper, Laura (2006). "Una Propuesta de Cambio para la Hadrajá. Maaian, Bamá. Israel. Departamento de Comercio de EEUU. Informe El Salvador: Servicios y Equipos de Seguridad." [http://commercecan.ic.gc.ca/scdt/bizmap/interface2.nsf/vDownload/ISA_5030/\\$file/X_5979141.PDF](http://commercecan.ic.gc.ca/scdt/bizmap/interface2.nsf/vDownload/ISA_5030/$file/X_5979141.PDF). Consulta 03/04/2008.

Schreier, Fred & Marina Caparini (2005). "Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies," *Occasional Paper - №6, Geneva*, Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

Shearing, C (1997). "Unrecognized Origins of the New Policing: Linkage Between Private and Public Policing," in Felson, M., and Clarke, R.V. (Eds.), *Business and Crime Prevention*, Monsey, NY: Criminal Justice Press, 219-230

Singer, P.W. (2001/2002) "Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry and Its Ramifications for International Security" *International Security*, Vol. 26, No. 3, Winter. pp. 186-220

Sklansky, David Alan (2006). Private Police and Democracy, *The American Criminal Law Review*; Winter; 43.

Spitzer, S. (1987). "Security and Control in Capitalist Societies: The Fetishism of Security and the Secret Thereof," in J. Lowman, R. Menzies and T.S. Palys, (Eds.), *Transcarceration: Essays in the Sociology of Social Control*. Brookfield, Vt.: Gower.

Stenning, Philip C. (2000) "Powers and Accountability of Private Police." *European Journal on Criminal Policy and Research*; September; 8, 3; ABI/INFORM Global, pp. 325-352.

Swol, Karen (1998). "Private Security And Public Policing In Canada," *JURISTAT*, Canadian Center for Justice Statistics; November, Catalogue no. 85-002-XIE, Vol. 18, No. 13

Youngs, Al. "The Future of Public/Private Partnerships." *Al Youngs FBI Law Enforcement Bulletin*; January p.73.

Zalud, Bill. (2007) "Security Officers as a Business Strategy." *Security*, 44(11), pp. 79-83. Retrieved February 16, 2008, from ABI/INFORM Global database. (Document ID:1386995301).

Emergencias, cooperación internacional y seguridad: El caso del huracán Félix (Emergencies, international cooperation and security: The Case of Hurricane Felix)

Walter Lacayo

ABSTRACTO

A partir de la emergencia originada en Nicaragua por el huracán Félix, el presente trabajo tiene como objetivo relatar una experiencia de gestión de riesgo, analizar la atención a un desastre natural, mostrar lecciones aprendidas y recomendar acciones por aprender, relativas al papel de la cooperación internacional para el desarrollo, las políticas públicas, y la concertación efectiva entre instituciones nacionales, organizaciones de la sociedad civil y las fuerzas de defensa y seguridad

El artículo determina que los sistemas de prevención de riesgos de desastres naturales deben contener un enfoque integrado en el que las fuerzas armadas pueden aportar su conocimiento y experiencia a las instituciones del poder civil encargadas de la planificación, a las organizaciones no gubernamentales especializadas, y a la cooperación internacional. Esa iniciativa, según el autor, debería de convertirse a mediano plazo en una práctica común que vendría a fortalecer las relaciones civiles-militares.

El trabajo profundiza sobre la decisión de los países donantes/cooperantes de no excluir de su proceso de armonización y alineamiento para la cooperación para el desarrollo, la ayuda a programas de reducción de desastres. Recuerda que la Declaración de París indica que la ocurrencia de desastres naturales en países con estados frágiles pone de relieve la necesidad de adoptar planeamientos innovadores respecto de la armonización de la cooperación, incluida la coordinación con actores no estatales.

En ese sentido, el desafío de las fuerzas de seguridad es encontrar adecuadamente las rutas de acceso a la cooperación internacional, para el financiamiento y asistencia técnica a programas regionales y nacionales de acciones humanitarias durante las emergencias.

Por otro lado, el trabajo analiza el factor: vulnerabilidad de las naciones, frente a los fenómenos de la naturaleza y cómo la violencia, los conflictos armados, la gobernabilidad y las enfermedades, son factores de riesgo. En esa línea, el autor previene que no se ha valorado el tema de la gestión de los desastres, como instrumento para prevenir conflictos armados, y recomienda que el sector defensa y seguridad debe tomar en cuenta este punto e insertarse en iniciativas dirigidas a la prevención de conflictos como apoyo al beneficio a la buena gobernabilidad.

El huracán Félix, categoría 5 en la escala Zafiro-Simpson, con vientos de aproximadamente 270 km/h, penetró el territorio nicaragüense el martes 4 de septiembre de 2007, a las 4:45 a.m., tiempo local, golpeando la Barra de Sandy Bay, 51 kilómetros al Norte de Bilwi, capital de la Región Autónoma del Atlántico Norte, atravesando 211 kilómetros en tierra por 75 kilómetros de ancho, afectando directamente a unas 33,700 familias, pertenecientes –principalmente- a comunidades afro-descendientes y pueblos indígenas (miskitos y sumu-mayangnas), para un total de 200,000 personas afectadas. Un reporte oficial admite que la cantidad de muertos superó las 300 personas y que 133 desaparecieron. La irreparable pérdida de vidas humanas se vio acompañada por una tragedia ecológica de gran magnitud. Es la región más pobre, excluida de Nicaragua.

Introducción

A partir de la emergencia originada por el huracán Félix, el presente trabajo tiene como objetivo relatar una experiencia de gestión de riesgo, analizar la atención a un desastre natural, mostrar lecciones aprendidas y recomendar acciones por aprender, relativas al papel de la cooperación internacional para el desarrollo, las políticas públicas, y la concertación efectiva entre instituciones nacionales, organizaciones de la sociedad civil y fuerzas de defensa y seguridad.

Al concluir la lectura determinaremos que los sistemas de prevención de riesgos de desastres naturales deben contener un enfoque integrado en el que las fuerzas armadas pueden y deben aportar su conocimiento y experiencia a las instituciones del poder civil encargadas de la planificación, a las organizaciones no gubernamentales especializadas, y a la cooperación internacional. Esa iniciativa debería de convertirse a mediano plazo en una práctica común que vendría a fortalecer las relaciones civiles-militares.

Como veremos, los países donantes/cooperantes no están excluyendo de su proceso de armonización y alineamiento de la cooperación para el desarrollo, la ayuda a programas de reducción de desastres, por el contrario, la Declaración de París especifica que la ocurrencia de desastres naturales en países con estados frágiles pone de relieve la necesidad de adoptar planeamientos innovadores respecto de la armonización de la cooperación, incluida la coordinación con actores no estatales. En ese sentido, el desafío de las fuerzas de seguridad es encontrar adecuadamente las rutas de acceso a la cooperación internacional, para el financiamiento y asistencia técnica a programas regionales y nacionales de acciones humanitarias durante las emergencias.

Por otro lado, analizaremos el factor: vulnerabilidad de las naciones, frente a los fenómenos de la naturaleza y cómo la violencia, los conflictos armados, la gobernabilidad y las enfermedades, son factores de riesgo. En esa línea, el trabajo previene que no se le ha valorado el tema de la gestión de los desastres, como instrumento para prevenir conflictos armados, y recomienda que el sector defensa y seguridad analice debidamente la forma de promover o insertarse en iniciativas dirigidas a la prevención de conflictos como apoyo al beneficio a la buena gobernabilidad.

El huracán Félix, categoría 5 en la escala Zafiro-Simpson, con vientos de aproximadamente 270 km/h, penetró el territorio nicaragüense el martes 4 de septiembre de 2007, a las 4:45 a.m., tiempo local, golpeando la Barra de Sandy Bay, 51 kilómetros al Norte de Bilwi, capital de la Región Autónoma del Atlántico Norte, atravesando 211 kilómetros en tierra por 75 kilómetros de ancho, afectando directamente a unas 33,700 familias, pertenecientes –principalmente- a comunidades afrodescendientes y pueblos indígenas (miskitos y sumu-mayangnas), para un total de 200,000 personas afectadas. Un reporte oficial¹ de la Presidencia de la República, admite que la cantidad de muertos superó las 300 personas y que 133 desaparecieron.

La irreparable pérdida de vidas humanas se vio acompañada por una tragedia ecológica de gran magnitud y profundas secuelas en un área de 1.3 millones de hectáreas afectadas, de las cuales 477 mil hectáreas de bosque fueron devastadas. Resultaron dañadas 20,400 viviendas, 57 iglesias, 102 escuelas, 43 centros de salud, 86,538 hectáreas de cultivos agrícolas, 40,011 cabezas de ganado, 1,366 embarcaciones, y la destrucción total y parcial de 500 kilómetros de caminos, puentes y alcantarillas. El único puerto con que cuenta esa región fue parcialmente destruido. Es la región más pobre, excluida y de difícil acceso.

El Presidente de la República declaró el Estado de Desastre para la Región Autónoma del Atlántico Norte², ordenando a ministerios, a la Defensa Civil del Ejército de Nicaragua y otras instituciones especializadas que conforman el Sistema Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres (SINAPRED), poner inmediatamente en práctica acciones de apoyo al gobierno de esa Región Autónoma, para la evacuación, prevención y recuperación temprana, con fondos del presupuesto nacional y de la comunidad internacional. Orientó, además, realizar operaciones de búsqueda, salvamento y rescate de la población.

¹ Propuesta de organización para atender los efectos del huracán Félix http://www.presidencia.gob.ni/240907_PlanEstrategico.html

² Decreto presidencial 87-2007. [http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$AII\)/0821F75F1FB3CC680625736E0058EAE4?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($AII)/0821F75F1FB3CC680625736E0058EAE4?OpenDocument)

El Ejército de Nicaragua informó³ que a partir de ese momento ordenaba completa disposición combativa para cumplir con las tareas y acciones que la institución militar debe cumplir, de acuerdo con los planes contingentes previstos para ese tipo de emergencia, a través del Estado Mayor de la Defensa Civil. En una primera etapa, antes del impacto del huracán, el Ejército movilizó a 575 efectivos militares del Destacamento Militar Norte, Fuerza Naval. En Managua, capital de Nicaragua, activó un componente de la Unidad Humanitaria de Rescate, especialista en búsqueda, salvamento y rescate, trasladándola a la zona impactada por el huracán Félix.

La Fuerza Aérea dispuso de inmediato 9 medios aéreos (6 helicópteros y 3 aviones), procedió al traslado de tropas, personal especialista en Defensa Civil y de instituciones del Estado, así como funcionarios del Equipo de Emergencias de las Naciones Unidas (UNETE). Paralelamente, efectuó traslados de pobladores de la zona en riesgo hacia los centros de refugio y localidades seguras. Transportó con inmediatez unas 32 mil libras de carga sólida.

Por medio de una Nota de Prensa⁴, la Embajada de los Estados Unidos en Managua informó que dos helicópteros CH-47 “Chinook”, procedentes de Soto Cano, Honduras, se desplazaron a Puerto Cabezas, llevando personal del Ejército de Nicaragua y Policía Nacional, para atender las necesidades de las poblaciones afectadas por el paso del huracán Félix. Además, el gobierno de los Estados Unidos facilitó un avión C-12 de reconocimiento, el cual sobrevoló la zona afectada, para que las autoridades nicaragüenses pudieran diseñar, con mejor precisión, su plan de emergencia. El Comando Sur de las Fuerzas Armadas estadounidenses, con autorización de la Asamblea Nacional de Nicaragua, desvió hacia Bilwi el barco USS Wasp, el cual se encontraba participando en capacitaciones en Panamá. El USS Wasp cuenta con seis helicópteros que también apoyó la sincronización de asistencia militar de emergencia. Un avión contratado por la Oficina de Asistencia para Desastres (OFDA⁵) llegó a Bilwi cargado de cobijas, rollos de plástico para albergue temporal, alimentos y artículos de aseo personal.

Desde antes del impacto del huracán Félix, el Sistema de las Naciones Unidas efectuó ingentes esfuerzos para coordinar y armonizar la cooperación internacional y la ayuda humanitaria, manteniendo una comunicación fluida con el gobierno y la comunidad cooperante. Ante la magnitud y complejidad de las tareas de atención a la población afectada, el gobierno solicitó al Sistema de las Naciones Unidas apoyo para coordinar la ayuda y asistencia de los cooperantes internacionales, organizaciones no gubernamentales y enlazar con el Sistema Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres (SINAPRED) y con el Comité Regional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (COREPRED) de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN).

El Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas -que a su vez ejerce la Secretaría de la Mesa de Cooperantes en Nicaragua⁶ -, convocó a un task force de la cooperación con el objetivo de coordinar acciones y apoyar la evaluación de daños, pérdidas humanas, coordinar la ayuda humanitaria necesaria, articular el apoyo de la Mesa frente a la respuesta nacional al desastre y elaborar una propuesta conjunta de Llamamiento Internacional (Flash Appeal), para lo cual efectuaron intensas reuniones con el Ministerio de Relaciones Exteriores y SINAPRED.

En la línea de la armonización y alineamiento de la cooperación, aprobada en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo⁷, se anunció que el Sistema de las Naciones Unidas emitiría un Flash Appeal, documento a través del cual, desde la sede las Naciones Unidas en Nueva York y Ginebra, se hace un llamamiento a la comunidad internacional a que comprometa recursos

³ Nota de Prensa No. 048/2007 <http://www.ejercito.mil.ni/recursos/docs/np2007048.pdf>

⁴ Nota de Prensa, Embajada de los Estados Unidos, Managua, http://spanish.nicaragua.usembassy.gov/6_de_septiembre_2007.html

⁵ OFDA-USAID http://www.usaid.gov/our_work/humanitarian_assistance/disaster_assistance/

⁶ Mesa de Cooperantes Nicaragua, integrada por 47 países, organizaciones internacionales, instituciones financieras. Tiene un Quinteto técnico ampliado (Canadá, Comisión Europea, Japón, BID, Suecia, Banco Mundial). La Secretaría la ejerce Naciones Unidas. Presencia de un representante del GRULAC (Grupo Latinoamérica y Caribe).

⁷ Declaración de París. <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/SpanishNEWSLETTER322.pdf>

para proyectos con duración máxima de seis meses, en respuesta a las etapas de ayuda humanitaria, reconstrucción, construcción de viviendas, educación, salud, atención psico-afectiva para la niñez, entre otros. Se conformó un comité para organizar la elaboración del Flash Appeal, integrado por el SINAPRED, UNETE y la Mesa de Cooperantes en Nicaragua.

El 14 de septiembre (2007) se lanzó el Llamamiento Internacional (Flash Appeal). La Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios⁸, Ginebra, publicó en su Relief Web el documento, presentado por las Naciones Unidas para consolidar la respuesta a la emergencia provocada por el huracán Félix. El monto total del llamamiento internacional fue de US\$ 39.4 millones, de los cuales US\$ 22.0 se destinaron para salvamento de vidas durante los primeros tres meses y los US\$ 17.4 millones, para otras acciones de emergencia: proyectos de seguridad alimentaria, salud, agua potable y saneamiento, educación, nutrición, protección a la niñez, recuperación temprana (construcción-reconstrucción de viviendas / siembra de cultivos), seguridad, y apoyo a la coordinación institucional.

Independientemente de los loables esfuerzos de las autoridades regionales autónomas, del gobierno de Nicaragua, de su sistema de prevención de desastres, de sus fuerzas armadas, dispuestas con eficiencia a las labores de salvamento, de su defensa civil, y de la respuesta internacional oportuna ante el desastre, el huracán Félix puso en evidencia la dramática situación de vulnerabilidad de miles de nicaragüenses, sobre todo, los que viven debajo de la línea de pobreza, mujeres, niñas, niños, ancianos, pueblos indígenas y afro-descendientes.

Desde la perspectiva de la gestión del riesgo, el huracán Félix puso de manifiesto la necesidad de trabajar en la concertación de esfuerzos nacionales para establecer las bases de la cultura de la prevención. Más de 300 muertes se pudieron haber evitado si el país contara con un presupuesto adecuado para soportar un plan -funcional- de prevención y mitigación de desastres, concebido como una prioridad nacional. Un plan de prevención de desastres, elaborado sobre la base de los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁹, los derechos humanitarios y la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres Naturales¹⁰, obtendría el respaldo político de la Asamblea Nacional y contaría, sin dudas, del respaldo internacional¹¹. En ese sentido, la participación de las fuerzas de defensa y seguridad es indispensable. Sería impensable un plan de esa magnitud, sin la visión de los uniformados y sus mecanismos regionales e internacionales de cooperación.

Las regiones autónomas en Nicaragua

Nicaragua cuenta con dos regiones autónomas en el Atlántico de Nicaragua (Norte y Sur). El centro del debate sobre esas regiones no es su legitimidad autonómica, sino, la importancia de su fortalecimiento institucional, cómo profundizar su sistema político, la relevancia de su sociedad civil, el desarrollo de sus capacidades administrativas y políticas, y el nivel de participación de esas regiones en el producto interno bruto (PIB) del país. Son abundantes en recursos naturales, y contradictoriamente, abundantes en pobreza y vulnerabilidad.

La población de las regiones autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua se caracteriza por su alta heterogeneidad. En el territorio conviven diferentes pueblos indígenas, afro-descendientes y comunidades étnicas con memoria colectiva, historias, culturas y lenguas específicas que las diferencian entre sí y del resto de la población nacional. La Constitución Política, el Estatuto de Autonomía y la Ley de Lenguas, reconocen la existencia de pueblos indígenas y comunidades étnicas. Según el Informe de Desarrollo Humano 2005 “¿Nicaragua asume su diversidad?”¹², esta denominación de pueblos indígenas y comunidades étnicas está ligada a su presencia originaria y sus tradiciones en ese territorio del Caribe nicaragüense, mucho antes del contacto europeo en 1492.

⁸ Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). <http://ochaonline.un.org/>

⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos. <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

¹⁰ Estrategia Internacional Reducción de Desastres Naturales. <http://www.un.org/spanish/conferences/wcdr/2005/index.html>

¹¹ Asamblea General ONU, resolución A/RES/62/192 (11-02-08).

¹² Informe de Desarrollo Humano 2005 “¿Nicaragua asume su diversidad?” <http://www.idhnicaribe.org>

Los pueblos indígenas se asentaron en áreas geográficas que les posibilitaban la supervivencia a través de la recolección de frutos, caza y pesca y algunas actividades agroforestales propias del trópico húmedo y su biodiversidad. En su desarrollo han mantenido fundamentalmente su misma dinámica y hasta la fecha su hábitat tradicional les ha permitido mantener su ritmo de crecimiento demográfico, ligado a las condiciones del medio ambiente, las actividades productivas en enclave y los mercados locales.

Las comunidades étnicas creoles, garífunas y mestizas, han desarrollado sus asentamientos humanos ligados a las actividades productivas y comerciales de los diferentes modelos de enclave del sector forestal y agropecuario, así como a las dinámicas y ciclos del mercado nacional e internacional desde el siglo XIX. La economía de las regiones autónomas de la costa Caribe de Nicaragua se desarrolla bajo tres modos de producción: Economía campesina; economía indígena y étnico-comunitaria; y economía empresarial exportadora de materias primas a nivel primario.

Es así que la autonomía tiene dos dimensiones principales: por una parte el derecho a una cultura e identidad propia, lo cual incluye memorias, tradiciones, lenguas, y aspiraciones; y por otra, el derecho a la autodeterminación política de la comunidad organizada democráticamente. En síntesis, para las poblaciones de las regiones autónomas de Nicaragua, la autonomía es el derecho de las personas y comunidades a decidir por sí mismas y construir su tipo de vida en el seno de las comunidades políticas en que están insertas. Según el Censo Nacional de Población 2005¹³, la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) tiene una población de 314, 130 habitantes y en la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS) habitan 306,510 personas.

Cada región autónoma tiene un Consejo Regional compuesto por 47 consejales, electos por sufragio universal, libre, directo y secreto; este Consejo elige cada dos años al/la coordinador(a) de gobierno. Cada municipio cuenta con un alcalde y un concejo municipal, y luego se dividen en territorios y comunidades. Son regiones multiétnicas y multiculturales.

Esa realidad política debe ser tomada en cuenta al momento de elaborar un plan nacional de prevención de desastres naturales. Tanto los gobiernos regionales autónomos como las fuerzas de seguridad y defensa que garantizan la soberanía nacional deben ser considerados, de lo contrario se correrá el peligro de polarizar innecesariamente las decisiones y acciones de prevención frente a las emergencias. Como se anota en la Introducción, durante la emergencia provocada por el huracán Félix, el gobierno nacional decretó el Estado de Desastre, hizo las coordinaciones diplomáticas que estimó necesarias con el Sistema de las Naciones Unidas y la Mesa de Cooperantes, pero, supo respetar a la autoridad regional autonómica.

El Llamamiento Internacional (Flash Appeal)

El Llamamiento Internacional (Flash Appeal¹⁴) fue la prioridad del momento. Y lo ameritaba. El documento se elaboró tomando como base informativa los reportes y valoraciones oficiales generados por el gobierno nacional. El Sistema de las Naciones Unidas, una representación de la Mesa de Cooperantes, y organizaciones civiles no gubernamentales con presencia en las regiones autónomas, trabajaron intensamente. En diez días concluyeron el Llamamiento Internacional, conteniendo un plan con 7 áreas de intervención, claves para la emergencia. Una agencia del Sistema de las Naciones Unidas lideró cada área de intervención y se responsabilizó de trabajar en coordinación con las autoridades autónomas, respetando las raíces culturales, costumbres y memoria de las comunidades étnicas y afro-descendientes. El presupuesto del Llamado Internacional: US\$ 39.400.000.00, para un período de seis meses.

¹³ Caracterización Sociodemográfica de la Región Autónoma Atlántico Norte. <http://www.inide.gob.ni/censos2005/MONOGRAFIASD/RAAN.pdf>

¹⁴ Nicaragua: Hurricane Felix – Flash Appeal – September 2007 http://www.pnud.org.ni/files/doc/1190307688_Documento%20Flash%20appel.pdf

Durante las primeras semanas, lo primordial sería ejecutar actividades de salvación de vidas y supervivencia con un monto de US\$ 23,248,469.00 para apoyar a 162,400 personas afectadas en términos de necesidades básicas tales como: ayuda alimentaria, logística de emergencia, albergues, salud, agua y saneamiento, así como la coordinación de la ayuda y la definición de las necesidades inmediatas para la próximas semanas y meses. Todas estas actividades fueron concebidas en una continuidad que llevaría a la recuperación progresiva de medios de vida y asentamientos humanos, con actividades como “Alimentos por trabajo”, provisión de semillas de cultivo y herramientas, recuperación progresiva de viviendas.

Llamamiento Internacional – Emergencia huracán Félix – Septiembre 2007 Presupuesto

Número	Intervención	Agencia	Cantidad \$
1	Asistencia Alimentaria de Emergencia, transporte aéreo y rehabilitación de infraestructura comunitaria.	PMA	16,932,200.00
2	Servicios de Salud para la Emergencia, Vigilancia Epidemiológica y Rehabilitación de Centros de Salud.	OPS	1,270,000.00
3	Prevención de Enfermedades, Educación en Salud, Agua, Saneamiento, Higiene en Refugios y Comunidades, Restablecimiento de Actividades Escolares.	UNICEF	2,335,000.00
4	Servicios de Salud Reproductiva.	UNFPA	150,000.00
5	Albergues Temporales Inmediatos, Recuperación Temprana, Reconstrucción de Viviendas, Generación Empleo Temporal, Creación Centro Operaciones de Emergencia, Sala de Situación.	PNUD	13,688,000.00
6	Restauración de Cosecha y Producción de Alimentos en Comunidades. Huertos Familiares.	FAO	4,821,431.00
7	Lanchas para Emergencia.	UNDSS	203,400.00
		TOTAL	39,400,031.00

El Sistema de las Naciones Unidas en Nicaragua informó que esa organización cumplió con los compromisos contraídos con los donantes que atendieron positivamente el Llamamiento Internacional (Flash Appeal). Un informe oficial¹⁵ detalla aportes económicos para la emergencia en la RAN de la Unión Europea, Luxemburgo, Canadá, Finlandia, Estados Unidos, Holanda, Suecia, Japón, Noruega, Suecia, España, Cataluña, Dinamarca y Naciones Unidas.

En mayo de 2008, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), dio a conocer a través de su sitio web el estudio “*Impacto del Huracán Félix en la Región Autónoma del Atlántico Norte y de las Lluvias Torrenciales en el Noroeste de Nicaragua*”¹⁶, el cual –según se lee en la presentación– se realizó conforme la metodología de evaluación de desastres de ese organismo de las Naciones Unidas, ampliamente reconocida como norma internacional. La misión de evaluación fue solicitada por el gobierno de Nicaragua y recibió el apoyo técnico y financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), teniendo como contraparte al Ministerio de Hacienda y Crédito

¹⁵ Informe RAN, No.2, diciembre 2007. <http://www.onu.org.ni/documento.php?type=nacionales>

¹⁶<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/33115/P33115.xml&xsl=/mexico/tpl/p9f.xsl&base=/mexico/tpl/top-bottom.xsl>

Declaración de París: Alineación y alineamiento de la cooperación

El 2 de marzo de 2005, ministros y autoridades de alto nivel de aproximadamente 90 países desarrollados y en desarrollo y 27 organismos de asistencia, aprobaron la Declaración de París¹⁷, sobre la eficacia de la ayuda: identificación, armonización, coordinación, resultados y responsabilidad mutua. La “Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo” constituye uno de los hitos de los esfuerzos más importantes a nivel mundial para aumentar la coordinación de los recursos para el desarrollo: una sucesión de compromisos e iniciativas que se pusieron en marcha en los años noventas. En octubre-septiembre de 2000 se realizó la Cumbre del Milenio¹⁸, ocasión en que se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio; en 2002 la Conferencia de Monterrey¹⁹; y en 2003 el Foro de Alto Nivel de Roma²⁰ sobre armonización de la cooperación internacional.

Con resultados poco alentadores en materia de reducción de la pobreza y después de muchos años de frustración, los países recipientes de ayuda internacional y los países donantes, llegaron a la conclusión de que hay una serie de principios que se deben transformar para hacer eficaz la cooperación al desarrollo. Estos principios están relacionados con varios compromisos fundamentales: apropiación de los países recipientes de su papel de liderazgo, que debe convertirse en una agenda nacional de cooperación con resultados; el compromiso de los donantes de alinearse y armonizar su cooperación para lograr resultados eficaces; y el compromiso de responsabilidad mutua.

El mensaje y contenido de la Declaración de París es directo: la obligación de los países recipientes es elaborar planes de desarrollo realistas con indicadores y metas claras para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2015), lo que permitirá dar seguimiento y rendir cuentas de forma transparente sobre su ejecución. En contrapartida, los donantes contribuyen con asistencia técnica y recursos financieros en congruencia con los planes nacionales de desarrollo, con el compromiso de hacerlo, armonizando sus acciones de cooperación.

La Declaración de París constituye una excelente oportunidad para mejorar el impacto de la cooperación, y al mismo tiempo, mejorar la gestión de los recursos nacionales con el objetivo de lograr beneficios para la población. Mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo significa aumentar recursos y posibilidades para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerar el crecimiento y agilizar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La Declaración reconoce la necesidad de aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo, aplicando todas las formas posibles para lograrlo y guiarse por las estrategias y prioridades nacionales. Es decir, la comunidad internacional se ha comprometido a trabajar en un ambiente de co-responsabilidad entre países desarrollados y países en desarrollo.

Aunque el eje central de la Declaración de París es revisar y evaluar el compromiso de la comunidad internacional, interesada en seguir avanzando con el programa sobre armonización, coordinación y gestión orientada a la obtención de resultados para el desarrollo, el tema de los desastres naturales no está ausente. La Declaración es categórica en que “es necesario aumentar la eficacia de la ayuda para situaciones desafiantes y complejas, es decir, en caso de desastres naturales en países con estados frágiles, los participantes señalaron que el aporte de recursos financieros para satisfacer las necesidades humanitarias y reconstrucción, como consecuencia de un desastre natural, pone de relieve la necesidad de adoptar planteamientos innovadores respecto de la armonización, incluida la coordinación con actores no estatales (privados)”.

¹⁷Declaración de París. <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf>

¹⁸Declaración del Milenio. <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares52.html>

¹⁹Conferencia de Monterrey. <http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/index.html>

²⁰Declaración de Roma sobre Armonización. http://www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/Documents/languages/ESRome_Declaration.pdf

Marco de Acción de Hyogo: Un instrumento internacional indispensable

El Marco de Acción de Hyogo²¹ (MAH) es el instrumento más importante para la reducción del riesgo de desastres que adoptaron los estados miembros de las Naciones Unidas en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales²², efectuada en enero de 2005 en Kobe, Hyogo, Japón. Su objetivo general es aumentar la resiliencia²³ de las naciones y las comunidades ante los desastres, al plantearse lograr para el año 2015, una reducción considerable de las pérdidas que ocasionan los fenómenos naturales, tanto en términos de vidas humanas, como en bienes sociales, económicos y ambientales. El MAH ofrece cinco áreas prioritarias de acción, al igual que principios rectores y medios prácticos para aumentar la resiliencia de las comunidades vulnerables a los desastres, en el contexto del desarrollo humano sostenible.

Las cinco prioridades definidas en el MAH son:

1. Garantizar que la reducción del riesgo de desastres sea prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su implementación. Esto incluye crear plataformas nacionales multisectoriales para integrar la reducción del riesgo de desastres a las políticas y la planificación del desarrollo, tales como las Estrategias para la Reducción de la Pobreza; y, garantizar la participación comunitaria, con el fin de que se satisfagan las necesidades locales.
2. Identificar, evaluar y observar de cerca los riesgos de los desastres y mejorar las alertas tempranas. Esto incluye inversión en capacidades científicas, técnicas e institucionales para observar, registrar, investigar, analizar, predecir, modelar y elaborar mapas de las amenazas naturales. En ese sentido, la información estadística en torno a los desastres, los mapas de riesgos y los indicadores de vulnerabilidad y de riesgo son esenciales.
3. Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel. Esto incluye brindar información relevante sobre el riesgo de desastres y medios de protección, en particular para aquellos ciudadanos que habitan en zonas de alto riesgo; fomentar el tema en la educación formal y no formal, al igual que en actividades de capacitación; y promover el diálogo y la cooperación entre los expertos en desastres, los especialistas técnicos y científicos, los encargados de la planificación y otros actores.
4. Reducir los factores fundamentales del riesgo. Los desastres pueden reducirse al aplicar normas relevantes de construcción para proteger infraestructuras vitales, tales como escuelas, hospitales y hogares. Los edificios vulnerables se pueden modernizar para lograr un nivel más alto de seguridad. La protección de valiosos ecosistemas, tales como arrecifes de coral y manglares, permite que los mismos actúen como barreras naturales a las tormentas.
5. Fortalecer la preparación en desastres para una respuesta eficaz a todo nivel. Los ejercicios frecuentes de preparación en desastres, incluyendo los simulacros de evacuación, también son esenciales para garantizar una rápida y eficaz respuesta ante los desastres. La organización y los planes efectivos de preparación también ayudan a hacerle frente a muchos de los desastres de pequeña y mediana magnitud, los cuales se producen reiteradamente en muchas comunidades.

²¹ Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales. <http://www.un.org/spanish/conferences/wcdr/2005/>

²² Ídem.

²³ En psicología, el término resiliencia refiere a la capacidad de los sujetos para sobreponerse a tragedias o dolor emocional.

Urbanización desordenada incrementa vulnerabilidad de las naciones

Un estudio²⁴ presentado ante la primera sesión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada en Ginebra (junio 2007), revela que el incremento de la vulnerabilidad de las naciones y comunidades se debe -en gran medida-, a procesos subyacentes como la rápida urbanización, las prácticas inseguras de uso de las tierras, la degradación del medio natural, la pobreza y la falta de conciencia pública de la necesidad de reducir los riesgos de desastres. En ese ámbito se dan dos situaciones generales de riesgo: en primer lugar, el riesgo de desastres catastróficos en zonas de alto riesgo, en las que las personas y las actividades económicas se concentran intensamente en lugares expuestos a sucesos peligrosos, climáticos y geológicos, como terremotos y ciclones tropicales; y, en segundo lugar, el riesgo de baja intensidad de pérdida de bienes y perturbación de los medios de sustento en amplias zonas, donde las personas y las actividades económicas están expuestas a sucesos peligrosos: deslaves, inundaciones y sequías.

El informe sobre el Estado de la Población Mundial 2007²⁵, cita que los asentamientos urbanos son un foco cada vez más importante de riesgo de desastres; muchos están situados en zonas sísmicas y experimentan una rápida urbanización, que da lugar a elevadas concentraciones de vulnerabilidad. Actualmente -dice el informe- más de 1.000 millones de personas en el mundo viven en asentamientos informales, que constituyen del 30% al 70% de la población urbana de los países en desarrollo.

De proseguir las actuales pautas de urbanización -continúa el estudio²⁶-, podrían llegar a ser 2.000 millones de habitantes en el año 2030 viviendo en asentamientos informales, con un porcentaje importante de ciudades situadas en zonas costeras de baja altitud o propensas a deslaves de tierras, incendios, terremotos u otros peligros. Por su elevada densidad de población, la inexistencia de servicios básicos y otros aspectos de vulnerabilidad social, esos asentamientos son una fuente de elevado riesgo de desastres. Al mismo tiempo, las ciudades también son motores del crecimiento económico, de la adopción de decisiones, de intercambio y de comercio, lo cual revela la urgencia de esfuerzos serios para hacer frente al aumento de las probabilidades de riesgos de desastres.

El cuarto informe sugiere que las regiones que probablemente resulten más damnificadas son el Ártico, África subsahariana, los pequeños estados insulares en desarrollo y los megadeltas asiáticos. Además, es probable que las más pobres de esas y otras regiones, sean las que más padezcan, pues ya deben afrontar los riesgos actuales y son las que menos medios tienen para adaptarse. En algunos casos, pueden darse consecuencias de riesgos en lugares que nunca los habían experimentado. Aunque el informe examina sucesos y consecuencias extremas del cambio climático, admite que es preciso estudiar más en detalle la cuestión de los desastres. Recomienda analizar más a fondo qué consecuencias tendrá en el futuro la frecuencia de los desastres. Así mismo, dice que el Marco de Acción de Hyogo es una herramienta esencial para aprender sobre la adaptación al cambio climático. Finalmente, el cuarto informe indica que debería servir de guía a las naciones acerca de medidas viables para reducir su riesgo de desastres relacionados con el clima.

Conflictos armados, gobernabilidad, enfermedades: factores de riesgos

La violencia, los conflictos armados, las enfermedades y la gobernabilidad son importantes factores de riesgos. Es muy importante tenerlos en cuenta. Un informe de la Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo²⁸ señala que en la década de los noventa, un total de 53 grandes conflictos armados provocaron la muerte de 3.9

²⁴ Disaster risk reduction: 2007 global review, <http://www.preventionweb.net/globalplatform>

²⁵ Estado de la Población Mundial 2007. <http://www.unfpa.org>

²⁶ *Idem* a 21

²⁷ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, <http://www.inclam.com/~inclam/documentos/segundo%20volumen%20Cambio%20Climatico%202007%20Impactos,%20Adaptacion%20y%20Vulnerabilidad-.pdf>

²⁸ La reducción de riesgos de desastres: Un desafío para el desarrollo. http://www.undp.org/cpr/disred/documents/publications/rdr/execsummary_esp.pdf

millones de personas. A comienzos del siglo XXI, algunos países sufrieron períodos de sequías, terremotos o erupciones volcánicas que se sumaron a años de conflictos armados, lo que creó una crisis humanitaria de particular gravedad. Se ha prestado poca atención, o ninguna, al potencial de la gestión de los desastres como instrumento para prevenir los conflictos, a pesar de que se conocen algunas experiencias positivas al respecto.

Las enfermedades epidémicas pueden verse como desastres por derecho propio e influyen recíprocamente con la vulnerabilidad humana y los desastres naturales. Hay muchas variaciones en la relación entre las enfermedades, los desastres y el desarrollo. Fenómenos naturales como las inundaciones y el aumento de la temperatura en las tierras altas pueden dar mayor alcance a enfermedades transmitidas por vectores, como el paludismo. El VIH/Sida y otras enfermedades pueden exacerbar los riesgos de desastre provocados por el cambio climático, la urbanización, la marginación y la guerra. A causa del VIH/Sida la fuerza de trabajo adulta y sin discapacidades que normalmente asumiría la responsabilidad de las actividades de supervivencia en casos de desastre, sufre el debilitamiento provocado por la enfermedad, o ha muerto, dejando hogares integrados por ancianos o personas jóvenes, carentes de la capacidad y los conocimientos para trabajar.

La gobernabilidad incluye aspectos económicos, políticos y administrativos. En el plano económico, consiste en adoptar las decisiones que afectan las relaciones de un país con otras economías. En el plano político, comprende el proceso de toma de decisiones para formular políticas, tales como planes y normas nacionales para reducir los desastres. En el plano administrativo, es el sistema por el cual las políticas se aplican. Se precisa de organizaciones en buen estado de funcionamiento en la esfera central y local. En el caso de la reducción de los riesgos de desastre, es necesario que se hagan cumplir las normas de construcción, que se planifique el uso de la tierra, se controlen los riesgos ambientales y la vulnerabilidad humana, y se respeten las normas de seguridad.

La buena gobernabilidad significa algo más que reorganizar el sector público o asignar nuevas responsabilidades entre los diferentes escalafones del gobierno. A pesar de que los gobiernos son los primeros responsables de defender el derecho de los ciudadanos a la protección y la seguridad, no pueden ni deben cargar solos con la tarea. En el ámbito nacional e internacional, la sociedad civil desempeña un papel cada vez más dinámico en la formulación de las políticas para hacer frente a los riesgos. El sector privado también desempeña un papel en el proceso para que el desarrollo sostenible incorpore el conocimiento de los riesgos de desastre.

Fuerzas de seguridad y planificación contra desastres

Las fuerzas institucionales de seguridad y defensa tienen un rol indiscutible, en el marco del respeto a las leyes y a la subordinación al poder civil. Integrar la reducción de los riesgos de desastre con las políticas de defensa y seguridad es un gran desafío. Es evidente que después de un desastre la intervención enérgica es una necesidad. Queda por delante el desafío de transformar la reducción de los riesgos de desastre en el elemento central de las políticas de desarrollo. Un enfoque integrado requiere de la colaboración de instituciones responsables de la planificación del uso de la tierra, la planificación de la agricultura, el medio ambiente y la educación, de la participación de organizaciones dedicadas a la gestión de los desastres y de la presencia de las fuerzas de seguridad y defensa.

Este enfoque requiere de estrategias contra los riesgos de desastre que le confieran poder a las comunidades y abran el camino a la participación local. Quienes son más vulnerables en una sociedad, a menudo son los excluidos de la toma de decisiones comunales y, muchas veces, se trata de mujeres. Permitir la participación en estas circunstancias requiere de un compromiso, a mediano plazo, para integrar al desarrollo social programas para reducir la vulnerabilidad. El Objetivo de Desarrollo del Milenio²⁹ número 3, que propone la igualdad entre los géneros, debe continuar motivando estos cambios. Hoy día es común reconocer la importancia que tiene para el desarrollo, la incorporación de

²⁹ Idem a 17.

una perspectiva de género en los riesgos, y las oportunidades que significa la reducción de los riesgos para un enfoque que tenga en cuenta a ambos géneros, fomentando experiencias de grupos civiles que trabajan en ese tema y militares (hombres y mujeres) dedicados a asuntos civiles.

En el medio de la actividad legislativa sigue siendo indispensable la participación y consulta de sectores específicos de población. La legislación sobre el tema puede definir estándares y límites para las actividades, por ejemplo, establecer normas de construcción o requisitos de capacitación y responsabilidades básicas de los principales responsables de la gestión de riesgos. Pero las leyes solas no tienen la capacidad de hacer cumplir a las personas las reglas definidas. Es necesario controlar que se respeten las leyes.

En años recientes, el concepto de capital social ha permitido conocer mejor las formas en que las personas, las comunidades y los grupos se movilizan para hacer frente a los desastres. El capital social se refiere a las reservas de confianza social, las normas y las redes que definen las personas por el hecho de pertenecer a diferentes grupos sociales. El capital social desempeña el papel más importante en la determinación de la capacidad real de resistir los embates y el estrés provocados por los desastres. La respuesta comunitaria local sigue siendo el factor más importante para que la población reduzca los riesgos asociados a los desastres y pueda desarrollar procesos de resiliencia.

La efectividad de las políticas para mejorar la reducción de riesgos por desastres, va a depender de la participación positiva de la sociedad civil, las instituciones gubernamentales y las fuerzas de seguridad y defensa. En otras palabras, las relaciones civiles-militares son fundamentales en este tema. Para muchos países de África, Asia y América Latina, la dificultad tal vez no resida tanto en la creación de mecanismos, sino en la definición y coordinación de límites entre la participación de la sociedad civil y la intervención necesaria de los órganos de seguridad, en el marco de la protección de los derechos humanos.

CFAC: Coordinación, equilibrio ecológico y derechos humanos

Por acuerdo de los presidentes de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, en su carácter de jefes supremos y comandantes generales de las fuerzas armadas de los países centroamericanos, se creó el 12 de noviembre de 1997, la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC). Habremos de notar que desde el año 1997, ocho años antes de la Declaración de París³⁰, el Acuerdo de Creación de la CFAC habla de armonización, coordinación y derechos humanos.

Una investigación sobre la CFAC³¹, señala que el organismo de seguridad de la región “deberá armonizar su funcionamiento con el Sistema de Integración Centroamericano, realizando todas las coordinaciones pertinentes por intermedio de la Secretaria General Pro-Tempore”. Dentro de los considerandos del Acuerdo de Creación se establece que su finalidad responde a la necesidad de garantizar a los habitantes de la región centroamericana, el goce de la libertad, el respeto a los derechos humanos, la salud, la cultura, el bienestar económico, la justicia social y el equilibrio ecológico.

Ratifica la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil, así como el rol irremplazable de las mismas como parte integral de la sociedad, para impulsar la consolidación de la paz, la democracia y el desarrollo sostenible en Centroamérica. La CFAC está destinada a servir de foro a institutos armados de Centroamérica, acerca de diversos temas relacionados con las misiones constitucionales de las fuerzas armadas y para el estudio de los nuevos roles de las mismas en la sociedad democrática; igualmente, para el establecimiento y desarrollo de acciones de colaboración en el campo técnico y de la enseñanza, así como impulsar medidas de fomento de la confianza entre los estados y sus fuerzas armadas.

³⁰ Ídem a 14.

³¹CFAC: Un instrumento de integración y seguridad. Vázquez. Cnel. Olmedo A. -CHDS- REDES 2001.

³² Ídem a 27.

La Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas, se constituyó para contribuir a la seguridad, el desarrollo e integración militar de la región; para impulsar un esfuerzo permanente y sistemático de cooperación, coordinación y apoyo mutuo entre las fuerzas armadas; para proporcionar un nivel óptimo de defensa contra amenazas a la democracia, la paz y la libertad.

Unidad Humanitaria y Rescate de Centroamérica

De acuerdo con la investigación³², en el año 2000 se dio un paso trascendental en materia de atención a desastres naturales: la creación de la Unidad Humanitaria y Rescate de la CFAC, identificada como UHR-CFAC, la que tiene como misión: “Ejecutar operaciones humanitarias y de rescate a orden, en cualquier país centroamericano en que se presente un desastre natural o antropogénico, a fin de salvar y proteger la vida humana y mitigar los efectos del desastre”.

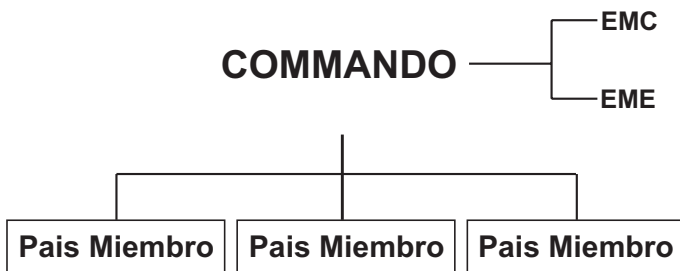
Se estableció que las operaciones de la UHR-CFAC deben respetar los convenios, tratados internacionales y leyes vigentes del Estado afectado. Su organización es altamente flexible y responde a todas las contingencias que pudieran sucederse en Centroamérica, sus planes de mitigación y prevención de desastres, están elaborados en previsión de los posibles escenarios de catástrofes que pudieran presentarse: inundaciones, terremotos, incendios forestales, huracanes, epidemias, otras. En este contexto la CFAC contendrá un comando de la unidad, además unidades menores de ingenieros, de salud, una unidad técnica, una unidad de búsqueda y de rescate, una unidad de apoyo, esta última incluye logística, policía militar, comunicaciones.

En su organización está considerado, entre otros sistemas, los siguientes: Administración de Desastres (AD), Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN), Sistema de Manejos de Ayudas Humanitarias (SUMA), Búsqueda, Salvamento y Rescate (BSR), Ingeniería y Salud. Para su utilización debe haber una emergencia declarada y una solicitud del Presidente de la República del país afectado por desastre a los presidentes del resto de los países no afectados, los que ordenaran la activación de las unidades humanitarias y rescate, en correspondencia con las leyes nacionales vigentes.

En el año 2001, Nicaragua, por medio de la Unidad Humanitaria de Rescate del Ejército de Nicaragua, brindó apoyo al pueblo salvadoreño en las tareas de apoyo a la población civil afectada por los terremotos de enero y febrero de ese mismo año. Para cumplir con sus misiones se apoyó en los diferentes componentes que la integran, tanto de la Fuerza Aérea, Fuerza Naval, Brigada de Infantería Mecanizada, Cuerpo de Ingenieros, Regimiento de Comandancia, Dirección Logística, Comando de Operaciones Especiales, Dirección de Relaciones Públicas, Dirección de Personal y Cuadros y la Dirección de Asuntos Civiles.

La UHR es un ejemplo del papel que desempeñan las fuerzas armadas en la tarea de unir esfuerzos y cooperación que contribuyan a la reducción del impacto en casos de desastre.

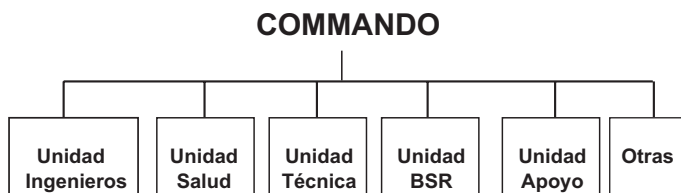
ORGANIZACION DE LA UHR-CFAC³³



La UHR-CFAC la integran:

- Un Comando y su Estado Mayor de Coordinación del país afectado.
- Un Estado Mayor Especial, organizado en calidad de asesoría, por los comandantes de las unidades de los países miembros que apoyan.
- Las unidades humanitarias y de rescate de los países miembros.

ORGANIZACION DE CADA PAIS MIEMBRO



Cada país miembro organiza:

- Un Comando.
- Unidad de Ingenieros.
- Unidad de Salud.
- Unidad Técnica (EDAN-SUMA³⁴)
- Unidad de Búsqueda, Salvamento y Rescata (BSR).
- Unidad de Apoyo (logística, policía militar, comunicaciones, otras).

Conclusiones

La emergencia del huracán Félix es una experiencia, con sus potencialidades y sus desaciertos, que podría ser de mucha utilidad para comprender la dimensión y el desafío que implica en la actualidad, la importancia de que una nación vulnerable como Nicaragua, con una economía débil y con una capacidad institucionalidad permanentemente cuestionada, tenga un sistema moderno y efectivo de prevención de desastres naturales. Un sistema ajustado al Marco de Acción de Hyogo, a los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia a la Ayuda al Desarrollo, y con la garantía de que organizaciones regionales como la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), que cuenta con mecanismos establecidos para respaldar a las poblaciones afectadas por emergencias, presten asistencia oportuna, como lo hace la Unidad Humanitaria de Rescate (UHR).

En la Introducción se advierte que, desde la perspectiva de la gestión del riesgo, el huracán Félix puso a trabajar a Nicaragua en la concertación de esfuerzos nacionales, basados en la cultura de la prevención. Además de las condiciones existentes, nacionales y universales, favorables a la creación o mejoramiento de sistemas de prevención de desastres, el eje ético de todo plan de reducción de riesgos debe estar acorde con la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres Naturales y debe tener como referente el respeto a los derechos humanos.

Si el consenso nacional se logra y el tema se asume con la urgencia y la responsabilidad que demanda la población, en especial los sectores más vulnerables; y tomando en serio las advertencias del cambio climático, se obtendría con facilidad el respaldo político de los parlamentos y el acompañamiento de la cooperación internacional para el desarrollo.

³³ <http://www.ejercito.mil.ni/uhr.html>

³⁴ Sistema de Manejo de Manejo de Suministros Humanitarios (SUMA), promovido por la OPS.

³⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

En ese sentido, la participación de las fuerzas de defensa y seguridad es indispensable, fortalecería las relaciones civiles-militares y sería una oportunidad para encontrar mecanismos de acceso a fondos de la cooperación internacional y asistencia técnica a programas regionales y nacionales con un enfoque de prevención y mitigación de desastres.

Índice de siglas

AD	Administración de Desastres
BRS	Búsqueda, Salvamento y Rescate
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CFAC	Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica
COREPRED	Comité Regional de Prevención, Mitigación y Atención Desastres
EDAN	Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades
EMC	Estado Mayor de Coordinación
EME	Estado Mayor Especial
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
MAH	Marco de Acción de Hyogo
OFDA	Oficina de Asistencia para Desastres de la USAID
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SINAPRED	Sistema Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres
SUMA	Sistema de Manejos y Ayudas Humanitarias
RAAN	Región Autónoma Atlántico Norte
RAAS	Región Autónoma Atlántico Sur
UHR	Unidad Humanitaria de Rescate
USAID	Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos
UNDSS	Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas
UNETE	Equipo de Emergencia de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas

Emergencias, cooperación internacional y seguridad: El caso de huracán Félix

(Towards a Central American police reform)

Marcos Pablo Moloeznik

ABSTRACT

Se trata de un esfuerzo académico que persigue llevar a cabo una evaluación de las vulnerabilidades centroamericanas, en especial la violencia estructural o brutalidad cotidiana, y las respuestas estatales en el ámbito de la seguridad ciudadana en general y del instrumento de autoprotección social por excelencia que es la policía, en particular; adicionalmente, se pretende poner a consideración del lector una batería de recomendaciones con el objeto de mejorar las capacidades gubernamentales para hacer frente a los asuntos críticos en materia de seguridad pública.

Para el cumplimiento de dichos objetivos, se realiza una selección y sistematización de información de estudios previos, tales como los diagnósticos de la Oficina de la Organización de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito titulado “Crimen y Desarrollo en Centroamérica”, del *Informe mundial sobre la violencia y la salud* a cargo de la Organización Mundial de la Salud, y del *II Informe del Secretario General* de FLACSO, “El Crimen Organizado Internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe”, entre otros, así como de la situación que guardan los instrumentos coercitivos del Estado en la región; se intenta identificar los asuntos críticos y vulnerabilidades que—más allá de las especificidades nacionales—comparten los países del istmo centroamericano en la dimensión de la violencia y la seguridad ciudadana, y discutir la necesidad de llevar a cabo un proceso de reforma policial regional de segunda generación, que recoja las experiencias de la última década.

Para ello, esta contribución se divide en tres grandes bloques: (1) balance regional de la violencia y seguridad ciudadana, que incluye el necesario marco teórico-conceptual en el que se inserta; (2) hacia una reforma policial centroamericana, que contempla una evaluación crítica de los más recientes esfuerzos realizados por los Estados-Nación de la región en la materia; y, (3) conclusiones y recomendaciones, derivadas del propio estudio.

Actualmente—en los albores del tercer milenio—Centroamérica enfrenta retos inéditos en su seguridad, cuya complejidad sólo puede entenderse, en gran medida, a la luz de su pasado histórico; probablemente, superar el “peso de la historia” y reconstruir el tejido social, mediante la convicción de respetar los acuerdos básicos entre los diferentes grupos y estratos sociales y fuerzas políticas (pacto) y la sanción efectiva a quienes los quebranten, independientemente de su posición social o política (legalidad y fin de la impunidad), constituya el primer paso para dar el salto cualitativo que la comunidad centroamericana legítimamente demanda.

A Manera de Introducción

La génesis de este trabajo abrevia en las aulas del Colegio de la Defensa Nacional de Honduras, donde el autor tuvo el honor de impartir, a fines de 2007, un Seminario sobre “Nuevas amenazas y conflictos armados de cuarta generación”, en el marco de la Maestría en Seguridad y Defensa Centroamericana; a partir de la calidez humana de los hondureños y la avidez de conocimiento y elevado grado de compromiso académico de los estudiantes del citado post-grado, es como se origina mi interés personal por América Central. Por lo tanto, sirvan estas líneas introductorias, para dedicar este humilde estudio al Colegio de la Defensa Nacional de Honduras y, en especial, a quienes encarnan la única maestría en su tipo en la región.

En tanto que el mismo persigue llevar a cabo una evaluación de las vulnerabilidades centroamericanas, en especial la violencia estructural o brutalidad cotidiana, y las respuestas estatales en el ámbito de la seguridad ciudadana en general y del instrumento de autoprotección social por excelencia que es la policía, en particular; adicionalmente, se pretende poner a consideración del lector una batería de recomendaciones con el objeto de mejorar las capacidades gubernamentales para hacer frente a los asuntos críticos en materia de seguridad pública.

Para el cumplimiento de dichos objetivos, se realiza una selección y sistematización de información de estudios previos, tales como los diagnósticos de la Oficina de la Organización de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito titulado “Crimen y Desarrollo en Centroamérica”, del *Informe mundial sobre la violencia y la salud* a cargo de la Organización Mundial de la Salud, y del *II Informe del Secretario General* de FLACSO, “El Crimen Organizado Internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe”, entre otros, así como de la situación que guardan los instrumentos coercitivos del Estado en la región; se intenta identificar los asuntos críticos y vulnerabilidades que –más allá de las especificidades nacionales– comparten los países del istmo centroamericano en la dimensión de la violencia y la seguridad ciudadana, y discutir la necesidad de llevar a cabo un proceso de reforma policial regional de segunda generación, que recoja las experiencias de la última década.

Para ello, la contribución que se presenta a continuación se divide en tres grandes bloques: (1) balance regional de la violencia y seguridad ciudadana, que incluye el necesario marco teórico-conceptual en el que se inserta; (2) hacia una reforma policial centroamericana, que contempla una evaluación crítica de los más recientes esfuerzos realizados por los Estados-Nación de la región en la materia; y, (3) conclusiones y recomendaciones, derivadas del propio estudio.

Por último, cabe destacar que el eje articulador de este trabajo es la *trinidad* propuesta por Kofi Annan, en calidad de Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, integrado por la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos; conceptos interdependientes que subyacen a lo largo del texto.

Actualmente –en los albores del tercer milenio– Centroamérica enfrenta retos inéditos en su seguridad, cuya complejidad sólo puede entenderse, en gran medida, a la luz de su pasado histórico; probablemente, superar el “peso de la historia” y reconstruir el tejido social, mediante la convicción de respetar los acuerdos básicos entre los diferentes grupos y estratos sociales y fuerzas políticas (pacto) y la sanción efectiva a quienes los quebranten, independientemente de su posición social o política (legalidad y fin de la impunidad), constituya el primer paso para dar el salto cualitativo que la comunidad centroamericana legítimamente demanda.

I.- Balance regional de la violencia y seguridad ciudadana

A lo largo de este bloque, se persigue dar cuenta del marco teórico-conceptual, a la par que un análisis de la situación que guarda la violencia en la región y la identificación de sus vulnerabilidades

1.1.- Marco Teórico-Conceptual

De esta manera, en un reciente estudio, la Organización Mundial de la Salud (OMS) destaca que: “Ningún continente, ningún país y casi ninguna comunidad están a salvo de la violencia. Aunque es ubicua, no forma inevitablemente parte de la condición humana, ni constituye un problema de la “vida moderna” que no pueda ser tratado y superado mediante la decisión y la inventiva humanas”.¹

¹ Informe mundial sobre la violencia y la salud, Capítulo 9 “Cómo proceder: recomendaciones”, página 265, Organización Panamericana de la Salud (OPS), Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Washington, D.C., 2003; en: http://www.paho.org/Spanish/AM/PUB/Violencia_2003.htm. En lo sucesivo, se citará como Informe mundial sobre la violencia y la salud.

También se acepta que, en conjunto, la violencia constituye una de las principales causas de muerte en todo el mundo para la población comprendida entre los 15 y 44 años de edad. Y si bien resulta difícil obtener cálculos precisos, los costos de la violencia se verifican en los miles de millones de dólares que cada año se gastan en asistencia sanitaria en todo el mundo, además de los miles de millones que los días laborables perdidos, las medidas para hacer cumplir las leyes y las inversiones malogradas por esta causa restan a la economía de cada país.² La violencia es un problema por demás complejo, relacionado con esquemas de pensamiento y comportamiento conformados por multitud de fuerzas en el seno de las familias y comunidades, fuerzas que pueden también traspasar las fronteras nacionales.³

1.1.1. Definición de violencia

A partir de este reconocimiento, la OMS define a este fenómeno como:

El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.⁴

Se trata de una concepción que vincula la intención con la comisión del acto mismo, independientemente de las consecuencias que traiga aparejadas, por lo que quedan excluidas de esta definición los incidentes no intencionales, como la mayor parte de los accidentes de tráfico y quemaduras.

De manera similar, se considera a la violencia como:

[...] cualquier acto que resulte o pueda resultar en daño o sufrimiento físico y sexual o psicológico para el ser humano, incluyendo amenazas, coerción, y/o privaciones arbitrarias de la libertad, que suceden ya sea en la vida pública o privada.⁵

Cabe señalar que el concepto de violencia de la OMS lleva implícitos otros aspectos de la violencia que no se enuncian en forma explícita:

Por ejemplo, la definición incluye implícitamente todos los actos de violencia, sean públicos o privados, sean reactivos (en respuesta a acontecimientos anteriores, por ejemplo, una provocación) o activos (que son decisivos para lograr resultados más favorables para el agresor o para anticiparse a ellos) y tanto si tienen carácter delictivo como si no lo tienen. Cada uno de estos aspectos es importante para comprender las causas de la violencia y elaborar programas de prevención.⁶

Seguindo otra fuente, la violencia es un concepto mucho más global y complejo que se refiere a:

Cualquier acto de comisión u omisión y cualquier condición que resulte de dichos actos, que prive a los sujetos de igualdad de derechos y libertades e interfiera con su máximo desarrollo y libertad de elegir.⁷

² Informe mundial sobre la violencia y la salud, Capítulo 1 "La violencia, un problema mundial de salud pública", página 3.

³ Gro Harlem Brundtland, Directora General de la Organización Mundial de la Salud, Prefacio del Informe mundial sobre la violencia y la salud, página XIII.

⁴ WHO Global Consultation on Violence and Health. Violence: a public health priority. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1996 (documento WHO/EHA/ SPI.POA.2).

⁵ Anónimo, "La violencia contra las mujeres", mimeo, Guadalajara, sin fecha; referencia 362.8292 VIO EJ.2 Biblioteca de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, México, página 7.

⁶ Informe mundial sobre la violencia y la salud, Capítulo 1, página 6.

⁷ Ver: <http://www.musade.org/leer.php/14>

⁸ Informe mundial sobre la violencia y la salud, Capítulo 1, página 6.

⁹ *Ibidem*, página 7.

1.1.2. Tipología de la violencia

El mismo organismo internacional especializado, responsable de velar por la salud pública, propone clasificar este complejo fenómeno en las siguientes tres categorías generales, de acuerdo con las características de los que cometen el acto de violencia:

- la violencia autoinfligida;
- la violencia interpersonal;
- la violencia colectiva.

Así, se distingue entre la violencia que una persona se inflige a sí misma, la violencia impuesta por otro individuo o un número pequeño de individuos y la violencia producto de grupos más grandes, como el Estado, contingentes políticos organizados, tropas irregulares y organizaciones terroristas.

La violencia autoinfligida comprende el comportamiento suicida y las autolesiones. Aquél incluye pensamientos suicidas, intentos de suicidio –también llamados “parasuicidio” o “intento deliberado de matarse” en algunos países– y suicidio consumado, mientras que el automaltrato incluye actos como la automutilación.

La *violencia interpersonal* se divide en dos subcategorías:

- **Violencia familiar o de pareja:** esto es, la violencia que se produce sobre todo entre los miembros de la familia o de la pareja, y que por lo general, aunque no siempre, sucede en el hogar; incluye formas de violencia, tales como el maltrato de menores, la violencia contra la pareja y el maltrato de los adultos mayores.
- **Violencia comunitaria:** es la que se produce entre personas que no guardan parentesco y que pueden conocerse o no, y sucede por lo general fuera del hogar; integra la violencia juvenil, los actos fortuitos de violencia, la violación o ataque sexual por parte de extraños y la violencia en establecimientos como escuelas, lugares de trabajo, prisiones y hogares de ancianos.⁸

La violencia colectiva, por su parte, se subdivide en violencia social, política y económica. Estas subcategorías de la violencia colectiva, dan cuenta de los posibles motivos de la violencia cometida por grupos más grandes de individuos o por el Estado.⁹

1.1.3. Las raíces de la violencia: un modelo ecológico

Para la OMS, ningún factor por sí solo explica porqué algunos individuos tienen comportamientos violentos hacia otros o porqué la violencia prevalece más en algunas comunidades que en otras. Lo que explica que la violencia constituya el resultado de la acción recíproca y compleja de factores individuales, relacionales, sociales y culturales; y que se recurra al denominado modelo ecológico para contribuir a una mejor comprensión de la naturaleza polifacética de la violencia.

⁸ Informe mundial sobre la violencia y la salud, Capítulo 1, página 6.

⁹ Ibidem, página 7.

Niveles múltiples de la violencia

Individual	Relacional	Social	Cultural
<p>Pretende identificar los factores biológicos y de la historia personal que influyen en el comportamiento de una persona.</p> <p>Centra su atención en las características del individuo que aumentan la probabilidad de ser víctima o perpetrador de actos de violencia.</p>	<p>Examina el modo en que las relaciones sociales cercanas –por ejemplo, con los amigos, con la pareja y con los miembros de la familia– aumentan el riesgo de convertirse en víctima o perpetradores de actos violentos.</p>	<p>Indaga los contextos de la comunidad en los que se inscriben las relaciones sociales, como la escuela, el lugar de trabajo y el vecindario, y busca identificar las características de estos ámbitos que se asocian con ser víctimas o perpetradores de actos violentos.</p>	<p>Investiga los factores sociales más generales que determinan las tasas de violencia. Se incluyen aquí los factores que crean un clima de aceptación de la violencia, los que reducen las inhibiciones contra esta, y los que crean y mantienen las brechas entre distintos segmentos de la sociedad, o generan tensiones entre diferentes grupos o países</p>

En tanto que los factores sociales a tener en cuenta son, entre otros:

- Las normas culturales que apoyan la violencia como una manera aceptable de resolver conflictos;
- Las actitudes que consideran el suicidio como una opción personal más que como un acto de violencia evitable;
- Las normas que asignan prioridad a la patria potestad por encima del bienestar de los hijos;
- Las normas que refuerzan el dominio masculino sobre las mujeres y los niños;
- Las normas que respaldan el uso de la fuerza excesiva policial contra los ciudadanos;
- Las normas que apoyan los conflictos políticos.

Esto significa que el modelo ecológico propuesto, reconoce la multiplicidad de las causas de la violencia y la interacción de los factores de riesgo que operan dentro de la familia y en los ámbitos social, cultural y económico más amplios; incluso, en general, los diversos tipos de violencia comparten varios factores de riesgo. Por ejemplo, las normas culturales predominantes, la pobreza, las desigualdades, la exclusión y el aislamiento social, así como el alcoholismo, el consumo de drogas ilegales y el fácil acceso a armas de fuego, son factores de riesgo en relación con varios tipos de violencia; de donde:

Los vínculos entre la violencia y la interacción entre los factores individuales y los contextos sociales, culturales y económicos más amplios indican que abordar los factores de riesgo en los diversos niveles del modelo ecológico puede ayudar a disminuir más de un tipo de violencia.¹⁰

Tampoco deben soslayarse las estructuras políticas, debido a que la calidad de las condiciones de buen gobierno en un país, en cuanto al marco legal y las políticas que ofrecen protección social, es un factor determinante fundamental de la violencia. En particular, el grado en que una sociedad hace cumplir las leyes existentes sobre la violencia, puede actuar como factor disuasivo contra la misma.¹¹ El Estado es el responsable de diseñar, ejecutar y evaluar la denominada política criminal y, en determinados casos, de enfrentar la violencia con los mecanismos de salud pública.

1.1.4. Centrarse en los grupos más vulnerables

Además, la violencia no es un fenómeno neutro: diversas investigaciones demuestran sistemáticamente que las personas de nivel socioeconómico más bajo son las que corren mayor riesgo, debido a los factores relacionados con la pobreza; aunque, otros grupos sociales vulnerables también son más proclives al riesgo y, por ende, a la violencia. De lo que se trata es de aquellos grupos o comunidades que, por circunstancias de pobreza, origen étnico, estado de salud, edad, género o discapacidad, se encuentran en una situación de mayor indefensión para hacer frente a los problemas que plantea la vida y no cuentan con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. La

¹⁰ Ibidem, páginas 13-15.

¹¹ Informe mundial sobre la violencia y la salud, Capítulo 2 “La violencia juvenil”, página 41.

vulnerabilidad coloca a quien la padece en una situación de desventaja en el ejercicio pleno de sus derechos humanos. Entre los factores que influyen en la vulnerabilidad, se pueden enumerar: la falta de igualdad de oportunidades; la incapacidad para satisfacer sus necesidades básicas; la desnutrición; las enfermedades, en especial las infecciosas o transmisibles; la falta de acceso a los servicios públicos y la marginación.¹²

Resumiendo, si son los grupos sociales más vulnerables los que presentan mayor probabilidad de convertirse en víctimas o perpetradores de la violencia, el Estado debería centrarse en su atención, con el objeto de prevenir o neutralizar factores de riesgo que los expongan a la misma.

1.1.5. Seguridad, Desarrollo y Derechos Humanos

En este contexto y hace cuatro años, el entonces Secretario General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) Kofi Annan, presenta un Informe titulado “Un concepto más amplio de la libertad”, y propone una interpretación más amplia de la libertad que también incluye la idea de que el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos van de la mano:

El desarrollo, la seguridad y los derechos humanos no sólo son indispensables sino que también se fortalecen recíprocamente. Esta relación no ha hecho más que reforzarse en nuestra era de rápidos progresos tecnológicos, de aumento de la interdependencia económica, de globalización y de espectaculares transformaciones geopolíticas. Si bien no puede decirse que la pobreza y la negación de los derechos humanos sean la “causa” de las guerras civiles, el terrorismo y la delincuencia organizada, todos ellos incrementan considerablemente el peligro de la inestabilidad y la violencia. Análogamente, la guerra y las atrocidades no son ni mucho menos las únicas razones que explican que los países estén atrapados en la pobreza, pero es indudable que son un impedimento para el desarrollo [...]. Por otra parte, los países bien gobernados y que respetan los derechos humanos de sus ciudadanos están en mejor situación para evitar los horrores de la guerra y para superar los obstáculos al desarrollo.¹³

Seguridad

En síntesis, no puede concebirse la seguridad sin el desarrollo, ni la vigencia plena de los derechos humanos: si, por un lado, la seguridad se erige en el “escudo protector del desarrollo”, por otro, debe garantizar el respeto por los derechos y libertades fundamentales; por su parte, la seguridad demanda recursos financieros, materiales y humanos que solo el desarrollo puede proporcionarle, en un marco de legalidad y legitimidad que viene dado por el manto protector de los derechos humanos. De manera tal que, se verifica una interdependencia entre los tres conceptos y, por ende, una trinidad que –siguiendo a la ONU– resulta de una concepción amplia de la libertad en los inicios del tercer milenio.

1.2. La violencia en Centroamérica

A partir de la revisión de este breve marco teórico y conceptual, se puede llevar a cabo un diagnóstico de la situación que guarda la violencia en la región centroamericana. En primer lugar, destaca un reciente informe, al reconocer que:

“Los países de Centroamérica son diferentes. Pero tienen una cosa en común. Todos están afectados –en distintos grados– por las drogas, el crimen y el subdesarrollo[...] Varios países de la región son vulnerables debido a los factores socio-económicos resultado de ingresos inequitativos, urbanización caótica, pobreza masiva, una proporción muy alta de juventud, fácil acceso a una gran cantidad de armas, y un ambiente inestable post-conflicto”.¹⁴

¹² Comisión Nacional de los Derechos Humanos México; en, <http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm>

¹³ Introducción, puntos 14 y 16, de; Organización de Naciones Unidas, “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, septiembre de 2005; en, <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/chap1.htm>

¹⁴ Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, “Crimen y Desarrollo en Centroamérica” (Atrapados en una Encrucijada), Marzo 2007, Prefacio a cargo de Antonio María Costa, Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra Drogas y Crimen, página 9; en, <http://www.unodc.org/pdf/Central%20America%20Study.pdf>. En lo sucesivo, se citará como Informe de Naciones Unidas 2007.

Vulnerabilidades de la región centroamericana

Posición relativa	Ubicación geográfica, como zona de tránsito entre el proveedor mundial de cocaína y sus principales consumidores (88% de la cocaína que se destina a Estados Unidos). Flujo masivo del tráfico de drogas fundamentalmente marítimo. Se trata del crimen organizado crecientemente transnacional y sofisticado, al acceder al uso de tecnologías de punta.
Menor grado de desarrollo relativo e Inequidad	Contrastes regionales, en una región con los más altos niveles de desigualdad del orbe, lo que genera resentimiento social y proporciona tanto una justificación (ataque a la injusticia social) como una oportunidad (riqueza) para el crimen. Agravado por desempleo juvenil en zonas urbanas.
Crisis del Estado e Impunidad	La crisis del Estado se expresa fundamentalmente en tres aspectos: un Estado de Derecho débil por falta de imperio de la ley, la incapacidad del Estado para asegurar los bienes públicos básicos para el conjunto de la población (incluyendo la capacidad del sistema de justicia penal) y una importante erosión de sus sistemas políticos, en especial tratándose de democracias jóvenes como las centroamericanas.
Corrupción	Países altamente corruptos, con excepción de Costa Rica. La corrupción corroe el Estado y permite que se genere más violencia, producto del tráfico de armas, del aumento del consumo de drogas y la corrupción misma.
“Peso” de la historia	Efectos perniciosos de un historial de conflictos armados internos. Fenómeno de la violencia como “algo normal”, tácitamente aceptada como una manera legítima de resolver disputas. Entre los factores contribuyentes, destacan la proliferación de armas pequeñas y el dominio de técnicas y habilidades de combate adquiridas en el pasado histórico.
Violencia estructural	Incremento de homicidios intencionales, 70% de los mismos cometidos con armas de fuego. Altos índices de violencia en contra de mujeres y niños.
Pandillas juveniles	Deportación de la pandilla “Mara Salvatrucha”, y efectos de la cultura del pandillaje de los Estados Unidos en las maras.

Fuente: Elaborado con base en; Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, “Crimen y Desarrollo en Centroamérica” (Atrapados en una Encrucijada), Marzo 2007, páginas 11-18 y 27-79, <http://www.unodc.org/pdf/Central%20America%20Study.pdf>, así como en; Francisco Rojas Aravena, II Informe del Secretario General de FLACSO, “El Crimen Organizado Internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe”, San José, Costa Rica, 2006, páginas 10, 22 y 39, <http://www.flacso.org>

Para una investigadora mexicana local, la violencia en Latinoamérica, en general, constituye un problema de naturaleza estructural, que responde al sistema de reproducción social, siendo las principales víctimas los niños, las mujeres y los ancianos.¹⁵ Se trata de la violencia cotidiana, que suele manifestarse en diferentes ámbitos:

[...] en la lucha por el poder público, irrumpen las posiciones y las acciones violentas. Y no sólo la violencia se presenta en espacios institucionales cuyo control se torna estratégico para esos intereses de privilegio. En el día a día, en la calle, en la casa, en la cama, en el barrio, en la oficina, en la escuela, en muchos espacios y de muchas formas, la violencia aparece, irrumpe, se impone y atemoriza; todo ello para lograr su objetivo: imponer la fuerza y desestimar el consenso como una forma democrática de relación y organización social.¹⁶

Dicho en otras palabras, “Ningún otro asunto tiene más impacto en la estabilidad y el desarrollo de Centroamérica, como lo tiene el crimen...”¹⁷

Ahora bien, “La inseguridad ciudadana no es causada por un único factor, sino por la convergencia de muchos; convergencia frecuentemente relacionada con la situación de intensa vulnerabilidad humana y social. De ahí que sea posible construir una sociedad más segura si se atienden las formas de vulnerabilidad social en que proliferan la violencia y el despojo y se fortalecen los mecanismos colectivos de protección y la capacidad de las personas para activarlos”.¹⁸

¹⁵ Intervención de María Antonia Chávez, Profesora-Investigadora del Departamento de Desarrollo Social, CUCSH, Universidad de Guadalajara, durante la mesa de análisis Niñez y Violencia Intrafamiliar, desarrollada en la Comisión Estatal de Derechos Humanos el 26 de noviembre de 2007.

¹⁶ Rogelio Marcial, Ámbitos de violencia en los mundos juveniles contemporáneos; ponencia presentada en el VIII Coloquio de Estudios de la Cultura: “Violencia y Cultura en América Latina”, Feria Internacional del Libro, Guadalajara, noviembre de 2007, página 2.

¹⁷ Siguiendo las Conclusiones del Informe de Naciones Unidas 2007, páginas 23 y 95.

¹⁸ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Venciendo el temor. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. Informe Nacional de Desarrollo Humano, San José, Costa Rica, 2006.

Por lo tanto, “La principal tarea de los estados latinoamericanos y caribeños es reforzar sus capacidades institucionales en el marco del estado democrático de derecho. Lo anterior significa establecer medidas de distinto orden que van desde el mejoramiento de las leyes hasta la conformación de redes de protección social en los sectores más vulnerables”.¹⁹

Es decir, la violencia e inseguridad ciudadana, producto de actividades delictivas, exige un conjunto de capacidades estatales que contrasta con la realidad centroamericana. Así, por ejemplo, el Informe Anual más reciente del *Economic Freedom of the World* deja claro que con calificaciones reprobatorias por debajo de 5, la situación de la mayoría de los países de la región se caracteriza por la ausencia de jueces independientes y tribunales imparciales; tratándose así de una evaluación negativa.

Estructura legal y derechos de propiedad en Centroamérica (Escala 10-1)

Conceptos	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Independencia de los jueces	6.79	3.51	3.82	3.36	0.96	2.46
Imparcialidad de los tribunales	6.01	3.39	3.36	3.58	2.04	3.21
Protección de los derechos de propiedad	6.01	5.69	5.18	5.17	4.33	6.87
Interferencia de los Militares	10.0	5.0	8.33	6.67	5.0	8.33
Integridad del sistema legal	6.67	4.17	3.33	2.5	6.67	5.0
Sistema legal y seguridad de los derechos de propiedad	6.79	4.83	5.22	4.85	4.32	5.21

Fuente: *Economic Freedom of the World, 2008 Annual Report; Chapter 3 Country Data Tables*, con datos de 2006; en, <http://www.freetheworld.com/2008/EFW2008Ch3.pdf>, el subrayado es nuestro.

Este diagnóstico poco halagüeño guarda correspondencia con el índice de percepción de la corrupción (IPC), estimado todos los años por Transparencia Internacional; y, cuyos resultados de 2009 ponen en entredicho la disposición a respetar el orden legal vigente en la región.

Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), países centroamericanos

Rango del País	País	Puntuación IPC 2009
43	Costa Rica	5.3
84	El Salvador	3.4
84	Guatemala	3.4
84	Panamá	3.4
130	Honduras	2.5
130	Nicaragua	2.5

Fuente: Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2009*.

Nota: El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) constituye un instrumento de medición que publica cada año Transparencia Internacional. El IPC permite, a través del agregado de los resultados de diversas encuestas de organizaciones como el Banco Mundial, la Universidad de Columbia o el Foro Económico Mundial, puntuar a 180 países. Esta puntuación refleja las percepciones de empresarios, analistas de riesgo, especialistas financieros y otros, de la situación de la corrupción en cada país incluido en el índice. Los países que se acercan a “0” son altamente corruptos, y los que presentan puntuaciones cercanas a “10” se caracterizan por la integridad o limpieza.

¹⁹Francisco Rojas Aravena, II Informe del Secretario General de FLACSO, “El Crimen Organizado Internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe”, San José, Costa Rica, 2006, página 47, <http://www.flacso.org>. En lo sucesivo se citará como FLACSO 2006.

La misma fuente destaca la correlación entre pobreza y corrupción. Además, difícilmente se puede esperar de los funcionarios públicos centroamericanos (en especial, los policías) una garantía de velar por la observancia del orden jurídico y de sancionar a los transgresores, ya que—siguiendo los resultados de la encuesta Latinobarómetro—son los más sobornables de América Latina.

*¿Qué probabilidades hay en un país de poder sobornar a...?
("Muchas" más "bastantes")*

(Porcentajes)

Países	Un policía	Un juez
México	55	45
Paraguay	61	54
Argentina	59	46
Brasil	54	41
Ecuador	47	29
República Dominicana	51	43
Venezuela	60	54
Bolivia	50	30
Guatemala	47	44
Honduras	44	35
Costa Rica	35	33
Perú	58	47
Uruguay	24	23
Panamá	48	41
Nicaragua	34	34
Colombia	34	34
Chile	11	18
El Salvador	24	31

Fuente: *Corporación Latinobarómetro, Informe 2008*, Santiago de Chile, páginas 48 y 49; en, <http://www.latinobarometro.org/>; el subrayado es nuestro.

En este marco y de acuerdo con el citado Informe de Naciones Unidas, “Excepto en El Salvador, en todos los países de Centroamérica encuestados, entre una tercera parte y la mitad de los encuestados consideraron que era posible sobornar a la policía”.²⁰

Esto no debe extrañar, ya que para una reconocida organización no gubernamental: “Los países más pobres son los que más sufren bajo el yugo de la corrupción”.²¹ De ahí que, para Transparencia Internacional, el primer punto en la agenda gubernamental sea mejorar la transparencia en la gestión financiera, desde la recaudación de fondos hasta los gastos, así como fortalecer la vigilancia y poner fin a la impunidad de funcionarios corruptos.

1.2.1. Violencia interpersonal en Centroamérica

En este marco de vulnerabilidades de naturaleza estructural, y de insuficientes capacidades gubernamentales para enfrentarlas, destaca el principal acto de violencia de toda sociedad, a saber: el asesinato, causar —de manera intencional— la muerte de una o más personas. Sin embargo,

²⁰ Informe de Naciones Unidas 2007, página 21.

²¹ International Transparency, “La corrupción arraigada en países de bajos ingresos requiere de acción global”, Londres/Berlín, 27 de septiembre de 2007, página 2; en, Índice de Percepción de la Corrupción 2007, http://www.transparency.org/regional_pages/americas/corruptcion_en_america_latina/americas_cpi

paradójicamente, en Centroamérica los países más seguros son discutiblemente los más ricos (Costa Rica) y los más pobres (Nicaragua).²²

En el otro extremo, tratándose de los índices más altos de homicidios intencionales en el mundo, El Salvador, Guatemala y Honduras, ocupan los primeros diez lugares.²³

En efecto, si analizamos en forma comparada la evolución entre los años 1997 al 2003 sobre los homicidios en Centroamérica por cada cien mil habitantes observamos que, en el caso de Guatemala corresponde casi al 35%, en El Salvador al 36% y en Costa Rica aparece en el 7.2%; basado en cifras de carácter regional.²⁴

Si bien no existen estadísticas confiables, al no contar con datos estandarizados, se estima que la tasa de homicidios intencionales de Honduras es cercana al 39 por 100 000 habitantes, por encima de Guatemala y El Salvador; es decir, la tasa de asesinato más alta de la región y una de las más elevadas del orbe.²⁵

“Por su parte, fuentes de confianza sugieren que existen alrededor de medio millón de armas de fuego registradas legalmente en Centroamérica y un estimado de 800 000 armas de fuego sin registrarse en manos de civiles”;²⁶ proliferación regional de armas que contribuyen al aumento de homicidios.

Universalmente, la mayoría de los delitos callejeros, y una buena parte de los crímenes violentos, se cometen por hombres jóvenes, generalmente entre las edades de 15 a 24 años. Las víctimas de esta violencia son generalmente otros hombres jóvenes, por lo que los jóvenes parecen ser especialmente vulnerables a convertirse tanto en víctimas, como en perpetradores del delito. Centroamérica es vulnerable por la elevada proporción de jóvenes en su estructura demográfica.²⁷

Además, más desempleo, inequidad en la distribución del ingreso y ocio en la población joven –definido como tiempo fuera de la familia, del trabajo y del sistema educativo –, a la sazón situación que domina el escenario regional, significa más delito.²⁸

La violencia en la pareja en Centroamérica

La violencia generalizada en Centroamérica se destaca en los niveles de la violencia contra las mujeres y los niños [...] Mientras universalmente la mayoría de las víctimas de homicidios son masculinas, varios países de la región demuestran una alta proporción de víctimas femeninas, inusual en países con altas tasas de asesinato [...]²⁹

En este marco y de conformidad con la OMS:

La violencia en la pareja se produce en todos los países, independientemente del grupo social, económico, religioso o cultural. Aunque las mujeres pueden agredir a sus parejas masculinas, y la violencia también se da a veces en las parejas del mismo sexo, la violencia en la pareja es soportada en proporción abrumadora por las mujeres e infligida por los hombres.³⁰

²² Informe de Naciones Unidas 2007, página 12.

²³ *Ibidem*, página 17.

²⁴ FLACSO 2006, página 26; en, <http://www.flacso.org>

²⁵ Informe de Naciones Unidas 2007, página 61. Cabe señalar que Colombia y Sudáfrica, con 63 y 48 por cada 100 000 habitantes, encabezan las tasas de homicidios intencionales del orbe, pero con tendencia a la baja a diferencia de la mayoría de los países centroamericanos con fluctuación a la alza.

²⁶ *Ibidem*, página 17.

²⁷ *Ibidem*, página 28.

²⁸ Elías Carranza, “Políticas públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina”, en, Revista Nueva Sociedad, Número 191 Seguridad Ciudadana y Orden Público en América Latina, Mayo-Junio 2004, Caracas, Venezuela, página 60.

²⁹ Informe Naciones Unidas 2007, página 71.

³⁰ Informe mundial sobre la violencia y la salud, Capítulo 4 “La violencia en la pareja”, página 97.

La violencia en la pareja hace referencia a cualquier comportamiento dentro de una relación íntima que causa daño físico, psíquico o sexual a los miembros de la relación; comportamiento que suele incluir:

- Agresiones físicas, por ejemplo, golpes.
- Maltrato psíquico, tales como intimidación, denigración y humillación constantes.
- Relaciones sexuales forzadas y otras formas de coerción sexual.
- Comportamientos dominantes diversos, como, por ejemplo, aislar a una persona de sus familiares y amigos, controlar sus movimientos y restringir su acceso a la información o asistencia.

Para otra fuente, se trata de la denominada violencia doméstica o intrafamiliar, que se define como:

Un conjunto de actitudes o de comportamientos abusivos de un miembro de la familia que tiene como objetivo controlar a otro, de manera que éste actúe de acuerdo con sus deseos.³¹

Dicho en otros términos:

Son todas las agresiones físicas, psíquicas y psicológicas, que pueden consistir en golpes, contusiones, empujones, bofetadas, arañazos y semejantes, realizados en el cuerpo de las víctimas, así como insultos, amenazas, humillaciones, vejaciones y otras agresiones semejantes de naturaleza psíquica y / o psicológica y emocional. Dichas agresiones se producen en el ámbito familiar, lo que supone que entre el agresor y la víctima existe un vínculo familiar.³²

Por lo tanto, es aquella que:

Se ejerce principalmente en función del sexo y en muchos casos de la edad y situación de vulnerabilidad en que se encuentran los niños de nuestra sociedad. Este tipo de violencia también es producto del dominio y el poder de género usado para reproducir y mantener su estatus y autoridad. De esta forma, la violencia contra la mujer nace de la violencia de género a través de conductas permitidas social e históricamente.³³

Los resultados de las investigaciones indican que la violencia física en las relaciones de pareja se acompaña a menudo de maltrato psíquico, y en más de la mitad de los casos también hay abuso sexual; pero, lo más significativo es que: “Los datos de una gama amplia de países indican que la violencia en la pareja es la causa de un número significativo de muertes por asesinato entre las mujeres”.³⁴

Esta violencia contra la mujer supone:

[...] Cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.³⁵

Diversos estudios reconocen que, en los últimos años, el número de mujeres muertas de forma violenta en Centroamérica se ha incrementado de forma grave, por lo que se ha vuelto un tema de principal importancia tanto para las instituciones públicas como para la sociedad. Se trata de crímenes que son la forma extrema de la violencia de género. Se trata del feminicidio, término que distingue no sólo el acto criminal, sino el contexto de injusticia, olvido y discriminación que priva antes y después del homicidio de una mujer por el hecho de ser mujer. Por lo tanto, el debate no se circunscribe a si debe o no ser tipificado como feminicidio en la normativa penal; va más allá de ser

³¹ Ver; http://es.wikipedia.org/wiki/Violencia_dom%C3%A9stica

³² Ver también; <http://www.justizia.net/viodom/default.asp?accion=concepto&Idioma=sp>

³³ Autor anónimo, “La violencia contra las mujeres”, mimeo, Guadalajara, México, sin fecha; referencia 362.8292 VIO EJ.2 Biblioteca de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, página 76.

³⁴ Capítulo IV, Vid Supra, página 101.

³⁵ Artículo 1º, Capítulo I, Definición y ámbito de aplicación, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Suscrita en el XXIV Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea de la Organización de Estados Americanos, Belém do Pará, Brasil, 6-10 de Junio de 1994 y entra en vigor el 3 de mayo de 1995.

sancionado con ese u otro nombre: de lo que se trata, es de hacer visible la situación que gravita en torno a cada uno de esos crímenes. Dicho en otras palabras, los homicidios de las mujeres son el final de una vida que en su inmensa mayoría estuvo llena de violencia.

Ahora bien, la dinámica de la violencia en la pareja encuentra, en parte, su explicación en la dimensión cultural:

En la encuesta Latinobarómetro 2004 los países en esta región (incluyendo República Dominicana) se distinguieron como los únicos en América Latina donde más de la mitad de los que votaron, opinaron que las mujeres deben concentrarse en el hogar mientras que los hombres deben concentrarse en el trabajo.³⁷ Mientras en Costa Rica y Panamá esta fue una opinión minoritaria, el 66 por ciento de los encuestados en Honduras y Guatemala defendieron esta creencia.

En cuanto a los efectos de sufrir maltrato:

[...] Aunque la violencia puede tener consecuencias directas sobre la salud, como sufrir una lesión, ser víctima de la violencia también aumenta el riesgo de que una mujer tenga mala salud en el futuro. Del mismo modo que las consecuencias del consumo de tabaco y alcohol, ser víctima de la violencia puede considerarse un factor de riesgo de una variedad de enfermedades y afecciones

[...] El antecedente de haber sido víctimas de la violencia pone a las mujeres en mayor riesgo de: depresión; intentos de suicidio; síndromes de dolor crónico; trastornos psicósomáticos; lesiones físicas; trastornos del aparato digestivo; síndrome del colon irritable; diversas consecuencias para la salud reproductiva.³⁸

A los que se suman las repercusiones en los hijos, puesto que: Los hijos a menudo están presentes durante los altercados domésticos [...] presentan mayor riesgo de sufrir una amplia gama de problemas emocionales y de conducta, entre ellos ansiedad, depresión, mal rendimiento escolar, poca autoestima, desobediencia, pesadillas y quejas sobre la salud física.

Con respecto a la violencia sexual, los datos disponibles indican que casi una de cada cuatro mujeres puede ser víctima de violencia sexual por parte de su pareja, definiéndose como:

[...] todo acto sexual, la tentativa de consumar un acto sexual, los comentarios o insinuaciones sexuales no deseados, o las acciones para comercializar o utilizar de cualquier otro modo la sexualidad de una persona mediante coacción por otra persona, independientemente de la relación de esta con la víctima, en cualquier ámbito, incluidos el hogar y el lugar de trabajo.³⁹

Cabe señalar que la mayoría de las mujeres víctimas de la violencia sexual, no la denuncian por vergüenza, por temor a que se las culpe de la situación, no se les crea o se las someta a otro tipo de vejaciones (la llamada “sobrevictimización”).

³⁸ Informe mundial sobre la violencia y la salud, Capítulo 4 “La violencia en la pareja”, página 110.

³⁹ *Ibidem*, página 161.

Mientras que, para tratar a la violencia sexual, en todas sus formas y manifestaciones, la OMS recomienda otorgar prioridad a lo siguiente:

- la prevención primaria, mediante programas dirigidos a los ámbitos comunitarios, escolares y de refugiados;
- el apoyo a los enfoques dirigidos a modificar las actitudes y conductas, que tengan en cuenta los aspectos culturales y participativos;
- el respaldo a los programas que aborden el tema de la prevención de la violencia sexual en el contexto más amplio de la promoción de la igualdad de género;
- los programas que aborden algunas de las causas socioeconómicas que subyacen a la violencia, tales como la pobreza y la falta de instrucción, por ejemplo, proporcionando oportunidades de trabajo a los jóvenes;
- los programas para mejorar la crianza de niños, reducir la vulnerabilidad de las mujeres y promover ideas de masculinidad más equitativas en relación con el género.⁴⁰

Tampoco se debe soslayar la necesidad de destinar más recursos en investigaciones sobre la violencia contra la mujer en la relación de pareja, a la luz del desconocimiento que en general domina el escenario centroamericano: las universidades, organizaciones de la sociedad civil y asociaciones religiosas, pueden y deben asumir un compromiso en ese sentido.

El Maltrato de menores en Centroamérica

[...] Las sociedades donde las mujeres tienen a menudo altos índices de victimización, se encuentran también altos niveles de abuso de niños, y América Central no es la excepción.

En 1999, la Reunión de Consulta de la OMS sobre la Prevención del Maltrato de Menores adopta la siguiente definición:

El maltrato o la vejación de menores abarca todas las formas de malos tratos físicos y emocionales, abuso sexual, descuido o negligencia o explotación comercial o de otro tipo, que originen un daño real o potencial para la salud del niño, su supervivencia, desarrollo o dignidad en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder.⁴²

En particular, se suele investigar la prevalencia, causas y consecuencias de cuatro tipos de maltrato de niños por los cuidadores, a saber:

- el maltrato físico, entendido como los actos infligidos por un cuidador que causan un daño físico real o tienen el potencial de provocarlo;
- el abuso sexual, definido como los actos en que una persona usa a un niño para su gratificación sexual.
- el maltrato emocional, se presenta cuando un cuidador no brinda las condiciones apropiadas y propicias e incluye actos que tienen efectos adversos sobre la salud emocional y el desarrollo del niño,⁴³
- el descuido, se produce cuando uno de los padres no toma medidas para promover el desarrollo del niño—estando en condiciones de hacerlo— en una o varias de las siguientes áreas: salud, educación, desarrollo emocional, nutrición, amparo y condiciones de vida seguras, por lo que hay que distinguir el descuido de la situación de pobreza.⁴⁴

40 Ibidem, página 190.

41 Informe Naciones Unidas 2007, página 71.

42 Report of the Consultation on Child Abuse Prevention, 29–31 March 1999, WHO, Geneva. Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1999 (documento WHO/ HSC/PVI/99.1).

43 Tales actos incluyen, entre otros, la restricción de los movimientos del menor, la denigración, la ridiculización, las amenazas e intimidación, la discriminación, el rechazo y otras formas no físicas de tratamiento hostil

44 Informe mundial sobre la violencia y la salud, Capítulo III “Maltrato y descuido de los menores por los padres”, página 66..

En referencia a los factores que aumentan la vulnerabilidad del niño, se pueden citar:

- La edad, ya que los casos mortales de maltrato físico se presentan en gran medida entre los lactantes pequeños (menores de dos años de edad); los niños pequeños también corren el riesgo de sufrir maltrato físico, pero no mortal; y las tasas de abuso sexual tienden a subir después del inicio de la pubertad y las más altas se registran durante la adolescencia, aunque el abuso sexual también afecta a los niños pequeños.⁴⁵
- El sexo, puesto que las niñas corren mayor peligro que los varones de ser víctimas de infanticidio, abuso sexual, descuido de la educación y la nutrición y prostitución forzada. Los resultados de diversos estudios internacionales indican que las tasas de abuso sexual entre las niñas son de 1.5 a 3 veces más altas que entre los varones.
- Las características especiales, dado que se ha comprobado que los lactantes prematuros, los gemelos y los niños con discapacidades están expuestos a mayor riesgo de maltrato físico y descuido.
- Las características psíquicas y de comportamiento de las personas a cargo del cuidado de los menores y el ambiente familiar, como baja autoestima de los padres, poco control de sus impulsos y problemas de salud mental, además de mostrar comportamientos antisociales.
- Los antecedentes de maltrato de los responsables de los niños y niñas, ya que los estudios también revelan que los padres que fueron maltratados cuando eran niños son más propensos a maltratar a sus propios hijos; aunque la violencia en la pareja, parece tener mayor relación con el maltrato de menores.
- La estructura y los recursos de la familia, porque la probabilidad infligir maltrato físico es mayor si los padres son jóvenes, solteros, pobres y desempleados, y con bajo nivel de escolaridad promedio.
- El capital social representa el grado de cohesión y solidaridad que existe dentro de las comunidades y los niños de zonas con menos “capital social” o inversión social en la comunidad parecen correr mayor riesgo de maltrato y tener más problemas psíquicos o de conducta.⁴⁶

Para enfrentar el problema del maltrato de los menores, en primer lugar se debe reconocer que existe, que es una realidad; para, posteriormente, dirigir los esfuerzos y políticas de prevención directamente a los niños, a quienes les prestan asistencia y a los entornos en los que viven, y brindar tratamiento a los casos de maltrato y descuido que se hayan producido.

[...] la violencia contra los niños es injustificable [...] y se puede prevenir.⁴⁷

Incluso:

La explotación de los niños menores de 18 años en la prostitución, la pornografía infantil y actividades similares constituyen forma de violencia [...] Los niños son vulnerables a la violencia sexual y a la explotación de los miembros de la comunidad.

Mientras que para UNICEF:

La explotación sexual comercial infantil (ESCI) es la forma más extrema de violencia que los adultos pueden ejercer contra la infancia. Con frecuencia es resultado de una historia previa de maltrato. Es una grave violación a los derechos de la niñez que afecta a la sociedad en su conjunto.⁴⁹

⁴⁵ Ibidem, Capítulo III, página 72.

⁴⁶ Ibidem, Capítulo III, páginas 73, 74 y 75.

⁴⁷ Organización de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Cuarto periodo de sesiones, Tema 2 del programa provisional, Informe del Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Juan Miguel Petit; en, Asamblea General A/HRC/4/31, 26 de diciembre de 2007, B. Informe sobre la violencia contra los niños, párrafo 15.

⁴⁸ Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, Sexagésimo primer periodo de sesiones, Derechos del niño, Documento A/61/299 Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños de las Naciones Unidas, 29 de agosto de 2006; D. Violencia en los lugares de trabajo, página 20, párrafo 67; y, E. Violencia en la comunidad, página 22, párrafo 75, respectivamente.

⁴⁹ Ver; http://www.unicef.org/mexico/spanish/protection_6930.htm

En cuanto a las recomendaciones, vale la pena citar:

- Invertir en políticas y programas basados en pruebas para abordar los factores causales de la violencia contra los niños.
- Garantizar que los que cometan actos de violencia rindan cuentas.
- Atender a la vulnerabilidad de los niños, puesto que algunos niños, debido a su género, raza, origen étnico, discapacidad o condición social, son especialmente vulnerables.
- Escuchar a los niños, porque tienen derecho a expresar sus opiniones y a que éstas se tengan en cuenta en la aplicación de políticas y programas.
- Responder de manera multifacética a la violencia contra los niños, por ser un fenómeno multidimensional
- Fortalecer los compromisos y medidas nacionales y locales
- Prohibir toda violencia contra los niños
- Promover valores no violentos y concienciación
- Dar prioridad a la prevención.⁵⁰

Violencia juvenil en Centroamérica

De acuerdo con la OMS:

La violencia juvenil es una de las formas de violencia más visibles en la sociedad [...] En casi todos los países, los adolescentes y los adultos jóvenes son tanto las principales víctimas como los principales perpetradores de esa violencia. Los homicidios y las agresiones no mortales que involucran a jóvenes aumentan enormemente la carga mundial de muertes prematuras, lesiones y discapacidad. La violencia juvenil daña profundamente no solo a las víctimas, sino también a sus familias, amigos y comunidades. Sus efectos se ven no solo en los casos de muerte, enfermedad y discapacidad, sino también en la calidad de vida [...] En este informe, se define a los jóvenes como las personas de edades comprendidas entre los 10 y los 29 años.⁵¹

En lo que respecta a los factores situacionales, los principales suelen ser:

- los móviles del comportamiento violento;
- el lugar donde se manifiesta el comportamiento;
- si intervienen el alcohol o las armas;
- si están presentes otras personas además de la víctima y el agresor;
- si existen otras acciones (como el robo) que podrían conducir a la violencia.⁵²

Por su parte, los factores de riesgo en la violencia juvenil son, entre otros:

- Los factores individuales, que afectan al potencial de comportamiento violento e incluyen características biológicas, psicológicas y conductuales.
- Los factores comunitarios, puesto que las comunidades en las cuales viven los jóvenes ejercen una influencia importante en su familia, en la índole de su grupo de compañeros y en la forma en que pueden estar expuestos a situaciones que conducen a la violencia. La existencia de pandillas, armas de fuego y drogas en una localidad es una combinación potente que aumenta las probabilidades de que se cometan actos de

⁵⁰ Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños de las Naciones Unidas, Op.Cit., I. Introducción: La protección de los niños contra la violencia, V. Conclusiones y VI. Recomendaciones.

⁵¹ Informe mundial sobre la violencia y la salud, Capítulo 2 "La violencia juvenil", página 27.

⁵² *Ibidem*, página 34.

⁵³ *Ibidem*, página 35.

violencia.⁵³

A los que se suma el mayor o menor grado de integración social:

[...] El capital social es un concepto que intenta medir esa integración de las comunidades. Se refiere aproximadamente a las reglas, normas, obligaciones, reciprocidad y confianza que existen en las relaciones y las instituciones sociales. Los jóvenes que viven en lugares que carecen de capital

Tasa de homicidios juveniles por 100.000 habitantes, países seleccionados

Posición a nivel mundial	País	Tasa
1	El Salvador	92.3
2	Colombia	73.4
3	Venezuela	64.2
4	Guatemala	55.4
5	Brasil	51.6
6	Puerto Rico	46.6
9	Ecuador	26.1
10	Paraguay	22.3
13	Panamá	17.8
14	Nicaragua	16.6
15	Sudáfrica	16.6
17	Estados Unidos	12.9
19	México	10.4
21	Argentina	9.4
24	Israel	8.0
30	Lituania	5.3
41	Canadá	2.5
52	Portugal	1.7
58	Italia	1.3
62	Nueva Zelanda	1.0
67	Reino Unido	0.7
70	Grecia	0.5
76	Japón	0.3

Fuente: Julio Jacobo Waiselfisz, *Mapa da Violência: Os Jovens da América Latina 2008*, Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana (RITLA), Instituto Sangari, Ministério da Justiça do Brasil; en, http://www.ritla.net/index.php?option=com_content&task=view&lang=pt&id=4759, páginas 18 y 19, 20 y 21.

Un joven en Latinoamérica de entre 15 y 24 años de edad está en más peligro de morir asesinado que en cualquier otro lugar del mundo; de esta manera, es hasta 30 veces más probable que un joven muera por homicidio en América Latina que en Europa.

En conclusión, en la región el homicidio es un fenómeno sobre todo juvenil, al contrario de otras zonas del mundo.

⁵⁴ Lederman D, Loayza N, Menéndez AM. Violent crime: does social capital matter? Washington, D.C., Banco Mundial, 1999; Ayres RL. Crime and violence as development issues in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C., Banco Mundial, 1998; y, Capítulo 2, página 38.

Mientras que, en los últimos años, la violencia juvenil migra de Brasil y Colombia hacia el istmo centroamericano:

“Hasta 2004-2005 el eje de la violencia lo formaba Brasil y Colombia; ahora es Centroamérica. Colombia comenzó a luchar contra ella en ciudades como Cali y Bogotá, haciendo entre otros reordenamientos urbanos, mientras Brasil empezó a mejorar sobre todo a partir de 2003 con una campaña de desarme.”⁵⁵

Breve semblanza de las pandillas

En Centroamérica la situación es grave por la proliferación de las “maras”, bandas juveniles que derivan su nombre de la “marabunta”, una voraz plaga de hormigas que arrasa con todo lo que encuentra a su paso. Esa metáfora no es exagerada: en diciembre de 2004 unos pistoleros abrieron fuego contra un autobús en Chamalecón, Honduras, matando a sus 28 pasajeros sin ninguna razón aparente. Los atacantes eran miembros de la “Mara Salvatrucha” –o MS-13– que con esa matanza enviaba un mensaje al Gobierno sobre lo que podía ocurrir si continuaba su ofensiva contra sus miembros. Unos meses después, la policía estadounidense detuvo a los presuntos planificadores del ataque en Texas.⁵⁶

Se estima que en la actualidad existen alrededor de 70 000 miembros de pandillas en los siete países de Centroamérica, principalmente en Honduras (36000), Guatemala (14000), El Salvador (11000) y Nicaragua (5000). El tráfico de drogas y en general, la mayor parte de los delitos cometidos en esos países, a menudo son asociados con la proliferación de pandillas juveniles en la región, conocidas también como “maras”. Por lo tanto las estrategias más importantes en contra del crimen dependen de su erradicación.⁵⁷

Notas esenciales de las pandillas

La edad de los miembros de la pandilla puede variar entre los 7 y los 35 años, pero en general son muchachos adolescentes. Los mismos, suelen provenir de zonas económicamente desfavorecidas y de ámbitos urbanos y suburbanos de clase trabajadora con bajos ingresos. A menudo, los integrantes de las pandillas han abandonado la escuela y tienen trabajos que requieren poca capacitación o mal remunerados. Las pandillas se asocian con el comportamiento violento: diversos estudios revelan que, a medida que los jóvenes pasan a formar parte de las pandillas, se tornan más violentos y participan en actividades más arriesgadas, a menudo ilegales. Una compleja interacción de factores lleva a los jóvenes a optar por la vida de las pandillas. Estas parecen proliferar donde se ha desintegrado el orden social establecido (anomia) y donde no hay formas alternativas de comportamiento cultural compartido. También existen otros factores socioeconómicos, comunitarios e interpersonales que alientan a los jóvenes a incorporarse a las pandillas, como la falta de oportunidades de movilidad social o económica, en una sociedad de consumo.

Al parecer los miembros de pandillas de Centroamérica recurren a prácticas como la extorsión, a menudo “gravando” diversas formas de transporte público para permitirles el paso por sus zonas públicas, o exigiendo pagos a negocios a cambio de su “protección”.

Es poco probable que las políticas de seguridad que giran en torno a la represión de la actividad de las pandillas logren resolver los problemas fundamentales que enfrentan esos países en relación con la delincuencia. La violencia parece ser endémica y los miembros de las pandillas representan focos de violencia para cualquier sociedad. Mientras que parte del tráfico de drogas puede involucrar a los miembros de las pandillas, la parte medular del flujo parece estar en las manos de organizaciones

⁵⁵ Informe de Naciones Unidas 2007, página 17.

⁵⁶ *Ibidem*, páginas 18y 96, respectivamente; el subrayado es nuestro.

⁵⁷ Luis Esteban G. Manrique, *Op.Cit.*, página 5.

delictivas más sofisticadas. Las grandes operaciones de represión en contra de los miembros de las pandillas, no solucionarán las causas de violencia en dichas sociedades, ni el problema del tráfico de drogas. La violencia juvenil es un hecho real que exige atención, *pero constituye un síntoma, y no una causa del problema subyacente de violencia y droga [...]* protagonizada por jóvenes urbanos marginalizados, entre las edades de 15 a 24 años.⁵⁸

Los sicarios de las “maras”, en gran parte adolescentes, provienen de familias desestructuradas donde la violencia familiar, la pobreza y la exclusión social son endémicas, y a los que las bandas proporcionan protección, sensación de omnipotencia e identidad grupal [...] los analistas discrepan sobre si las “maras” tienen estructuras de comando y control verticales o si sólo son grupos reducidos, esencialmente independientes, que operan como “franquicias” de bandas como la MS-13.

Al principio, los gobiernos centroamericanos creyeron que a medida que avanzaran los procesos de pacificación, el problema desaparecería. No ha sido así: la desmovilización de los ejércitos guerrilleros coincidió con el surgimiento de las “maras” por falta de oportunidades laborales para sus antiguos miembros y el vacío de poder que creó la posguerra en zonas urbanas marginales.⁵⁹

La respuesta de los países implicados ha sido fragmentada y represiva, con programas como el “Plan Escoba” en Guatemala; “Mano Dura” en El Salvador y “Libertad Azul” en Honduras. Pero al concentrarse la fuerza militar y policial, los gobiernos han descuidado las medidas preventivas y de inserción social. En El Salvador, los penales se han convertido en centros de reclutamiento de las “maras”. En las cárceles salvadoreñas mueren dos o tres “mareros” cada día. Sólo en noviembre de 2004 unos 100 “salvatruchas” murieron en un incendio en una prisión hondureña. La persecución a la que se ven sometidas las ha empujado a Nicaragua, Belice, Costa Rica y Panamá, países que han tenido un relativo éxito en la prevención de la violencia juvenil.⁶⁰

Conviene insistir en que:

El desmantelamiento de las pandillas por sí mismo no va a resolver el problema subyacente. De hecho, puede exacerbarlos. La cultura de pandillas es un síntoma de un malestar social más profundo que no puede ser resuelto poniendo a los niños de la calle tras las rejas. El futuro de Centroamérica depende en considerar a la juventud como activo y no como una responsabilidad pasiva. Centroamérica depende en considerar a la juventud como activo y no como una responsabilidad pasiva.⁶¹

De ahí, la imperiosa necesidad de atender estos factores fundamentales que alientan el desarrollo de las pandillas juveniles y proporcionar otras salidas culturales más seguras a los potenciales miembros, pueden contribuir a eliminar una proporción significativa de los delitos violentos cometidos por las pandillas o con la participación de jóvenes.⁶²

Para prevenir la violencia juvenil se recomienda diseñar programas en los que sean abordados no solo los factores individuales cognoscitivos, sociales y del comportamiento, sino también los sistemas sociales que configuran esos factores.⁶³ Aunque se debe partir de estrategias individuales, tendientes promover comportamientos positivos, amistosos y cooperativos en ámbitos escolares, poniendo el énfasis en: el control de la ira; la modificación del comportamiento; la adopción de una perspectiva social; la solución de conflictos; el refuerzo académico, entre otros. En todo caso, parece que arrojan mejores resultados las estrategias comunitarias, es decir, aquellas intervenciones que abordan los factores de la comunidad con las que se procuran modificar los ámbitos en los cuales los jóvenes interactúan. Esto incluye a las actividades extracurriculares –tales como deportes y recreación, arte, música, teatro y producción de boletines informativos– que pueden proporcionar

⁵⁸ *Ibidem*, páginas 18y 96, respectivamente; el subrayado es nuestro.

⁵⁹ Luis Esteban G. Manrique, *Op.Cit.*, página 5.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Informe Naciones Unidas 2007, Prefacio, página 9.

⁶² Informe mundial sobre la violencia y la salud, Capítulo 2 “La violencia juvenil”, página 39.

a los adolescentes las oportunidades de participar en experiencias constructivas de grupo y recibir un reconocimiento por ellas; de manera ideal, estas deben ser: integrales, es decir, abordar la amplia gama de factores de riesgo de violencia y delincuencia juveniles; apropiados desde la perspectiva del desarrollo; y, de larga duración.⁶⁴

Es, en otras palabras, la denominada prevención social del delito (el desarrollo social con equidad),⁶⁵ ya que resulta muy difícil lograr que una persona joven abandone su pandilla, mediante amenazas de justicia penal, debido que el desafío al Estado, aún hasta la muerte, es la llave para el ethos del pandillerismo:

De ahí, la imperiosa necesidad de atender estos factores fundamentales que alientan el desarrollo de las pandillas juveniles y proporcionar otras salidas culturales más seguras a los potenciales miembros, pueden contribuir a eliminar una proporción significativa de los delitos violentos cometidos por las pandillas o con la participación de jóvenes.

Para prevenir la violencia juvenil se recomienda diseñar programas en los que sean abordados no solo los factores individuales cognoscitivos, sociales y del comportamiento, sino también los sistemas sociales que configuran esos factores. Aunque se debe partir de estrategias individuales, tendientes promover comportamientos positivos, amistosos y cooperativos en ámbitos escolares, poniendo el énfasis en: el control de la ira; la modificación del comportamiento; la adopción de una perspectiva social; la solución de conflictos; el refuerzo académico, entre otros. En todo caso, parece que arrojan mejores resultados las estrategias comunitarias, es decir, aquellas intervenciones que abordan los factores de la comunidad con las que se procuran modificar los ámbitos en los cuales los jóvenes interactúan. Esto incluye a las actividades extracurriculares –tales como deportes y recreación, arte, música, teatro y producción de boletines informativos– que pueden proporcionar a los adolescentes las oportunidades de participar en experiencias constructivas de grupo y recibir un reconocimiento por ellas; de manera ideal, estas deben ser: integrales, es decir, abordar la amplia gama de factores de riesgo de violencia y delincuencia juveniles; apropiados desde la perspectiva del desarrollo; y, de larga duración.

Es, en otras palabras, la denominada prevención social del delito (el desarrollo social con equidad), ya que resulta muy difícil lograr que una persona joven abandone su pandilla, mediante amenazas de justicia penal, debido que el desafío al Estado, aún hasta la muerte, es la llave para el ethos del pandillerismo:

[...] Un miembro típico de una pandilla encuentra los “palos” más amenazantes, que cualquier cosa que el Estado pueda crear, y su imagen personal se encuentra enraizada en su sentido de desafío, su rechazo a ser vencido. Dados estos factores, parece que las “zanahorias” son mucho más efectivas, y también son efectivas en cuanto al precio [...] la gente joven se une a las pandillas, en un intento de inclusión, en un contexto de familias y comunidades disfuncionales. Por lo tanto, la prevención del pandillismo se trata de dar fuentes alternativas con un significado a los jóvenes. La intervención pronta es la llave [...].⁶⁶

Al mismo tiempo, se recomienda el modelo de policía comunitaria, cuyo significado es la vigilancia policial con participación de la comunidad, orientada a evitar problemas, como una estrategia importante de aplicación de la ley para combatir la violencia juvenil; siendo sus notas esenciales la creación de asociaciones comunitarias y la solución de los problemas de la propia comunidad.

⁶⁴ Ibidem, páginas 44, 47, 49 y 50.

⁶⁵ Elías Carranza, Vid Supra, página 63.

⁶⁶ Conclusiones; en, Informe Naciones Unidas 2007, página 97.

La policía puede jugar un papel vital en la identificación y ayuda para lograr solucionar los problemas locales de crimen, sin embargo únicamente pueden hacerlo si son desmilitarizados sistemáticamente y se convierten en algo un tanto diferente. Se deben involucrar y conocer a sus comunidades, y por tanto tener la confianza de las mismas. Deben pasar una buena cantidad de tiempo clasificando los conflictos no criminales de una comunidad que al final se manifiestan como delitos. Deben convencer a la gente de que es benéfico reportar al crimen, y que los resultados de hacerlo, son preferibles a el tomar los asuntos en sus propias manos [...]

Otra estrategia social de prevención insoslayable viene dada por:

El cambio del ámbito social para mantener las armas de fuego y otras armas letales fuera del alcance de los niños y los jóvenes no supervisados puede ser una estrategia viable para reducir el número de muertes producidas por la violencia juvenil.⁶⁹

Y, adicionalmente, las estrategias que abordan los factores socioeconómicos y culturales y que pueden resultar eficaces para la prevención de la violencia juvenil, como las siguientes:

- campañas de información al público para cambiar las pautas comunitarias prevalecientes y promover el buen comportamiento social;
- medidas para reducir la exhibición de la violencia en los medios de comunicación;
- programas para reducir la desigualdad de ingresos;
- actividades y políticas para mitigar los efectos de los cambios sociales rápidos;
- esfuerzos por fortalecer y mejorar los sistemas policiales y judiciales;
- reformas institucionales de los sistemas educativos.

En síntesis: [...] la violencia juvenil se origina en una interacción compleja entre múltiples factores, y las medidas adoptadas para reducir este problema de manera sustancial deberán ser polifacéticas.⁷⁰

1.2.2. *Violencia colectiva*⁷¹

La violencia colectiva en el ámbito centroamericano, adopta dos formas, a saber:

- La violencia perpetrada por el Estado, como las violaciones de los derechos humanos.
- La delincuencia violenta organizada, responsable de la comisión de delitos de alto impacto social.

Actualmente, la manifestación de violencia extrema del aparato de seguridad en Centroamérica viene dada por la tortura que, de conformidad con la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes –adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1984– es todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener información o una confesión, de castigarla, intimidarla o coaccionarla, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación.

⁷⁰ *Ibidem*, página 52.

⁷¹ Para profundizar; ver, Informe mundial sobre la violencia y la salud, Capítulo 8 “La violencia colectiva”, páginas 235 y ss.

Para la OMS:

La tortura tiene graves consecuencias para la salud pública, pues daña la salud mental y física de las personas. Las víctimas pueden quedarse en su propio país y adaptarse como mejor puedan, con o sin apoyo médico y psicosocial. Si sus necesidades no son adecuadamente atendidas, corren el riesgo de convertirse en miembros cada vez más enajenados o disfuncionales de la sociedad. Lo mismo sucede cuando se exilian [...] Cuando no se controla el empleo de la tortura, se promueve la práctica deficiente por parte de las fuerzas policiales y de seguridad y una mayor tolerancia de las violaciones de los derechos humanos y la violencia.⁷²

Entre las iniciativas para investigar y documentar la tortura destacan las pautas de las Naciones Unidas para la evaluación y el registro de las pruebas médicas de la tortura, conocidas como Protocolo de *Estambul* y que fueron elaboradas en 1999 por científicos forenses, médicos, supervisores de derechos humanos y abogados de 15 países, y publicado dos años después.⁷³ De ahí la importancia de que los gobiernos centroamericanos se comprometan a hacer cumplir efectivamente los convenios internacionales en materia de derechos humanos y trabajar para instaurar políticas de buen gobierno, desterrando la aberrante práctica de la tortura.⁷⁴

Por su parte, la presencia del crimen organizado en Centroamérica se hace sentir en los delitos de alto impacto social, tales como homicidios intencionales, violaciones, secuestros, robos con violencia. Todo sistema penal es selectivo, y si el marco normativo no establece las pautas de selección, el propio sistema se encargará, en la praxis, de hacerlo. La política criminal de los Estados de la región deberían establecer como prioridad la prevención y combate a la delincuencia organizada y profesional y, por ende, a la prevención, disuasión y persecución de delitos de alto impacto social, cuya actual impunidad, contribuye a generar un ambiente de indefensión social y pérdida de confianza en las instituciones policiales y de procuración y administración de justicia.

1.3. De Estados débiles a Estados fallidos

Tampoco debe soslayarse que, de un total de 177 Estados-Nación considerados, solo 1 de la región (Haití) se considera fallido, pero 14 países latinoamericanos se incluyen en la categoría de “alerta preventiva”, de conformidad con el índice de Estados fallidos. Cabe preguntarse si, dadas las vulnerabilidades y asuntos críticos de los países centroamericanos, en el futuro sean susceptibles de ser definidos como “Estados fallidos”.

Índice de Estados fallidos 2009, países seleccionados

Rango	País	Puntuación total
64	Nicaragua	82.6
75	Guatemala	80.6
90	Honduras	77.2
91	El Salvador	77.2
132	Panamá	59.7
137	Costa Rica	52.5

Fuente: The Fund for Peace (Promoting Sustainable Security), *Failed States Index Scores 2009*; en, http://www.fundforpeace.org/web/ndex.php?option=com_content&task=view&id=391&Itemid=549

⁷² Ibidem.

⁷³ Protocolo de Estambul: Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Nueva York, NY, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2001 (disponible en Internet: <http://www.unhchr.ch/pdf/sistprot.pdf>).

⁷⁴ Informe mundial sobre la violencia y la salud, Capítulo 8 “La violencia colectiva”, página 258.

Por su parte, siguiendo a un pionero en los estudios sobre el fenómeno de los Estados fallidos, estas son las características que los diferencian de otras categorías:⁷⁵

- Una situación de violencia prolongada y/o guerra civil permanente, donde facciones de la sociedad se disputan el control de los recursos nacionales;
- El severo deterioro de la calidad de vida e infraestructura de la población;
- La incapacidad del Estado de controlar su territorio, ya sea por la acción organizada de grupos o bien por la existencia de bandas criminales que ocupan espacios públicos;
- Una severa crisis institucional que se traduce en la incapacidad gubernamental de brindar servicios básicos al conjunto de la población, tales como salud, vivienda, educación y justicia;
- El cuestionamiento de la legitimidad del Estado.

Una interpretación un tanto diferente, identifica los siguientes aspectos que hacen de los Estados fallidos algo que los aleja de otras modalidades de sujeto del derecho internacional:

- En primer lugar, el aspecto geográfico y territorial, es decir, el hecho que los Estados fallidos estén “esencialmente asociados con problemas internos y endógenos, aunque, incidentalmente, éstos puedan tener impactos más allá de sus fronteras. La situación a la que nos enfrentamos es de implosión, más que de explosión de las estructuras de poder y autoridad, de desintegración y desestructuración de los Estados, más que de su desmembramiento”⁷⁶
- En segundo lugar, el aspecto político por el colapso parcial o total del imperio de la ley y el orden institucional y social de una nación, que en esencia se traduce en que el Estado pierde el monopolio de la fuerza. Se observa que en la mayoría de Estados fallidos un desmoronamiento de las estructuras que garantizan un mínimo estabilidad y seguridad. En efecto, las fuerzas armadas y/o policiales, el sistema judicial y otros órganos que sirven para mantener la ley y orden o bien en los casos más extremos, han dejado de funcionar o existir, o no tienen la capacidad de funcionar.
- Una tercera característica, de carácter funcional, es que el derrumbe de la institucionalidad se traduce también en la ausencia total o casi total de los órganos estatales que representan y actúan en el sistema internacional. Es decir, por lo general en un Estado fallido o bien no existe ninguna institución con autoridad para negociar, representar y hacer cumplir la ley, y si existe, no se puede confiar en ella, ya que no hay certeza de cuánto tiempo va a durar en su cargo o que respaldo tienen sus compromisos. En efecto, “desde un punto jurídico podría afirmarse que un estado fallido es aquél que, aunque conserva su capacidad jurídica, en términos prácticos ha perdido su habilidad para ejercerla. Un elemento a este respecto es el hecho de que no existe ningún órgano que pueda comprometer al Estado en términos efectivos y de manera jurídicamente vinculante, por ejemplo, mediante la conclusión de tratados.”⁷⁷

La mayoría de los Estados-Nación de la región cumplen con las dos primeras de las tres condiciones analizadas por Thürer, lo que debería erigirse en un toque de atención para las jóvenes democracias centroamericanas.

II.- Hacia una reforma policial centroamericana

A la luz de tal magnitud de retos en el ámbito de la seguridad, conviene detenerse en una

⁷⁵ Robert Rotberg, “Failed Status in a World of Terror”; en, *Foreign Affairs*, July-August 2002. http://www.cfr.org/publication/4733/failed_states_in_a_world_of_terror.html

⁷⁶ Daniel Thürer, “The Failed State and International Law”; en, *International Review of the Red Cross*, No 836, 31st December 1999, página 732; en, <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/57JQ6U>

revisión de la respuesta del Estado, en tanto detentador del monopolio legítimo de la fuerza⁷⁸ para, posteriormente, considerar la conveniencia/inconveniencia de diseñar y ejecutar una reforma policial de segunda generación en América Central.

2.1. Reforma policial centroamericana de primera generación

Tal como lo destaca un estudio independiente:

Las reformas policiales en Centroamérica surgen después de brutales guerras civiles, durante las cuales las fuerzas militares y policiales asesinaron a más de 300,000 civiles. En este contexto, se hizo evidente que las antiguas fuerzas militares y policiales no eran las adecuadas, tanto en lo operativo como en lo político, para convertirse en la fuerza policial de los tiempos de paz y apoyar la democratización de la post-guerra. Junto a los militares, la policía participó directamente en los conflictos, a través del espionaje político, detenciones ilegales, tortura, escuadrones de la muerte y purgas étnicas. La policía, además fue un garante de la impunidad, fracasando al investigar y hacer responsables a las fuerzas militares y paramilitares de las atroces violaciones a los derechos humanos. Esta historia hace que la reforma policial sea una condición necesaria para la construcción de una paz duradera [...] En los últimos ocho años, se han conducido reformas policiales mayores en Centroamérica. Las metas centrales de tales reformas, son las de separar la fuerza policial de la militar, el establecimiento de un control civil sobre las fuerzas de seguridad y la desmilitarización de la seguridad interna. Al mismo tiempo las reformas buscan poner fin a la impunidad, a través de la creación de fuerzas policiales responsables, no partidistas y con respeto hacia los derechos humanos. Tales reformas holísticas abordan el reclutamiento, capacitación y sistemas disciplinarios policiales, así como también el desarrollo de liderazgo, operaciones, provisión de recursos, sistemas de gerencia y administración, sistemas de información, desarrollo de habilidades técnicas, manejo de presupuestos y de recursos.⁷⁹

En ese contexto histórico de conflictos armados internos y represión del aparato de seguridad-inteligencia, se inserta la primera generación de reformas policiales en la región, las que a una década de distancia, lejos están de responder a las expectativas sociales generadas:

[...] no ha habido escasez de esfuerzos contra el delito, pero simplemente, no han logrado los resultados deseados. Adicionalmente, algunas de las soluciones ofrecidas, significan al menos, una amenaza tan grande como el problema mismo. Algunas partes de Centroamérica se encuentran muy cerca de sacrificar el triunfo sobre la democracia, que fue tan difícil de obtener, a cambio de un poco de seguridad [...] ⁸⁰

Las policías de la región se caracterizan por marcados desequilibrios verificados, en primer lugar, en su estado de fuerza.

⁷⁷ Ibidem, página 733.

⁷⁸ Así, de conformidad con Max Weber: “[Un] Estado es una comunidad humana que reclama (exitosamente) el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio dado”; en, Max. Weber, “Politics as a Vocation”; en, Gerth, H. H. & C. Wright Mills (Eds.). From Max Weber: Essays in Sociology. Oxford University Press. New York and Oxford, 1946, página 78; subrayado en el texto original.

⁷⁹ Rachel Neild, “Sosteniendo la Reforma: Policía Democrática en América Central”, Programa de Seguridad Ciudadana de WOLA, Washington, D.C., Octubre de 2002, página 1. En lo sucesivo, se citará como WOLA 2002.

Policía por cada 100 000 habitantes

País	Policía por cada 100 000 habitantes
Honduras	104
Guatemala	119
Nicaragua	163
Japón	182
Colombia	215
Sudáfrica	224
Estados Unidos	326
El Salvador	362
Costa Rica	465
Panamá	500

Fuente: Informe de Naciones Unidas 2007, op. cit., página 34.

Mientras El Salvador, Costa Rica y Panamá presentan una tasa policial envidiable, por encima incluso de países de gran tradición policial como Estados Unidos, Sudáfrica, Colombia y Japón; Nicaragua, Guatemala y Honduras, se caracterizan por el insuficiente número de efectivos encuadrados para atender a una población de poco más de 5 millones, casi 13 millones y más de 7 millones de habitantes, respectivamente.⁸¹

Sin embargo, los desequilibrios entre las diferentes instituciones policiales va más allá de los factores cuantitativos (relativamente fáciles de mensurar), puesto que se corresponden con la eficiencia y eficacia en sus actuaciones, con la sujeción a códigos de conducta, con el liderazgo, la carrera policial, el régimen disciplinario, la transparencia y rendición de cuentas y, en definitiva, con la confianza/desconfianza ciudadana en sus policías

Como quiera que sea, en sus inicios se asumió el costo político: “En el corto plazo, se comprobó que era más fácil fundar una nueva fuerza policial con legitimidad política, que con credibilidad operacional”.⁸²

Apostándose, siguiendo a la misma autora, por un horizonte temporal de mediano y largo aliento:

En los arreglos de transición en Centroamérica, las reformas policiales se diseñaron para corregir los problemas policiales del pasado: partidismo, militarización e impunidad. Los procesos, si bien similares entre sí, tienen sus propias características distintivas. La creación de la Policía Nacional Civil (PNC) en El Salvador, fue un punto de atención central en los acuerdos de paz y está contenida y descrita con gran detalle en los anexos técnicos de los acuerdos. En contraste, la PNC de Guatemala, fue apenas esbozada en los acuerdos de paz y fue pobremente implementada. Honduras nunca tuvo un conflicto interno mayor, pero sufrió los efectos extensivos del rebalse de los conflictos de sus vecinos.⁸³

⁸⁰ Informe de Naciones Unidas 2007, página 23.

⁸¹ FLACSO Chile e Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas Nicaragua, “Reporte Sector Seguridad” (Centroamérica), 2007, páginas 17,

⁸² 85 y 111. En lo sucesivo, se citará como Reporte Sector Seguridad FLACSO 2007.

WOLA 2002, página 1.

⁸³ Ibidem.

Balance de las reformas policiales

A excepción de los casos de Costa Rica y Panamá que carecen de Fuerzas Armadas, el resto de los países de la región, persigue –de la mano de las reformas policiales– una clara distinción y separación entre las instituciones castrenses y las policiales, en la búsqueda de la integración de policías civiles diferentes a las del pasado histórico y en contacto permanente con la población.

La *Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador*, fue creada a partir de los acuerdos de paz de 1992, con el objeto de cambiar la estructura que hasta ese momento había tenido la policía, politizada y excesivamente militarizada, alejada de la ciudadanía y cercana a grupos de interés. El entrenamiento policial y su conformación fueron llevados a cabo en colaboración con la ONU y el *Internacional Criminal Investigative Training Assistance Program (ICITAP)* hasta 2002. La reforma policial salvadoreña es una de las más conocidas y, generalmente, considerada como exitosa. Su estructura peculiar es, a su vez, su mayor fortaleza, al integrarse por civiles (60%) y excombatientes de ambos bandos (20% de la antigua policía y 20% por miembros del FMLN). El diseño institucional de la nueva policía también fue altamente descentralizado, en la búsqueda de edificar controles y balances, así como monitoreo externo.⁸⁴

De este modo, la academia de policía, responsable del reclutamiento así como del entrenamiento, fue separada de la PNC y reporta de manera independiente a autoridades gubernamentales y no al Director General de la PNC. Además, se crea la posición del Inspector General (IG), bajo el mando directo del Vice-Ministerio de Seguridad Pública, independiente del jefe de la policía y con la tarea de supervisar el sistema disciplinario interno.⁸⁵

La seguridad pública en El Salvador constituye un tema relevante en la agenda política, pero también en la opinión pública que ve amenazada su seguridad diariamente por el aumento de la delincuencia y la violencia. No obstante que más de 10% del producto interno bruto de la nación es empleado en políticas contra la criminalidad, la desconfianza de las instituciones creadas en el contexto de los Acuerdos de Paz para la seguridad de los ciudadanos (PNC y Procuraduría de los Derechos Humanos) ha aumentado. De manera tal que, al considerarse que el sistema de seguridad y justicia no funciona eficientemente, la seguridad privada se ha convertido en una alternativa y actor importante del sector: hacia fines de la década de 1990 existían 191 empresas de seguridad privada con cerca de 17 000 funcionarios, que en la mayoría de los casos no cumplía con los requisitos de formación ni apego a la Ley de Servicios de Seguridad Privada vigente [...] La PNC no está exenta de polémica y críticas, entre las que destacan la falta de eficacia y transparencia y deficiencias de planeación estructural.⁸⁶

Es evidente que la reforma policial en El Salvador es la que ha ido más lejos, de las tres examinadas acá. Es el único país donde el gobierno ha articulado una política de seguridad pública y está realizando un esfuerzo serio por abordar la debilidad gerencial y operacional de la PNC. A pesar de la resistencia interna de la policía a los cambios en las prácticas operacionales y a los nuevos sistemas de información y de manejo, las reformas parecieran ir en marcha de manera seria. Sin embargo, hay un motivo de preocupación en cuanto a que la profesionalización y reestructuración de la policía, dé entre otros resultados, un incremento en el poder y control del Director General de la PNC. Esto se obtendría al costo de reducir la supervisión y la transparencia. Estas preocupaciones se incrementan por el deslucido record sobre temas de disciplina policial, a pesar del involucramiento policial en serios crímenes. Queda por ver si la depuración al interior de la fuerza policial [...] corregirá los persistentes problemas de la PNC, aún débil en su mecanismo disciplinario.⁸⁷

⁸⁴ Reporte Sector Seguridad FLACSO 2007, página 68.

⁸⁵ WOLA 2002, página 2, Vid Supra.

⁸⁶ Reporte Sector Seguridad FLACSO 2007, página 64.

⁸⁷ WOLA 2002, página 33.

Si bien *Guatemala* comienza el proceso de reforma policial a partir del Programa ICITAP de Estados Unidos, posteriormente, durante la gestión a cargo de Álvaro Arzú (1996-2000), se formula el “Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática”, para dar lugar a la Ley de Policía Nacional Civil (PNC), promulgada en 1997 y aún vigente; y la formación es asumida por la Unión Europea y desarrollada por el “Programa de Apoyo a la Política Nacional de Seguridad”, a través de la Guardia Civil Española.⁸⁸ Dificilmente, se puede pretender crear y desarrollar una policía civil, a partir del molde de una policía militarizada, fuerza de seguridad o fuerza intermedia, naturaleza de la Benemérita.

Con el paso del tiempo, se comprobó que parte del personal policial reincidió en conductas de corrupción y violaciones a los derechos humanos. Durante el segundo periodo (2000-2004), la situación de la PNC comenzó a deteriorarse, en coincidencia con el inicio de la actual crisis de seguridad pública. Entre algunos factores destacan: la ausencia de inteligencia civil, la inexistencia de una política de seguridad pública definida y coherente, la carencia de cambios para fortalecer la PNC, el Ministerio Público y el Organismo Judicial; y la falta de una política preventiva del delito.⁸⁹

Otra fuente destaca vicios de origen, que explican el ulterior desarrollo policial:

En las negociaciones de los acuerdos de paz en Guatemala, los temas policiales serían abordados por una comisión técnica para la justicia. Dicha comisión nunca asumió la tarea. De hecho, el gobierno de Arzú suscribió, aún antes de que los Acuerdos hubiesen concluido, un convenio bilateral con la Guardia Civil Española (GCE) para que fuese el donante exclusivo, aprobando además, poco tiempo después de la firma de los Acuerdos, una ley policial que descartaba una serie de principios claves. Cuando iniciaron su reforma policial en 1997, y observando la lenta respuesta de la policía salvadoreña hacia el crimen, las autoridades guatemaltecas priorizaron el rápido despliegue de la nueva policía. La nueva PNC guatemalteca, fue integrada mayoritariamente por personal reciclado de la antigua policía, después de un corto entrenamiento. La mayoría de los agentes de policías y la totalidad de la dirigencia policial provienen del personal de la antigua policía [...] En Guatemala el rápido ritmo de la reforma y el masivo reciclaje de la antigua policía en la PNC, ha conducido a bajos niveles de confianza pública en la nueva fuerza, a pesar de que hay un amplio reconocimiento de que la policía ya no es tan corrupta en cuanto a demandar sobornos y pagos por sus servicios. La baja confianza en la policía, se ve agravada por la presencia de individuos implicados en serios abusos a los derechos humanos en el pasado, quienes ahora están en el gobierno y en posiciones ejecutivas de la seguridad pública, así como el involucramiento de la PNC en continuas violaciones a los derechos humanos. Esto afecta, particularmente, a los sectores de la sociedad civil y áreas indígenas que fueron de las más afectadas durante el conflicto. El gobierno no muestra voluntad de actuar en conformidad al compromiso adquirido en los acuerdos de paz por una policía multiétnica y multicultural [...] La reacción pública amplia frente a la debilidad de la policía en controlar la creciente criminalidad es la de otorgar un apoyo masivo al involucramiento militar en el trabajo policial. El forjamiento de políticas continúa siendo débil, determinadas por el Ministro de Gobernación ante la ausencia de una política nacional de seguridad pública [...]

Tratándose de *Honduras*, la Policía Nacional Preventiva (PNP) depende, desde 1998, de la Subsecretaría de Seguridad Preventiva. Cinco años antes, se separa la función de investigación que pasa a ser una tarea exclusiva del Ministerio Público y que depende de la Subsecretaría de Investigaciones. Este cambio produjo importantes efectos en la profesionalización de los funcionarios encargados de la investigación y permitieron desvincularlos del personal que había participado en torturas y atropellos de derechos fundamentales. Sin embargo, en general existe una percepción

⁸⁸ Reporte Sector Seguridad FLACSO 2007, página 30.

⁸⁹ *Ibidem*, página 40

⁹⁰ WOLA 2002, páginas 2 y 34, respectivamente.

⁹¹ Reporte Sector Seguridad FLACSO 2007, páginas 97 y 98.

social negativa sobre la policía, agravado por una tendencia a la remilitarización funcional, aunque con amplia resistencia de los jefes policiales.⁹²

No hay que soslayar que durante 30 años, de 1963 hasta 1993, la policía estuvo bajo el control militar; escándalos en materia de derechos humanos, condujeron a la creación de una Comisión Ad Hoc para revisar la situación, la que propuso la separación de las funciones de investigación y de prevención, así como la creación de una nueva Dirección General de Investigación Criminal (DGIC), bajo el mando del nuevo Ministerio Público.⁹³

La percepción de los ciudadanos, contrasta con la visión de los mandos policiales, puesto que muy pocos miembros de la sociedad civil tienen un claro entendimiento de las reformas, y ha habido algún grado de erosión en la confianza pública en el proceso. La confianza pública en la policía investigativa (DGIC), creada como el primer paso del proceso de reforma en Honduras, ha decaído después de su remoción del Ministerio Público y su posterior reintegración al secretariado de seguridad. La DGIC también sufrió una disminución de recursos y apoyo político, debido a que la antigua Secretaría de Seguridad, Elizabeth Chuiz, condujo una política nociva, favoreciendo la policía preventiva sobre la investigativa, a quienes ella consideraba hostiles debido a que habían tratado de permanecer bajo la autoridad del Ministerio Público. Las continuas y serias violaciones a los derechos humanos –incluyendo el alarmante número de asesinatos de niños de la calle y abusos de los comités locales de seguridad en algunas áreas– también han contribuido al escepticismo público sobre la profundidad real de las reformas.⁹⁴

Mientras que la Policía Nacional de *Nicaragua* es el único cuerpo policial del país tal como lo establece su ley de 23 de Agosto de 1996,⁹⁵ y al que se le reconocen resultados en la prevención y persecución del delito. Algunos expertos de la región sostienen que la disciplina, cohesión y control social nicaragüenses constituyen las fortalezas que coadyuvan a las exitosas actuaciones de la Policía Nacional.

De esta manera, para un reconocido pensador latinoamericano, tratándose de concepciones de seguridad:

[...] Aunque con serios problemas estructurales, Nicaragua aplicó un enfoque basado en la prevención y la rehabilitación que incluyó la construcción de una relación directa entre la policía y la comunidad [...] Entre otros programas, se crearon comités de prevención del delito entre el gobierno, los medios, el sector privado y los miembros de las maras, dirigidos a ofrecer oportunidades a quienes dejasen las pandillas.⁹⁶

Tarea difícil, si se tiene en cuenta la mala imagen que, en general, caracteriza a los cuerpos de seguridad pública centroamericanos; situación que explica que “[...] la denuncia de crímenes en la región sigue siendo baja, debido principalmente a la percepción de que la policía es ineficaz, y que la denuncia del crimen no producirá ningún resultado, y también debido a la percepción de que el trabajo de la policía va de la mano con los criminales. La policía reformada es percibida como débil y esto alimenta el apoyo para el continuado involucramiento militar en las tareas de seguridad en El Salvador y Guatemala, alimentando la actitud, aún prevaleciente, de que para ser fuertes ante el crimen se requiere de un abordaje policial represivo”.⁹⁷

⁹² Ibidem, página 106.

⁹³ WOLA 2002, páginas 2 y 3.

⁹⁴ Ibidem, páginas 33 y 34.

⁹⁵ Reporte Sector Seguridad FLACSO 2007, página 140.

⁹⁶ Bernardo Kliksberg, “¿Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina?” (La falacia de la mano dura); en, Revista Nueva Sociedad 215, mayo-junio 2008, Buenos Aires, página 15.

⁹⁷ WOLA 2002, página 33.

Excepto en El Salvador, en todos los países de Centroamérica los resultados de las encuestas más confiables, arrojan que entre una tercera parte y la mitad de las personas entrevistadas consideran que es posible sobornar a la policía.⁹⁸

Cultura de la legalidad

En este marco de tránsito del autoritarismo a la democracia y a la vigencia del Estado de Derecho, y de reformas policiales, conviene explorar si a nivel social se verifica una aceptación de la ley como reguladora de la vida colectiva; es decir, si las mayorías nacionales están dispuestas a respetar las reglas de juego consagradas normativamente.

Dicho en otras palabras, revisar la situación que guarda “[...] la cultura de la legalidad <que> puede entenderse entonces como el conjunto de representaciones sociales acerca de la ley, combinadas con alguna noción de la justicia y la valoración y legitimidad de las instituciones encargadas de velar por la observancia y respeto al orden jurídico.”⁹⁹

Posiblemente, el efecto más profundo de la delincuencia es el deterioro que provoca en la relación entre los ciudadanos y su gobierno. La obligación esencial del Estado es velar por la seguridad de los ciudadanos. Si no cumple esa función fundamental, muchos ciudadanos pierden su interés en la democracia. La incapacidad del Estado para mantener la seguridad es especialmente peligrosa en los nuevos estados democráticos como los centroamericanos, objeto de estudio. A menudo, las personas interpretan el aumento de la delincuencia como señal de una aplicación excesiva de las garantías constitucionales. La noción de que impera la anarquía puede provocar incluso nostalgia por el régimen autoritario. Puede motivar a la población a pedir la presencia militar en el orden policial o apoyar la restricción de las libertades civiles. De acuerdo con uno de los informes más recientes de Latinobarómetro, los países de Centroamérica (así como República Dominicana), a diferencia del resto de los países de América Latina,¹⁰⁰ conceden prioridad al orden público respecto de los derechos humanos y estarían dispuestos a sacrificarlos en el altar de la seguridad.

“Bajo ninguna circunstancia apoyaría un gobierno militar”

País	Porcentaje
Honduras	48
El Salvador	58
Promedio de América Latina	62
Guatemala	63
Nicaragua	70
República Dominicana	71
Panamá	77
Costa Rica	94

Fuente: Latinobarómetro (opinión pública latinoamericana), Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2005.

⁹⁸ Informe Naciones Unidas 2007, página 21.

⁹⁹ Marco Antonio Cortés Guardado, “Cultura de la Legalidad en México: Creencias sobre la Justicia, la Ley y las Instituciones”; en, Revista Acta Republicana, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, página 42.

¹⁰⁰ Informe Naciones Unidas 2007, página 20.

Es así como una gran cantidad de latinoamericanos encuestados, no rechazaron la idea de un gobierno militar, y muchos de ellos consideraron que un golpe de Estado sería aceptable en circunstancias de corrupción estatal, o en casos en los que el crimen se hubiera salido de control.¹⁰¹

De ahí que no deba extrañar dos grandes tendencias en el sector seguridad de la región: la privatización y la militarización de la seguridad ciudadana. Tratándose de aquella:

Si no es posible confiar en que la policía haga cumplir la ley con eficacia e imparcialidad, la población puede adoptar medidas para protegerse a sí misma. Cabe afirmar que uno de los indicadores más claros de la paralización del Estado es el aumento del “vigilantismo”. En varias zonas de la región ya existen estructuras de “autodefensa”, heredadas de periodos de conflictos políticos, que se prestan fácilmente para su uso como mecanismos no oficiales e imposición de la ley.¹⁰²

En cuanto a la militarización, se suele recurrir –cada vez con mayor regularidad– a las Fuerzas Armadas, ya sea para incrementar el estado de fuerza policial o, bien, para contar con su presencia en zonas altamente conflictivas. Pero, hay una coincidencia de los diversos estudios sobre el fenómeno de la criminalidad en Centroamérica, respecto a que:

Los países centroamericanos no requieren de fuerzas armadas para luchar contra las maras [...] La respuesta militar no resuelve por sí sola el problema, aún cuando estén presentes elementos de fuerza. Las fuerzas armadas deben servir esencialmente de refuerzo y respaldo al accionar policial, al cual se le debe proveer constantemente de mayores y mejores conocimientos para el empleo de la fuerza en contra de la delincuencia.¹⁰³

[...] los militares y la policía son bastante diferentes. Los militares se encuentran entrenados para vencer a fuerzas enemigas y controlar el territorio. La policía se supone que trabaja con el público, para solucionar problemas, muchos de los cuales se encuentran relacionados de manera periférica con asuntos criminales

[...] se cruza una línea, cuando el gobierno utiliza soldados en contra de sus propios ciudadanos, especialmente en una región en la que las fuerzas militares han jugado un papel tan importante en represiones en el pasado. El proceso de democratización de una fuerza policíaca autoritaria, es el proceso de hacerlos menos parecidos a los militares, y la reincidencia en estos asuntos no sirve a la causa de la prevención del crimen.¹⁰⁴

Sin embargo, resulta difícil prescindir o dejar de lado la tentación de empeñar a los militares en misiones y funciones de naturaleza policial, en sociedades de menor grado de desarrollo relativo y más si se tiene en cuenta que, en algunos casos:

[...] el Estado ha perdido el monopolio sobre el uso de la fuerza y los ciudadanos no confían más en sus líderes y en las instituciones públicas. Como resultado, el contrato social se desmorona y la gente toma la ley por sus propias manos, tanto para protegerse como para cometer delitos.¹⁰⁵

¹⁰¹ *Ibidem*, página 21.

¹⁰² *Ibidem*, páginas 21 y 90.

¹⁰³ FLACSO 2006, *Vid Supra*, página 48.

¹⁰⁴ Informe Naciones Unidas 2007, páginas 23 y 24.

¹⁰⁵ *Ibidem*, Prefacio, página 9.

2.2. *Hacia una reforma policial centroamericana de segunda generación*

Esto explica que: “El reto radica en consolidar y avanzar las reformas policiales, mejorando al mismo tiempo la eficacia policial y el respeto hacia los derechos básicos en medio de un ambiente aún hostil”.¹⁰⁶ En este marco, existe una demanda para dotar de más recursos a la policía. Si bien es cierto que la policía no cuenta con los recursos necesarios en muchos países de la región, y que se necesitan recursos y una reforma profunda en todo el sector de justicia criminal en muchos países de Centroamérica, no obstante sería un grave error asumir que el incremento de recursos a la policía, por sí mismo, resultaría en tasas delictivas más bajas. Diversos estudios han demostrado que ese no es el caso, por lo que se requiere algo más que una justicia criminal efectiva, para enfrentar las causas del crimen.¹⁰⁷

Pero, en un contexto signado por la escasez de recursos, tampoco es conveniente dejar de lado a la institución policial y los esfuerzos reformistas llevados a cabo en la región. Por el contrario, resulta necesario repensar una *reforma policial de segunda generación* que de cuenta de las fortalezas y debilidades de cada una de las policías centroamericanas.

Tal vez, convenga hacer un alto en el camino y realizar un balance desapasionado e imparcial de los avances y retrocesos en materia policial. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley constituyen una de las instituciones básicas del Estado y Centroamérica no es la excepción, por lo que hay que preservarlos y establecer las bases para su desarrollo y profesionalización. Apostar por la plataforma humana es un imperativo categórico y, probablemente, debería erigirse en el eje reformista de segunda generación.

En especial, se debería invertir en los intangibles, es decir en los factores cualitativos no materiales tales como la estructura y organización, los sistemas de ingreso y formación básica y avanzada (profesionalización y especialización), los códigos de conducta, los sistemas de evaluación de desempeño, el mando y liderazgo, las reglas de juego de la carrera policial, el régimen disciplinario, la racionalidad en la asignación de recursos, la eficiencia y eficacia de sus actuaciones, la inteligencia y contrainteligencia policial, los sistemas de control interno y externo, la integridad de sus elementos, la imagen pública, así como la motivación de los hombres y mujeres que encarnan a la institución policial; aunque, sin duda, su principal desafío sea recuperar la confianza ciudadana, a partir de resultados comprobables.

La policía se considera auxiliar de la justicia; en ese sentido, difícilmente se podrán obtener avances si la reforma policial no va acompañada por una reforma del sistema de justicia penal en su conjunto. Dicho en otras palabras:

Resulta esencial contar con un sistema judicial profesional e independiente a fin de eliminar la impunidad y hacer cumplir el estado de derecho imparcial, y promover la confianza de los ciudadanos, donantes e inversores. Si no se puede confiar en las cortes para que enjuicien a los funcionarios corruptos o para que ayuden en el rastreo y devolución de la riqueza ilícita, no será posible avanzar en la lucha contra la corrupción [...] La independencia, rendición de cuentas e integridad judicial deben mejorar a fin de aumentar la credibilidad de los sistemas judiciales en los países más pobres. No solamente se debe liberar a los procedimientos judiciales de la influencia política, sino que los jueces deben ser sometidos a medidas disciplinarias, inmunidad limitada y un código de conducta judicial con miras a garantizar que se haga justicia. Se requiere una judicatura transparente y competente a fin de que los países en desarrollo puedan manejar las peticiones de asistencia en la recuperación de activos robados.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Informe Naciones Unidas 2007, páginas 23 y 24.

¹⁰⁸ International Transparency, “La corrupción arraigada en países de bajos ingresos requiere de acción global”, Londres/Berlín, 27 de septiembre de 2007, páginas 2 y 3, El buen gobierno comienza en casa; en, *Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2007*, http://www.transparency.org/regional_pages/americas/corruption_en_america_latina/americas_cpi

De donde, destacan, entre otras, las siguientes recomendaciones en la prevención de la corrupción en los sistemas judiciales:¹⁰⁹

- Los nombramientos judiciales deben estar a cargo de un órgano independiente, que garantice un proceso objetivo y transparente de nombramiento de jueces entre los mejores candidatos.
- El mérito como base, es decir, los criterios de selección deben ser claros y ampliamente publicitados, a fin de permitir que aspirantes, seleccionadores y demás involucrados adquieran un claro entendimiento de cuáles son los estándares de selección.
- Se debe consultar a los grupos de la sociedad civil, incluidas las asociaciones profesionales vinculadas a las actividades judiciales, con respecto a los méritos de los candidatos.
- El sueldo debe ser proporcional al cargo, experiencia, desempeño y desarrollo profesional del juez durante el ejercicio de sus funciones; se deben ofrecer pensiones razonables al momento de la jubilación.
- Cuando la asignación de casos se basa en criterios objetivos y bien definidos, y es administrada por jueces y evaluada periódicamente, se evita que los casos sean adjudicados a magistrados cercanos al gobierno o al mundo empresarial.
- Los jueces deben gozar de fácil acceso a la legislación, casos y procedimientos de la corte, así como recibir entrenamiento inicial, antes o después del nombramiento, y capacitación continua a lo largo de sus carreras.
- La titularidad del cargo de los jueces debe ser garantizada por alrededor de 10 años y no estar sujeta a la renovación.
- La inmunidad limitada que se aplique en acciones relacionadas con la función judicial les permite a los jueces tomar decisiones sin temor a enfrentar demandas civiles; la inmunidad no se aplica en casos de corrupción u otro tipo de asuntos penales.
- Se deben aplicar estándares estrictos y exigentes para destituir a un magistrado. Los mecanismos de remoción de jueces deben ser claros, transparentes y justos; además, se debe explicar el por qué de las decisiones.
- Un código de conducta judicial ofrece una guía y medición de la conducta judicial, y debe ser formulado e implementado por la judicatura.
- Con respecto a la transparencia, la judicatura debe publicar informes anuales de sus gastos y actividades y ofrecerle al público información fidedigna sobre su gobernabilidad y organización.
- La fiscalía debe ejecutar procedimientos judiciales en público (salvo limitadas excepciones, a saber, cuando se trate de niños), publicar los motivos de sus decisiones y elaborar directrices de procesamiento asequibles al público y que orienten y apoyen a los entes decisorios durante el proceso de investigación y persecución.

Estas recomendaciones sirven de complemento para varios estándares internacionales sobre integridad e independencia judicial, así como de algunos modelos de control y rendición de cuentas elaborados por varias organizaciones no gubernamentales y dependencias gubernamentales.

III.- Conclusiones y recomendaciones

Para romper el círculo vicioso, los países necesitan desarrollo, justicia, buen gobierno y seguridad. Como prioridad los Estados deben fortalecer su sistema judicial para desterrar la corrupción y restaurar la confianza pública en un estado de derecho [...] mediante el desarrollo socio-económico a largo plazo y el estado de derecho en lugar de que únicamente se confronten los síntomas mediante una exigibilidad de la ley a corto plazo.¹¹⁰

En cuanto a los retos que se presentan en un contexto dominado por la presencia del crimen organizado transnacional, destaca la imperiosa necesidad de:

¹⁰⁹ Recomendaciones; en Informe Global de la Corrupción 2007 (Corrupción en Sistemas Judiciales), Editores del Puerto, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2007, páginas XVIII-XXII

¹¹⁰ Informe Naciones Unidas 2007, Prefacio, página 9

[...] Desarrollar y mejorar las capacidades de gobernabilidad democrática en la región, conlleva enfrentar este desafío, que adquiere formas nuevas y más violentas de accionar, dificultando la vigencia del Estado de Derecho, impidiendo un efectivo imperio de la Ley, y erosionando los sistemas políticos y las instituciones democráticas en los países latinoamericanos y caribeños.¹¹¹

Reflexiones finales sobre la violencia

De acuerdo con los estudios de la OMS:

Es posible prevenir la violencia y disminuir sus efectos, de la misma manera en que las medidas de salud pública han logrado prevenir y disminuir las complicaciones relacionadas con el embarazo, las lesiones en el lugar de trabajo, las enfermedades infecciosas y las afecciones resultantes del consumo de alimentos y agua contaminados en muchas partes del mundo. Es posible cambiar los factores que contribuyen a producir respuestas violentas, ya sea los dependientes de la actitud y el comportamiento o los relacionados con situaciones sociales, económicas, políticas y culturales más amplias. La violencia se puede prevenir. Este no es un artículo de fe, sino una afirmación fundamentada en datos fidedignos.¹¹²

Pero también se verifica en el Estado un tipo de violencia o brutalidad cotidiana que, en general, pasa desapercibida y cuyo significado es la violación sistemática de los derechos humanos, que socava la dignidad de la persona humana. Se trata de la violencia que atenta contra los grupos sociales más vulnerables, en particular, las mujeres, los discapacitados, los menores, los jóvenes y los adultos mayores y que presenta dos dimensiones: la social, de la mano de una cultura que discrimina y no tolera a los más débiles, y la estatal, con las acciones y omisiones de los servidores públicos en detrimento de la población y en claro quebrantamiento de los fundamentos del Estado de Derecho. Las políticas, estrategias y líneas de acción para atender uno y otro deben ser diferentes, porque la naturaleza del problema y de las raíces del mismo son diferentes; por lo tanto, a partir de un diagnóstico, la autoridad debe tener la capacidad de discernir y seleccionar la herramienta *ad hoc* para cada problema.

No se debe perder de vista la complejidad del fenómeno de la violencia y la necesidad de recurrir al denominado *modelo ecológico*, que contempla y combina en el análisis y la búsqueda de soluciones, factores individuales, relacionales, sociales y culturales. Una respuesta de carácter integral a la violencia protege y ayuda a quienes la padecen, pero sobre todo promueve la cultura de la no violencia, reduce la perpetración de actos violentos y contribuye a transformar las circunstancias y condiciones que dan origen a la violencia. De esta forma, se pueden y deben aprovechar los vínculos entre las diferentes manifestaciones de la violencia y la superposición de los factores de riesgo que suelen compartir; entre otros: la pobreza, la falta de oportunidades y las desigualdades sociales; los antecedentes familiares o personales; el abuso del alcohol y drogas; los intentos frustrados de suicidio

Para lograr resultados exitosos en la prevención de la violencia, el Estado debe apostar por políticas y estrategias de largo y mediano plazos; horizontes temporales de largo aliento con continuidad y evaluación y medición de los avances, a partir de indicadores. Se puede comenzar con proyectos piloto a niveles micro y local, y mediante alianzas estratégicas entre los municipios y el gobierno central, la sociedad civil organizada, las organizaciones religiosas y las instituciones de educación superior.

¹¹¹FLACSO 2006, página 6.

¹¹² Informe mundial sobre la violencia y la salud, Capítulo 1 “La violencia, un problema mundial de salud pública”, página 3.

Si es cierto que la violencia, en último término, es un problema de salud pública, se impone la voluntad política, porque:

Si bien es mucho lo que las organizaciones e instituciones locales y las personas pueden hacer, gran parte del éxito de las iniciativas de salud pública depende en último término del compromiso político [...] El apoyo de los líderes políticos es necesario no solo para asegurarse el financiamiento apropiado y una legislación efectiva, sino también para que las actividades de prevención cobren mayor legitimidad y adquieran más importancia en la conciencia pública.¹¹³

Lo que se necesita no es una mano dura, sino una *mano con firmeza* y que todos los recursos del gobierno, no únicamente el sector de la seguridad, sea aplicados de manera estratégica. Lo que se necesita es una *estrategia para la prevención del delito*.¹¹⁴

En este campo, la cooperación internacional, la voluntad política y el desarrollo de la confianza, y el mejoramiento de destrezas y capacidades técnicas son los principios que permitirán desarrollar los instrumentos capaces de limitar, contener y luego vencer esta nueva amenaza a la estabilidad democrática, el desarrollo y la paz regional.¹¹⁵

Se requiere invertir en capital social, definido como las instituciones y reglas de juego que permiten a una sociedad funcionar en armonía y, por ende, hacen posible la acción social;¹¹⁶ por lo tanto, [...] una política integral en la cual la cuestión esencial sea fortalecer la integración de la sociedad y robustecer los lazos comunitarios en el seno de cada sociedad nacional.¹¹⁷

Resumiendo, juntos sociedad y gobierno deben unir fuerzas para hacer frente al flagelo de la violencia en Centroamérica, pero es en el Estado –por su naturaleza y mandato constitucional– donde descansa la responsabilidad de prevenirla y combatirla. Y para ello, autoridades y funcionarios públicos deben, ante todo, respetar y hacer respetar los derechos humanos; se trata de la dimensión ética del Estado, como requerimiento de legitimidad más allá de la legalidad que fija el ordenamiento jurídico vigente en cada Nación. El fortalecimiento del Estado, en el marco de la vigencia de los derechos fundamentales, se erige así en la condición necesaria para coadyuvar al desarrollo y garantizar la seguridad de la persona humana en América Central.

¹¹³ Informe mundial sobre la violencia y la salud, Capítulo 9 “Cómo proceder: recomendaciones”, páginas 266-268.

¹¹⁴ Informe de Naciones Unidas 2007, página 24.

¹¹⁵ FLACSO, página 6.

¹¹⁶ Banco Mundial; en, <http://www.1.worldbank.org/prem/poverty/scapital/>

¹¹⁷ FLACSO, página 48.

Biografías

Raúl Benítez Manaut

... es investigador de tiempo completo del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM. Es presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. Ha sido académico visitante en el Woodrow Wilson International Center for Scholars, de Washington D.C., profesor de la Universidad de Columbia, Nueva York y American University. Tiene estudios de Sociología en la UNAM; Doctorado en Estudios Latinoamericanos en la UNAM. Sus publicaciones se centran en problemas estratégicos, procesos de paz comparados, seguridad internacional, hemisférica y nacional, política exterior y relaciones cívico-militares. Es autor del libro *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, UCA Editores, San Salvador; y coeditor *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Prometeo Libros, Universidad de Bologna, Buenos Aires. (manaut@servidor.unam.mx)

Juan Ricardo Gómez Hecht

... es Licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad de Nueva San Salvador, así como ostenta Maestrías en: Derechos Humanos y Educación para la Paz de la Universidad de El Salvador y Administración Pública de la Universidad Tecnológica. En la actualidad ésta por finalizar sus estudios de Doctorado en Filosofía Iberoamericana en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Es Egresado de CHDS del Curso de Seguridad y Manejo de Recursos y el Curso Avanzado de Terrorismo y Contrainsurgencia, como también es egresado del Colegio de Altos Estudios Estratégicos de El Salvador. Ha sido docente de varias cátedras universitarias de ciencias políticas tanto a nivel de licenciatura como de maestría, como también se ha desempeñado como docente de Régimen Disciplinario y de Legislación Policial en la Academia Nacional de Seguridad Pública. Desde 1996 se ha desempeñado en varios cargos dentro de la Inspección General de la Policía Nacional Civil de El Salvador, fungiendo actualmente como Coordinador de Área de Análisis de dicha institución.

Walter Lacayo

... es sociólogo y periodista nicaragüense, autor de numerosos ensayos sobre la realidad política y social de su país, analista de temas de defensa seguridad; mantiene de manera personal y profesional un monitoreo sobre el rol de los medios de comunicación en Centroamérica en materia de seguridad regional. Ha participado como expositor en varias conferencias académicas del CHDS.

Con más de 18 años de experiencia periodística, el autor dirigió la publicación *El Semanario* (1990-2000) y desde el año 2001 hasta a la actualidad, presta sus servicios como asesor de comunicaciones del Sistema de las Naciones Unidas en Nicaragua.

Romeo Melara Granillo

... es Abogado y Notario, Doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador y egresado de CHDS del Curso de Seguridad y Manejo de Recursos de Defensa. Durante su carrera profesional ha desempeñado varios cargos públicos y ha participado como miembro de las Juntas Directivas de varias Instituciones Autónomas. Asimismo ha participado en varios cursos de postgrado en el área jurídica en el extranjero y ha sido asesor legal de varias empresas nacionales e internacionales. Ha sido miembro de Tribunales Examinadores de Graduación de la Universidad José Matías Delgado y miembro del Tribunal Especial de Ascensos de la Policía Nacional Civil. Entre 1993 a 1996 fungió como Fiscal General de la República. Desde 1999 es Inspector General de la Policía Nacional Civil de El Salvador.

Marcos Pablo Moloeznik

... es Profesor-Investigador Titular “C” por concurso, Departamento de Estudios Políticos, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, México. Tiene maestrías en Políticas Públicas y en Defensa Nacional por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España y la Escuela de Defensa Nacional de Argentina, respectivamente, y un doctorado en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares, España. Es Profesor Huésped de las Universidades de Colonia y Libre de Berlín, Alemania; Rosario, Buenos Aires y El Salvador, Argentina; y Varsovia, Polonia, y autor de dos obras y de más de 40 capítulos de libros. (mmoloeznik@yahoo.es)

Carlos Rodríguez Ulloa

... es internacionalista por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Maestría en Ciencia Política y candidato a Doctor por la Univesitat Autònoma de Barcelona (UAB) especializado en temas de integración regional, seguridad y defensa. Asistente de investigación en el Centro de Investigaciones Sobre América del Norte (CISAN-UNAM), para el Colegio de la Frontera Norte (COLEF-México), en el Institute for National Strategic Studies de la National Defense University.



Center for Hemispheric Defense Studies
National Defense University
Abraham Lincoln Hall
260 5th Ave. Bldg. 64
Washington, DC 20319-5066