

Universidad Estatal a Distancia  
**Sistema de Estudios de Postgrado**  
**Maestría en Derechos Humanos**

Trabajo Final de Graduación

Tema de investigación:

La seguridad ciudadana como requisito para la garantía de los derechos humanos en Centroamérica: logros, perspectivas y desafíos.

Profesor:

Dr. Daniel Camacho Monge

Estudiante:

Carlos Mendieta Andino

## Tabla de contenidos

<b>Presentación.....</b>	<b>4</b>
<b>I. Tema.....</b>	<b>6</b>
<b>II. Pertinencia del tema: .....</b>	<b>6</b>
<b>III. Enfoque de la Investigación .....</b>	<b>7</b>
<b>IV. Alcances y limitaciones de la investigación.....</b>	<b>7</b>
<b>V. Planteamiento del problema .....</b>	<b>9</b>
<b>VI. Estructura del Marco Teórico .....</b>	<b>13</b>
1.1 Democracia.....	14
1.1.1 Aproximación histórica.....	14
1.1.2 Acercamiento conceptual.....	16
1.1.3 De la democracia representativa a la participativa .....	20
1.1.4 El principio de mayoría .....	22
1.2.1 Estado de Derecho .....	22
1.2.2 Estado de Derecho y Derechos Fundamentales .....	24
1.2.3 Relación entre Estado de Derecho y Democracia .....	25
1.2.4 Importancia del Estado de derecho en la vida en democracia .....	26
2.1.1 Seguridad Humana .....	27
2.1.2 Seguridad ciudadana .....	29
2.1.3 Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos.....	31
3.1.1 Integración regional .....	32
3.1.2 Definiciones de integración.....	32
3.1.3 Enfoques teóricos de la integración.....	35
3.1.4 Principales enfoques teóricos de la integración.....	35
<b>Capítulo I: La seguridad humana y su dimencionamiento conceptual .....</b>	<b>37</b>
4.1.1 Del Desarrollo Humano a la Seguridad Humana .....	37
4.1.2 La Seguridad Humana .....	37
4.1.3 El Nuevo Paradigma de la Seguridad Humana.....	38
4.2.1 La seguridad como concepto.....	39
4.2.2 La seguridad como un derecho humano .....	40
4.3.1 Aproximaciones conceptuales sobre seguridad ciudadana .....	41
4.3.2 Orden interno.....	42
4.3.3 Orden público .....	43
4.3.4 La seguridad ciudadana.....	44
4.3.5 Seguridad ¿Ciudadana o de los habitantes? .....	45
4.3.6 Seguridad Pública .....	46
4.4.1 Realidad y percepción social de la (in)seguridad .....	49
4.4.2 La inseguridad ciudadana .....	50
4.4.3 La (in)seguridad ciudadana y sus causas .....	51

5.1.1 La seguridad ciudadana como política pública.....	53
<b>Capítulo II: El Tratado Marco de Seguridad Democrática y la Seguridad Ciudadana en el esquema de Integración Regional .....</b>	<b>57</b>
6.1.1 El Tratado Marco de Seguridad Democrática frente al Estado Social de Derecho .....	57
6.1.2 El Estado como garante de los procesos democráticos en el marco de los derechos humanos .....	59
6.1.3 ¿Dónde se ubica la seguridad democrática en marco del proceso de integración regional? .....	60
6.1.4 Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica y sus temas centrales de trabajo .....	60
6.1.5 Limitaciones del modelo de seguridad democrática desde el plano de la seguridad nacional .....	64
6.2.1 El nuevo modelo de seguridad democrática y sus principales elementos que se configuran para una seguridad ciudadana desde el TMSDCA .....	69
<b>Capítulo III: La Iniciativa de Mérida como estrategia de cooperación horizontal y multilateral para la coadyuvanza en la definición de un marco estratégico de seguridad regional en Centroamérica. ....</b>	<b>72</b>
7.1.1 La Iniciativa Regional de Seguridad para América Central-CARSI: Una alianza compartida de los Estados Unidos que esboza objetivos de protección ciudadana en los países centroamericanos. ....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
7.1.2. La seguridad ciudadana bajo asedio .....	73
7.2.1. Perspectiva global y alcance político de la cooperación internacional desde el Sistema de Integración Centroamericano .....	74
7.2.2. Asignación del financiamiento para Centroamérica .....	76
7.3.1. La Iniciativa Mérida y los derechos humanos.....	77
7.3.2. Indicadores de resultados del informe Estrategia Para el Control Internacional de Narcóticos publicado por el Departamento de Estado de EEUU.....	78
<b>Capítulo IV. Consideraciones finales y recomendaciones .....</b>	<b>81</b>
<b>Fuentes Consultadas .....</b>	<b>84</b>

## Presentación

La seguridad ciudadana es una responsabilidad esencial del Estado y debe asumirse como una política pública que compromete la acción del estado de manera integral. En esa medida, no debe depender de las contingencias políticas inmediatas y sí tener objetivos claros y verificables de corto, mediano y largo plazo<sup>1</sup>. Por ello, todo abordaje que se dé al concepto de seguridad ciudadana, estará contenido en el marco de la dimensión de la Seguridad Humana. Elementos fundamentales para la construcción del concepto, así como para la formulación de políticas públicas, en materia de seguridad ciudadana, que contribuyan a garantizar el pleno goce y disfrute de los derechos humanos de las personas con una perspectiva regional.

En el primer capítulo de esta investigación, se tratan aspectos conceptuales como: democracia, en una aproximación histórica; también, cómo se pasa de la democracia participativa a la representativa, evolucionando al concepto de principio de mayoría, en un Estado Democrático de Derecho, lo cual nos pone frente a la pertinencia de plantear -cuán obligados están los Estados en relación con el cumplimiento y garantía para la protección de los derechos fundamentales de las personas, conforme a los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos aplicables. Se tomará como base de análisis la construcción historicista de la seguridad humana a partir de las ocho dimensiones de la seguridad.

En este sentido, decir que el Estado está obligado a intervenir de manera eficiente, contundente y oportuna; la cual esté orientada a garantizar que tal obligatoriedad empieza por asegurar, garantizar y proteger, en primer lugar, un proyecto de vida digna de sus habitantes; entendiendo que este aseguramiento pasa por garantizar una protección que va más allá de permitir a los habitantes ejercer su plena participación en cuanto a sus derechos civiles y políticos.

En el segundo capítulo, se estudiará, en particular, la seguridad ciudadana en el sistema de integración regional frente al Tratado Marco de Seguridad Democrática, con el objetivo de determinar aquellos logros, perspectivas y desafíos que enfrenta el *Sistema de Integración Centroamericana* en torno a la construcción -teórica y práctica- de la seguridad ciudadana para la garantía de los derechos humanos. Esto implicará abrir un debate sobre el concepto de seguridad ciudadana como propuesta de política pública de alcance regional, concebida a partir de una situación social y política que evoluciona en el tiempo y espacio, que conforma y adhiere conceptos más complejos como el de orden interno, seguridad comunitaria, seguridad pública, hasta descansar en la seguridad democrática.

Por otra parte, en el tercer capítulo, tendrá especial relevancia el tratamiento que se le dé a las principales iniciativas de cooperación regional en materia de seguridad ciudadana, sobre todo las provenientes de países con intereses compartidos en materia de seguridad, control político y económico. El socio mayoritario (Estados Unidos) ha propuesto una estrategia de alcance regional que va más allá de las fronteras centroamericanas; siendo este un reconocimiento importante de la necesidad de dicha cooperación Interregional, que deriva ideológicamente del TMSDCA. Sin embargo, en

---

<sup>1</sup> Véase: Seguridad Ciudadana en América Latina: Una propuesta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos-IIDH, 1997, pp. 4

nuestra opinión, la propuesta de asistencia financiera para México y Centroamérica en materia de seguridad propuesto, contiene elementos tanto positivos como negativos. Dentro de los elementos positivos está el reconocimiento de que la inseguridad ciudadana es el resultado de una pluralidad de factores y que la respuesta a esta inseguridad debe ser comprensiva e ir más allá del abordaje a la problemática del narcotráfico. Asimismo, el enfoque dado, tanto a la problemática de la violencia de las maras y pandillas, así como del narcotráfico, es un elemento positivo.

En consecuencia, lo que se pretende en esta investigación, es dar, al concepto de seguridad ciudadana, un enfoque desde una política de Estado, en tanto que esté presente la necesidad por descifrar: ¿cuál debería ser el papel de la seguridad pública en el marco de la seguridad humana?, o, ¿cuáles factores son los que influyen para la construcción de una seguridad amparada en una gestión corporativa de iniciativas regionales para la contención de las nuevas formas de violencia y la criminalidad en la región de Centroamérica? Ello permitirá comprender, a partir de su origen, qué cambios y perspectivas implicará el contar con un sistema de seguridad subregional amparado en iniciativas que conduzcan a la integración regional para la plena satisfacción de los derechos fundamentales de las personas.

Por último, se espera contar con algunas consideraciones que permitan clarificar los fundamentos históricos de la democracia y los subsistema de gobierno; además, permitirá apreciar que, más allá de hacer efectivo el derecho humano a la seguridad ciudadana, bajo la premisa de la seguridad humana, este mismo derecho implica crear condiciones previas como mecanismo garantizador del pleno goce y disfrute del resto de los derechos fundamentales; los cuales pasan por ser definidos y garantizados mediante el diseño de políticas públicas preventoras o garantistas. En ese sentido, el exceso o falta de normas en esta materia, conlleva a una clara falta grave por parte del Estado, en la tutela efectiva de tales derechos, al no asegurar, garantizar, proteger y cumplir con su rol y responsabilidad, que es propio de un Estado de Derecho en democracias.

## Tema de investigación.

### I. Tema:

La seguridad ciudadana como requisito para la garantía de los derechos humanos en Centroamérica: logros, perspectivas y desafíos.

### II. Pertinencia del tema:

Cabe reconocer que la seguridad ciudadana no es, en sí misma, un Derecho Humano reconocido como tal en los sistema de protección tanto de Naciones Unidas como del Sistema Interamericano; empero, el concepto como tal corresponde a uno de los derechos que se señalan en el Informe de las Nacionales Unidas sobre “Seguridad Humana”. Concepto propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 1993) –aludiendo a ocho dimensiones de la seguridad, siendo estas: la económica, financiera, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, de género, comunitaria y política.

Por tanto, se constituye en una suerte de requisito indispensable para la formación de ciudadanos y ciudadanas autodeterminados y seguros, que logren participar en democracia, siendo este un sistema o régimen político por excelencia para que se logren desarrollar y garantizar la tutela efectiva de los derechos humanos en el mundo. Interesa, entonces, estudiar el concepto material de la seguridad ciudadana a partir de dos perspectivas: la primera de ellas, como una necesidad conceptual en la que se permita acuerpar en su dimensión más amplia la seguridad personal y comunitaria de las personas y; como segunda perspectiva, como política de Estado, en tanto esta se defina como toda situación política y social en la cual las personas tengan legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos humanos, coexistiendo con los mecanismos institucionales eficientes para prevenir y controlar las amenazas o coerciones ilegítimas que pueden lesionar tales derechos.

Por consiguiente, el derecho a la seguridad ciudadana, en un Estado Democrático y de Derecho, consistirá en el conjunto de garantías que deba brindar el Estado a sus habitantes para el libre ejercicio de todos sus derechos; por ello, esta construcción no resulta ajena a la realidad en que viven todos los centroamericanos, inmersos en una gravísima situación política y social que cada día se muestra más disminuida y se decanta por las graves violaciones a los derechos humanos de sus habitantes; amenazando la paz social y el pleno goce y ejercicio libre de su derechos fundamentales.

El propósito fundamental de este trabajo consistirá en poder trabajar sobre la base del concepto material de la seguridad ciudadana aplicada en la región Centroamérica; respondiendo principalmente a dos componentes, el primero de ellos tiene que ver con la puesta en marcha de una estrategia de intervención policial para la represión del crimen organizado y la lucha contra el narcotráfico, propuesta conocida como “Plan Mérida”, la cual es un reconocimiento importante de la necesidad de dicha cooperación regional, que deriva ideológicamente del Tratado Marco de Seguridad Democrático (TMSDCA). Sin embargo, en nuestra opinión, la propuesta de asistencia para México y Centroamérica en materia de seguridad que se propuso con la administración Bush, contenía elementos tanto positivos como negativos. Dentro de los elementos positivos está el reconocimiento de que la inseguridad ciudadana es el resultado de una pluralidad de factores, y que la respuesta a esta inseguridad debe ser comprensiva e ir más allá del abordaje a la problemática del narcotráfico. Asimismo, el enfoque dado, tanto a la problemática de la violencia de las maras y pandillas, así como del narcotráfico, es un elemento positivo.

El otro componente responde a la necesidad por analizar los logros, perspectivas y desafíos que ha enfrentado el Sistema de Integración Regional conocido como SICA, que con más de una década de su creación, no ha sido lo suficientemente sustantiva para encuadrar una política de seguridad ciudadana con alcance regional que supere los abatares que tanto ha golpeado al sistema democrático de la región centroamericana.

### **III. Enfoque de la Investigación.**

La investigación por desarrollar, busca responder a los lineamientos del tipo de investigación cualitativa. Por ello, el tema elegido es de corte meramente cualitativo ya que busca analizar las causas de la insuficiente efectividad que ha tenido el proceso de integración centroamericana en los últimos diez años; así como las estrategias encaminadas para enfrentar los altos índices de inseguridad que sufre la región en esta materia. Por tanto, se tomará como fuente de datos por analizar, los documentos emanados de los mismos organismos regionales, informes de investigaciones sobre temas conexos, mapas georeferenciales de investigación criminal, y las propuestas de integración regional que se han llevado a la práctica, así como todas aquellas publicaciones sobre seguridad ciudadana. Como punto central de apoyo para el trabajo, se parte del “Tratado Marco de Seguridad Democrática para Centro América” el cual fuera suscrito por los cinco Estados de la región y estando este aún en vigencia.

Para comprender la profundidad y alcance de dicho tratado, se propone realizar una revisión exhaustiva de todos los documentos, resoluciones, estrategias, proyectos y programas que se haya impulsado en el último decenio en la región centroamericana. A partir de los logros alcanzados y, las perspectivas y desafíos que enfrenta actualmente el Sistema de Integración Centroamericana –SICA- sobre todo, partiendo de aquellas estrategias de integración regional en materia de seguridad ciudadana que permita el goce pleno de los derechos humanos.

En tal sentido, se deben debatir algunos concepto como: Democracia, Derechos Humanos, Seguridad Humana en Democracia, para construir desde ahí, Políticas Públicas en Seguridad Ciudadana con perspectiva de derechos humanos que se sustenten en acciones para una construcción de estrategias regionales que garanticen la plena satisfacción de los derechos fundamentales para todos los ciudadanos centroamericanos. Para ello, se debe hacer una caracterización del contexto en el que se inscriben estos conceptos; la viabilidad de una política pública de alcance regional, la caracterización de las etapas de diagnósticos reales y efectivos para lograr una formulación de nuevas estrategias del combate de la inseguridad en toda la región.

Para tal propósito, se requiere de la aplicación de técnicas cualitativas como: el análisis documental (informes regionales, las propuestas de cooperación regional, algunas leyes específicas al interior de los países), análisis de coyuntura. Se trata, también, de un proceso de obtención de datos en el que no cabe la manipulación del tema en cuestión y donde interesa contar con un análisis bien estructurado del tema.

### **VI. Alcances y limitaciones de la investigación**

La investigación por desarrollar será de tipo descriptivo-explicativo, ya que busca determinar las principales causas por las que se pretende lograr la restitución de derechos fundamentales de las personas en la región centroamericana, luego de que esta zona viviera un largo proceso de guerras internas y conflictos armados, aunados a

otros graves problemas de tipo social como: la pobreza extrema, instauración de grupos al margen de la ley; con el fin de reconfigurar los sistemas democráticos a partir de la creación de mecanismos institucionales amparados en la legítima participación de los procesos electorales como complemento de una nueva democracia representativa que garantice un proyecto de vida digna a cada ser humano que cohabita esta región.

Se sabe que uno de los principales alcances será el poder conocer y discutir cuál es el entorno político-ideológico en que está sustentado el tema de la seguridad ciudadana; siendo esta una imperiosa propuesta estratégica que ha venido cobrando fuerza en casi todos los países de las Américas; también al interior de organismos internacionales como la OEA, que desde su Órgano principal "Comisión Interamericana de Derechos Humanos", ha logrado realizar tres consultas subregionales en las Américas para definir un marco normativo general sobre el tema, convirtiéndolo en prioritario para todos los Estados que conforman este organismo. De ahí, se pasaría a tratar de abrir una discusión y análisis del estado de cuestión y su compleja estructura de problemas que son de su competencia.

En cuanto a las limitaciones, que enfrenta cualquier investigador, será; en primer orden, el acceso a la información de primera mano que, en gran medida, está limitada a una fuerte línea ideológica política, sobre todo por tratarse de un tema que aún está siendo tratado en el discurso político regional, y no se termina de aterrizar en el marco del Sistema de Integración Centroamericano. Otro de los obstáculos es, el no poder realizar entrevistas directas y a profundidad a los jefes de las oficinas que tienen a cargo el tema de la integración en cada país.

Por último, no se cuenta con diagnósticos eficaces sobre las distintas problemáticas que actualmente enfrenta la región y sus principales desafíos; además de la ausencia de datos estadísticos actualizados sobre el relevamiento de situaciones que tienen que ver con las altas tasas de criminalidad en la región, así como en cada uno de los países que conforman el SICA.

## V. Planteamiento del problema

“La mayoría de las inseguridades humanas —pobreza, guerras, contaminación ambiental, conducción económica, terrorismo, y otras— son responsabilidad de los seres humanos; por tanto, posibles de superar.” Carlos Contreras, Secretario Ejecutivo del Foro América Latina 2010<sup>2</sup>

Aunque en la región centroamericana se han producido importantes cambios tendientes al fortalecimiento del régimen democrático; lo cierto del caso es que persisten importantes flagelos sociales como: la pobreza, la desigualdad y la inseguridad ciudadana, que requieren de especial atención por los gobiernos del área. La adopción de la democracia como sistema político imperante en los países de la región centroamericana implica la necesidad de adoptar una serie de medidas integrales que permitan a cada una de las naciones que la componen pase a estar al servicio de las personas que la habitan.

La democracia debe ser sinónimo de autodeterminación personal y participación; de manera que debe ser sinónimo de sociedades que permitan a las personas desarrollarse plenamente y vivir libres de temor. Para ello, se hace indispensable buscar cómo explicar esta relación simbiótica entre la democracia y la seguridad humana, a su vez que esta se desagregue en siete dimensiones exponenciales. Una de ellas es, la seguridad ciudadana; no obstante, esta no es en sí misma un Derecho Humano reconocido como tal hasta la fecha, aunque este se derive de la seguridad humana, pero sí se constituye en una suerte de requisito indispensable para la formación de ciudadanos y ciudadanas autodeterminados y seguros, que logren participar en democracia, teniendo por demostrado que la democracia es un sistema o régimen político por excelencia para que se logren desarrollar plenamente los derechos humanos y, desde este campo, garantizar su plena vigencia a todas las personas en el mundo.

Interesa, entonces, estudiar cómo se ha logrado avanzar en esta materia en la región centroamericana, especialmente en el primer decenio del siglo XXI, teniendo como premisa el acentuar a la seguridad ciudadana dentro de este universo político de gobierno; que dé por resultado la construcción de un puente para que todos sus habitantes puedan eventualmente llegar al pleno disfrute de sus Derechos Humanos. Es por ello, que la seguridad ciudadana será nuestro eje central. Sin embargo, para lograr esa seguridad ciudadana, se debe llegar a un delicado consenso internacional que marque las pautas por seguir.

Justamente, en la Conferencia Especial sobre Seguridad, efectuada en la Ciudad de México a finales de octubre de 2003, sobresalió la dificultad de arribar a un concepto unánime de seguridad en el marco de una democracia participativa y representativa en las Américas y, por ende, a una agenda interamericana.<sup>3</sup> La multiplicidad de actores (gobiernos, organismos internacionales, empresas multinacionales, organizaciones y redes sociales) y la diversidad de percepciones sobre las amenazas a la seguridad, tanto

<sup>2</sup> Contreras, Carlos. *Seguridad Humana*. Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales Quórum, N°18, pp. 140-163. [En Línea] Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales Quórum Digital, Universidad de Alcalá de Henares [Consultada el 3 de agosto de 2009] Disponible en: [http://www.revistaquorum.es/quorum-18/Quorum\\_18/Carlos%20Contreras.pdf](http://www.revistaquorum.es/quorum-18/Quorum_18/Carlos%20Contreras.pdf)

<sup>3</sup> Cfr. Organización de los Estados Americanos. *Declaración sobre Seguridad de las Américas*. México, 2003. [En Línea] Página de la OEA [Consultada el 25-2-03] Disponible en: <http://www.oas.org/CSH/CES/default.asp>

convencional como no-convencional, han obstaculizado el establecimiento de acuerdos y el establecimiento de una concertación hemisférica.

Sin embargo, la importancia que cobraron en la década de los años noventas, los diversos esquemas de integración subregionales,<sup>4</sup> ha permitido el impulso de instrumentos con carácter regional que pueden tener una especial incidencia en la mejora de la calidad de vida de las diferentes poblaciones del mundo.<sup>5</sup> Incluso en la Declaración de la Conferencia Especial sobre Seguridad, cuya iniciativa estuvo en manos de la Organización para los Estados Americanos (OEA),<sup>6</sup> se otorga especial importancia a los insumos que podrían aportar estas iniciativas subregionales para la seguridad hemisférica.

Al considerar fundamentales las contribuciones que pueden derivar de herramientas de corte subregionales en un proceso internacional, que busca construir parámetros que respondan a los nuevos retos globales y continentales democráticos, de la llamada seguridad hemisférica, en este trabajo se presenta un análisis integral del que podría considerarse como uno de los esquemas de integración regional con mayores avances de América Latina y el Caribe en el campo de la seguridad: el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (TMSDCA).

La experiencia del istmo centroamericano puede dar un valioso aporte a la organización y a la generación de procesos de integración hemisférica, ya que se ha buscado implementar un modelo de seguridad basado en una visión de derechos humanos en el marco de un Estado de Derecho, que supera la plena reacción punitiva y de defensa del territorio. Este es un aspecto de especial trascendencia, especialmente en momentos en los cuales emergen prácticas centradas en dicho concepto que se alejan de una perspectiva realmente democrática.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica forma parte de la reingeniería del proceso de integración regional que tuvo sus antecedentes en la década de los ochenta y noventas con los procesos de concertación política de Esquipulas I y II, que cristalizó a comienzos de los noventa, y que tuvo, entre sus resultados más relevantes, la instalación del Parlamento Centroamericano (PARLACEN); la creación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA); el establecimiento del Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ); el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana-Protocolo de Guatemala; el Tercer Protocolo al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas; la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) y el Tratado de Integración Social Centroamericana (TISCA).

Todo este concepto de integración centroamericana puede ser concebido como una alternativa de desarrollo social, económico y político. Esto coincide con un nuevo enfoque, que da cabida a la generación de esquemas de concertación de estrategias como: la Iniciativa de Mérida, la cual pretende apoyar, mediante la cooperación técnica, institucional y financiera, entre el gobierno estadounidense, el gobierno mexicano y los gobiernos centroamericanos, sobre la relevancia de la seguridad ciudadana en la región.

---

<sup>4</sup> América del Norte con el NAFTA, la CARICOM en el Caribe, el SICA en Centroamérica, la CAN en la Región Andina y el MERCOSUR en el Cono Sur, son los principales instrumentos Subregionales.

<sup>5</sup> El Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD), el Sistema de Seguridad Regional del Caribe Oriental, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, Carta Andina para la Paz y la Seguridad que forma parte del Acuerdo de Lima y el Protocolo de Ushuaia para la creación de una zona de paz en los países del cono sur.

<sup>6</sup> Ampliada y revisada en su Resolución CES/dec. 1/03 Rev. 1 del 28 octubre 2003.

Esta fue una propuesta de asistencia técnica que trae consigo elementos tanto positivos como negativos. Dentro de estos elementos positivos está el reconocimiento de que existe un tema pendiente de ser profundizado integralmente; y es la inseguridad ciudadana, como el resultado de una pluralidad de factores que, por tanto, requiere de acciones que superen la lucha contra el crimen organizado vinculado al narcotráfico, el tema de maras y pandillas, entre otros. No obstante, en el lado negativo de la balanza, la propuesta se instaura y enfatiza en un enfoque policial de “cero tolerancia y leyes de mano dura”, dejando al descubierto algunas iniciativas de orden preventivo, los fondos disponibles resultan insuficientes para llevar a cabo propuestas anticipadas a la comisión de delitos. Se reconoce el esfuerzo que esta iniciativa promueve al financiar la creación de unidades policiales especializadas para combatir las pandillas y el narcotráfico, sin prestar debido apoyo a planes nacionales comprensivos de reforma policial.

A partir de ese balance de pros y contras, el Tratado Marco de Seguridad Democrática busca la concreción de un modelo de seguridad regional sustentado en un equilibrio razonable de fuerzas para el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección al medio ambiente, la erradicación de la violencia en todas sus formas, la lucha contra la corrupción, contra las formas de terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas y trata de personas.

En este sentido, resulta, no solo conveniente, sino necesario, realizar un análisis detallado del proceso que se sigue en la región centroamericana para construir –teoría y práctica- de un modelo y concepción de seguridad con perspectiva de derechos humanos, destacando y robusteciendo aquellos logros, perspectivas y desafíos que enfrenta para su implementación en Centroamérica. Para tal propósito, en este trabajo, se presenta una detallada caracterización del régimen democrático en un contexto de Estado de Derecho; y se define, a la seguridad ciudadana, como un derecho humano fundamental. Se propone identificar ¿cómo se ha incorporado el proceso histórico de la seguridad ciudadana en el marco del Sistema de Integración Centroamericana?, además, se analizan las principales iniciativas regionales impulsadas para instaurar y dar por fortalecido, de manera práctica, el concepto de seguridad ciudadana (contexto; actores regionales e internacionales, proyectos de cooperación, etc.).

Finalmente, las contribuciones de esta investigación serían, por pronto, aportes teóricos y prácticos. El primer apartado, pretende realizar el desarrollo de un marco teórico que permita comprender la importancia de la democracia, el cual se constituye como sistema imperativo de gobierno en toda la región centroamericana; su relación con los derechos humanos y la estrecha vinculación que se establece entre -democracia-derechos humanos-seguridad humana- derivando en la seguridad ciudadana como un requisito para el pleno goce y disfrute de tales derechos. Además, en el mismo sentido, se pretende complementar el encuadre de análisis con las llamadas políticas públicas con perspectiva de derechos humanos.

En el primer capítulo se desarrolla un abordaje histórico sobre los derechos humanos, que devienen desde su constitución; pasando por desarrollar la relación entre democracia y seguridad humana, así como la propuesta que hace el Tratado Marco de Seguridad Democrática para encauzar un proceso de integración regional a partir de algunas estrategias de cooperación horizontal sobre cómo instaurar una política regional en materia de seguridad ciudadana para la garantía de los derechos humanos.

## **Problema – Pregunta general**

¿Cuáles son los factores situacionales y políticos que inciden en la construcción de la seguridad ciudadana que requiere la región para garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos en el marco del Sistema de Integración Centroamericana?

### **Hipótesis.**

La calidad de los diagnósticos situacionales y las políticas públicas integrales son los factores más relevantes que inciden en el progreso hacia una Seguridad Ciudadana Regional, para que contribuya al pleno disfrute de los Derechos Humanos de sus habitantes.

### **Objetivo general:**

Determinar los factores situacionales –teóricos y prácticos- que inciden en la construcción de la seguridad ciudadana que requiere la región para garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos en el marco del Sistema de Integración Centroamericana.

### **Preguntas específicas:**

1. ¿Qué características tiene la seguridad ciudadana para que se constituya en un requisito para el pleno disfrute de los Derechos Humanos?
2. ¿Cuál ha sido la evolución de la Seguridad Ciudadana en el marco del SICA?
3. ¿Cuáles son los progresos que han realizado los Estados en materia de seguridad ciudadana en el primer decenio del siglo XXI en el marco del SICA a partir de las iniciativas regionales propias y con cooperación internacional?
4. ¿Cuáles son los logros, perspectivas y desafíos que enfrenta el Sistema de Integración Centroamericana en torno a la construcción -teórica y práctica- de una política regional en materia de seguridad ciudadana para la garantía de los derechos humanos?

### **Objetivos específicos:**

1. Definir la seguridad ciudadana como requisito para garantizar el goce pleno de los derechos humanos.
2. Identificar el tratamiento histórico del tema de la seguridad ciudadana en el marco del Sistema de Integración Centroamericana.
3. Analizar los progresos que han realizado, en materia de seguridad ciudadana, en el primer decenio del siglo XXI en el SICA (iniciativas regionales propias y con cooperación internacional).
4. Identificar los logros, perspectivas y desafíos que enfrenta el Sistema de Integración Centroamericana en torno a la construcción -teórica y práctica- de la seguridad ciudadana necesaria para la garantía de los derechos humanos.

## VI. Marco Conceptual

### Estructura del Marco Teórico

La idea de contar un marco teórico es, precisamente, generar una serie de ideas sobre los conceptos que deben ser incluidos para la comprensión del tema y el posterior análisis de los datos recopilados. Aunque, es muy claro que, la investigación gira en torno a la seguridad ciudadana como requisito para la garantía de los derechos humanos, asociando diversos conceptos que deben ser desarrollados de manera coherente.

Habida cuenta, se sabe que no se identifica una única teoría que englobe todos los términos que se requieren para dar por discutido nuestro tema; lo más adecuado es construir un acercamiento conceptual propio. Para la investigación interesa comprender el papel e importancia por explicar de los principales factores –teóricos y prácticos- que inciden en la construcción de la seguridad ciudadana que requiere la región para garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos en el marco del Sistema de Integración Centroamericana.

Para ello, se tendrá, como punto alfa, la democracia como sistema de gobierno por excelencia; de allí que se establezca una relación directa entre los derechos humanos, su proceso histórico y los elementos substantivos que le acompañan para que estos sean plenos en la vida práctica de las personas. Resulta, pues, coincidente desarrollar un concepto material de la seguridad ciudadana desde la perspectiva de los derechos humanos. De ahí que cualquier aproximación que se tenga, será siempre desde la seguridad humana y sus dimensiones. Otra de las aproximaciones que se propone es la de explicar ¿cuáles son las responsabilidades que determinan las obligaciones que tienen los Estados en asegurar la plena vigencia y disfrute de los derechos humanos a sus habitantes? Por último, se logrará desarrollar una aproximación conceptual sobre lo que podría entenderse como integración, referida esta, a los procesos que se acompañan desde una óptica práctica de cooperación regional para la sustentabilidad del sistema democrático.

### **Acercamiento conceptual: Democracia, Estado Social Democrático de Derecho y el concepto de Seguridad Humana, Seguridad Ciudadana en el contexto de Integración Centroamericana.**

El valor que se adjudica a la democracia y a los derechos humanos, como parte consustancial de su desarrollo, es un aspecto determinante del contexto actual. Sin embargo, elementos como las nuevas dinámicas de mercado, los avances tecnológicos, la globalización, la pobreza, la desigualdad y la inseguridad ciudadana, parecieran alterar la naturaleza misma de la democracia o, al menos, le imponen importantes retos.

Como indica Norbert Lechner, no deja de ser paradójico que en el momento histórico en que el régimen democrático conoce su más amplia implantación, éste tenga un sentido incierto. Se trata, no obstante, de una incertidumbre que no debe ser interpretada de manera negativa, sino, como un proceso que redescubre una vieja verdad: "...la democracia no es un punto de llegada, fijado de una vez para siempre".<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Lechner, Norbert. Las transformaciones de la política. En: Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 58, No. 1, enero-marzo, 1996.

Si se supone la democracia como punto de llegada, se presenta un problema que desborda los criterios de su definición: al llegar la democracia, al mismo tiempo se siente que no llega, que la democracia se aleja. Esa situación provoca, por ejemplo, un gran malestar en muchos países de América Latina, donde se ha realizado una transición a regímenes democráticos, pero esta no ha sido la panacea para todos sus problemas.

La democracia es un sistema cuyo movimiento histórico, en un sentido pleno, tiene que ser actualizado permanentemente. Una parte de la democratización está volcada al futuro; por tanto, en el futuro la democracia es una meta y un ideal que motiva y legitima las actuaciones presentes; y por otra parte, la democratización resulta ser un proceso que se realiza en el presente. La democracia tiene lugar aquí y ahora, en la búsqueda de un futuro mejor.

Si bien este carácter de proceso en constante construcción puede dificultar un ejercicio de delimitación conceptual, resulta un paso fundamental para analizar, de manera certera, la situación actual de los derechos humanos en la región centroamericana. Para comprender la complejidad de un “Modelo de Seguridad Democrática” regional, y la seguridad ciudadana como uno de sus componentes vertebrales, se hace necesario revisar sus bases conceptuales e históricas. Es así que, en este acápite, se define a la democracia, al tiempo que se le relaciona con el concepto del Estado de Derecho y con la incorporación de los derechos fundamentales, para enfatizar en el derecho a la seguridad ciudadana. Finalmente, se expone el concepto de integración como una variable fundamental para el afianzamiento de las democracias y el respeto de los derechos humanos en un contexto de integración regional centroamericano.

### 1.1.1 Democracia

### 1.1.2 Aproximación histórica

A través del tiempo, la definición de la democracia ha ocupado un espacio central en el debate académico y en la práctica política de las sociedades. Si bien las definiciones son variadas, conviene retomar brevemente elementos claves de su constitución conceptual, práctica e institucional a lo largo de la historia.

Su origen se remonta a la antigua Grecia, donde, al acentuarse la desigualdad y el despotismo político, se hizo necesaria una solución procesal basada en la participación libre e igualitaria de los ciudadanos, específicamente pensando en conferir mayor peso político a aquellos sectores numerosos y desposeídos.<sup>8</sup> No era una solución para la lucha, pero procuraba métodos para canalizar pacíficamente el conflicto.

Ese experimento democrático, que conoció triunfos y fracasos, llegó a siglos posteriores por intermedio de pensadores que no apoyaban ese régimen, pero que en sus elocuciones recuperaron esa fórmula política: Platón y Aristóteles. Según Carlos Molina, dichos pensadores fueron más demócratas de lo que creían serlo, e incluso, lecturas posteriores (fundamentalmente de Aristóteles) lograron la extracción del trasfondo democrático (presuposiciones y cánones) y llevaron al renacimiento democrático, desde Marsilio de Padua a los puritanos ingleses.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Si bien se conforma una asamblea del pueblo, la participación se limita a varones libres de la Polis, en una sociedad conformada primariamente por esclavos.

<sup>9</sup> Molina Jiménez, Carlos. *La idea democrática en la historia: de la antigüedad clásica a los precedentes intelectuales de la democracia moderna*. Tesis para optar por el grado de Doctor en Filosofía, San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, 1998. p.561

Asimismo, Molina señala que "... el desplome del régimen popular antiguo dio lugar a elementos que fueron subsiguientemente adoptados por la concepción democrática. Tal es el caso del derecho natural y de la idea de la universalidad de la condición humana."<sup>10</sup> Si bien estos aspectos iniciaron, bajo una concepción que se puede denominar como apolítica, (en el tanto preconizan una sociabilidad humana sobre bases ajenas a un orden social fundado en la coacción), en la modalidad política y democrática adquirieron un sentido relativo a la limitación de la acción estatal y al impedimento de reducir al individuo a un papel de ciudadano. En esta línea, el cristianismo imprimió gran fuerza emotiva y moral a esa búsqueda de igualdad, basada en la hermandad y la dignificación de las personas.

Por otra parte, la república romana sirvió de modelo a las aspiraciones de transformación política desde el siglo XIII, al concebir la democracia como una forma de gobierno no personalista, sujeta a control legal y popular, así como propulsora de la virtud cívica y moral de los ciudadanos. Incluso, el derecho privado romano proporcionó ciertas categorías fundamentales como la de persona y contrato, que hicieron posible organizar la sociedad civil en términos de autonomía espiritual y acción independiente de las personas. Igualmente, hizo posible concebir al Estado como un resultado de las relaciones sociales.<sup>11</sup>

Durante la Edad Media, se introdujeron las nociones operativas de representación, parlamento y constitución, que son centrales en la institucionalización del régimen democrático que se implanta siglos después. No obstante, se trató de un ejercicio efímero,<sup>12</sup> que se preparaba además para ser abolido por el desarrollo de estados absolutistas en la modernidad (siglos XV-XVII).

En la Europa absolutista, se inició la concepción de la política en sus propios términos; es decir, como la conquista y ejercicio del poder, alejándose de las nociones relacionadas con la ética social. Sin embargo, la constitución de Estados monárquicos no estuvo exenta de reclamos sociales de apertura de la esfera política y autonomía.

En esta etapa surgieron dos tendencias de pensamiento sustentadas en argumentos similares, en tanto se centraban en el individuo como objeto de derechos frente al Estado: el liberalismo (independencia personal y defensa de la propiedad) y la democracia (inclusividad en el régimen político y participación ciudadana).<sup>13</sup> Aunque importantes, esas tendencias se toparon con sociedades modernas que supusieron importantes retos para su implementación práctica.

Es así que el paso determinante, para la instauración de la democracia moderna, se ubica en el surgimiento de la República de los Estados Unidos de Norteamérica, donde la amplitud geográfica, la numerosa población y la diversidad cultural fueron concebidas

---

<sup>10</sup> *Ídem.*

<sup>11</sup> *Ibid.*; p.264.

<sup>12</sup> Ligado al desarrollo de ciudades independientes, con gobiernos propios, sustentados en acuerdos contractuales y con diversos grados de participación popular. *Ídem.*

<sup>13</sup> Desarrollado por pensadores como Locke (democracia es la forma natural de gobierno en sociedad, donde el poder popular es sustento de la soberanía) y Rousseau (soberanía popular es posible si el cuerpo legislativo incluye a los que se encuentran sometidos al imperio de la ley y trata aspectos que incumben a todos por igual).

como factores que posibilitaban un nuevo régimen popular. Surgió, de esta manera, la democracia liberal representativa.

De acuerdo con Tocqueville, dado que el poder constituido democráticamente puede tender a la centralización del poder con apoyo de la opinión pública (tendencia despótica), la democracia se debe basar en la libertad política, entendida como participación de individuos fuertes e independientes en la gestión de asuntos públicos. Para lograr ese cometido, es fundamental el impulso de gobiernos locales; asociaciones para la defensa contra la opresión y la defensa de iniciativas propias; y la existencia de una prensa autónoma.<sup>14</sup> Lo anterior, se debe promover constitucional e institucionalmente.

En ese orden de ideas, en 1776, la independencia de los Estados Unidos se configuró como un nuevo ideal para las instituciones políticas de base democrática, que se expandió por la Revolución Francesa de 1789 y la Guerra de Independencia Hispanoamericana (1809-1824).<sup>15</sup> Se difundieron así las ideas liberales, los derechos humanos de los individuos (concretados en la Declaración de Derechos de Virginia y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano), el constitucionalismo y el derecho a la independencia, principios que se constituyeron como la base ideológica sobre la que se desarrolla toda la evolución política de los siglos XIX y XX.

Este breve repaso deja ver cómo la idea democrática que surge dentro del horizonte de la cultura occidental, ha estado presente a lo largo de las épocas como respuesta al conflicto social. Tal y como se desarrolla a continuación, se trata básicamente de una respuesta que se construye a partir de un acuerdo conjunto de la comunidad (reglas de convivencia) y que abre un espacio para la libre determinación de los particulares.<sup>16</sup>

De esta manera, la democracia tiene que ver con la capacidad del cuerpo social para actuar sobre sí mismo y de los individuos para dirigir su propia vida. Por ello, se puede sostener que la democracia se actualiza y que incluso no existe una democracia, sino grados de democracias, que responden a una determinada realidad, a diferentes coyunturas.

### 1.1.3 Acercamiento conceptual

Aunque existen numerosos debates en torno a la democracia y se corre el riesgo de perderse en el ámbito teórico, la idea de este apartado es demostrar que la democracia es un régimen de gobierno que se asienta en ciertas características básicas que se instituyen, a manera de contrato entre los miembros de la sociedad, para regular la convivencia y garantizar derechos fundamentales para todas las personas.

Se debe iniciar acotando que, la democracia es un régimen político; es decir, tiene que ver con el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y su ejercicio. De acuerdo con Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, un régimen político es "... el conjunto de pautas, explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos

<sup>14</sup> Tocqueville, Alexis de. *La democracia en América*. San José, Costa Rica: UACA; 1986. En: Molina Jiménez, Calos. *Op. cit.*; pp.569-570.

<sup>15</sup> La instauración moderna de la democracia se produce, por tanto, a través de las también denominadas revoluciones burguesas.

<sup>16</sup> Siendo esta última característica más propia de concepciones contemporáneas, que incluso pasaba desapercibida en la democracia antigua.

con respecto a ese acceso, y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar ese acceso.”<sup>17</sup> Tal situación entraña la institucionalización de pautas que deben ser conocidas, practicadas y aceptadas regularmente por quienes participan del proceso. En este sentido, básicamente se habla de regímenes democráticos o no democráticos (autoritarios, autocráticos)

En esta misma línea, Samuel Huntington afirma que, para entender el significado de la democracia, se hace necesario reconocer que se trata de un régimen que podría ser definido de acuerdo con tres criterios: por la autoridad para gobernar, los propósitos del gobierno o por los procedimientos para constituir los gobiernos. Seguidamente, indica que para evitar posibles ambigüedades se debe tomar el tercer criterio como el que realmente la define, ya que en otros tipos de gobiernos se llega al poder por aspectos como el origen o nacimiento, por la riqueza o mediante la violencia; mientras que en la democracia se llega por elecciones competitivas.<sup>18</sup>

De acuerdo con Alain Touraine:

“La democracia no es un tipo de sociedad, sino un régimen político; está definida por el proceso de formación y legitimación del poder político. La democracia es la libre elección de los gobernantes por los gobernados. La democracia se define entonces por oposición a la legitimación del poder por la tradición, el origen divino, la conquista o la fuerza. Implica la igualdad de derechos políticos para todos...”<sup>19</sup>

Huntington destaca que el mismo Schumpeter critica las deficiencias del término clásico de democracia, que la define en función de la “voluntad del pueblo” y acuña, en su lugar, un nuevo “método de la democracia”. Dicho método consiste en el siguiente acuerdo institucional para llegar a decisiones políticas: los ciudadanos ejercitan el poder de decidir mediante el voto y en una lucha competitiva en cuanto y en tanto esta sea representativa y participativa.<sup>20</sup>

De acuerdo con lo anterior, existen dos dimensiones fundamentales en la definición de democracia que se viene desarrollando: participación mediante elecciones limpias y periódicas; y competencia libre por los votos. Es así que, si bien Schumpeter critica la definición clásica ateniense, derivada de los vocablos griegos “demos” y “kratos” que significan respectivamente pueblo y gobierno, debe notarse que la atención en la definición aportada se centra en la posibilidad del ciudadano para ejercitar el poder y, por tanto, participar en la definición de su vida en sociedad.

Estas dimensiones también están presentes en la poliarquía de Robert Dahl, que se desarrollan a partir del método de maximización (estudio de los procesos gubernamentales específicos y necesarios para maximizar los objetivos de la teoría

<sup>17</sup> O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. España: Paidós; 1994. Citado en: Emmerich, Gustavo Ernesto y Alarcón Olguín, Víctor. *Tartado de Ciencias Políticas*. España: Anthropos, 2007. p.118 [En línea] Google Books [Consultado el 23-3-2009] Disponible en: <http://books.google.co.cr/books?id=bgEYhZ9hR0kC>

<sup>18</sup> Huntington, Samuel. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. 1era ed., Buenos Aires, Argentina: Paidós, 1994. p.19

<sup>19</sup> Touraine, Alain. Situación de la Democracia en América Latina. En: Steichen, Régime (compiladora). *Democracia y democratización en Centroamérica*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica; 1993. p.67

<sup>20</sup> Huntington, Samuel. *Op. cit.*; p.20

madisoniana y la populista, sean el establecimiento de repúblicas no tiránicas y la existencia de soberanía popular e igualdad política) y el método descriptivo (estudio de casos que permiten distinguir características comunes y condiciones necesarias para que las sociedades sean soberanas y gocen de igualdad política).<sup>21</sup>

Dahl concreta, en ocho puntos, las condiciones necesarias para la constitución de una democracia:

1. Cada miembro de la democracia expresa sus preferencias mediante el voto.
2. Al tabular las expresiones (votos), el peso asignado a la elección de cada individuo es idéntico.
3. La alternativa con mayor número de votos es proclamada ganadora.
4. Cualquier individuo puede añadir su alternativa preferida a la votación.
5. Todos los individuos poseen idéntica información sobre las alternativas.
6. La selección de alternativas (políticas públicas o dirigentes) en función del número de votos favorece a las más votadas en detrimento de las que menos lo han sido.
7. Las órdenes de los cargos electos se cumplen, como procedentes de la soberanía popular.
8. Entre elecciones, las decisiones políticas siguen siendo acordes con las preferencias de los ciudadanos, de acuerdo con el mandato electoral o con una renovación del proceso de expresión y selección de preferencias.

Estas ocho condiciones se sitúan en distintos momentos, bien en el tiempo previo de la votación (4 y 5), durante la votación (condiciones 1, 2 y 3) o bien en el momento posterior a la votación (6, 7 y 8). Vale destacar que la condición número 5 hace referencia a una «idéntica información» por parte de los individuos, no a que la información sea perfecta.<sup>22</sup>

Los señalamientos 7 y 8 revisten especial interés, porque si bien se delimita a la democracia en términos electorales, señala qué consecuencia de ese proceso, en el ínterin de las elecciones el poder estatal debe respetar las preferencias de los ciudadanos. De esa manera, el Estado pasa a estar al servicio del hombre.

Ahora bien, ante la evidencia empírica que rodea a Robert Dahl, éste reconoce que las citadas condiciones son previsiblemente inalcanzables en su totalidad y en igual grado por los diferentes Estados, de manera que, en lugar de democracias merece la pena hablar de poliarquías, en tanto lo que existen son sistemas políticos que en mayor o menor grado se acercan a ese ideal democrático con la aspiración de alcanzarlo.

En este último sentido, la democracia se asocia además a otros derechos políticos y civiles como: la libertad de asociación y organización, la libertad de pensamiento y expresión, el derecho de sufragio activo y pasivo, el derecho a competir por el apoyo electoral, etc. Se trata de una sociedad en la que el individuo tiene libertad para participar.

Manuel Alcántara señala que la:

“... democracia es entendida como un conjunto de reglas procedimentales, en la línea de lo expresado por Dahl, Bobbio y Sartori, entre otros autores. Estas reglas configuran el proceso de toma de decisiones políticas o sirven para la resolución pacífica de los conflictos; también comporten [sic] la

<sup>21</sup> Dahl, Robert. La poliarquía. En: Battle, Albert (editor). *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. 1era ed., Barcelona, España: Ariel, 1992. pp. 77-92

<sup>22</sup> *Ídem*.

satisfacción de los principios de plena participación de la población en la libre elección de los líderes representativos[...] y la existencia de una amplia garantía en el ejercicio de derechos civiles relativos a la libre expresión, manifestación y reunión.”<sup>23</sup>

Retomando a Huntington, la definición mínima de democracia consiste en la existencia de elecciones libres y competitivas (por ende un régimen no democrático es aquel que no tiene competencia electoral ni participación) y en la existencia de una mayoría de decisores electos públicamente (evitando titeres o manipulaciones). Además, indica que la estabilidad democrática puede variar y que, si bien existe una dicotomía basada en el ser o no ser democrático, se admite la presencia de puntos intermedios.

A partir de esa definición se plantea la existencia de tres oleadas democráticas:<sup>24</sup>

- a) La primera ola se produce entre 1828 y 1926, a partir de las revoluciones estadounidense y francesa, con países como Estados Unidos, Suiza, Gran Bretaña e incluso Italia y Argentina antes de la I Guerra Mundial. A esta etapa le sucede una contraola entre 1922 y 1942, con casos emblemáticos como el de Mussolini en Italia, Hitler en Alemania en 1933 y el general Franco en España en 1936.
- b) Una segunda ola se presenta entre 1943 y 1962, cuando después de la II Guerra Mundial los países aliados promueven democracias en países como Alemania, Italia y Austria. En América Latina se citan casos como el de Uruguay, Brasil y Costa Rica. Al igual que en el caso anterior, se produce una contraola entre 1958 y 1975, lapso en el que se produce el retorno de gobiernos autoritarios en América Latina (vg. casos de Perú, Chile, Argentina, etc.).
- c) La tercera ola se extiende desde el tercer cuarto del siglo XX hasta nuestros días, cuando se inician diversos procesos de democratización alrededor del mundo; entre ellos el centroamericano.

Esta periodización permite realizar una especie de asociación entre el surgimiento e instauración de la democracia contemporánea, con las etapas de desarrollo y reconocimiento de los derechos humanos. Así por ejemplo, a partir de las revoluciones burguesas se afianzan los principios de libertad e igualdad y el reconocimiento de derechos humanos universales fundados en la dignidad de la persona humana (fundamentalmente a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos de 1787 y la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, ambas con un matiz ideal común, pero la primera con carácter de derecho positivo -consagrando derechos fundamentales- y la segunda de tipo filosófico -derechos humanos-). Es por ello que las democracias liberales suponen derechos que sobrepasan la participación en elecciones libres y competitivas, incorporando derechos como el de asociación, expresión, derecho a la información y a la propiedad, entre otros.

La segunda ola coincide con la corriente de defensa de los derechos humanos que cobra importancia en vista de las consecuencias devastadoras de la Segunda Guerra Mundial. Coincide, por ejemplo, con la promulgación de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y el

<sup>23</sup> Alcántara, Manuel. El sentido del sistema político democrático en los países de América Latina ¿Democracias inciertas o democracias consolidadas. En: Steichen, Régime (compiladora). *Democracia y democratización en Centroamérica*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica; 1993. p.124

<sup>24</sup> Huntington, Samuel. *Op. cit.*; pp.27-36

Convenio para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Públicas (1950). Asimismo, concuerda con la instauración de mecanismos de tutela de los derechos humanos instituidos en esos instrumentos, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos.

Por último, desde finales del siglo XX, se identifican procesos de consolidación y perfeccionamiento de los sistemas de defensa de derechos (vg.. mayor número de denuncias en tribunales internacionales para la defensa de derechos humanos, que se traducen en mayor jurisprudencia), que asisten en muchos casos a los complejos procesos de democratización. Tanto a nivel nacional como internacional se trabaja en la mejora de los sistemas sociales, enfrentando nuevos retos como la caída del sistema bipolar y, posteriormente, los retos que encierra el entorno globalizado (vg. primacía del mercado, aumento de la pobreza, desigualdad, procesos migratorios crecientes, grupos paramilitares, pérdida de la privacidad, etc.).

Estos procesos paralelos de democratización y reconocimiento/tutela de derechos humanos se ven plasmados en la mayoría de constituciones democráticas occidentales, que de manera consecuente reconocen al ser humanos como centro de la sociedad y, por ende, de quehacer estatal.

#### **1.1.4 De la democracia representativa a la participativa**

El poder es un elemento configurador del Estado, cuya legitimidad reside en la soberanía popular, o lo que sería similar, en el apoyo que le conceden los ciudadanos.

“El poder se encuentra adherido a la soberanía popular y es por ello que debe servir fielmente al pueblo. [...] Se integra de esta manera el respeto por los derechos fundamentales y el apego de la Administración Pública al principio de legalidad, principio fundamental que configura el actuar administrativo a los principios democráticos.”<sup>25</sup>

La cita anterior recuerda que las sociedades se componen por individuos y que el poder - al menos en democracia- se configura para atender, de manera ordenada, las demandas de los ciudadanos. La canalización de dichas demandas societales, tradicionalmente se ha logrado a partir del principio democrático de representatividad. Sin embargo, la definición de la democracia, como un régimen político basado en la representación de los intereses de los ciudadanos a partir de la emisión del voto (delegación del poder), está siendo superada. La evolución de las sociedades exige, a la democracia, nuevas formas para configurar el poder.

Los partidos políticos, como principales decantadores de las demandas sociales, han perdido su capacidad de representación, y, por ello, en sociedades como las latinoamericanas se habla de un creciente desencanto hacia estas agrupaciones, que se han convertido fundamentalmente en maquinarias electorales, que solo se activan ante cada elección.

---

<sup>25</sup> Mata Coto, Carlos. *Estado de derecho y democracia*. San José, Costa Rica: Litografía e Imprenta Segura Hermanos S.A.; 2001. p.24

“Los partidos políticos han dejado de jugar un papel de transformación social. Su función se ha acotado a procesar, administrar, y pretender dar continuidad a la legalidad vigente. Han dejado de ser expresión genuina de todos y cada uno de los sectores que conforman el inagotable abanico de la conformación social. Es precisamente la expresión de los intereses sectoriales y no la política, lo que está en crisis, por ello la gente cada vez cree menos en los partidos políticos, por no sentirse representados en ellos.”<sup>26</sup>

El debilitamiento del vínculo entre los partidos y la ciudadanía ha llevado a la ampliación de la democracia, lo que en pocas palabras significa que la participación de las personas - ya sea de manera individual o mediante organizaciones- cobra cada vez un rol más importante. Actualmente, se conjugan representatividad y participación, lo cual garantiza un poder construido con mayor miramiento social.

Si bien continúa vigente la representatividad para la elección de gobernantes:

“... el asenso a la vida pública de los movimientos civiles en los últimos años hacen evidente el surgimiento de un nuevo orden social emergente, es evidente que se está produciendo un nuevo centro de poder social, que reconoce que el Estado ya no puede ser el único en tener la potestad de otorgar bienestar social, que este debe ser compartido con la intervención de nuevos actores sociales, y sus agrupaciones dentro de un ejercicio plural de acciones compartidas, si no se entiende así y se insiste en que el Estado sea el único en la ejecución y distribución de las políticas sociales, se continuará con la exclusión y con los logros a medias...”<sup>27</sup>

La democracia participativa no niega la delegación y representatividad de los partidos, pero sí los considera insuficientes, por lo que busca superar la concepción de democracia como ejercicio del sufragio. Ante esta situación, se propone una interacción entre las instituciones formales y las asociaciones sociales, grupos de opinión y organizaciones no gubernamentales, entre otros sectores, para democratizar más la institucionalidad.

Como se destaca al inicio de este capítulo, la democracia es perfectible y justamente el mayor grado de participación social busca su mejora, al procurar que las decisiones públicas se tomen con la participación activa del ciudadano y sean, por tanto, responsabilidad de todos. Se trata de construir la sociedad constantemente, mediante un ejercicio de concertación, tolerancia y colaboración que desemboque en una mejora de la calidad de vida.

Si bien, la democracia participativa plantea importantes desafíos, es un eslabón clave en el fortalecimiento de los regímenes occidentales. En principio se puede afirmar que la participación ciudadana fortalece el poder gubernamental, hace al régimen político más democrático e incide en la legitimidad de las políticas públicas.

<sup>26</sup> Mancilla Zayas, Sergio. *La Democracia Participativa frente a la crisis de la Democracia Representativa*. Conferencia presentada en el X Congreso Latinoamericano de Ciencias Políticas auspiciado por la Asociación Latinoamericana de estudiantes y graduados en ciencia política (ALEGCIPO), San José, Costa Rica, 16 al 20 de agosto del 2004. [En línea] Página del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Costa Rica [Consultado el 23-3-2009] Disponible en:

<http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/alegciPOL/panel2/DemoPart.pdf>

<sup>27</sup> *Ibíd.* p.2

### 1.1.5 El principio de mayoría

En la democracia contemporánea, la “regla de la mayoría” ocupa un papel decisivo al procurar que se respete la posición de la colectividad cuando existen diversas propuestas o posibilidades para la toma de decisión ante un problema público. Esta situación ha llevado a que, popularmente, se asimile a la democracia con decisión mayoritaria.

Sin embargo, cabe señalar que, en ciertas circunstancias, el aplicar la regla de la mayoría puede llevar al irrespeto de derechos de minorías; por lo cual, la democracia se asocia también con el concepto de justicia. En este espacio es que la democracia participativa cobra mayor protagonismo, al garantizar espacios de incidencia a diferentes sectores.

En su acontecer cotidiano, las democracias suelen ser sumamente complejas, con múltiples reglas para la participación en los procesos de deliberación y toma de decisiones, en los que el poder se divide constitucional o estatutariamente, con múltiples funciones y ámbitos territoriales, donde se establecen sistemas de control (contrapesos y limitaciones), que llevan a la conformación de distintos tipos de mayorías, a la preservación de ámbitos básicos para las minorías y a garantizar los derechos humanos de los individuos y grupos sociales. Ese complejo equilibrio del poder en democracia se garantiza jurídicamente, y por ello, un desequilibrio de poder es desequilibrio en la Ley.

### 1.2.1 Estado de Derecho

*“En resumen: si debiéramos definir en breves palabras al Estado de Derecho, podríamos decir que se trata de aquel Estado que posibilita al hombre mostrarse tal como es y que a su vez, actúa en beneficio de los ciudadanos.”* Roman Herzog.<sup>28</sup>

De manera muy general, se debe iniciar destacando que el Estado de Derecho se origina en la necesidad de limitar el ejercicio de poder en la sociedad. Si bien su iniciación se remonta a los albores del pensamiento jurídico occidental, (vg. doctrina aristotélica sobre la constitución mixta que debe contrarrestar la desnaturalización del gobierno), la idea de Estado de Derecho adquiere su forma concreta durante el siglo XIX. Específicamente, se reconoce una primera etapa del Estado de Derecho en la época del constitucionalismo liberal, cuando se dirige a limitar la acción del Estado en procura de la libertad del individuo. No obstante, el punto de inflexión para el entendimiento del Estado de Derecho contemporáneo lo constituye el fin de la Segunda Guerra Mundial, cuando en respuesta a la catástrofe y la violación de derechos humanos, se pone un especial énfasis en su construcción y práctica, al ser concebido como un proyecto que permite vislumbrar un futuro mejor.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Herzog, Roman. Elementos que definen un Estado de Derecho: el Estado servidor del ciudadano. En: Thesisng, Josef (editor). *Estado de derecho y democracia*. 2da Edición, Buenos Aires, Argentina: Grancharoff J.A.; 1999. p.21

<sup>29</sup> Robbers, Gerhard. El Estado de derecho y sus bases éticas. En: Thesisng, Josef (editor). *Estado de derecho y democracia*. 2da Edición, Buenos Aires, Argentina: Grancharoff J.A.; 1999. pp.34-35.

Sin embargo, de acuerdo con el expresidente alemán Roman Herzog, cuando se intenta definir al Estado de Derecho se debe tener cuidado de no hacerlo en los términos de “lo bueno” y “lo justo”, porque difícilmente pueda existir un consenso ciudadano entre lo que es -o no es- bueno y justo. Para tomar en cuenta la diversidad de opiniones del conglomerado social, es preciso concebirlo como aquel ordenamiento que concede al ciudadano amplia libertad para desarrollar su vida de la manera que mejor le parezca. En esta línea, resulta más conveniente entenderlo como aquel Estado que está al servicio del ciudadano.<sup>30</sup>

Pero, ¿cómo se logra que efectivamente esté al servicio de las personas? Se consigue mediante la sujeción del poder público a la ley (principio de legalidad). Se busca que “En cualquier caso que intervenga, el Estado debe hacerlo de modo tal que su injerencia sea limitada, previsible y calculable.”<sup>31</sup>

Para conseguir lo anterior, debe haber garantías instituidas vía ley (la cual debe ser debatida y aprobada públicamente y posteriormente publicada).<sup>32</sup> Es así que, de acuerdo con Klaus Stern, el “Estado de Derecho significa el ejercicio del poder político sobre la base de leyes constitucionales con el objeto de garantizar la libertad, justicia y seguridad jurídica.”<sup>33</sup>

Alrededor de esta definición, cabe traer a discusión tres aspectos de suma relevancia para la comprensión del concepto de Estado de Derecho, como lo son: la definición misma del derecho, la necesidad de que la ley atienda a cada coyuntura específica y la posible imperfección del marco legal.

En torno al primer elemento, W. Friedmann afirma que “... el concepto de derecho define una norma de conducta fijada por una cierta comunidad -y aceptada por la misma-, cuya observancia obligatoria puede reclamar una autoridad equipada con el poder de establecer normas de aplicación general y de darle cumplimiento a través de toda una serie de sanciones.”<sup>34</sup> En este sentido, aunque el derecho suele ser concebido como una serie de órdenes que deben ser obedecidas (dicotomía coacción y sanción), esta es una visión a superar, ya que en realidad el derecho trata de una serie de regulaciones que permiten llevar la vida en paz y libertad. La coacción y la pena son secundarias.

Para la construcción de sociedades libres y pacíficas, se requiere de sistemas jurídicos y administrativos que respeten las condiciones y cambios socioculturales particulares. Cada coyuntura histórica impone nuevos retos para la vida en sociedad, y estos, generalmente, son incorporados en sistemas normativos que buscan atender las problemáticas y dinámicas sociales de la mejor manera posible.

Ya que la ley ordena la sociedad, y esta es dinámica, el Estado de Derecho no puede ser siempre el mismo, lo que “... no significa la destrucción de la doctrina que lo informa, más

<sup>30</sup> *Ibid.*; pp.21-22

<sup>31</sup> Herzog, Roman. *Op. cit.*; p.22

<sup>32</sup> Immanuel Kant señaló que el Estado de Derecho depende de leyes escritas, lo que tiene gran sentido en cuanto esta evita la existencia de decretos entre gallos y media noche, como ocurrió en el nacionalsocialismo. Además en ella se basa la crítica y control de las acciones estatales.

<sup>33</sup> Stern, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Tomo 1, 1977, p.615. Citado por Thesing, Josef. *Estado de derecho y democracia. Una introducción*. En: Thesing, Josef (editor). *Estado de derecho y democracia*. 2da Edición, Buenos Aires, Argentina: Grancharoff J.A.; 1999. p.19

<sup>34</sup> W. Friedman. *Legal Theory*.1967. En: Thesing, Josef. *Op. cit.*; p.19

bien significa que la dinámica estatal exige la conformidad de la ley en el tiempo.”<sup>35</sup> Cada ley debe obedecer a un tiempo y espacio particular.

No obstante, se debe dejar en claro que la ley no es una panacea: puede haber leyes injustas, existe la posibilidad del error en las decisiones que toman los tribunales y el excesivo requerimiento legal puede llevar a una acumulación de normas y jurisprudencia que puede desembocar en desinformación y dañar el carácter público del derecho.<sup>36</sup>

### 1.2.2 Estado de Derecho y Derechos Fundamentales

Para Karpen, de manera resumida, la definición, idea, principios y elementos constitutivos del Estado de Derecho son los siguientes:<sup>37</sup>

- a) El Estado de Derecho designa un programa de limitación del Estado y apunta a un orden de paz a través del derecho. Su objetivo es limitar la dominación, a través de leyes y los principios de distribución y organización. Su estructura se basa en la división de poderes.
- b) La idea que subyace al Estado de Derecho es la sujeción y moderación del poder a fin de proteger la libertad personal, entendida desde una perspectiva liberal, es decir, libertad como autodeterminación.
- c) El dominio de la Constitución y la Ley se complementa con los principios de distribución (existe el Estado y la sociedad como contraparte, el primero con responsabilidades muy claras y el segundo con garantías fundamentales) y de organización (división de poderes y representatividad).
- d) Algunos principios constitucionales se han impuesto en todos los Estados modernos como elementos esenciales del Estado de Derecho. Este tipo de Estado busca afianzar la justicia entendida como mediación entre la libertad e igualdad, poniendo énfasis en la justicia social.

En concordancia con lo anterior, Gerhard Robbers indica que, en el debate contemporáneo sobre el Estado de derecho, resaltan los siguientes como algunos buenos principios que se deben observar en la práctica: la universalidad de la ley, la publicidad de la ley, la participación del pueblo en la legislación, la sujeción de los tribunales y organismos públicos a la ley (primacía de la ley sobre los actos del Estado), la división de poderes, la garantía de protección jurídica (defensa de derechos por la vía judicial), la proporcionalidad, la primacía del derecho sobre la política (actos políticos deben mantenerse dentro de los carriles del derecho) y la garantía de derechos fundamentales.<sup>38</sup> En este último sentido señala que:

“Como contenido fundamental del Estado de Derecho material aparece la garantía de derechos fundamentales. La libertad y la igualdad, la dignidad humana y su manifestación en las diversas garantías de los derechos

<sup>35</sup> Mata Coto, Carlos. *Estado de derecho y democracia*. San José, Costa Rica: Litografía e Imprenta Segura Hermanos S.A.; 2001. p.31.

<sup>36</sup> Además de las leyes emanadas del poder legislativo, resulta necesario destacar que cada vez hay mayor jurisprudencia judicial, que incide en la acumulación de normativa.

<sup>37</sup> Karpen, Ulrico. *Condiciones de la eficiencia del Estado de derecho – Especialmente en los países en desarrollo y despegue*. En: Thesisng, Josef (editor). *Estado de derecho y democracia*. 2da Edición, Buenos Aires, Argentina: Grancharoff J.A.; 1999.pp.212-214

<sup>38</sup> Robbers, Gerhard. *Op. cit.*; p.30-32

humanos, son tradicionalmente los elementos esenciales del principio de Estado de Derecho.<sup>39</sup>

Como proyecto social, que limita la dominación a favor de la ciudadanía en conjunto, todo Estado de Derecho tiene que ser comprendido como una forma de Estado colmada de deberes para el Estado y la ciudadanía. Si se desea exigir al Estado, la población tiene que estar comprometida con el Estado mismo. Se requiere de una adecuada cultura política, de respeto y compromiso con los principios del Estado.

Karpen señala que el Estado de Derecho requiere de colaboración de los ciudadanos (compromiso ético y espiritual), una cultura coherente con los propósitos (educación) y un Estado social de derecho (la política social contribuye a la legitimidad del sistema).<sup>40</sup>

### 1.2.3 Relación entre Estado de Derecho y Democracia

El concepto de Estado de Derecho cobra un papel central entre los elementos que identifican a los Estados democráticos modernos, ya que la juridicidad aparece como un principio fundamental de estos.

No existe una democracia en la que no sea necesario el establecimiento de un orden que estructure el control del poder y la convivencia social. Incluso, es válido afirmar que el control del Estado reconoce su legitimación en los principios definitorios del régimen democrático, donde se trata más que del gobierno de todos, del Estado de todos. Para Herman Heller, la democracia debe ser formación conciente de la unidad de abajo hacia arriba, es decir, que todo representante debe depender jurídicamente de la voluntad comunitaria.<sup>41</sup>

“La democracia y el Estado de Derecho constituyen la respuesta de la tradición política occidental al problema de la dominación. La contradicción fundamental entre dominación y autodeterminación humana ha de volverse soportable a través de la vinculación democrática de los programas de decisión de los dominantes con las exigencias e intereses de los dominados a través de la facultad jurídica, limitación y control de la competencia para el ejercicio de la dominación.”<sup>42</sup>

Un Estado Democrático de Derecho es un Estado cuya actividad se determina y regula por el derecho, con el objetivo de limitar el poder político en beneficio de la mayoría y a partir del respeto de la libertad individual. Así por ejemplo, un primer acercamiento a la limitación del poder se encuentra en el establecimiento de las reglas electorales y de la participación política de los ciudadanos.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> *Ibid.*; p.31

<sup>40</sup> Karpen, Ulrico. *Op. cit.*; pp.214-220.

<sup>41</sup> El Estado democrático otorga a la ley una forma de gobierno, que dignifica a la persona frente al imperio de la ley. Mata Coto, Carlos. *Estado de derecho y democracia*. San José, Costa Rica: Litografía e Imprenta Segura Hermanos S.A.; 2001. p.34.

<sup>42</sup> Karpen, Ulrico. *Op. cit.*; p.207

<sup>43</sup> Cabe recordar que de acuerdo al concepto de democracia surgido de la Ilustración, solamente puede haber democracia en la medida en que quedan garantizadas las libertades civiles y políticas del pueblo. Kriele, Martin. Derechos humanos y división de poderes. En: Thesisng, Josef (editor). *Op. cit.*; p.150

El Estado de Derecho funge como principio ordenador de la democracia, como régimen político y determina la cultura política y el consenso político-social. El Estado de Derecho hace posible la democracia, ya que la primacía del derecho -como conjunto de reglas políticas institucionalizadas que guían la conducta humana en sociedad- y la idea moral de la justicia, son los principios del sistema jurídico democrático.

**Cuando un Estado se establece constitucionalmente como democrático significa que su ley ordinaria será el resultado de la voluntad popular (representada en el parlamento). El centro del Estado democrático es la persona humana, por lo que siempre subyace en él su visión e imagen: sus necesidades, posibilidades, límites, etc. El ordenamiento jurídico se ve en la necesidad de responder a los requerimientos de sus ciudadanos y, por ello, la democracia requiere del reconocimiento normativo de derechos fundamentales.**

En el Estado democrático de derecho, todos los ciudadanos son iguales ante la ley y todos pueden hacer valer sus derechos.

“En particular le asiste el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad. Velar por la preservación y la garantía de este derecho es el fin primordial del Estado de derecho. Por tal razón limita toda actividad pública en beneficio de la libertad de sus ciudadanos.”<sup>44</sup>

El vector común, en el que coinciden y se engarzan los postulados democráticos y el Estado de derecho, es el del objetivo de posibilitar una amplia autodeterminación de todas las personas. El Estado democrático de derecho debe garantizar la libertad (auto y codeterminación), la protección de derechos fundamentales y la participación activa en la acción estatal.

**Aunque no todo Estado de Derecho es democrático, “La experiencia enseña que un Estado de Derecho estable solo puede desarrollarse solo en la democracia”.**<sup>45</sup> Esto en el tanto el Estado de Derecho requiere de individuos libres y partícipes de los procesos políticos y sociales.

#### 1.2.4 Importancia del Estado de Derecho en la vida en democracia

Josef Thesing resume la importancia del Estado de Derecho a partir de tres relaciones institucionales fundamentales:

- a) Relación indisoluble entre Estado de Derecho y democracia: todo proceso de democratización exige de tiempo para cobrar vida estructural y arraigarse como auténtica vocación democrática. Las transiciones democráticas exigen reformas constitucionales que consagren principios fundamentales como la existencia de un régimen electoral democrático, la libertad de prensa e información. La falta de seguridad jurídica a lo interno, encierra el peligro de la pérdida de confianza en el régimen democrático.
- b) Relación entre derecho y desarrollo económico y social: en el tanto la seguridad jurídica alienta las iniciativas empresariales y la inversión. Pocas leyes, pero

<sup>44</sup> *Ibid.*; p.122

<sup>45</sup> *Ibid.*; *Op. cit.*; p.224

transparentes, eficaces y aplicables a todos por igual, son, en muchos casos, indispensables para poner en marcha el desarrollo.

- c) El Estado de Derecho enseña a dirimir conflictos de valores e intereses sobre la base de reglas preestablecidas por ley, sin el uso de la violencia.<sup>46</sup>

### 2.1.1 Seguridad Humana

A partir de la década de 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha impulsado el debate sobre el desarrollo humano. En años más recientes, la Comisión para la Seguridad Humana de las Naciones Unidas, con el apoyo decidido del Gobierno de Japón, ha puesto en la agenda de la ONU el tema de la seguridad humana con un enfoque integral.

Algunos intelectuales, como Amartya Sen, han hecho contribuciones fundamentales al concepto señalando que el desarrollo se debe entender como un proceso de expansión de las libertades, que va más allá de las visiones tradicionalmente orientadas al crecimiento económico. Se trata de un proceso de construcción y disfrute pleno de capacidades, basado en la igualdad, sostenibilidad, productividad y el empoderamiento.

Como complemento al concepto de desarrollo humano, se ha incorporado la noción de seguridad humana. A partir del fin de la Guerra Fría se hizo evidente la necesidad de reconsiderar las acepciones de seguridad basadas en la protección del territorio nacional y la estabilidad política. En el Informe de Desarrollo Humano de 1994, titulado “Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana” se señaló: “la seguridad humana no tiene que ver con las armas; tiene que ver con la vida y la dignidad humana” (PNUD, 1994).

El concepto de seguridad humana denota la condición de encontrarse libre de temor y libre de necesidad. El Informe de 1994 lo desagrega en siete dimensiones: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad comunitaria y seguridad política. Cada una de estas corresponde a una potencial amenaza contra el desarrollo humano.

En este sentido, la seguridad humana resulta crucial para el paradigma de desarrollo humano, ya que mientras el segundo procura el proceso de ampliación de las opciones disfrutadas por las personas, el primero asegura su pleno disfrute.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano de Costa Rica, al retomar esta relación, afirma: “*la noción de seguridad humana nos habla, pues, de condiciones básicas y garantías mínimas para el desarrollo humano, de un núcleo vital que debe ser protegido para que la libertad pueda florecer*” (INDH-CR, 2005).

Sin duda alguna, la doctrina de los Derechos Humanos se encuentra también en estrecha relación con el concepto de seguridad humana. La tutela efectiva de los derechos humanos constituye una condición básica para la expansión de las libertades y es ante todo una garantía de seguridad para las personas. Este Informe lo señala con toda claridad: “*una persona segura es, ante todo, una persona que sabe que sus derechos fundamentales no pueden ser fácilmente conculcados*” (INDH-CR, 2005).

---

<sup>46</sup> *Ibid*; pp.6-7.

El equipo de investigadores del Informe Nacional ha explorado también el tema de la seguridad ciudadana, entendiéndola como la condición personal, objetiva y subjetiva de encontrarse libre de amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros. La seguridad ciudadana tiene un fuerte vínculo con la seguridad humana, en particular por alusión a diferentes tipos de vulnerabilidad que se deben abordar y el recurso a mecanismos sociales de protección y participación social. En particular, se señala que para las personas *“posiblemente ningún aspecto de la seguridad humana es tan vital como su seguridad frente a la violencia física”*. (INDH-CR, 2005).

A partir de este marco conceptual, particularmente en el tema de seguridad humana, se ha explorado la idea de iniciar proyectos multinacionales en varios países de América Latina. Todos los países del continente tienen, en su historia, diferentes experiencias, muchas de ellas negativas, derivadas de la visión tradicional de la seguridad. Al mismo tiempo, las frágiles conquistas de la democracia en América Latina no se han consolidado, ni mucho menos traducido en mejoras significativas en el desarrollo humano.

Esas falencias nacionales y regionales, afirman la urgencia de hacer un abordaje novedoso e integral de la seguridad humana que involucre la realización de todos los derechos humanos para lograr un proyecto de vida digna de sus habitantes.

Sin embargo, mientras no exista una claridad conceptual, es difícil traducir la seguridad humana como parte de la agenda institucional de los Estados. Igualmente, si tampoco se le identifica como parte de una obligación internacional vinculante, los Estados no lograrán asumir esos compromisos más allá de meras recomendaciones residuales.

La intención de la presente propuesta de trabajo, es fortalecer las líneas conceptuales de la seguridad humana mediante estudios técnicos y su puesta en práctica por medio de propuestas e iniciativas a nivel regional en materia de cooperación internacional; una de ellas es la Iniciativa de Mérida, que más adelante se ampliará.

En el Estado democrático de derecho, todos los ciudadanos son iguales ante la ley y todos pueden hacer valer sus derechos.

“En particular le asiste el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad. Velar por la preservación y la garantía de este derecho es el fin primordial del Estado de Derecho. Por tal razón limita toda actividad pública en beneficio de la libertad de sus ciudadanos.”<sup>47</sup>

El vector común, en el que coinciden y se engarzan los postulados democráticos y el Estado de derecho, es el del objetivo de posibilitar una amplia autodeterminación de todas las personas. El Estado democrático de derecho debe garantizar la libertad (auto y codeterminación), la protección de derechos fundamentales y la participación activa en la acción estatal.

**Aunque no todo Estado de derecho es democrático, “La experiencia enseña que un Estado de derecho estable solo puede desarrollarse solo en la democracia”.**<sup>48</sup> Esto

---

<sup>47</sup> *Ibid.*; p.122

<sup>48</sup> *Ibid.*; *Op. cit.*; p.224

**en el tanto el Estado de derecho requiere de individuos libres y partícipes de los procesos políticos y sociales.**

### **2.1.2 Seguridad ciudadana**

En los últimos tiempos, se ha venido conceptualizando la seguridad ciudadana de una manera más integral, que hace inmediata referencia a la seguridad humana,<sup>49</sup> por lo cual precisa la existencia de algunos elementos centrales en la noción de seguridad ciudadana: en primer lugar la protección de los ciudadanos debe darse dentro de un marco de respeto de la Constitución y de las leyes de cada país. En este sentido, la concepción de la seguridad ciudadana parte del marco central para el desarrollo de los derechos humanos.

En segundo lugar, la seguridad ciudadana no se limita exclusivamente a la lucha contra la delincuencia, sino que busca crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas.

En tercer lugar, la seguridad ciudadana sobrepasa la esfera de la acción policial para demandar la participación coordinada de otros organismos e instituciones, tanto del Estado como de la sociedad civil. En cuarto lugar, la seguridad ciudadana define un nuevo perfil de la policía, entendiéndose como un servicio de naturaleza civil, orientado hacia la comunidad antes que al Estado.

Por último, la seguridad ciudadana pone mayoritariamente énfasis en el desarrollo de labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, antes que en tareas meramente represivas ante hechos ya consumados. Estos elementos centrales que se han señalado, denotan la seguridad ciudadana como un razonamiento amplio e integral del tema, más no a una realidad específica. Por ejemplo, el caso de las maras y pandillas en la región centroamericana, las cuales han sido blanco de represión por parte de las entidades policiales y militares; es solo un buen ejemplo de cómo se expone la respuesta del Estado a fenómenos como estos y del cual más adelante se amplía de manera sistemática.

Por tanto, se debe entender que la responsabilidad de la seguridad ciudadana recae exclusivamente en el Estado, el cual tiene la responsabilidad de garantizarla a todas las personas, siendo que esta es un derecho fundamental, debiendo ser proporcionada por las instituciones correspondientes.

Finalmente, la seguridad ciudadana se refiere, pues, a la protección de las personas, sea que éstas anden en las vías, en las calles y en los lugares abiertos al público, así como a la seguridad en las viviendas y otros sitios, tanto públicos como privados, contra las amenazas, peligros o ataques de la criminalidad y la delincuencia.

Lo que lleva a considerar que, en cuanto al informe del PNUD se refiere, si bien a las tres categorías conceptuales: de -orden interno, orden público y seguridad ciudadana- tienen significados diferentes, éstos se encuentran articulados entre sí por que persigue, como finalidad primordial, el orden y la paz social, que a su vez resulta ser la seguridad

---

<sup>49</sup> Este concepto de seguridad humana, como tal, aparece en 1993 propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) refiriéndose a ocho dimensiones de la seguridad: económica, financiera, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, de género, comunitaria y política. Véase el Informe Anual del PNUD, 1994.

ciudadana. En este sentido, para evitar confusiones conceptuales y lograr claridad en la ejecución de las actividades relacionadas con el tema, sería conveniente, en el caso nuestro, que se pueda concebir a la seguridad de una manera constructiva y pluridimensional.

No se puede perder de vista que el concepto de seguridad ciudadana, como tal, no tienen como fuente, posiciones retóricas casuísticas, sino más bien, un sentido de pertenencia integradora. Esto en el entendido que, al hablar de seguridad ciudadana como política pública, necesariamente se tiene que hacer referencia a la seguridad humana; y por consiguiente, al desarrollo humano. Estas claves simétricas, que conforman el complejo mundo del ciudadano común en relación a su propia necesidad de seguridad, constituyen la virtud de articular ese conjunto de variables e indicadores que estructuran un sistema de referencias para medir los avances en igualdad y democracia.

Esto permite la fijación de metas desde lo gubernamental, hacia una objetivación de la seguridad en un nivel macro, que logra potenciar la idea de una seguridad pública propia de un Estado moderno. El mismo que posibilita la aplicación de conceptos operativos útiles para analizar sectorialmente aquellas políticas públicas de seguridad. Esto permitirá una mayor especificidad técnica y conceptual, desde el punto de vista de la gobernabilidad, para gestar una voluntad política que posibilite diseñar e implementar estrategias integrales desde la visión criminológica; aprovisionando *la idea de un orden público interno destinado a cautelar la integridad física, económica y moral de los ciudadanos, con ausencias de amenazas o coerción ilegítima sobre su libertad y sus derechos fundamentales*<sup>50</sup>.

Es indudable que, parte importante de las dificultades al momento de establecer relaciones conceptuales sobre la seguridad ciudadana, se presente una compleja y refractaria idea de cómo se conforma el fenómeno delincencial; visto este desde la seguridad humana sin lugar a duda; es entonces que se puede potenciar la decantación de situaciones sociales que se asocian a dicho fenómeno, tal es el caso de la inseguridad urbana, la desestructuración de las ciudades, la desintegración social, el racismo o la falta de libertades civiles; las cuales deben ser resueltos a nivel colectivo, mediante la construcción de instituciones y compromisos sociales amplios, de manera transparente, con un uso mínimo de la fuerza y con un profundo respeto a los derechos humanos.

El nuevo enfoque para la seguridad ciudadana ha sido previsto por más de una década atrás, y se ha logrado instalar como un aspecto central en la agenda pública en todos los países de América Latina, abriéndose paso con la plena recuperación de la democracia y de la mano con el crecimiento efectivo de la tasa de delitos cometidos. En el caso de la gran región centroamericana, ha tomado un significado importante para medir la capacidad de un gobierno y su respuesta institucional a dicho fenómeno; sin embargo, esta importancia no ha ido refrendada desde la vertiente política ni por las fuerzas progresistas con un desarrollo más elaborado –tanto desde el punto de vista de las políticas públicas en la materia, como del sentido más doctrinario, que integre de manera más completa los diversos componentes de la seguridad ciudadana.

A manera de conclusión, se incluye el enfoque que se ha diseñado desde los derechos humanos al concepto de seguridad ciudadana; en el cual las modernas teorías han venido reagrupando y conceptualizando la seguridad de un modo más integral, refiriéndose

---

<sup>50</sup> Véase, Seguridad ciudadana: concepciones y políticas, Escobar, Santiago et al. 2005, p11

ampliamente a la seguridad humana, lo cual lleva a recapitular lo expuesto, y sin más preámbulo, es propicia la participación que se ha tenido desde la visión de los derechos humanos en la construcción de una definición de la seguridad ciudadana: para ello se hace referencia a la seguridad ciudadana desde el ejercicio del IIDH, como:

Aquella situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos humanos y en la que existen mecanismos institucionales eficientes para prevenir y controlar las amenazas o coerciones ilegítimas que pueden lesionar tales derechos. El derecho a la seguridad ciudadana, en un Estado Democrático y de Derecho, consiste en el conjunto de garantías que debe brindar el Estado a sus habitantes para el libre ejercicio de todos sus derechos<sup>51</sup>.

### 2.1.3 Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos

Actualmente, el tema de la seguridad ciudadana se mantiene en el primer lugar de la mayoría de los discursos políticos y las agendas nacionales de la región, debido a que su antítesis, la inseguridad ciudadana, suele ser el reclamo más constante que las personas hacen a sus autoridades locales y nacionales. Esta circunstancia ha generado muy diversas teorías sobre el tema, no siempre canalizadas hacia la identificación de las causas de la inseguridad y de los mecanismos integrales para su erradicación, sino que, más bien, se suelen orientar hacia el análisis y propuesta de acciones de carácter reactivo. Es así que resulta común encontrar concepciones muy “seguristas” que dan énfasis únicamente al tratamiento represivo del problema, claramente reflejado en el aumento exclusivo de respuestas penales y policiales de cero tolerancia.

La diversificación y complejidad de los crímenes y el aumento de la violencia en la región, han creado verdaderos espacios urbanos de guerra social cotidiana, que van de la mano de una creciente sensación de desorden público e inseguridad pública. La inseguridad llega a obstaculizar el crecimiento económico y calidad de vida de las personas que la padecen de manera directa e indirecta debido a sus efectos en los capitales materiales, humano y social de los países, al tiempo que incide en la legitimidad de los gobiernos una vez que estos llevan a cabo políticas que atentan contra las garantías mínimas de los habitantes, al hacerlas ver cómo entidades incapaces de responder a las demandas societales (ingobernabilidad).

Esta es una situación sumamente delicada, dado que la necesidad de reivindicación de los gobiernos se puede constituir en una puerta abierta a la trasgresión y al desconocimiento de derechos fundamentales de ciertos sectores sociales por parte del Estado. No cabe duda que el problema es muy complejo y que cualquier alternativa, para ser realmente viable, requiere de regímenes democráticos y verdaderamente observantes y garantes de los derechos fundamentales de las personas.

América Latina se encuentra en una etapa política en la que la construcción de estados democráticos de Derecho, enfrenta importantes tensiones, sobresaliendo aquellas generadas a partir de las condiciones de inseguridad; al exigir una redefinición del rol que las instituciones estatales y la sociedad deben ejercer. Estado y sociedad forman parte del proceso de construcción democrática y, por ende, son parte consustancial para la

---

<sup>51</sup> Ver: Seguridad ciudadana en América Latina: una propuesta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2007, p. 3-4

construcción de sociedades pacíficas y que procuren la mejora de la calidad de vida de todas las personas.

En este contexto cabe preguntarse ¿cómo se incorpora, en el discurso de los derechos humanos, el derecho a la legítima protección y a la defensa social?, y, ¿cómo se debe encarar la violenta criminalidad desde una visión democrática?

Para responder estas interrogantes, a continuación se desarrolla el concepto de derechos fundamentales. Se destaca el derecho a la seguridad con su opuesto –inseguridad- y, finalmente, se presenta un breve desarrollo de teorías que demuestran la necesidad de una atención integral del problema (frente a teorías como el derecho penal del enemigo).

### **3.1.1 Integración regional**

Pese a lo que se suele señalar, tradicionalmente, la integración es un fenómeno complejo que sobrepasa cuestiones de índole económica o comercial. La integración es tema de estudio y de interés para muchas disciplinas como la economía, el derecho internacional, la sociología, la ciencia política y los estudios de desarrollo, entre otras.

Así por ejemplo, ciertos estudios destacan la necesaria existencia de un componente político, al concebir a la integración como una construcción política supranacional; o bien, se ha rescatado el aspecto sociológico, ante la conformación de una comunidad que implica cohesión social y un imaginario compartido. Asimismo, las diversas facetas de los estudios sobre el desarrollo (económica, humana, política e institucional), se han aplicado en regiones integradas para determinar cuáles han sido los resultados con respecto a naciones o regiones no integradas.

Los aportes teóricos más significativos sobre el tema son dados desde la ciencia política (desde dos áreas: relaciones internacionales y política comparada),<sup>52</sup> como disciplina encargada de explicar los fenómenos políticos y las relaciones de poder existentes en sociedad. Sin embargo, dada la complejidad del tema, deben ser complementados con variables económicas, comerciales, culturales y sociales.

Conviene, entonces, utilizar aproximaciones teóricas mixtas, ya que resulta difícil hacer distinciones tajantes entre la política dentro de un Estado y la política entre Estados.<sup>53</sup> Tanto las relaciones internacionales como la política comparada son necesarias para comprender fenómenos como la integración regional.

### **3.1.2 Definiciones de integración**

Como es común en las ciencias sociales, existe una plétora de definiciones para un mismo concepto, lo cual no es casual si se considera el hecho que los autores trabajan según diversos enfoques y teorías. Lo que sí resulta importante es manejar un concepto

<sup>52</sup> La política internacional teoriza sobre las interacciones entre los Estados y la conformación de una entidad supranacional, tomando en cuenta elementos como la soberanía, territorialidad y política exterior común. La política comparada estudia los diferentes casos de integración para determinar principalmente los modelos de integración (tipologías).

<sup>53</sup> Schmitter, Philippe. (2009). "The nature and future of comparative politics" [en línea]. European Political Science Review, Vol. 1, Nº. pp. 58-59 [Consultado el 29/7/2009]. Disponible en: [http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FEPR%2FEPR1\\_01%2FS1755773909000010a.pdf&code=2222f86b6bc67082417e3dfa463249ff](http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FEPR%2FEPR1_01%2FS1755773909000010a.pdf&code=2222f86b6bc67082417e3dfa463249ff)

que se ajuste al objeto de estudio; es decir, que esté en su mismo nivel de abstracción o generalización, sin que sea “estrecho” o “ancho” en el sentido de sus atributos o propiedades.<sup>54</sup> De manera que, a continuación, se construye una definición operacional que puede abarcar el objeto de este estudio: la integración regional centroamericana.

Una de las definiciones clásicas de integración es aquella de Karl Deutsch, la cual dice que integración es “...el logro, dentro de un territorio, de un ‘sentido de comunidad’ y de instituciones y prácticas suficientemente fuertes y extendidas para asegurar, a largo plazo, expectativas confiables de ‘cambio pacífico’ en su población”.<sup>55</sup>

Ernst Haas, por su parte, la define como un proceso en el que los actores políticos de varias naciones son persuadidos para cambiar sus lealtades y expectativas y actividades políticas para un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan la jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes.<sup>56</sup> Lindberg retoma el concepto de Haas, pero le agrega la característica del interés de las naciones de la toma de decisiones conjuntas, tanto en política doméstica como exterior, en un órgano central.<sup>57</sup>

Sin embargo, como señala Finn Laursen, estos conceptos remiten demasiado a la experiencia europea, de manera que son muy específicos e incluso inútiles en una perspectiva comparada. Deutsch habla de “sentido de comunidad” y de instituciones y prácticas fuertes, atributos que parecen no ser aplicables a la integración centroamericana; por ejemplo, si se evalúa el fracaso del Parlamento Centroamericano como una institución que no ha conseguido consolidarse en la región (prueba de ello es que Costa Rica no forma parte de dicho órgano). Tampoco la política exterior es el resultado de una toma de decisiones conjuntas, tal y como se ha visto en los problemas de coordinación centroamericana en el marco de la negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

Por tanto, estas definiciones “clásicas” son demasiado “exigentes” en el sentido de que el proceso de integración en estudio no cumpliría con las condiciones conceptuales requeridas (consecuente con el hecho de que la Unión Europea es la experiencia más avanzada de integración, pero inútil para estudios de otros casos). Es decir, se debe buscar un concepto de menor intensidad (atributos) para aumentar la extensión (casos). Por ello, se busca una definición más alejada de estudios europeos y más cercanos a la realidad latinoamericana (sin ser por ello parroquialista).

Según Serrano:

“La integración es un tipo de regionalismo que faculta a la región a transformarse en un actor relevante del sistema. Incluye intercambios comerciales y cooperación en los ámbitos económico y sociopolítico, sobrepasa el modelo exclusivamente intergubernamental. Es un proceso en el que se transfieren expectativas de beneficio desde los actores domésticos que componen el Estado (trabajadores, diplomáticos, empresarios, parlamentarios, ambientalistas, estudiantes, militares, etc.) hacia una entidad supranacional.

<sup>54</sup> Cfr. Sartori, Giovanni. (1970). “Concept Misformation in Comparative Politics”. *American Political Science Review*, Vol. 64, N°4.

<sup>55</sup> Deutsch, 1957 citado en: Laursen, Finn. (2003). *Comparative regional integration: theoretical perspectives*. Ashgate Publishing.

<sup>56</sup> Haas, 1958, citado en: *Ibid.*; p.6

<sup>57</sup> Lindberg, 1963 citado en: *Idem.*

También es fundamental que los tomadores de decisiones posean la voluntad política de integrarse, ya que en un proceso de esta magnitud los Estados miembros intentan construir una cosmovisión común.”<sup>58</sup>

Aquí se tiene, como condiciones necesarias: a) intercambios comerciales y de cooperación, b) beneficios esperados de la entidad supranacional y c) voluntad para integrarse en una visión común. Por lo que trasciende así lo económico y se exige una ciudadanía con demandas hacia la supranacionalidad y una homogeneidad en cuanto a valores, normas y principios compartidos (un imaginario social compartido).

Es necesario dejar claro que en el discurso cotidiano, integración lleva implícitamente el adjetivo “económica”. Sin embargo, la definición que conviene utilizar no se restringe en ese sentido, ya que la integración regional se desagrega en tres componentes: político, económico y social (esto para fines analíticos, ya que no se refleja necesariamente en la organización institucional de un caso específico).

Caldentey del Pozo y Romero Rodríguez ofrecen una definición mínima que, sin embargo, toma en cuenta las indicaciones antes referidas: no restringe el concepto al área económica y es lo suficientemente general como para abarcar distintos casos de integración (pero a la vez diferencia al término de otros como cooperación). Se refieren a integración como procesos de cesión de soberanía a órganos regionales a cambio de beneficios generados por la acción conjunta.<sup>59</sup> De manera que estable claramente que, integración no es lo mismo que una zona de libre comercio, o un tratado comercial bilateral.

Se elige esta categoría como la base conceptual de este trabajo, porque se basa en elementos teóricos del neofuncionalismo y, porque cumple con las previsiones metodológicas y conceptuales señaladas con antelación (baja intensidad, alta extensión, entre otras).

Se concluye esta sección con una propuesta metodológica sobre el concepto “integración”. Dado que los casos empíricos de integración difieren entre sí (como se verá comparativamente en el siguiente capítulo) es necesario establecer que las categorías clasificatorias del concepto no pueden ser clásicas (aquellas que cumplen el principio aristotélico de medio excluido, es decir, o se está integrado o no se está). Por ello, se propone el uso de categorías radiales que permiten clasificar un concepto en la perspectiva de tipo ideal de Weber, de manera que la integración es un *continuum* que va de menor a mayor integración.<sup>60</sup> El uso de categorías radiales permite mayor flexibilidad al tomar un concepto por sus adjetivos. Por ejemplo, un caso ‘A’ podría estar integrado políticamente pero no económicamente; en ese caso se señala como integración política, o bien, un caso ‘B’ posee integración aduanera pero no monetaria, por lo que está hasta cierto grado integrado económicamente.

<sup>58</sup> Serrano, Lorena Oyarzún. (2008). “Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates” [en línea]. *Revista de Ciencia Política*. Santiago, Vol. 28, N° 2. p.109 [Consultado el 13/06/2009]. Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2008000200004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2008000200004&lng=es&nrm=iso) >. ISSN 0718-090X

<sup>59</sup> Caldentey, Pedro y Romero, José Juan. *El SICA y la Unión Europea: la integración regional en una perspectiva comparada*. Córdoba, España: Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, 2010. p. 60

<sup>60</sup> Sobre el uso de categoría radiales en política comparada, cfr. Collier, David y James Mahon. (1993). “Conceptual “Stretching” Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis”. *American Political Science Review*, Vol.87, N°4.

Este manejo conceptual es adecuado para el caso de Centroamérica, ya que con ello se puede hablar de integración en sus distintos niveles.

De acuerdo con el marco teórico expuesto, se puede concluir que la integración a) no es lo mismo que cooperación internacional; b) no significa únicamente integración económica; c) no es un concepto dicotómico (principio del medio excluido) y d) no es un concepto que aplique sólo al caso europeo. Por el contrario, es un proceso gradual, de múltiples dimensiones y aplicable, en distintos niveles, en el que las naciones ceden soberanía a órganos supranacionales buscando beneficios.

### 3.1.3 Enfoques teóricos de la integración

La idea de integrar Estados no es nueva, pero es en el siglo XX cuando, producto de la ciencia política moderna, surgen teorías de carácter no normativo. Específicamente, después de la Segunda Guerra Mundial, nacen múltiples teorías que procuran explicar e interpretar los fenómenos de la integración, cuyo referente empírico sería, por mucho tiempo, la Unión Europea (con sus distintos nombres según su momento histórico, *vg.* Comunidad Europea del Carbón y Acero en 1951). No obstante, en la actualidad las experiencias integradoras se han multiplicado alrededor del mundo, incluyendo América Latina con sus avances incipientes desde los años sesentas.

En la tabla N°1 se presenta, de manera resumida, las principales teorías sobre la integración regional. Se exponen los aspectos más importantes y las diferencian entre sí; también se señalan sus referentes teóricos para ulterior consulta.

### 3.1.4 Principales enfoques teóricos de la integración

**Tabla N°1**

Enfoque teórico	Postulados básicos	Algunos autores
<b>Neofuncionalismo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los Estados nacionales son inadecuados</li> <li>- La integración es un proceso gradual y acumulativo</li> <li>- El éxito depende de la cooperación</li> <li>- La cooperación técnica genera eventualmente integración en los campos socioculturales y políticos.</li> <li>- La supranacionalidad es una combinación de poderes nacionales y federales.</li> </ul>	Ernst Haas Philippe Schmitter
<b>Federalismo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rechaza la soberanía estatal ilimitada.</li> <li>- Propone la asociación basada en valores de respeto mutuo, igualdad y consenso</li> <li>- La federación es producto de una constitución política.</li> </ul>	Michael Burgess Guy Héraud
<b>Transaccionalismo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La integración se origina por el flujo de comunicaciones entre un territorio y el mundo exterior (transacciones).</li> <li>- Los miembros logran resolver conflictos por medios pacíficos.</li> <li>- Se desarrolla un sentimiento de comunidad.</li> </ul>	Kart Deutsch
<b>Teoría de la dependencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La integración permite insertarse en la economía</li> </ul>	CEPAL

	internacional y reducir la vulnerabilidad externa.	Osvaldo Sunkel
<b>Intergubernamentalismo liberal</b>	- La soberanía no se cede, se comparte. - La cooperación entre los miembros depende del poder relativo de cada uno.	Stanley Hoffmann Robert Keohane
<b>Neoinstitucionalismo</b>	- Estudia los efectos de las instituciones, los intereses de actores y la construcción de reglas. - Las reglas difieren entre Estados, ya que integrarse los pueden hacer fracasar.	Alec Stone Sweet Wayne Sandholtz
<b>Constructivismo</b>	- Hay una mutua formación social. - Estudia la identidad, los intereses, la cohesión regional, la sensibilidad mutua, la confianza y la interdependencia cognoscitiva.	Alexander Wendt

Fuente: Pignataro, Adrián. Informe de evaluación y propuesta de seguimiento del Programa Regional de Formación Ocupacional e Inserción Laboral [Documento institucional]. Costa Rica: CECC-SICA/AECID; 2009. A partir de: Serrano, Lorena Oyarzún. (2008). "Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates" [en línea]. *Revista de Ciencia Política*. Santiago, Vol. 28, N° 2. [Consultado el 13/06/2009]. Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2008000200004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2008000200004&lng=es&nrm=iso) >. ISSN 0718-090X

## Capítulo I: La seguridad humana y su dimencionamiento conceptual

### 4.1.1 Del Desarrollo Humano a la Seguridad Humana

A inicios de los años 90, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo comienza a vincular la noción de Desarrollo Humano y la de Seguridad Humana; pues, si la primera se afirma en la aplicación de la gama de oportunidades que dispone la gente para ser sujeto y beneficiario del mismo, la Seguridad Humana significa que la gente pueda efectivamente ejercer esas opciones en forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana. (PNUD, 1994).

Es necesario, entonces, comprender que el concepto de Seguridad Humana alude a procesos sociales de construcción permanente de ella en la vida cotidiana de las personas, lo cual exige la existencia y disposición de los mecanismos sociales que hagan posible la mantención de la complementariedad entre las distintas dimensiones de la vida social y sus expresiones objetivas y su traducción en la subjetividad de las personas.

En el informe Mundial de Desarrollo Humano, de 1994, se insiste en el concepto de indivisibilidad de la Seguridad Humana; de modo que, cualquier amenaza en una de sus dimensiones, afecta necesariamente a las otras.

Se llega así a un concepto integral del valor de la Seguridad, constituyéndose ésta en una variable central de autosustentación del desarrollo y, entonces, ella representa un desafío para la evolución y progreso de la noción de Estado de Derecho y su vínculo con el sistema y régimen democrático.

### 4.1.2 La Seguridad Humana

La seguridad humana puede ubicarse en una cadena de relaciones de varias clases de seguridad. Se encuentra la *seguridad cultural*, en la medida en que de esta depende conocer las raíces del ser humano y su relación con los demás. De la cultural depende la *seguridad económica*. Ambas dan, a los seres humanos, su capacidad para relacionarse con los demás, especialmente en el mundo de la producción, que consiste, no sólo en producir y acumular bienes, sino también en su adecuada distribución.

También, como parte de la seguridad humana está la *seguridad jurídica*, la cual está ligada y desprendida de la *seguridad social*, entendida esta última, como aquella que emana del Contrato Social. Pero a su vez, no puede haber seguridad jurídica y social, si no existe la *seguridad política*, la cual orienta y rige a todas las demás, pues es con base en esta como se expresa el elemento central del ser social o del ser político; es decir, la participación, que define los asuntos del interés común o público.

Para enfrentar la inseguridad, de manera que no conlleve más violaciones a los derechos fundamentales, se requiere un adecuado **cómo hacerlo**, el cual está estrechamente ligado al entendimiento que se logre, acerca de las causas que la generan. De lo contrario, se termina siendo dóciles instrumentos de las voces que propugnan por un combate a ultranza de la inseguridad.

### 4.1.3 El Nuevo Paradigma de la Seguridad Humana

En las últimas décadas, la humanidad ha sido sacudida por una enorme cantidad de cambios a ritmos vertiginosos que abarcan todos los planos de la vida personal y al quehacer social.

Desde la conformación de nuevos agrupamientos y asentamientos de poblaciones, cuyos efectos más visibles se expresan en el plano político, en guerras y violencias extremas, acompañadas de profundos y negativos cambios en sus relaciones con el ambiente y las riquezas naturales del planeta, hasta una expansión y profundización sorprendente del conocimiento científico y su traducción en artefactos tecnológicos, con una concentración de medios e instrumentos frente a los cuales el sentido de lo humano parece sumergido, ahogado y sin capacidades de reacción.

Los efectos de esos cambios, sobre el conjunto de las dimensiones de la vida individual y social, ponen a prueba las diversas culturas en que la humanidad ha crecido hasta, gracias a su creación histórica, sometiendo a una dura crítica las concepciones filosóficas y religiosas, las teorías de los diversos campos de las ciencias sociales y sus expresiones en modelos, sistemas o regímenes de acción pública o privada, de organización económica o social.

Por ello, no debe extrañar que el siglo que recién concluyó haya sido el más violento de la historia, generándose las más grandes confusiones y contradicciones, tensiones y angustias, paradójicamente como fruto de esa multitud de “avances” que el ser humano no ha sido capaz de digerir y menos hacer suyo.

Es así como, a la par del desarrollo inusitado de la ciencia, la humanidad -incluso basada en ese desarrollo- ha creado las más masivas y profundas experiencias de actos de barbarie, ultrajantes para la conciencia de la humanidad. Del mismo modo, mientras más numerosa y amplia es la expansión de los medios de comunicación directos o a distancia, los que se introducen al interior de la intimidad cotidiana y reducen los tiempos de transmisión de los mensajes casi al inmediato, más crece la soledad, el miedo al otro, la intolerancia, las formas de discriminación, la marginalidad del pobre y las desigualdades en relación con la cantidad de riqueza disponible. Nunca se acumularon tantas cosas, objetos, recursos y alimentos, y nunca tantos sufren del hambre y la miseria como condición permanente de su existencia.

Pero el siglo pasado ha visto emerger, con fuerza también, una concepción de la vida y del mundo que no cesa de reivindicar un valor supremo, esencial y no sometible a poder o justificación alguna: el valor trascendente y superior de la dignidad humana, de las mujeres y hombres, de los pueblos que ellos integran y de los derechos fundamentales y generadores de una convivencia verdaderamente humana, es la fuerza de los derechos humanos, que reconocen la soberanía al más humilde ser humano y a todas las agrupaciones minoritarias de éstos.

Desde esta filosofía de vocación universal, surgen las bases de una o muchas propuestas que permitirían, a cada ser humano, alcanzar su propia realización como persona, su felicidad a lo largo del ciclo de su vida, en su condición de género y en solidaridad con sus iguales en dignidad y derechos; en procesos permanentes de valorización de su propia identidad de afirmación de sí mismo, como también de la identidad de pertenencia a la cultura del pueblo en que nació a la vida y que lo llama a entregar su aporte insustituible.

Es en esa corriente donde ha surgido, como una síntesis nueva y plena de esperanzas, el paradigma del Desarrollo Humano, cuyo propósito es lograr que cada hombre y mujer pueda asumir en plenitud, gracias a la solidaridad de un nuevo orden social, los desafíos que para el humanismo representan esos enormes y múltiples cambios, e impulsar un proceso continuo de conquistas desde la dignidad de cada cual, expresados en el crecimiento de la cantidad, la calidad y la capacidad de la vida en cada sujeto portador de ella.

#### 4.2.1 La seguridad como concepto

En primer lugar, habría que reflexionar sobre el concepto de “seguridad”. Este término es muy amplio, pues puede abarcar, desde la seguridad como persona, hasta la seguridad como grupo o sociedad. Indudablemente, no se podría priorizar entre uno y otro. El sujeto tiene derecho a sentirse seguro, individual o socialmente, por lo que situaciones como la violencia intrafamiliar, el maltrato a los niños, mujeres o ancianos, las torturas por parte de grupos judiciales, militares o paramilitares, forman parte de esos tipos de violencias que generan inseguridades. Es importante enfatizar que la inseguridad no sólo se referirá a los asaltos o delitos de similar índole, sino también a este tipo de eventos, que por sus características más privadas no se toman mucho en consideración.

El trato digno del hombre y la mujer empieza desde el momento mismo en que es concebido, pasando por el buen trato en el seno de la familia. El insulto, la vejación, la humillación y los golpes y agresiones físicas son comunes en las familias. Tales hechos generan graves daños psicológicos, que repercuten en la consistencia psíquica de los individuos, provocando graves sentimientos de inseguridad, exacerbados con los temores producidos cotidianamente dentro de la familia. La seguridad ciudadana empieza ahí mismo, en la familia.

La acción política, entonces, necesariamente modificará las actitudes familiares mejorando la calidad de vida y sembrando una actitud diferente para el futuro. Paralelamente, la inseguridad pública se abordará, para su solución, a partir de la organización de la comunidad, para que, a partir de ahí, se pueda desarrollar obteniendo cambios sustanciales. Por otra parte, de acuerdo con experiencias, difícilmente una comunidad puede organizarse por sí misma, la mayor cantidad de las veces es necesaria la presencia de otro, persona o grupo, que permita a la mayoría depositar sus deseos y anhelos para así poder actuar. Ese otro puede ser una organización no gubernamental (ONG). Luego, entonces, las ONG's deben de ser grupos comprometidos con la comunidad, compenetrados, con un alto grado de conocimiento de ella, para que pueda generar vínculos de identificación importantes, que permitan una acción y, por consiguiente, un cambio.

González de la Vega señala que el concepto de seguridad ha sido uno de los fines principales del Derecho, dice que: “La seguridad es esencialmente una relación entre el individuo y un Estado social objetivo, en el cual el individuo está incluido. La seguridad pone en relación lo objetivo y lo subjetivo; implica la confrontación de un sujeto, el individuo, con la armadura social objetiva que lo protege (...). Es un estado de cosas, fáctico, que el derecho tutela para salvaguardar una situación dada”<sup>61[2]</sup>.

---

<sup>61[2]</sup> GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. *“La justicia y la seguridad pública”*. En: colección Obra Jurídica mexicana, PGR, México, 1988.

En la Conferencia sobre Prevención de la Inseguridad Urbana del Consejo de Europa se logró consenso sobre lo que constituye inseguridad, definiéndola como “falta de seguridad y temor al delito, sea real o imaginario.”<sup>62[3]</sup>

Desde esta perspectiva, la seguridad está ligada tanto a la realización efectiva de los derechos fundamentales, como a la garantía de la existencia de sanción para quienes los transgredan.

#### 4.2.2 La seguridad como un derecho humano

La seguridad, para su cabal realización, exige el cumplimiento de otros derechos humanos relacionados con ella, como la integridad física y la vida en sentido estricto, pero también, y desde un punto de vista mucho más integral e indivisible, la realización de todos los derechos humanos sin distinción, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales. La seguridad en general, es el entorno que requiere el ser humano para ejercer su proyecto de vida y alcanzar el punto máximo de su derecho humano al desarrollo. Esto quiere decir que incluye también el ambiente social, la estabilidad en el empleo o de una fuente de ingresos, la certeza de poder disfrutar, en el presente y en el futuro inmediato, los bienes individuales, familiares y colectivos, así como la confianza que se tiene en el funcionamiento de un orden social, jurídico y político justo que lo garantiza.

Este concepto tan elemental y casi obvio; sin embargo, en el lenguaje de muchos discursos gubernamentales, e incluso de ciertos medios de comunicación, suele ser frecuentemente “olvidado” y reemplazado por una visión reduccionista de la seguridad, que la restringe sólo a la posibilidad de que las personas y/o sus bienes económicos, no sean afectadas. En nuestras sociedades, este enfoque tan restrictivo de la seguridad, de hecho excluye de ella a esa inmensa cantidad de personas marginadas del circuito del mercado y, por tanto, desprovistas de todo tipo de propiedad. Peor es, aún, la confusión cuando se identifica la seguridad con una determinada idea de “orden público”, como muy bien lo analiza Andrés Domínguez:

En una sociedad democrática el concepto y el alcance de la palabra “seguridad” están vinculados, en primer lugar al derecho humano a la libertad y seguridad de cada persona; en segundo, a la estabilidad y correcto funcionamiento de las instituciones públicas que realizan el estado democrático de derecho y por último en la seguridad y estabilidad del derecho que vincula y organiza las relaciones entre las personas y entre estas y los bienes (...). Por lo tanto, la seguridad no es la orientación sustantiva del orden público, sino una cualidad de éste. En la medida que las personas realizan sus derechos fundamentales, las instituciones aseguran esos derechos y los particulares se someten en sus relaciones a la ley, la seguridad surge como la consecuencia del orden democrático de derecho, como una variable dependiente del mismo.<sup>63[4]</sup>

---

<sup>62[3]</sup> CARRANZA, Elías (Coordinador), *et al. Delito y Seguridad de los Habitantes*, pág. 24.

<sup>63[4]</sup> DOMINGUEZ VIAL, Andrés. *Policía y Derechos Humanos*, pág. 62.

### 4.3.1 Aproximaciones conceptuales sobre seguridad ciudadana

De manera recurrente, uno se deja seducir por temas y posturas políticas que resultan ser insidiosas y poco promisorias, especialmente cuando se tratan situaciones que tienen relación inmediata con nuestra cotidianidad. Es, en este marco, que se propone gestionar algunas aproximaciones sobre cómo se debe entender la seguridad ciudadana, vista esta desde las distintas aristas que la caracterizan y la dimensionan.

Al tratar este tema, a menudo se confunde la seguridad ciudadana, con términos como orden público, orden interno, seguridad pública, sin estimar que cada uno de estos conceptos contienen, en sí mismos, significados que los repliega a las responsabilidades que le son propias al Estado y a la sociedad democrática.

Unos de los desafíos de este apartado es discutir y reflexionar sobre estos y otros temas, para lo cual no se debe prescindir de ciertos planteamientos teórico-doctrinarios sobre el papel que representa el Estado: buscar la definición de cuál es la defensa de la persona humana y cómo el Estado tiene la obligación y capacidad para garantizar un proyecto de vida digna a la persona y a la sociedad en general. Lo anterior tiene, como finalidad, propiciar una comprensión más sencilla y ordenada de los distintos componentes de este documento.

En principio, es posible decir que la seguridad es una necesidad y un derecho básico del ser humano. Tanto así, que dicho principio deviene desde los anales mismos de la historia de la humanidad, en su afán de protegerse de su entorno natural y de las amenazas inminentes de su ambiente y de sí mismo. Por ello, al referirse a la seguridad como principio de vida, se ve como esa necesidad que se debe garantizar, y se piensa en el Estado como garante de la misma.

Actualmente, la seguridad constituye una de las principales prioridades de los gobiernos, con el fin de lograr su desarrollo en el tiempo y espacio. Pensar por dónde y qué se debe proteger, si el tener calles y ciudades más seguras en la vida moderna, constituye y satisface las expectativas de las personas, o las hace sentirse más seguras. Estas y otras interrogantes ayudarán a comprender la construcción de la seguridad ciudadana, en el Estado de Derecho.

Otro de los componentes de la seguridad ciudadana es que se ha convertido en uno de los principales factores de mayor incidencia sobre la calidad de vida de las personas hoy día; en la cual, cada sociedad ha logrado adaptar, por medio de la cultura, mecanismos que permitan que ésta les sea garantizada y salvaguardada, hasta adquirir carácter de derecho universal, a la misma altura del derecho a la salud, la educación y el trabajo.

La seguridad se entiendo como: *un conjunto de acciones y previsiones adoptadas y garantizadas por el Estado con el fin de asegurar una situación de confianza y garantía, de que no exista ningún peligro ni riesgo en el territorio de un país, sea en sus estructuras, en sus organismos públicos y privados, ni en la población en general, frente a amenazas o agresiones que se presenten o puedan presentarse*<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Yépes Dávalos, Enrique, "Seguridad Ciudadana 14 lecciones fundamentales" IDL, Lima Perú, 2004, p. 16

Para mantener y garantizar la seguridad ciudadana de un país, el Estado tiene, inherente a su naturaleza, el poder político, que se define como la potestad o facultad que dispone el mismo para ejercer su autoridad y organizar la vida social, en el marco constitucional y del respeto irrestricto a los derechos humanos de sus habitantes.

En este contexto, el poder político o poder del Estado cumple determinadas funciones esenciales. En primer lugar, una función de dirección, con el propósito de orientar aquellas políticas públicas en la materia, las cuales le son de exclusiva competencia y facultad, con el fin de prevenir, evitar y repeler el orden interno en un país, por medio de las instituciones públicas creadas y formadas para el desempeño, resguardo y garantía de la seguridad ciudadana de todos y cada uno de los habitantes.

En segundo lugar, la función de especialización, para otorgar dinámica a las acciones del gobierno a través de campos autónomos e independientes entre sus poderes: Ejecutivo, Legislativo, Judicial; y por último, la función de coacción o de fuerza, a través de la cual el Estado tiene la potestad de coerción y de punición inherente al ejercicio del poder, y subsecuentemente, a la observancia del ordenamiento jurídico vigente.

Dicho de otra manera, de la función de coerción emerge el poder de policía del Estado, que viene a ser la facultad que posee para establecer límites a la libertad individual, dentro del marco de la Constitución y el respeto a los derechos humanos, con el objetivo de garantizar la tranquilidad, la seguridad, salubridad y moralidad pública, a través de sus instituciones, llámese ésta: Policía Nacional, Fuerza Pública o Fuerzas de Seguridad Públicas. Cuya finalidad y funciones constitucionales son las de garantizar, mantener y restablecer el orden interno, el orden público y la seguridad ciudadana.

#### **4.3.2 Orden interno**

El concepto de orden interno se remite, exclusivamente, a su naturaleza política, ya que es un orden establecido por el Estado para regular sus interacciones con las instituciones nacionales, asegurando la estabilidad y permanencia de las estructuras del Estado y sus poderes, por lo que deviene esencialmente de la teoría política, lo que le da una connotación estrictamente político social.

Uno de los conceptos sobre orden interno desarrollado por el Instituto de Altos Estudios Policiales del Perú; señala que: *es una situación de paz en el territorio nacional y de equilibrio en las estructuras socio-jurídicas del Estado, regulado por el Derecho Público y el poder político, orientado a mantener el Estado de Derecho a fin de lograr el desarrollo nacional.*<sup>65</sup>

De lo expuesto, se puede deducir que el resquebrajamiento del orden interno afecta básicamente a las estructuras del Estado y a toda la nación en su conjunto, así como al sistema de gobierno legalmente constituido. Razón por lo que, el papel de la policía es fundamental en la garantía, resguardo y restablecimiento del orden interno.

---

<sup>65</sup> Instituto de Altos Estudios Policiales (INAEP), XVI Promoción del Curso de Orden Interno. Lima, Perú, 1995. p. 116

Cuando el orden interno se ve afectado, puede alterar significativamente tanto a la economía, la política, la juridicidad, la estructura del Estado y la sus poderes, así como a la sociedad en general. Otra causa de rompimiento del orden interno, se da por el accionar de la delincuencia común y organizada, conocida ésta hoy en día y en algunos escenarios como: maras, clicas o pandillas juveniles, que a su vez, este fenómeno se ve asociado y fortalecido por otros detractores del orden interno como el tráfico ilícito de drogas, en estos casos, el Estado haciendo uso legítimo de su poder de policía, puede a través de la misma, reprimir y sancionar estos hechos para garantizar su estabilidad.

El poder policía del Estado, es pues, la facultad jurídica que tiene el Estado para establecer, mantener, restablecer e imponer el orden dentro del país, regulando las actividades y relaciones sociales mediante las limitaciones del ejercicios de los derechos y libertades, en beneficio individual y colectivo de la sociedad, en el marco de la Constitución y el respecto a los derechos humanos<sup>66</sup>.

### 4.3.3 Orden público

Al referirse al termino de orden público, se hace uso exclusivo de una situación y estado de legalidad donde las autoridades ejercen sus atribuciones propias y los ciudadanos respetan y obedecen; es, entonces, cuando se puede decir que se está frente a una concepción social de orden público, de responsabilidad de una comunidad en su conjunto, en cuyo contexto interactúan también otro tipo de órdenes como el económico, el político y el psicosocial.

Pero, si se trata al orden público dentro de un concepto más restringido, se estaría delimitando a lo que se puede entender como: tranquilidad social, seguridad, salubridad y moralidad públicas, como garantías contra alteraciones y desórdenes en las calles y recintos públicos.

En este marco, dichas alteraciones de orden público corresponden a conceptos de naturaleza social y afectan a la población en general sin distinción de estratos socioeconómico. Sus implicancias atentan contra las buenas costumbres, contra el patrimonio público, privado y la tranquilidad; es decir, afectan la paz social.

Otra manera de comprender y delimitar el concepto de orden público, es a partir del establecimiento de: *una situación de equilibrio social, condicionado por el respecto al orden jurídico y acompañado de una voluntad formal en función a las costumbres, convicciones, tradiciones y sentimientos de una comunidad*<sup>67</sup>.

Lo anterior, se puede comprender a partir de la definición de una situación de paz y tranquilidad, regulado por el derecho y garantizado por el Estado, por medio de sus instituciones públicas responsables de mantener y restablecer dicho control, para asegurar el normal desarrollo de las actividades de la población en general.

Todas las alteraciones sociales que ocurren en la cotidianidad de una sociedad, con especial atención en las que ocurren en las calles, plazas y recintos públicos de las ciudades y carreteras de un país, son acciones que afectan de manera directa al orden

<sup>66</sup> Yépes Dávalos, Enrique, "Seguridad Ciudadana 14 lecciones fundamentales" IDL, Lima Perú, 2004, p. 21

<sup>67</sup> Malpartida Mansilla, Alberto. "Derecho positivo y diseño doctrinario del Orden interno". Lima-Perú, 1999. p.

público y su control y restablecimiento corresponden a la Fuerza Pública dentro de un régimen de policía ordinaria en el marco de la Constitución, las leyes y el respeto irrestricto a los derechos humanos de las personas.

Por ello, las acciones contra la criminalidad y la delincuencia en el ordenamiento constitucional, se ubica y recae en el ámbito del orden público. De allí que surge una nueva categoría conceptual con el nombre de seguridad ciudadana, referida básicamente al estado de tranquilidad y seguridad que debe tener una colectividad local; es decir, a partir de esa interacción entre las distintas organizaciones de la sociedad civil y las instituciones del Estado, con el fin de crear, conjuntamente, aquellas condiciones legítimas y de bienestar para la garantía del orden público.

En consecuencia, la seguridad ciudadana da lugar exclusivo a la defensa del ciudadano contra la creciente diversidad de formas de criminalidad y violencia urbana que se produce particularmente en las ciudades.

#### **4.3.4 La seguridad ciudadana**

Aunque, en su concepción más amplia, la expresión “seguridad ciudadana” refiere a numerosos aspectos inherentes a la vida social organizada, generalmente se la utiliza en relación con el tema de la criminalidad. “Miedo al crimen” o “inseguridad ciudadana” son las principales nociones empleadas para designar aquel fenómeno que la mayoría de la población suele identificar con el aumento –real o supuesto- de la delincuencia y una intervención desafortunada de los organismos estatales encargados de su prevención y represión. Esta creencia, bastante extendida, ha dado lugar, en numerosos países, a planteamientos y conclusiones simplistas, poco rigurosas, usualmente equivocadas y a menudo peligrosas.

La seguridad ciudadana debe ser concebida, desde el punto de vista psicosocial, como un evento de acción política, que pretende un cambio trascendente en la vida sociopolítica de un país, Estado o comunidad.

Lo anterior, lleva a considerar, entonces, que la seguridad ciudadana tendrá que incluir, en su quehacer, tanto a la llamada sociedad civil, como al Estado, responsable de proporcionar los elementos necesarios para la funcionalidad social. Por tal motivo, es necesario plantearse una re-definición del concepto “seguridad ciudadana”, entendiendo por tal, aquella acción en donde se involucran, para fines de la seguridad pública, tanto la acción política de la ciudadanía, como las actividades que por ley el Estado tiene que proporcionar; sin embargo, esta actividad no puede ser posible sin la participación mutua, eficaz y eficiente, tomando en cuenta que no se trata de eximir al aparato gubernamental de su obligación social, pero sí estimar que en este fenómeno en particular, dada sus características especiales, no es posible la obtención de resultados positivos sin la interacción de ambas instancias.

Los derechos humanos, en la actualidad, no pueden concebirse como una entidad de absoluta propiedad de una sola instancia. Estos requieren de la participación y compromiso de todos los hombres y mujeres, institucionalizados o no, dado que, por su naturaleza, los derechos humanos son inherentes a todo individuo. Partiendo de esta premisa se entiende mejor el por qué de esta conjunción de deberes, que redundará

necesariamente, si se parte de la acción política, en una operación del derecho y, por tanto, un bienestar social.

En este proceder queda, pues, entendida la importancia de la acción política en el cumplimiento de los derechos del hombre en general y, en particular, de la seguridad ciudadana. Así mismo, es necesario mencionar el papel que tienen, y de manera importante, las organizaciones no gubernamentales, en particular las defensoras de los derechos humanos.

Volviendo al inicio, se consideran, entonces, más opciones de trabajo, por un lado la acción política vinculada a la seguridad ciudadana; por otro, la seguridad ciudadana reconceptualizada como un quehacer conjunto entre el Estado y los individuos. Asimismo, la imperante necesidad de estos como participantes y protagonistas reales de la defensa de sus derechos y, finalmente, la necesidad de un cambio real como consecuencia de esta acción, un cambio que va mucho más allá de una modificación de la conducta, un cambio que incide tanto en la representación social, como en el propio sentido común.

El grave problema de la inseguridad pública es un fenómeno agudizado en nuestros días por las características sociales que se viven. Se sabe bien que la esencia de esta problemática se sustenta en, por un lado, una economía deteriorada y, por otro, en las incidencias de la modernidad que, entre otras cosas, positivas y negativas, deshumaniza a los individuos y los empuja a delinquir. El abordaje de la inseguridad pública debe hacerse, entonces, desde la perspectiva socio preventivo y situacional. Lo sociopreventivo es una estrategia a mediano o largo plazo que necesitará, no sólo de voluntad política, sino de las condiciones socio históricas necesarias para su buen resultado. Desde el punto de vista situacional, la estrategia será la acción que, como efecto, repercutirá en el futuro inmediato.

Si bien las causas de la inseguridad son múltiples, las cifras resultan alarmantes y no se pueden soslayar como detonantes protagónicos en el aumento de la delincuencia en este país.

En conclusión, la seguridad ciudadana debe ser concebida a partir de una acción política donde se involucren tanto el Estado como a la sociedad civil; debe de ser redefinido el concepto de seguridad ciudadana a partir de estos dos ámbitos y; finalmente, las organizaciones no gubernamentales, en particular las defensoras de los derechos humanos, deberán ser minorías activas innovadoras con participación plena para la obtención de una mejor vida para todos.

#### **4.3.5 Seguridad ¿ciudadana o de los habitantes?**

Si bien es cierto que la seguridad es un derecho humano fundamental, en los términos ya expuestos en los acápite anteriores, no se debe desconocer que la expresión “seguridad ciudadana” ha adquirido unas connotaciones específicas de diversa índole, que la hacen problemática, especialmente por la manipulación política y el abuso que de ella se viene haciendo por parte de los Estados para justificar fuertes medidas autoritarias; que tras el pretexto de querer combatir la inseguridad, esconden su incapacidad para gobernar; o lo que es peor, ocultan las verdaderas causas que produce el sector de seres humanos marginados y/o desadaptados sociales que constituyen la personificación de la

inseguridad y sobre quienes recae el peso de todas las medidas represivas que pretenden corregirla.

Se debe tener cuidado con el término “seguridad ciudadana”, dado que tiene malos antecedentes en América Latina. Empezó a ser usado por las fuerzas armadas y por las policías militarizadas durante los años setenta y ochenta, en los países que salían de dictaduras militares, como una forma renovada pero de similar contenido al de la “doctrina de la seguridad nacional”.

Por el gran desprestigio que ha tenido la “seguridad ciudadana”, algunos prefieren hablar de *seguridad de los habitantes*, como lo hace la “Declaración final del Seminario de reflexión científica sobre el delito y la seguridad de los habitantes”. Allí se aclara que: “hemos considerado apropiado utilizar el término “seguridad de los habitantes” y no “seguridad ciudadana”, por cuanto la palabra “habitantes” no sólo cubre a los ciudadanos sino a todas las personas sin excepción, verbigracia menores de edad, residentes, transeúntes, turistas, inmigrantes indocumentados, extranjeros en general.

El punto tercero de la Declaración final concluye que: *“...un concepto verdaderamente amplio y comprensivo de seguridad de los habitantes debe comprender no sólo la tranquilidad de no ser víctimas de hechos delictivos, sino también la de vivir en un estado constitucional de derecho, y la de participar de los beneficios del desarrollo en materia de salud, educación, vivienda, recreación y todos los ámbitos del bienestar social. Este concepto no es otro que el de desarrollo humano sostenible, que tiene la equidad como principio”*.

#### **4.3.6 Seguridad Pública**

La idea de Seguridad Pública está estrechamente ligada a las funciones y responsabilidades del Estado y sus diversos organismos, y se refiere indudablemente al ámbito de lo público, que es, por definición, una función primordial -aunque no exclusiva- de los Estados.

La tradición política y jurídica, en América Latina, ha diferenciado dos aspectos de la Seguridad: la interna y la externa. Como responsable de la primera aparece -en cada país- el Ministerio del Interior o de Gobierno, que tienen bajo su mando el componente de fuerza (la Policía o su equivalente); al frente de la segunda está el Ministerio de Asuntos o de Relaciones Exteriores, y las Fuerzas Armadas.

Aunque en sentido amplio ambas corresponden a dos formas de la seguridad pública, se trata de una clara división de funciones, en las cuales, la Policía está constituida para la vigilancia de la seguridad pública interior, el “orden público interno”, con el propósito de establecer contacto directo con los ciudadanos para contribuir al logro de relaciones armónicas de pacífica convivencia social; mientras que el Ejército, en su rol de protección de las fronteras, está para garantizar la soberanía nacional en las diversas expresiones de ésta.

La seguridad Pública implica exclusiva o casi exclusivamente al Estado, mientras que la seguridad ciudadana, necesariamente, vincula a la sociedad civil, y más hoy día, cuando por diversos factores, como la crisis de participación política a través de los partidos, existe una marcada tendencia a la mayor participación de la sociedad civil.

En todas las expresiones de seguridad existe algún nivel de involucramiento de la sociedad civil; sin embargo, el punto diferenciador de las distintas propuestas radica, precisamente, en el mayor o menor grado de participación de ésta en las políticas y medidas de seguridad, con lo cual se pone de manifiesto quiénes son los actores protagonistas y al servicio de quiénes se toman dichas decisiones.

No se debe perder de vista que el concepto de seguridad ciudadana, como tal, no tienen como fuente, posiciones retóricas casuísticas, sino más bien, un sentido de pertenencia integradora. Esto, en el entendido que al hablar de seguridad ciudadana, como política pública, necesariamente se tiene que hacer referencia a la seguridad humana y, por consiguiente, al desarrollo humano. Estas claves simétricas que conforman el complejo mundo del ciudadano común en relación con su propia necesidad de seguridad, constituyen la virtud de articular ese conjunto de variables e indicadores que estructuran un sistema de referencias para medir los avances en igualdad y democracia.

Ello permite la fijación de metas desde lo gubernamental hacia una objetivación de la seguridad en un nivel macro, que logre potenciar la idea de una seguridad pública propia de un Estado moderno. El cual posibilita la aplicación de conceptos operativos útiles para analizar sectorialmente aquellas políticas públicas de seguridad. Esto permitirá una mayor especificidad técnica y conceptual, desde el punto de vista de la gobernabilidad, para gestar una voluntad política que permita diseñar e implementar estrategias integrales desde la visión criminológica; provisionando *la idea de un orden público interno destinado a cautelar la integridad física, económica y moral de los ciudadanos, con ausencias de amenazas o coerción ilegítima sobre su libertad y sus derechos fundamentales*<sup>68</sup>.

Es indudable que, parte importante de las dificultades al momento de establecer relaciones conceptuales sobre la seguridad, se presente una compleja y refractaria idea de cómo se conforma el fenómeno delincencial; visto este desde la seguridad humana sin lugar a duda, es entonces que se puede potenciar la decantación de situaciones sociales que se asocian a dicho fenómeno, tal es el caso de la inseguridad urbana, la desestructuración de las ciudades, la desintegración social, el racismo o la falta de libertades civiles, las cuales deben ser resueltos a nivel colectivo, mediante la construcción de instituciones y compromisos sociales amplios, de manera transparente, con un uso mínimo de la fuerza y con un profundo respeto a los derechos humanos.

El nuevo enfoque para la seguridad ciudadana, ha sido previsto por más de una década atrás y, se ha logrado instalar como un aspecto central en la agenda pública en todos los países de América Latina, abriéndose paso con la plena recuperación de la democracia y de la mano con el crecimiento efectivo de la tasa de delitos cometidos. En el caso de la gran región centroamericana, ha tomado un significado importante para medir la capacidad de un gobierno y su respuesta institucional a dicho fenómeno; sin embargo, esta importancia no ha ido refrendada desde la vertiente política ni por las fuerzas progresistas con un desarrollo más elaborado –tanto desde el punto de vista de las políticas públicas en la materia, como del sentido más doctrinario, que reúna de manera más integral los diversos componentes de la seguridad ciudadana.

De allí que, a una acción concentrada en el mapeo del delito, el establecimiento de fronteras entre zonas vulnerables, barrios seguros y comunidades libres de la

---

<sup>68</sup> Véase, Seguridad ciudadana: concepciones y políticas, Escobar, Santiago et al. 2005, p11

delincuencia, resulta ser solo una política criminológica más de un Estado agonizante, orientado más por una noción de orden que el manejo del delito en sí mismo. Por ello, se hace necesario la construcción de una agenda diferente a la ya planteada por los actuales gobiernos en la región; sobre todo, cuando se establecen límites a las libertades individuales de los ciudadanos, para lo cual se considera pertinente, e impostergable, que contenga mecanismos de gestión inmediata del delito como una perspectiva de cambio cultural en el manejo del tema; una agenda que constituya una pauta de prioridades alternativas al tratamiento de la victimización concentrada y entronada en las clases altas, que contenga soluciones con énfasis en la protección universal y pluralista del ciudadano, con prioridad al derecho a la vida, a la integridad personal y la libertad, con un enfoque preventivo social, urbano y de mediación de conflictos.

A manera de conclusión, es posible aunar el enfoque que se ha diseñado desde los derechos humanos al concepto de seguridad ciudadana; en el cual las modernas teorías han venido reagrupando y conceptualizando la seguridad de un modo integral, refiriéndose ampliamente a la seguridad humana, lo cual lleva a recapitular lo expuesto, y sin más preámbulo, hacer propicia la participación que se ha tenido, desde la visión de los derechos humanos, en la construcción de una definición de la seguridad ciudadana: para ello se hace referencia a la seguridad ciudadana desde el ejercicio del IIDH, como:

*aquella situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos humanos y en la que existen mecanismos institucionales eficientes para prevenir y controlar las amenazas o coerciones ilegítimas que pueden lesionar tales derechos. El derecho a la seguridad ciudadana, en un Estado Democrático y de Derecho, consiste en el conjunto de garantías que debe brindar el Estado a sus habitantes para el libre ejercicio de todos sus derechos<sup>69</sup>.*

Por otra parte, una de las áreas tradicionales de los debates y negociaciones en torno a la seguridad, ya sea internacional, regional o nacional, ha sido la relativa al control de la criminalidad de una manera represiva y en detrimento de los principios democráticos, del atropello a los derechos fundamentales de los ciudadanos víctimas y victimarios, sin que exista una respuesta institucional respetuosa de la libertad individual de los ciudadanos.

Este documento pretende mostrar un panorama general del debate en torno a la reconceptualización de la seguridad en los últimos tiempos. El surgimiento, dentro de este contexto, del concepto de seguridad humana y su enfoque en la seguridad de la persona –entendida ésta como seguridad ciudadana- y no del Estado, persigue, por consiguiente, concurrentemente también el mostrar la importancia del vínculo que se genera entre el concepto de seguridad humana y ciudadana como una política pública real y efectiva, en donde los esfuerzos para alcanzar un desempeño óptimo de la institucionalidad estatal al fenómeno de la criminalidad en América Central, sin que esta reviente y fracture los vínculos sociales que permiten el pleno desarrollo de los derechos y libertades y su pleno goce de tales derechos en un Estado democrático.

Otro de los componentes que acompañará y permitirá aproximarse en la lectura y comprensión de la seguridad ciudadana como concepto amplio e integral; será cuando se logre hacer una lectura consensuada y concertada entre el Estado, la institucionalidad y

---

<sup>69</sup> Ver: Seguridad ciudadana en América Latina: una propuesta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2007, p. 3-4

de la delincuencia como fenómeno resultante de una dialéctica mucho más compleja que la misma exclusión social, la desarticulación familiar o de la fragmentación social.

Dicho esto, se puede, entonces, decantarlo de muchas maneras: una de ellas es cuando se refiere a aquellos grupos o comunidades de jóvenes, los cuales han sido previamente etiquetados y marginados por la sociedad, sintiendo que éstos representan una amenaza para la seguridad de sus espacios públicos, sin que ello se convierta en un problema de seguridad pública. Muchos de ellos son jóvenes adolescentes que vieron interrumpida su formación escolar, producto de la desintegración familiar, la falta de oportunidades a empleos formales e informales, aunado a esto la alta ingestión de alcohol, el uso excesivo de drogas, lo cual replica en conductas delictuosas que atentan contra sus propias vidas inclusive.

Este es el gran tema que se conoce como la Delincuencia juvenil, que vienen a confrontar una vez más a la sociedad, la misma que les margina, origina otro detractor de la vida plena y tranquila de una comunidad.

#### **4.4.1 Realidad y percepción social de la (in)seguridad**

La seguridad es una sensación, algo subjetivo, un estado de ánimo; pero también, una posibilidad real, objetiva; es decir, las facultades de las cuales disfrutan los individuos de sentirse seguros, tranquilos. Esta sensación se sustenta en la credibilidad de la gente, en la existencia de un orden jurídico que funciona y unas legítimas instituciones sociales y punitivas que hacen realidad esos derechos para todos.

Al tratar el problema de la seguridad, lo primero que se debe aclarar es la distinción entre el sentido objetivo (externo) de la seguridad, como un hecho constatable, empírica y estadísticamente comprobable, por una parte, y por otra, constituida por un sentimiento subjetivo, o sea, aquella percepción que las personas tienen de ésta.

Tan preocupante es la falta real de seguridad como la sensación de inseguridad que sufren los ciudadanos de nuestras sociedades, lo cual es una de las principales amenazas a la calidad de vida en democracia. Esto representa una cruel paradoja en el sentido de que mientras nuestros sistemas políticos han evolucionado del autoritarismo militar a regímenes constitucionales, la ciudadanía se percibe a sí misma como más amenazada por la criminalidad desbordada y fuera de control.

Por ello, quizás uno de los obstáculos más grandes por afrontar es la sensación de inseguridad que sufren los ciudadanos y ciudadanas. Es relativamente indiferente si las tasas de criminalidad efectivamente suben o no. Lo cierto es que la percepción de inseguridad es muy real y generalizada y ese factor de psicología social produce efectos perniciosos para nuestras democracias.

En este punto es necesario resaltar la importancia y el papel que deben asumir los medios de comunicación colectiva, así como la responsabilidad del enfoque que se haga. En tal virtud, lo que más resalta es lo proclive que se encuentra la opinión pública para la búsqueda de soluciones “facilistas” respecto del problema. Esto, a su vez, convierte a amplios sectores del electorado en presa fácil de la demagogia que ofrece respuestas mágicas. Por su parte, las propuestas de “mano dura”, aumentos de penas, eliminación de garantías procesales para los acusados, la limitación de la discreción de los jueces al

sentenciar y la reimplantación de la pena de muerte, no solo corroen las bases éticas del sistema y retrotraen al autoritarismo, sino que se levantan como estandarte de la contrarreforma garantista experimentada recientemente en las legislaciones penales y procesales.

#### **4.4.2 La inseguridad ciudadana**

Comúnmente, suele llamarse “inseguridad” al conjunto de hechos cotidianos de violencia, atentados al patrimonio y a otras prácticas como la amenaza, la extorsión y actos contra la libertad sexual, los cuales afectan la calidad de vida de la población, manteniendo en muchos casos una intranquilidad y zozobra entre los habitantes de un barrio, de una ciudad e incluso de un país. Es este uno de los fenómenos más recurrentes en los albores del nuevo siglo.

El modelo de desarrollo imperante en la mayoría de países de América Latina y del mundo occidental conlleva políticas de orden macroeconómico y social, cuyos efectos más comunes son la emergencia de una creciente masa de desempleados, desarraigados sociales y culturales que, desprovistos de los servicios básicos que ofrece el mundo urbano actual, se constituyen en los principales agentes de esa inseguridad cotidiana y a su vez, son el objeto de la política criminal y del conjunto de leyes penales que expiden los Estados, en respuesta a las demandas de vastos sectores de la población y de algunos medios de comunicación colectiva que frecuentemente hacen exigencias de mayor control a la inseguridad.

La incapacidad de los Estados de dar una respuesta oportuna y democrática a los pedidos de seguridad por parte de la sociedad, ha llevado a la pérdida de credibilidad de los habitantes en sus propios Estados y al incremento de la ilegitimidad de las instituciones. A partir de ese momento, cada vez es más común escuchar hablar de términos como “ingobernabilidad”, “rompimiento del contrato social”, etc.

Más grave es la situación que se crea cuando sectores de la comunidad, angustiados ante las amenazas de la delincuencia, tratan de resolver el problema por sus propios medios, al margen de la ley, acudiendo a métodos y prácticas autoritarias, abiertamente violatorias de los más elementales derechos fundamentales de los presuntos agresores y en algunos casos, contando con la colaboración de agentes estatales, quienes al transgredir la ley, contribuyen a deteriorar la de por sí desgastada imagen de los organismos encargados de mantener el orden y la seguridad en la sociedad. El surgimiento de nuevas prácticas, como los linchamientos de presuntos delincuentes y autoridades judiciales, como los acontecidos en Guatemala en años recientes, es una muestra de este tipo de descontento, además de representar problemas más profundos relacionados con el acceso a la justicia y a su situación económica, social y cultural.

Como se ve, la inseguridad ciudadana desborda a la Policía e impide transformarla en la fuerza de seguridad de un Estado democrático, subordinada a la autoridad civil y con vocación de servicio de protección de los ciudadanos. En cambio, la opinión pública se resiste a imponer controles sobre los cuerpos policiales por temor a “atar las manos” de sus miembros en el momento en que se los necesita para combatir el crimen. Por cierto que, esta “trampa” de la lógica es hábilmente explotada por políticos inescrupulosos y medios sensacionalistas, así como por los mismos policías que añoran la autonomía de que gozaban en tiempos dictatoriales.

La frecuencia con que se repiten esos actos atroces y la saña con que cometen esos delitos están desbordando a las instituciones y desafiando a los precarios sistemas de justicia, especialmente cuando, entre la sociedad, se percibe y se expresa, además del sentimiento de inseguridad, un creciente sentimiento de impunidad. La criminalidad pone así “contra la pared”, a las instituciones de los sistemas democráticos y, a la vez, pone en jaque a la doctrina de los derechos humanos, especialmente en la dicotomía derechos de los procesados por delitos / derechos de las víctimas de esos delitos (victimología).

Ante el auge de la delincuencia callejera, que incrementa la inseguridad, diversos sectores de los Estados, y de la “opinión pública”, señalan, incluso, a los defensores de los derechos humanos como indiferentes frente a este fenómeno.

La práctica tradicional de los defensores de derechos humanos, en nuestro continente, ha sido la de denunciar los abusos del Estado y de vigilar las extralimitaciones de los funcionarios públicos. En ese sentido, el rasgo central, que ha caracterizado a estos defensores, es la protección a los desprovistos de poder, a los débiles, a aquellos que por diversas razones son perseguidos por agentes del Estado, incluyendo, en ese grupo, a quienes por algún motivo son infractores de la ley.

Frente a esta realidad, en los años recientes, ha surgido el dilema de si los defensores de derechos humanos deben mantener su tradicional trabajo de denuncia de las violaciones a los derechos fundamentales y si deben o no, además, vincular sus energías a trabajar en problemas como el de la inseguridad.

Una somera mirada a la realidad latinoamericana muestra que, la inmensa mayoría de organizaciones de derechos humanos, no están dispuestas a abandonar el trabajo que aprendieron a desarrollar durante muchos años, algunas en contextos nacionales de fuertes regímenes represivos o en donde se adelantaban importantes movimientos sociales que fueron duramente combatidos por gobiernos autoritarios. Pero, también, aunque en forma minoritaria, lentamente se han venido abriendo paso algunas iniciativas para enfrentar la problemática de la inseguridad, las cuales vienen siendo adelantadas por organismos de derechos humanos u ONG's locales que, con una visión integral, desarrollan trabajo comunitario conjuntamente con organizaciones de las comunidades y/o con entidades del orden municipal o sectorial.

#### **4.4.3 La (in)seguridad ciudadana y sus causas**

En cuanto a los factores que, en la actualidad, producen la inseguridad, si bien existen algunas diferencias en los distintos países, dadas sus particularidades de orden histórico y cultural u ocasionados por medidas políticas particulares de carácter coyuntural o desastres naturales, las causas de mayor peso y comunes a todas, son básicamente de orden estructural. Entre las más sobresalientes están:

⇒ **El modelo de desarrollo socioeconómico**, imperante en la mayoría de países latinoamericanos, facilita la mayor concentración de riqueza en pocas manos y, el conjunto de las actuales políticas macroeconómicas han traído graves consecuencias para las condiciones de vida de la población; la cual, debido a sus múltiples carencias, en su lucha por la subsistencia, reacciona de diversas maneras, entre ellas con

atentados contra la propiedad privada y con otros delitos que conllevan violencias sociales y políticas.

- ⇒ **En el campo de la cultura y de los valores**, se envían mensajes contradictorios a la sociedad. Al tiempo que se genera un discurso que critica las medidas de fuerza y se queja de la inseguridad, en la práctica se la fomenta. En los discursos y la propaganda oficial se vende la idea de salir adelante mediante el trabajo y el esfuerzo personal y colectivo, y en la práctica se implanta la falta de solidaridad total, al poner a competir a todos contra todos y terminar premiando a aquél que logra salir adelante, aun por encima de sus más próximos, estimulando así la violencia.
- ⇒ **En la esfera de la política**, se encuentran transformaciones en cuanto al papel del Estado, expresadas en el desmantelamiento de lo poco que había de “Estado benefactor” y se adelanta la privatización de buena parte de los servicios públicos esenciales, que afecta principalmente a los sectores de la población de nivel económico más bajo. Dentro de esos servicios, además de la salud y la educación, se encuentran también el de la seguridad y la justicia, los cuales, en la práctica, se han venido privatizando.
- ⇒ **La privatización de la seguridad** y la Justicia tiene un sinnúmero de manifestaciones: agencias de seguridad, vigilancia privada en las unidades residenciales, en centros industriales y comerciales, equipos de escoltas o guardaespaldas, todos con licencia para tener y portar armas de diversa clase. Es una lógica alimentada y promovida por la industria armamentista nacional e internacional; la cual, en la medida que necesita mayor número de consumidores de armas y municiones, fomenta la creencia de que las armas, en manos de los particulares, garantizan esa seguridad que el Estado no alcanza a proporcionar.

A lo anterior, se suman los grupos de “justicia privada”, que en forma de bandas, organismos paramilitares y otros, de manera ilegal manejan armas para su protección o para la realización de actividades delincuenciales.

Continuamente se ve cómo se asumen posturas contradictorias, tanto en la sociedad como en el Estado: mientras unos funcionarios estatales hablan de desarme y de solución pacífica de conflictos, otros son los principales proveedores y legalizadores de las armas, como ocurre en El Salvador<sup>70[1]</sup>.

- ⇒ **La Impunidad**. Las protuberantes deficiencias en cuanto al papel de la administración de justicia, en sus fases de investigación, juzgamiento y sancionadora o penitenciaria, muestran claramente la gran impunidad que campea, en contraste con el auge de la delincuencia, todo lo cual contribuye a “justificar”, ante la opinión pública, los insistentes reclamos por mayores medidas represivas o por salidas desesperadas de seguridad privada.

---

<sup>70[1]</sup> MÉNDEZ, Juan E. *SEGURIDAD CIUDADANA*. IIDH, Julio de 1999, Págs. 6 y 7. También en: PORTILLO, N. “Armas de Fuego: ¿Una respuesta a la inseguridad ciudadana? Su impacto y prevalencia en la morbilidad del AMSS. *REALIDAD*, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, No. 64, 1998. U. C. “Armas de Fuego: ¿Una respuesta a la inseguridad ciudadana? Su impacto y prevalencia en la morbilidad del AMSS”. En: *REALIDAD*, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, No. 64, Julio-Agosto 1998. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador, El Salvador, C.A. Págs. 357-380A, El Salvador, Págs. 357-380

### 5.1.1 La seguridad ciudadana como política pública

Para la determinación de políticas y estrategias en materia de seguridad ciudadana debe tenerse en cuenta la complejidad de un tema en el que, entre otros aspectos, se combinan elementos de realidad (la criminalidad, o sea el conjunto de delitos que se cometen efectivamente en una sociedad determinada, la legislación penal y el funcionamiento de los diversos componentes del sistema penal) y de percepción (la opinión de los ciudadanos sobre la delincuencia y la intervención estatal), que exigen acciones claramente diferenciadas aunque congruentes entre sí.

Con respecto a la criminalidad, pese a la inexistencia en numerosos países del continente, de estadísticas criminales y/o a la poca confiabilidad de este tipo de instrumentos que se poseen, algunas investigaciones muestran lo siguiente:

- considerables incrementos de sus tasas, sobre todo de los delitos contra la vida y la integridad física de las personas;
- cada día una mayor participación en las actividades delictivas de los jóvenes, quienes, además, suelen actuar en bandas o pandillas;
- una relación cada vez más estrecha entre la delincuencia común y la problemática de la droga y el narcotráfico y,
- una “regionalización del delito, dado que ciertos ilícitos (tráfico de armas y drogas, contrabando de mercancías y animales, robo de automóviles y trasiego de inmigrantes ilegales) no suelen conocer fronteras geográficas.

En cuanto al sentimiento de inseguridad, las encuestas de opinión pública ponen de relieve:

- elevados índices de victimización, muy superiores a los de la delincuencia registrada oficialmente (el fenómeno a veces descrito como de “cifras negras”);
- el fenómeno criminal suele constituir, en la mayoría de los países, uno de los principales problemas sociales, apenas superado por el tema económico (desempleo, pobreza, costo de la vida); y
- todos los grupos y categorías de ciudadanos estiman que la delincuencia aumenta sin cesar, consideran inseguro el país, la ciudad, el barrio, la calle o el hogar donde viven y vaticinan ser asaltados o robados en los próximos meses (esta opinión está mucho más acentuada entre los residentes de los centros urbanos y las personas de sexo femenino y edad avanzada).

Es un lugar común, donde los Estados propongan e implementen medidas, cuyo denominador sea el carácter autoritario, que pretende contener la avalancha de inseguridad con posiciones de fuerza, que en muchos casos van más allá de la restricción de la libertad hasta la comisión de graves abusos contra la integridad física y la vida de los presuntos agentes de la inseguridad y de otros parecidos o cercanos a aquellos.

Una de las propuestas más reiterativas es aumentar el número de policías; pero, como el fenómeno ha adquirido tal magnitud, el presupuesto oficial no alcanza para atender la demanda de seguridad; por lo cual, se termina incentivando, indirectamente, la justicia privada, mediante la proliferación de grupos de seguridad particular, legales e ilegales.

Sin embargo, justo es reconocer que no todas las políticas son necesariamente represivas, pues, a la par de éstas, importantes sectores democráticos, dentro y fuera del

Estado, promueven iniciativas que buscan darle una solución al problema sin vulnerar los derechos humanos, asignándole un rol diferente a la Policía. Dentro de eso cabe destacar la propuesta de “*policía comunitaria*” y la de “*seguridad compartida*”.

Las diversas propuestas de lucha contra la inseguridad producen resultados distintos, según la visión desde la cual se fundamenten. Es decir, cuando las políticas formuladas hacen caso omiso de las causas que la originan, fácilmente se cae en medidas estrictamente represivas, usualmente con un balance negativo para los derechos humanos. Incluso otras, hechas por defensores de derechos humanos, siendo muy progresistas; sin embargo, no van más allá de asegurarse de que una intervención estatal o privada no afecte los derechos de la población cuando realizan acciones de seguridad.

A diferencia de las anteriores, las iniciativas realmente innovadoras en la protección de la seguridad de las comunidades deben partir del enfoque filosófico y político que busca promover el protagonismo de las comunidades, aspecto fundamental en las actuales circunstancias sociales y políticas del mundo. No se trata de desconocer el papel del Estado y su responsabilidad de garantizar la seguridad de todos los habitantes. Sin embargo, una buena forma de lograrlo es, tratar de que, desde la propia sociedad, existan organizaciones que promuevan esa función primordial de los Estados y mantengan un permanente control sobre sus acciones.

La actual orientación de los Estados marcha por el camino de disminuir sus funciones, efectuándose un achicamiento de su proyección social, lo cual incide negativamente en el campo de la protección a los ciudadanos. Pero, esto mismo puede ser tomado, también, como una posibilidad para lograr que la sociedad se fortalezca, adquiera mayor madurez y protagonismo en la solución de sus propios problemas. A esto último es a lo que se refiere un proyecto que, teniendo como propósito proveer la seguridad para las comunidades, sin afectar los derechos humanos, se realiza con el claro propósito de fortalecer el papel dinámico y protagónico de la sociedad civil. Este es el sentido que contiene la idea de la *seguridad compartida*.

Los siguientes principios deben ser la base de una estrategia institucional en materia de seguridad ciudadana, a la vez que condiciones de éxito para ella:

1. Garantizar la seguridad de los miembros de una comunidad constituye la principal razón de ser del Estado y uno de sus monopolios incontestados. La intervención de la sociedad civil es necesaria, pero debe ejercerse dentro del marco regulador definido por el sistema jurídico.
2. Debe combinarse el modelo de policía de orientación comunitaria con los enfoques preventivos “situacional” y social; en ambos, la participación efectiva de la sociedad civil es clave para el éxito.
3. Además de la acción conjunta y coordinada de la Policía y de la comunidad, se impone la colaboración de diversos organismos estatales involucrados en el problema (Ministerio Público, Poder Judicial, sistema penitenciario, programas de apoyo a las víctimas del delito, ministerios de trabajo, salud, educación, cultura, etc.) y de la sociedad civil. Las políticas y estrategias deben basarse en un liderazgo compartido de las diversas instituciones, la clara determinación de responsabilidades y competencias de una y otra, y una estrecha coordinación.
4. En un Estado de Derecho, no puede concebirse una política de seguridad ciudadana que no tenga en cuenta un total respeto de las garantías fundamentales y de los derechos humanos de todos.

5. Las políticas y estrategias deben elaborarse y aplicarse, sobre todo, en el plano local, como base para el diseño de políticas nacionales. Este enfoque permite una identificación adecuada de los problemas específicos que se dan en la comunidad y, también, el ensayo a escala local de posibles soluciones.
6. Deben fomentarse las experiencias piloto, debidamente evaluadas y con las medidas necesarias para asegurar su permanencia, para luego extender las experiencias exitosas a otras zonas.
7. Los objetivos de estas políticas deben ser:
  - a) reducir significativa las formas más graves y preocupantes de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad;
  - b) mejorar la imagen de las instituciones encargadas del control oficial de la delincuencia (policía y conjunto del sistema penal);
  - c) participación activa de la sociedad civil en las soluciones;
  - d) coordinación interinstitucional.
8. Deberá tenerse en cuenta los resultados esperados en el corto, mediano y largo plazo. Como en este campo los recursos humanos y materiales suelen ser escasos, y los costos elevados, debe buscarse modelos que puedan ser asumidos realísticamente por los Estados.
9. La actuación de la sociedad civil (por ejemplo, en el modelo de Policía Comunitaria) debe estar supeditada a orientaciones que faciliten la acción conjunta y coordinada. El liderazgo de la autoridad administrativa o policial se justifica por ser la policía la institución estatal cuyas funciones relacionadas con la protección de los ciudadanos se ejercen en cualquier tiempo y lugar.
10. La intervención de la sociedad civil es, principalmente, útil en la identificación de problemas y falencias, como también de recursos disponibles y en la determinación de modalidades de intervención preventivas relacionadas con factores como educación, trabajo, familia. También, es importante esta intervención en ciertas modalidades de fiscalización de la actuación policial. En cambio, cualquier intervención más directa o a corto plazo (patrullas de vecinos, por ejemplo) acerca a la tentación de la justicia por propia mano, o al abandono de tareas que deben ser durables (por ejemplo, patrullas nocturnas que suelen terminarse antes de tiempo por el cansancio), al peligro de represalias por parte de delincuentes detenidos o procesados como consecuencia de denuncia y a la dificultad de coordinar diversas acciones sin claras líneas de mando.

Para el diseño de políticas adecuadas, que superen estos obstáculos, se requiere:

- ✓ disponer de información adecuada y fiable sobre criminalidad, sentimiento de inseguridad, experiencias sobre seguridad, reformas policiales, reformas en el sistema penal, etc.;
- ✓ organizar y capacitar a la sociedad civil para que su intervención sea eficiente, y alentar a que las entidades de derechos humanos se hagan cargo de la representación legal de las víctimas de la acción criminal, especialmente cuando sus familias no encuentran asesores legales o carecen de recursos económicos para contratarlos;
- ✓ sensibilizar las autoridades competentes sobre la importancia de un apoyo real para la aplicación de nuevos modelos y enfoques;
- ✓ conseguir el trabajo conjunto y coordinado de todas las instituciones y de la sociedad civil;
- ✓ determinar, para cada proyecto, en casi todos los casos, una estrategia de seguridad ciudadana, la cual requerirá de reformas profundas en las instituciones

policiales, especialmente en función de la implementación de una filosofía de modelo de policía de orientación comunitaria que tenga en cuenta:

- una amplia y activa participación de la sociedad civil y de la comunidad en la identificación y solución de sus principales problemas (incluyendo el de la criminalidad);
- un cambio profundo en la organización policial que se traduce, sobre todo, en el énfasis acordado a la patrulla a pie del barrio;
- una intervención proactiva más que reactiva; y
- el establecimiento de mecanismos de asociación y cooperación entre las autoridades políticas, los servicios públicos y privados, los medios de comunicación y la comunidad en general.

## Capítulo II: El Tratado Marco de Seguridad Democrática y la Seguridad Ciudadana en el esquema de Integración Regional.

### 6.1.1 El Tratado Marco de Seguridad Democrática frente al Estado Social de Derecho

#### Perspectiva y desafíos del TMSDCA

El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica se concibió originalmente como una forma de lograr el avance hacia un proceso de reingeniería de las condiciones socio históricas de la región centroamericana, proceso de alcance regional que tuvo, por objetivo principal, el evaluar el grado de cumplimiento de este instrumento, en el período (1997-2003), en los siguientes países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá, con la intención de formular una serie de recomendaciones para el proceso de revisión y reforma del tratado; para presentar propuestas de mecanismos para la participación de la sociedad civil en su seguimiento y evaluación.

A tal fin, en función de primer objetivo, se ejecutó una investigación, tanto en los ámbitos nacionales<sup>71</sup> como en el regional que, sobre la base de una serie de indicadores, permitieron medir y analizar el grado de cumplimiento de los diferentes compromisos asumidos en los cuatro títulos del Tratado, que incluyen:

#### TMSDCA: PRINCIPALES COMPROMISOS

TÍTULO	COMPROMISOS
Estado de Derecho	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Limitación del papel de las fuerzas armadas.</li> <li>2. Fortalecimiento de la democracia.</li> <li>3. Limitación del papel de las instituciones de seguridad pública sus competencias constitucionales.</li> <li>4. Imperio de la ley, seguridad jurídica y efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas.</li> <li>5. Protección de los derechos humanos.</li> <li>6. Institucionalidad de la defensa y doctrinas de seguridad.</li> <li>7. Promoción de la cultura de la paz.</li> <li>8. Combate a la corrupción pública y la privada así como reducción de la impunidad.</li> </ol>
Seguridad de las personas y de sus bienes	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pobreza como fuente de inseguridad de los habitantes.</li> <li>2. Equidad y condiciones de vida.</li> <li>3. Delincuencia y criminalidad.</li> <li>4. Condición ambiental y desastres naturales.</li> <li>5. Migración, desplazados y refugiados.</li> </ol>
Seguridad regional	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Abstención del uso de la fuerza contra otro Estado signatario.</li> <li>2. Medidas de fomento de la confianza.</li> <li>3. Solución pacífica de las controversias y renuncia al uso de la fuerza.</li> </ol>

<sup>71</sup> Los estudios nacionales fueron ejecutados por el Centro de Estudios y Acción Social Panameño, la Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia de Costa Rica, el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible de Guatemala y Seguridad y Desarrollo Grupo Consultores de El Salvador.

	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Limitación y control de fuerzas y armamentos.</li> <li>5. Seguridad de las fronteras.</li> <li>6. Seguridad regional frente a la seguridad hemisférica e internacional.</li> </ol>
Organización e institucionalidad	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reunion de Presidentes.</li> <li>2. Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.</li> <li>3. Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC).</li> <li>4. Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía (ICESPO).</li> <li>5. Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica.</li> </ol>

**Fuente:** Coordinadora regional de investigaciones económicas y sociales -CRIES [En línea] Página del CRIES [Consultado el 1/8/009] Disponible en: <http://www.cries.org/>

La finalidad de esta evaluación fue la elaboración y discusión de una serie de recomendaciones que contribuiría a su mejor cumplimiento; a fomentar y fortalecer la participación de redes y organizaciones sociales en el proceso de revisión y reforma del Tratado que actualmente se desarrolla en las instancias regionales oficiales<sup>72</sup> Estas propuestas se fundamentan en que, actualmente, pareciera existir un consenso entre actores, tanto gubernamentales como no-gubernamentales, sobre la necesidad de llevar a cabo un proceso de revisión del TMSDCA.

En la XXIII Reunión de la CSC (El Salvador, abril de 2001), aparte de ratificar que los tres ejes rectores actuales son los desastres naturales, la seguridad de las personas y sus bienes así como la seguridad regional; también, se propuso la creación de un grupo de trabajo que estudiara y presentara un conjunto de propuestas para la reforma del TMSDCA, con el fin de incrementar su cumplimiento y lograr su ratificación por parte de Costa Rica; así como de Panamá y la incorporación de Belice<sup>73</sup>. En las posteriores reuniones de la CSC, efectuadas durante 2002 y 2003, se ha dado continuidad a dicha iniciativa.

En función de ello, sobre la base de estos resultados, se diseñó una serie de recomendaciones para los gobiernos. El SICA, así como las organizaciones y redes sociales, con la finalidad de plantear e implementar un plan de incidencia, tanto en los entornos nacionales como en el regional. Esta estrategia tuvo como finalidad, como se señaló anteriormente, contribuir al proceso de revisión y reforma del Tratado así como fortalecer las capacidades de incidencia de la sociedad civil en este proceso y en las discusiones sobre la problemática de la seguridad en la región. En el marco de dicha estrategia, se llevó a cabo, en julio de 2003, el Foro Centroamericano sobre Seguridad<sup>74</sup> así como una serie de actividades nacionales y regionales, incluyendo el Seminario-Taller Internacional Centroamérica ante los retos de la seguridad global y hemisférica efectuado en San Salvador en abril de 2004.

<sup>72</sup> Proceso que se fundamenta en el Artículo 71 que establece que a los cinco años de entrar en vigencia y a solicitud de dos Estados parte, la CSC podrá convocar a una reunión "con el propósito de evaluar y acordar las modificaciones que estimen necesarias".

<sup>73</sup> Es de notar que Belice ingresó en 2003.

<sup>74</sup> Para mayor información puede consultarse CRIES/DFAIT/CIID/IPEADES: *Foro Centroamericano sobre Seguridad: Informe Final* tanto en su versión manuscrita como digital ([www.cries.org](http://www.cries.org), entre otros).

### **6.1.2 El Estado como garante de los procesos democráticos en el marco de los derechos humanos**

Ya es parte de la tradición política y cultural de Latinoamérica la falta de voluntad de sus Gobiernos y Estados por preservar los valores de una sociedad democrática. Es, esta falta de voluntad la que, en muchas oportunidades pretéritas y presentes, ha convertido los derechos humanos en meros ideales o disquisiciones de textos de estudios para académicos y funcionarios internacionales o en banderas de lucha de Organizaciones no Gubernamentales.

Los gobiernos del continente, incluso los democráticos, observan con suspicacias esta clase de derechos, porque, de acuerdo con nuestros enraizados resabios históricos, coartan la omnipotente administración del Estado, la represiva acción policial y militar, e incluso, contradicen las verdades jurídicas sentenciadas por los tribunales en períodos de interrupción constitucional y de democracias formales.

En la mayoría de nuestras Constituciones existe un nutrido catálogo de derechos fundamentales que el Estado se obliga a respetar, proteger y promover, y acciones tendientes a sofocar la arbitrariedad de la autoridad y a restablecer el imperio del derecho.

En los códigos de enjuiciamiento o de procedimiento se hallan innumerables normas que formalmente velan por los derechos de las personas, pero la realidad demuestra la ausencia de normas de debido proceso o de un juicio justo y razonable.

En verdad, en un alto porcentaje de nuestros países, se administra la ley, pero no se hace justicia. Esta es una verdad que cruza transversalmente a los pueblos, cuya dignidad es regularmente arrebatada por la acción del Estado.

No obstante lo anterior, debe considerarse que el Estado, respondiendo a las exigencias de la democracia y a la certeza del derecho, es la única fuente de derecho. En la aplicación de esa virtud, crea los mecanismos o condiciones jurídicas que presiden el funcionamiento del Estado, siendo los derechos fundamentales el reflejo del ordenamiento jurídico y de la vigencia del Estado de Derecho.

Desde esta perspectiva de los hechos, el Estado debe asegurar, a todos los seres humanos, ciertos derechos que son inherentes a la persona; que emanan de su naturaleza y dignidad, como el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, el derecho a la vida privada y a la honra, la inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada, la libertad de conciencia, la libertad personal y a la seguridad individual, a un debido proceso, a la libertad de pensamiento y expresión, el derecho de reunión y de asociación, la protección a la familia, el derecho al nombre, a la nacionalidad, a los derechos políticos, la libertad de trabajo, el derecho de propiedad, etcétera.

Para dar esta garantía, el Estado debe, además, crear los mecanismos legales y jurisdiccionales tendientes a proteger esos derechos, asegurando la debida protección a la víctima. Ya se ha hablado del habeas corpus, del amparo, del recurso de protección de la autoejecutoriedad, del Tribunal especial Constitucional, etcétera. Sin embargo, en ocasiones, el Estado de Derecho y el ordenamiento jurídico interno, no son capaces de garantizar y proteger los derechos fundamentales de las personas; por lo que, agotados los recursos de la jurisdicción interna, o cuando no existe en la legislación interna del

Estado en cuestión, el debido proceso legal para la protección del derecho violado, o a la víctima no se le haya permitido el acceso a los recursos de jurisdicción interna o haya sido impedido de agotarlos y haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos, según lo prescribe el artículo 46 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se puede recurrir al Sistema de Protección de los Derechos Humanos.

### **6.1.3 ¿Dónde se ubica la seguridad democrática en marco del proceso de integración regional?**

A diferencia de la seguridad nacional, que apunta a la defensa de un territorio, el concepto de seguridad democrática apunta a las características consustanciales de los sistemas democráticos, los cuales se hacen necesarios para garantizar el pleno desarrollo de las capacidades de las personas que conforman las sociedades. Consiste, por tanto, en la conjugación de derechos de primera, segunda y tercera generación. La mejor forma de luchar contra la inseguridad global es garantizar las libertades básicas y la ausencia de necesidades y temor.

Desde este punto de vista no basta con proteger a la nación para proteger al ser humano; es necesario, también, incorporar resguardos que protejan a las personas de abusos por parte del Estado. Es así como el Modelo de Seguridad Democrática persigue el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho; la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana. El modelo de Seguridad Democrática se sustenta en la supremacía y fortalecimiento del poder civil, la seguridad de las personas y sus bienes, la superación de la pobreza, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la impunidad, el terrorismo y el tráfico de armas.

### **6.1.4 Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica y sus temas centrales de trabajo**

Lo que se puede decir sobre el TMSD, en el marco del proceso de integración regional – SICA- es que transita por una escasa y tímida alusión a los derechos humanos, ya que, como se verá, es, sobre todo, a partir del decenio de los noventa que se incorporan, como referencia explícita a la normativa regional, las cuestiones referidas al reconocimiento y protección de tales derechos. Aunque se puede indicar que de manera incipiente se contaba con algunos temas centrales de trabajo, que, desde el seno de la Organización de los Estados Americanos –OEA<sup>75</sup>-, se dejan establecidos principios o temas de trabajo, tales como: el Estado de Derecho: el imperio de la ley, la democracia como sistema supremo de gobierno, la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil, la corrupción como un tema que amenaza a las democracias de la región; la Seguridad Ciudadana o de las personas y sus bienes: la dimensión humana de la seguridad, la solidaridad ante emergencias y desastres naturales, la pobreza como la amenaza más inminente, la economía de mercado que permita crecimiento con equidad (CAFTA) y más recientemente el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea aún sin firmarse; la Seguridad Regional: como una forma de solución pacífica de controversias, la

---

<sup>75</sup> Ref. Documento de trabajo preparado por la Secretaría General – (CP/CSH-.../02) en cumplimiento de esta instrucción de la Comisión Especial para Asuntos de Seguridad Hemisférica, OEA, 2002.

prohibición de agresión o refugio de fuerzas irregulares o criminales, alerta temprana desde los órganos jurídicos, entre otros.

**Gobernabilidad Democrática e Integración:** La gobernabilidad es el punto en donde se interceptan dos variables esenciales de un régimen político: el buen gobierno y la legitimidad de donde emanan sus mandatos<sup>76</sup>. Evidentemente, puede haber gobernabilidad e ingobernabilidad en democracia o fuera de ella, pero la gobernabilidad en democracia conlleva niveles de obligatoriedad mayores, pues hay que presuponerla inclusiva, respetuosa del Estado de Derecho y, sobre todo, sustentada en un sólido aparataje institucional y legal que, perfectible sin duda, debe guardar ciertas condiciones mínimas de partida (como las elecciones libres y limpias o el respeto de los Derechos Humanos) sin las cuales resulta imposible garantizarla.

En el caso centroamericano, por su historia y desarrollo reciente, la “governabilidad” a la que se aspire no puede ser otra que la democrática. Valga decir, una en donde la eficacia administrativa del Estado pero también, y más importante todavía, la calidad del mandato popular legítimo, expresado en la vigencia y efectivo funcionamiento de un régimen de Derecho, esté garantizada.

La integración, por su lado, es el proceso mediante el cual dos o más Estados Nacionales resuelven trasladar, de manera progresiva, potestades propias de su soberanía a entidades de naturaleza supranacional<sup>77</sup>. La integración no conlleva la disolución de las unidades políticas que en ella participan, pero sí el establecimiento de grados crecientes de unión política, armonización económica y articulación cultural. En el caso particular de Centroamérica, la integración a la que se alude es de dos tipos: la formal, representada por las instituciones, normativa y convenciones que conforman el Sistema de Integración Centroamericana (SICA); y la “informal”, que se expresa en múltiples iniciativas de naturaleza privada, que se desarrollan en los más diversos ámbitos de la vida regional.

**La Seguridad Ciudadana o de las Personas y sus Bienes:** Se refiere al esfuerzo por brindar, de manera distinta, el servicio de seguridad a la población por medio del modelo ciudadano comunitario, el cual se inició luego de haber experimentado con muchas otras modalidades. La última expresión de estas fue el modelo profesional, el cual pretendía mejorar el servicio de seguridad pública mediante más tecnología, más personal y otros recursos, y llevarlos a las diferentes ciudades o localidades del área centroamericana, donde no se estaba cumpliendo con la misión principal de brindar seguridad a la población.

También, se experimentó dotando a la policía de mayores facultades legales. Y como nada de esto funcionaba, se llegó a entender que algo fundamental estaba fallando. Era que no se estaba considerando la necesidad específica de cada localidad. La policía tenía que insertarse en las necesidades de la comunidad: no era suficiente tratar una política de seguridad pública nacional o regional, sino que era prioritario identificar cuáles eran los problemas cotidianos de cada localidad que pueden diferir de un sitio a otro.

Por ejemplo, para determinar dónde se va a llevar a cabo una experiencia inicial del programa de seguridad ciudadana comunitaria, se deben tomar en cuenta algunos

---

<sup>76</sup> Solís Rivera, Luis Guillermo. Integración regional y gobernabilidad democrática: Notas para un debate. Flacso, 2009. pp. 2

<sup>77</sup> Solís Rivera, Luis. Op. Cit.

factores esenciales, como densidad poblacional. Además, idealmente deben ser lugares que no estén sobrecargados de conflictividad delictiva; es decir, que no tengan un índice delincencial extremadamente alto, pero que tampoco estén completamente exentos de problemas de seguridad o que la incidencia de estos sea extremadamente bajo. Hay que considerar la realidad que se vive, y es que el mayor costo de la inseguridad lo sufren más las clases menos favorecidas, que tienen menos posibilidades de comprar servicios de seguridad privada.

En consecuencia, una experiencia de seguridad comunitaria no estaría bien hacerla en un sitio donde, de antemano, se sabe que la conflictividad delictiva es muy elevada, ni tampoco en un lugar donde todos tienen sus casas amuralladas y tienen seguridad privada, porque el problema en esos lugares está resuelto.

Partiendo de esta premisa, otra cuestión por establecer, como marco georeferencial, es que, cuando se habla de una forma distinta de seguridad, como la seguridad comunitaria, se debe entender que está relacionado directamente con, o se deriva de lo que los presidentes de Centroamérica definieron, hace algunos años, como el nuevo concepto de "seguridad democrática", que tiene como punto de partida sustraer completamente las funciones de seguridad pública del ejercicio de las funciones de las fuerzas armadas. A partir de ahí, se toma conciencia plena de que una cosa es la defensa de la soberanía de los países y la defensa de sus territorios como facultad exclusiva de los ejércitos, y la seguridad pública que, ante todo, debe ser una función específica de un cuerpo civil. Pero la seguridad pública democrática no se reduce al hecho único de que la seguridad sea ejercida por parte de un grupo de civiles: no es solo porque el ejército no está ejerciendo esta función que automáticamente se tiene seguridad democrática.

**Una fuerza policial democrática:** Una policía democrática sería aquella que reúne ciertas cualidades. En primer lugar, un carácter esencialmente civil, y no sólo en el sentido de que no dependa de las fuerzas armadas, sino que su organización, su comportamiento, sus usos y lenguaje, su forma de relacionarse con la población sean totalmente ajenos a las modalidades castrenses.

La máxima transparencia también es esencial para una institución que quiere contribuir con una sociedad totalmente democrática. La policía tiene en sus manos el monopolio del uso de la fuerza, y el agente de policía es depositario del poder directo que los ciudadanos le han dado al Estado para que proteja sus derechos. Por tanto, deben estar sometidas a la mayor claridad posible y, en consecuencia, sus funciones, actitudes y actividades deben estar sujetas al control público.

Además, está el profesionalismo de la policía, el cual es más que cursar una carrera, asistir a una academia y luego obtener un título. El profesionalismo tiene que ser entendido como una condición subjetiva: el policía debe sentirse un profesional, que se vea inmerso en una sociedad en la cual él no es diferente de un médico o de un abogado. Ser policía es tener una función específica. Si bien es cierto que a veces es vista como una misión heroica, que requiere de ciertas condiciones especiales, es un trabajo más. Se hace muy mal exigir al policía que todo el tiempo piense y actúe como policía, aún fuera de horas de servicio. Sería como exigir a cualquier otro profesional no poder desligarse ni un momento de su carga de trabajo, especialmente al policía, cuyas condiciones laborales son, por lo general, especialmente duras. En este sentido, el policía tiene también derecho al ocio, como cualquier otro ciudadano. No se le debería reprochar que de vez en

cuando salga a divertirse, siempre y cuando su conducta no dañe los bienes jurídicos de otras personas.

Asimismo, la labor de la policía democrática debe ser entendida, fundamentalmente, como parte de un sistema. Por ejemplo, en el caso de la policía de investigación, se trata de un órgano auxiliar de la administración de justicia, y es un elemento más de un sistema y como tal se debe entender que su trabajo tiene repercusiones en el resto del sistema. Si, por ejemplo, la policía recaba indicios de prueba de manera ilícita, esto tendrá repercusiones negativas en la presentación de esas evidencias en el proceso, así como en su valoración judicial, y esto podría llevar a la anulación de los indicios que bien recogidos hubiesen servido como pruebas.

**Seguridad Regional y/o Defensa (caso costarricense –recepción de flotas marines y personal militar en suelo de Costa Rica-):** La seguridad regional constituye un bien público que concierne a todos los países de una región<sup>78</sup>. Por ello, se entiende que se requiere de una cooperación transfronteriza, bilateral y multilateral; incluyendo a todos los actores públicos y privados, con el propósito de construir relaciones armoniosas entre los distintos estados, en aras de armar una política pública transparente y continua, con el fin de lograr un ambiente de confianza mutua y facilitar una actuación regional.

Habida cuenta de ello, se presenta un claro ejemplo de cómo acciones bilaterales, entre dos estados o más, pueden comprometer la paz y la seguridad de toda una región. Claro está, que este tipo de acuerdos, aunque figuren dentro de una propuesta de cooperación internacional, conlleva una serie de compromisos que dejan expuesta situaciones que en primer momento buscan luchar contra fenómenos sociales tales como: el crimen organizado transnacional, el narcotráfico, el tráfico de armas, trata de personas, entre otros temas que se conciertan al firmar este tipo de acuerdos.

Una de las principales estrategias de alcance regional, que se abrió camino desde hace cinco años, es la **Iniciativa de Mérida**, la cual se ampliará en el tercer capítulo de este trabajo. Sin embargo, cabe mencionar que este tipo de propuestas se diseñan pensando en combatir aquellos fenómenos sociales a que se hizo referencia, a ello le acompañan mecanismos de control que suelen estar conformados por fuerzas especiales de seguridad en defensa de alto impacto; tal como se ha visto en las acciones emprendidas por las fuerzas armadas de México y los Estados Unidos de Norte América en la lucha contra el crimen organizado y los cárteles de las drogas en territorios compartidos.

En el caso de Costa Rica, el 1 de julio de 2010, el Congreso de la República autorizó la llegada de 46 buques de guerra y 7 mil tropas estadounidenses a las costas costarricenses para realizar operaciones militares, misiones antinarcóticos y supuestas acciones humanitarias en la región. Según la prensa costarricense, la mayoría de las naves de guerra son fragatas con una longitud de 135 metros, con capacidad para transportar dos helicópteros artillados SH-60 o HH-60B - Blackhawks, además de 200 marines 15 oficiales en cada uno. Pero otras naves y portaaviones, como el USS Making Island, tienen la capacidad para transportar a 102 oficiales y casi 1500 tropas, y están artillados y preparados para el combate intensivo. Pueden transportar 42 helicópteros CH-46, cinco aviones de combate duro AV-8B Harrier y seis helicópteros Blackhawk<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> Véase: Programa de Cooperación en temas Regionales de Seguridad y Defensa. Fundación Friedrich Ebert Stiftung and Open Society Institute, 2010. <http://www.seguridadregional-fes.org/>

<sup>79</sup> Véase: Diario digital El País. Cr –sección nacionales– <http://elpais.cr/articulos.php?id=29110>

También, se ha autorizado la entrada de submarinos de combate, naves tipo catamarán, un buque hospital y vehículos de reconocimiento y combate con la capacidad de movimiento tanto por mar como por tierra. Además, podrá ingresar a Costa Rica el buque USS Freedom, con la capacidad para combatir a submarinos. Las preguntas que surgen a raíz de este tipo de acciones y maniobras militares y de defensa en suelo y mar costarricense, pone en perspectiva la incapacidad de hacerle frente a cualquier ataque o invasión extranjera sobre nuestra soberanía; o de lo que se trata es que ¿Costa Rica está requiriendo la urgencia de que se instalen temporalmente base marines móviles? ¿Requiere Costa Rica, para combatir el crimen organizado y el narcotráfico, de la instalación de una base militar de alto nivel como esta? ¿O se requiere de un Plan Costa Rica, como sucede en Colombia?

Las respuestas están a la luz del discurso político que manejan nuestros gobernantes, tanto del Ejecutivo como del Legislativo y en consulta directa a la Sala Constitucional, la cual está analizando el alcance y viabilidad de dos recursos de amparo interpuestos por organizaciones de la sociedad civil y de otros sectores de la población que consideran una injerencia e intromisión a nuestra soberanía. Todo el personal militar, que formará parte de estas operaciones, según un documento oficial enviado desde la Embajada de Estados Unidos en Costa Rica al Ministerio de Seguridad, explica las condiciones de impunidad plena que disfrutarán los soldados estadounidenses, "El personal de los Estados Unidos en Costa Rica podrá disfrutar de libertad de movimiento y el derecho de realizar las actividades que considere necesarias en el desempeño de su misión"<sup>80</sup>.

Los costarricenses están conscientes de que todo abordaje sobre el tema de seguridad nacional no se limita a intervenciones policiales o militares, sino que incluye una visión y planes de inversión en educación y desarrollo social. Sin embargo, resulta preocupante que esto ocurre justo en momentos en que grandes sectores de la población costarricenses se sienten amenazados por la interpretación a un convenio con Estados Unidos, para combatir drogas, con el cual se estaría permitiendo el arribo de todo este andamiaje militar, si se considera que uno de los legados de la historia reciente de Costa Rica fue la abolición del Ejército desde 1948, (artículo 12 de la Constitución Política) es la preeminencia del diálogo y de políticas inteligentes para solucionar conflictos. Estas acciones, por consiguiente, dejan una profunda sensación de incertidumbre sobre cómo se debe mantener un clima de paz y seguridad en la región centroamericana.

### **6.1.5 Limitaciones del modelo de seguridad democrática desde el plano de la seguridad nacional**

En relación con los cuatro ejes del TMSDCA, que adelantan el modelo de seguridad democrática, se encuentran semejanzas y diferencias importantes en los cuatro casos estudiados. Con respecto al estado de derecho, lo primero que salta a la vista es la diferencia entre los procesos de desarrollo democrático de los diversos países. Por un lado, el caso de Costa Rica, que se caracteriza por ser uno de los escasos países, no solamente en la región centroamericana sino en toda América Latina, en el cual se ha logrado mantener el sistema democrático por más de cincuenta años. Pese a algunos retrocesos, se ha fortalecido la institucionalidad, se ha mantenido la estabilidad y el estado de derecho. No obstante, el caso más reciente de Honduras, que logró retroceder

---

<sup>80</sup> *Ibidem*.

más de 30 años tras el golpe de Estado perpetrado el 28 de junio de 2009, y que todavía está en vilo su regreso al proceso democrático. De los casos estudiados, el de Costa Rica tiene un mayor grado de cumplimiento de los postulados de este eje del Tratado. Por consiguiente, la percepción que actualmente enfrentan algunas limitaciones en cuanto a esta problemática.

En cambio, en los otros tres países estudiados, se inician procesos de (re)democratización, en la década de los noventa y principios del dos mil en dos de ellos: Guatemala y El Salvador, esto se produce en el marco de los Acuerdos de Paz. En el caso de Panamá, se señala que, pese a los avances logrados, aún existen limitaciones como la debilidad institucional, la corrupción y una censura parcial de los medios de comunicación. Esta debilidad institucional también va a estar presente en los otros dos países. En El Salvador se subraya, específicamente, aquellas instituciones creadas por los Acuerdos de Paz como la Policía Nacional Civil y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Asimismo, en Guatemala, se puntualiza que existe un sistema democrático formal que, como en los demás casos, se centra en la realización de elecciones periódicas, pero que tiene múltiples y profundas limitaciones en cuanto a la participación efectiva de la ciudadanía y déficit institucionales considerables (Sagone /de León, 2004).

Como puede apreciarse, la debilidad de la institucionalidad democrática es percibida como una constante en los cuatro países estudiados; lo cual, también se reproduce en el ámbito regional, en el que no se presta mucha atención a esta problemática. La relación entre democracia y seguridad puede ser considerada como uno de los retos más importantes que enfrentará la región en los próximos años, para el cual no parece estar preparada del todo, ni nacional ni regionalmente.

La diferencia fundamental, que surge a partir de la discusión de este primer punto, es la referida a la existencia o no de fuerzas armadas en los diferentes países. Costa Rica y Panamá, como es sabido, no cuentan con éstas y ha sido justamente este tema el que ha conducido a que no hayan ratificado el TMSDCA, como se señaló anteriormente. En el caso de Costa Rica, se indica, claramente, que esta situación, sin embargo, ha llevado a una creciente tendencia hacia la militarización de las fuerzas policiales, que no se ha modificado sustancialmente pese a la reforma policial ejecutada en los noventa. Matul y Torres (2004) destacan que dicha situación es producto de una ambigüedad con respecto a sus funciones: defensa externa vs. seguridad ciudadana.

En el caso de Panamá, a esto se añade la situación especial de haber estado sujeto a la intervención del ejército de Estados Unidos y el control de este país sobre el Canal (ahora es China), así como también la invasión estadounidense en 1989. Pese a la desaparición de las fuerzas armadas nacionales y a la salida de las tropas de Estados Unidos en diciembre de 1999, existe una creciente preocupación por la posible remilitarización del país como resultado de los nuevos problemas que surgen en la frontera con Colombia. Las acciones de la guerrilla colombiana y de las Autodefensa Unidas de Colombia – grupos paramilitares-, del narcotráfico y del ejército del vecino, repercuten sobre el país y podrían llevar a fomentar la concepción de que es necesario crear un nuevo ejército o permitir la presencia de militares extranjeros para garantizar la seguridad nacional, regional y hemisférica (Leis, 2004).

En las otras dos naciones estudiadas, llama la atención el hecho de que no se ha logrado establecer un control civil efectivo sobre los militares. En El Salvador se destaca que no se han implementado mecanismos constitucionales o legales que establezcan un control de las fuerzas armadas por el poder civil y, más bien, hay un fortalecimiento de los militares, planteándose que es preciso la incorporación de civiles al estamento militar, comenzando por el Ministerio de la Defensa (Martínez, 2004).

En Guatemala, aunque los Acuerdos de Paz establecen que el papel de las fuerzas armadas es la defensa del territorio y la soberanía, la Constitución les otorga un papel en el mantenimiento del orden interno. En ambos casos, se ha incrementado el papel que desempeñan los militares en la seguridad interna, llevando a una militarización de la seguridad ciudadana, en parte como resultado de la misma debilidad de las policías nacionales. En resumen, no se han puesto en práctica mecanismos efectivos de rendición de cuentas y de control de los militares por los poderes civiles.

Esta primera sección del Tratado es la que recibe menos atención, lo cual se evidencia en el hecho de que no está incluida en la matriz de seguimiento de la CSC. En este sentido, es uno de los déficit más importantes de este instrumento, puesto que la ausencia va en detrimento de la concepción democrática de la seguridad, que fue uno de los avances más importantes de esta perspectiva centroamericana. Además, como lo muestran las evaluaciones nacionales, esta situación puede verse afectada aún más por un creciente papel de los militares en la seguridad ciudadana en los países donde existen, y de una perspectiva militarista de la seguridad en aquellos donde no existen.

Por tanto, existe inquietud, tanto nacional como regionalmente, con respecto al posible retorno a una concepción tradicional de la seguridad, donde son los militares los que desempeñan el papel fundamental y, en relación con la creciente tendencia hacia la “seguritización” de las agendas.

En cuanto a la sección referida a la seguridad de las personas y sus bienes, los investigadores, a cargo de los estudios nacionales, destacaron la importancia de que debe otorgársele al cumplimiento de los compromisos referidos a la pobreza y condiciones sociales de los hombres y mujeres de la región, en los cuales predomina un déficit considerable. Así como el Estado de Derecho, estos son temas a los cuales no se da seguimiento en la instancia operativa del Tratado.

El estudio sobre Costa Rica, señala que el Plan Nacional de Seguridad Integral y Participación Ciudadana, (2000-2006) se concibe bajo un concepto que se asemeja al del Tratado, en el sentido de partir de la siguiente tesis, para que exista seguridad tiene que haber bienestar económico y social. En tal sentido, de los cuatro casos estudiados, es el único que evidencia, en el ámbito gubernamental, se parte de una perspectiva amplia y multidimensional de la seguridad.

En todos los casos, se subraya la creciente inseguridad en los ámbitos nacionales y regionales. La ciudadanía ha visto un deterioro en su seguridad, en vez de una mejora. Las causas son múltiples, y similares en los cuatro países (esto ya se mencionó en el primer capítulo). Sin embargo, destacan un aumento en la criminalidad, el crimen organizado y el narcotráfico; en la violencia social, principalmente la juvenil (el caso de los países del triángulo del norte –Guatemala, El Salvador y Honduras- donde se ha desarrollado las maras y pandillas), que repercute más sobre mujeres que hombres; en la

desigualdad, no solamente económica y social, sino también de género, así como étnica. El sentimiento de inseguridad aumenta y lleva a un fenómeno que puede convertirse en un serio problema en el futuro próximo: la privatización de la seguridad. De igual forma, se señala que, erróneamente, se aborda el fenómeno de la inseguridad con medidas eminentemente represivas de tolerancia cero, en vez de preventivas.

Adicionalmente, en Panamá sobresalen problemas particulares que repercuten sobre la seguridad interna que se refieren a una brecha territorial, dado el alto grado de centralismo, que lleva a que las zonas rurales estén marginadas frente a las urbanas, así como los problemas generados por la insostenibilidad ambiental. La impunidad, la corrupción y la violación de los derechos humanos, por parte de la policía, fueron mencionadas en el caso salvadoreño.

En Guatemala, se señala que la problemática que compone este eje del Tratado está determinada, no solamente por las carencias policiales, sino también por las judiciales, ya que el sistema judicial no tiene capacidad para responder a sus obligaciones. Como resultado de esta ineficiencia del sistema judicial, se han incrementado las soluciones extrajudiciales, por ejemplo: los linchamientos, que son una realidad, no solamente en este país sino también en otros de la región (este caso se evidenció en Honduras – ejecuciones extrajudiciales sobre cuatro jóvenes miembros de maras- conocido como “cuatro puntos cardinales”).

Se evidencia, aquí, una clara contradicción en la implementación del TMSDCA. Tanto en el entorno regional como en los nacionales, se le otorga importancia a las estrategias y mecanismos para enfrentar la creciente inseguridad, pero no a las causas profundas de esta inseguridad: la pobreza y la inequidad social, étnica y de género. Como bien señala el estudio sobre Costa Rica, no se le está prestando atención a las transformaciones de la estructura socioeconómica y a la reflexión sobre posibles modelos de desarrollo, lo cual es un serio obstáculo, no solamente en las diversas naciones, sino también en la estructura integracionista regional. Por tanto, la interrelación entre seguridad y desarrollo se convierte en otro de los retos importantes de la región para los próximos años.

Con respecto a la seguridad regional, es evidente que se han producido los mayores adelantos, justamente en el ámbito de la institucionalidad regional. Llama la atención el caso particular de Costa Rica, que pese a ser uno de los países que no ha ratificado el Tratado, es el único que ha entregado una propuesta oficial específica para su revisión y reforma. Igualmente importante es el hecho de que, junto con Belice y Panamá, participan de la institucionalidad operativa del TMSDCA.

En cuanto a las posibilidades de ratificación del Tratado por estos países, parecen todavía lejanas. En Costa Rica, no es considerado como un tema prioritario y está archivado en el Congreso. En Panamá, tampoco existe interés, aunque la situación cambió después de las elecciones de 2004, dándole prioridad a temas de interés regional (es el caso del CAFTA, el tratado comercial con la UE y el SICA y la posibilidad de participar de la suspensión arancelaria centroamericana). Lo que sí es claro, es que, a no ser que se modifiquen los contenidos referidos a la participación de las fuerzas armadas y a la cooperación militar, en función de la seguridad regional, es poco probable que el instrumento sea ratificado por estos países. Esta posición, seguramente, encontrará serios obstáculos provenientes de los sectores militares de los demás países, que más bien buscan incrementar su carrera armamentista y la participación en los procesos y el

gobierno de la seguridad, que continúan teniendo una gran influencia sobre las decisiones de sus respectivos gobiernos.

Adicionalmente, también existe el peligro que se incremente aún más la importancia que se le está otorgando a las amenazas del terrorismo, crimen organizado y el narcotráfico en la agenda regional, respondiendo a los intereses de Estados Unidos (de esta idea nace la Iniciativa de Mérida, que más adelante la explicaremos con mayor tenor), en detrimento del fortalecimiento del modelo de seguridad democrática.

Ante esta situación, se percibe que existe una institucionalidad muy débil que tiene poca capacidad para dar respuesta tanto a las presiones de las instancias nacionales como de aquellas provenientes de actores extrarregionales, básicamente de Estados Unidos. Se reconoce que el SICA, mal que bien, ha desarrollado una institucionalidad funcional que es aún muy débil, especialmente en las áreas relacionadas con los temas sociales, políticos y de seguridad. Otro de los puntos que se destaca, es la ausencia de coordinación institucional no solamente en el ámbito regional sino también en los nacionales. Asimismo, especialmente desde la óptica de la sociedad civil, se evidenció la ausencia de información sobre los debates y decisiones de la institucionalidad regional, en este caso especialmente la CSC, la cual se considera que trabaja en forma hermética.

Pese a las críticas sobre la institucionalidad, especialmente aquellas referidas a los temores que existen sobre la participación de los militares en estas instancias, cabe destacar que es el único ámbito en el cual se ha logrado establecer un diálogo entre militares y civiles. Se concluyó que era preferible que existieran estos espacios de diálogo a que se desarrollen iniciativas paralelas y separadas que permitan que los militares continúen actuando en instancias aisladas, fuera del control de los civiles (como repito, el caso de Honduras, que luego de perpetrar un golpe militar, quedan cubriendo las espaldas de gobiernos civiles). El funcionamiento paralelo de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC)<sup>81</sup> es el ejemplo más elocuente.

En cuanto a la participación de la sociedad civil, es evidente la ausencia de espacios de diálogo entre los diferentes actores. Aunque incipiente, hay una creciente participación de las redes y organizaciones sociales con respecto a la problemática de la seguridad. Dos ejemplos que llaman la atención, en Centroamérica, son el Foro de la Sociedad Civil sobre Seguridad, creado recientemente en Costa Rica, y la Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática. La primera iniciativa tuvo sus comienzos en el Foro Centroamericano sobre Seguridad (Guatemala, julio de 2003) en el cual se propuso la conformación de grupos nacionales que adelantaran un trabajo de análisis e incidencia sobre temas de seguridad. Igualmente, en esta reunión se propuso la conformación de una Comisión Ad Hoc Transitoria de Seguridad de la Sociedad Civil Centroamericana.

De manera tal, puede considerarse que otro de los retos importantes, para el futuro de la región, es el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en las instancias oficiales de la integración regional, para lo cual es primordial que esta ocupe y utilice los espacios así como los mecanismos previstos. La debilidad, en la participación de organizaciones sociales se debe, no solamente a la falta de voluntad política por parte de

---

<sup>81</sup> Se define como un modelo de integración militar regional que incorpora a representantes de las fuerzas armadas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Los presidentes de estos países, con el apoyo de la SG-SICA, lo establecieron formalmente en noviembre de 1997 fuera del marco institucional del TMSDCA.

los gobiernos, sino también a la ausencia de iniciativas provenientes de las mismas organizaciones y redes. En este sentido, en función de esta problemática, se requiere de la incorporación del tema de la seguridad a las agendas de las organizaciones de la sociedad civil, tanto nacional como regionalmente.

A pesar de los obstáculos y limitaciones, existe consenso sobre la importancia del modelo de seguridad democrática y su institucionalidad como aporte fundamental de la región centroamericana. En este sentido, cabe destacar que, uno de los resultados de la Conferencia Especial sobre Seguridad (México, 2003), fue la Declaración sobre el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, elaborada sobre la base de la presentación del informe “Contribuciones y Logros del Sistema de Integración Centroamericano en el Campo de la Seguridad Democrática que Trascienden el Plano Hemisférico”.

En cuanto al proceso de revisión y reforma del TMSDCA, hay preocupación con respecto a una posible paralización del trabajo que se viene adelantando en el marco de la CSC. Igualmente, prevalece el temor sobre las posibles presiones que puedan estar ejerciendo algunos sectores militares para que no se adelanten cambios en el Tratado. Ante esta situación, las organizaciones y redes sociales son las llamadas a desempeñar un papel importante al incidir sobre la institucionalidad nacional y regional y los gobiernos de las partes, con el objetivo que den cumplimiento, no solamente a los compromisos adquiridos en este instrumento, sino también para que procedan con el proceso de su revisión y reforma.

### **6.2.1 El nuevo modelo de seguridad democrática y sus principales elementos que se configuran para una seguridad ciudadana desde el TMSDCA**

A fin de efectuar un mejor y más profundo análisis de la realidad normativa e institucional en materia de derechos humanos en Centroamérica a partir del TMSDCA, donde la seguridad ciudadana ha dado paso a una nueva recomposición del papel y rol de la institucionalidad del Estado como único responsable de brindar seguridad a sus habitantes, es sin lugar a duda un espacio vital que se ha abierto en el seno de estos “Consensos” para la realización y garantía plena de los derechos fundamentales y humanos, entendidos éstos a partir del marco jurídico internacional que posibilita esta garantía, goce, disfrute y cumplimiento.

Por ello, se establece un amplio consenso en cuanto al enfoque doctrinario y jurídico de seguridad ciudadana amparada en el nuevo “Modelo de Seguridad Democrática”...<sup>82</sup> se presenta como un importante condicionamiento para las posibilidades de desarrollo de los países centroamericanos, tanto en su acepción más amplia e integral, como en la construcción de una institucionalidad que promueva un efectivo goce y ejercicio de los derechos humanos.

El nuevo modelo de seguridad democrática se incorpora al marco jurídico del *Protocolo de Tegucigalpa*, que funciona como instrumento complementario y como fundamento de la

---

<sup>82</sup> Cit. Díaz Barrado, Carlos M. -El concepto de “seguridad democrática” aparece no sólo en el ámbito teórico sino que se traduce, también, en la nueva visión de seguridad de la región centroamericana. En el instrumento reseñado queda palmariamente establecido cuando se señala que el “desarrollo sostenible” de Centroamérica sólo podrá lograrse con la conformación de una comunidad jurídica regional, que proteja, tutele y promueva los Derechos Humanos y garantice la seguridad ciudadana mediante los instrumentos jurídicos que aseguren las relaciones pacifistas e integracionistas entre los Estados de la Región que integran SICA.

exigibilidad de esa seguridad. Por esto, se deja claramente establecido que este modelo “se basa la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana<sup>83</sup>” dejando clara la vinculación entre democracia, derechos humanos como elementos inseparables del proyecto de integración por la seguridad de los pueblos de Centro América.

Como se puede observar, el modelo de seguridad democrática, que se pretende hacer efectivo y que se proclama en el Artículo 1 del aludido tratado, está basado en la democracia y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos, de la cual se desprende que, el fundamento del nuevo marco de seguridad, entendida esta en el concepto más amplio que se acaba de indicar, basado en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, a través de la creación de mecanismos que garanticen el desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia; siendo la seguridad este péndulo que garantice tales derechos.

De mayor importancia aún, resultan los principios que se expresan en lo que atañe a la seguridad ciudadana de las personas y sus bienes, en cuanto se brinda una definición detallada de lo que debe entenderse por seguridad democrática, como concepto integral e indivisible, y comprensivo de todos los aspectos para un desarrollo sostenible en Centroamérica e inseparable de la dimensión humana de la seguridad.

A ese respecto se dice, de manera específica, que este modelo nuevo de seguridad democrática debería estar cimentado en el respecto a la dignidad esencial del ser humano, para que todo proceso de construcción social e institucional, en materia de seguridad, deba estar acicalado en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y el desarrollo pleno de sus potencialidades.

Se dice que el Tratado Marco de Seguridad Democrática está siendo revisado en su finalidad, principalmente en aquellos aspectos de régimen obligatorio para los Estados Partes. En todo caso, los Estados asumen la “tenue” obligación de contribuir a impulsar la promoción regional, entre otras cosas, de todos los derechos humanos (Artículo 13 del Protocolo de Tegucigalpa).

Bien se sabe, que el concepto de dignidad humana responde, de manera recurrente, casi que en todo este “Tratado”, como elemento central de la configuración del mismo y, de esta forma, los “Estados Partes” reconocen que la pobreza y la extrema pobreza en que viven muchas de las comunidades (urbano-marginales, campesinado, poblaciones indígenas y afrodescendientes) en casi toda Centroamérica, ven sus derechos humanos reducidos y lesionada su dignidad, por lo que esta situación constituye una franqueable amenaza a la seguridad ciudadana de los habitantes y a la estabilidad democrática de las presentes y futuras generaciones.

Finalmente, he de señalar que tales derechos se conciben, también, en el proceso de integración centroamericana, en el marco del desarrollo y la consolidación, tanto de la dimensión política como social de este proceso. Lo anterior, permite abrir un espacio para incorporar el concepto de “integración social” bajo la premisa del respeto de los derechos

---

<sup>83</sup> Olmos Guipponi, María Belén. Derechos Humanos e Integración en América Central y El Caribe. Universidad Carlos III de Madrid. 2006. pp.140

económicos sociales y culturales, al establecerse por la vía de la realización de la justicia social y de un auténtico desarrollo humano, renovando el compromiso de luchar contra la pobreza y en favor de de una más y mejores oportunidades de educación, vivienda, salud y trabajo productivo para nuestros pueblos.

### **Los tres principales elementos que configuran la construcción de una seguridad ciudadana desde el TMSDCA**

Se debe reseñar que algunos de los instrumentos relevantes, que sientan las bases para la configuración de una seguridad ciudadana en democracia, parten de las denominadas “Declaraciones Conjuntas de Esquipulas” en agosto de 1986...<sup>84</sup>, donde se señala que no es posible alcanzar la paz sin desarrollo humano. Pero, sobre todo, habría que mencionar, más específicamente, el procedimiento para establecer una paz firme y duradera en Centroamérica, lo que se conoció posteriormente como –Plan Esquipulas II- el cual contribuyó de manera decisiva, a facilitar las transiciones democráticas en los países y propicio el surgimiento de un nuevo concepto de integración subregional como medio para impulsar el desarrollo humano.

a- De este modo, en la Declaración de Esquipulas I y II se dice, con toda claridad que, “la paz en Centroamérica sólo puede ser fruto de un auténtico proceso democrático pluralista y participativo, en donde el respeto a los derechos humanos, la soberanía e integridad territorial de los Estados y el derecho de todas las naciones a garantizarles la seguridad a las personas, desde una plataforma democrática, participativa y libre de injerencias externas de ninguna clase, como el producto de la voluntad libre de los pueblos<sup>85</sup>.”

b- Un segundo período, se inicia a principios del decenio de los noventa, motivado por un proceso de pacificación que produjo un nuevo consenso político en la región y llevó a la reanudación del proyecto integracionista y a la adopción de varias medidas para reactivar la integración centroamericana, concretándose, de manera efectiva, a partir de 1991, cuando se produce la adopción del Tratado de Tegucigalpa y el cambio de ODECA por la entrada en funcionamiento del Sistema de Integración Centroamericana –SICA- como un nuevo marco jurídico político en todos los ámbitos de la integración, el cual entró en vigor, como se recordará, en febrero de 1993<sup>86</sup>.

c- En cuanto a la tercera etapa, y en lo relativo a la consideración, que durante la misma le corresponden a los derechos humanos, merece la pena destacar la *Declaración de Antigua* (1990), aunque se hubiese dado con tres años de antelación; la misma recoge, en su Preámbulo, y se establece, con toda rotundidad, que los Estados miembros se reafirman –respetando de manera irrestricta la plena vigencia de los derechos humanos- como la base fundamental de los sistemas democráticos, abriendo el espacio para que en ellos se consolide el derecho a estar y vivir seguros de toda amenaza a su integridad física y a sus bienes, convirtiendo este precepto en lo que luego se denominó el modelo de seguridad democrática.

<sup>84</sup> Véase: Guía de la Integración de América Latina cit., pp 57.

<sup>85</sup> CEPAL –BID, En la Declaración de Esquipulas , de 1986, se afirma expresamente que “es necesario crear y complementar esfuerzos de entendimiento y cooperación con mecanismos institucionales que permitan fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto, la democracia y el pluralismo como elemento fundamental para la paz en la región y así posibilitar el proceso de integración SICA / Documentos Oficiales, 1998, pp109.

<sup>86</sup> Véase: Documento IRELA-SICA, 2001, pp.25.

### **Capítulo III: La Iniciativa de Mérida como estrategia de cooperación horizontal y multilateral para la coadyuvanza en la definición de un marco estratégico de seguridad regional en Centroamérica.**

En definitiva, cabría decir que el progresivo avance que ha tenido el proceso de integración centroamericano, por medio del SICA y otras propuestas integracionistas, va a atraer aparejadas las correspondientes referencias a los derechos humanos y, principalmente, sobre aquellos derechos que están siendo mayormente vulnerados por medio de la implementación de estrategias de cooperación internacional horizontal y multilateral en materia de seguridad ciudadana.

Habida cuenta, ello supone que, toda propuesta o estrategia de cooperación horizontal y multilateral, se logre sustentar en los principios que definen a los pueblos centroamericanos dentro del Estado Social y de Derecho; teniendo como máxima el fortalecimiento de su sistema democrático de gobierno; habilitando posibles salidas a problemas que son comunes entre los países de la región y que conforman el Sistema de Integración Centroamericano –SICA-. De allí, surge la llamada “Iniciativa Mérida”, la cual fue concebida por el gobierno de los Estados Unidos de Norte América en el 2004, principalmente en la administración de Goerge. W. Bush, la cual consiste en establecer un paquete de asistencia económica y técnica valorada, en su primera fase, en unos US\$ 550 millones de dólares y, la misma está enfocada en una política de seguridad regional de carácter represiva; especialmente para temas que pasan por el combate a la criminalidad convencional, crimen organizado, narcotráfico, terrorismo, entre otros tópicos de interés de los países asociados.

Se espera que esta primera fase se desarrolle en un período de tres años, abarcando regionalmente a países como: México, Centroamérica (Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá), Haití y la República Dominicana.

Esta estrategia, de incidencia encaminada a influenciar en los sistemas de seguridad de la región, implica un aumento significativo en los fondos otorgados a México y Centroamérica. En el 2008, la administración Bush solicitó al Congreso norteamericano US\$ 500 millones en fondos suplementarios para México, a lo cual se añaden otros US\$ 450 millones de fondos de cooperación solicitados para 2009. Para el istmo, se requirieron solo US\$ 50 millones para este año y US\$ 100 millones para 2009<sup>87</sup>.

#### **7.1.1 La Iniciativa Regional de Seguridad para América Central-CARSI: Una alianza compartida de los Estados Unidos que esboza objetivos de protección ciudadana en los países centroamericanos.**

El planteamiento que, desde los Estados Unidos, se proyecta por medio de estas iniciativas, resulta del compromiso con la seguridad ciudadana en América Central. Para el Departamento de Estado norteamericano, lo primordial consiste en que se está haciendo todo lo posible para luchar contra la corrupción institucionalizada desde los Estados, así como la impunidad producto de la criminalidad convencional y organizada que ha penetrado los sistemas de gobierno, proporcionando y dotando a los países destinatarios de la región, con equipos y el apoyo financiero que la policía y los militares necesitan, y para ayudar a consolidar la sociedad civil para que resista el flagelo del

---

<sup>87</sup> Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos. Sitio en la Web: <http://www.america.gov/esp>

narcotráfico; cooperación que, a la postre, resulta estar condicionada y pone en riesgo los mismos sistemas de gobernabilidad.

### **7.1.2. La seguridad ciudadana bajo asedio**

En Centroamérica, la crítica situación de la seguridad en rápido deterioro, ha dado lugar a reducciones significativas de la seguridad ciudadana, y por consecuencia a la plena vigencia y goce de los derechos fundamentales de sus habitantes; abriendo aún más la brecha de la exclusión social y económica de grandes sectores de la población que no pueden participar plenamente en comunidades prósperas y seguras; dejando marginados grandes cordones de pobreza que, a la larga, contribuyen a la generación de espacios ociosos para el desarrollo de círculos de violencia y criminalidad.

Los narcotraficantes continúan estableciendo rutas hacia, y a través de América Central. La amplia disponibilidad de armas, que incluye las que entran de contrabando en la región, ha aumentado su uso en la comisión de delitos tan graves como los ocurridos en las principales ciudades del norte de México y de las principales ciudades de los países del triángulo del norte centroamericano (El Salvador, Guatemala y Honduras).

La expansión de las pandillas nacionales y transnacionales, (Maras –Salvatrucha y M18) ha creado comunidades asediadas por el miedo, donde las pandillas controlan, de hecho, barrios enteros. La delincuencia organizada –que existe en muchas modalidades, desde la extorsión de dinero a los conductores de autobuses, hasta la corrupción de funcionarios del gobierno– le roba a la ciudadanía la confianza que debería tener en su capacidad para ganarse la vida y la que debería depositar en los funcionarios para que encuentren soluciones a sus problemas.

Dentro de la Iniciativa de Mérida se crea una estrategia subyacente que se conoce como CARSI, por sus siglas en inglés -Iniciativa Regional de Seguridad para América Central- en la cual se plantean cinco objetivos bases<sup>88</sup>:

1. Crear calles seguras para los ciudadanos de la región.
2. Desbaratar el movimiento de los criminales y el contrabando en y entre los países centroamericanos.
3. Apoyar el desarrollo de gobiernos fuertes, capaces y responsables de América Central.
4. Volver a establecer la presencia eficaz del Estado y la seguridad en las comunidades en peligro.
5. Fomentar mayores niveles de seguridad y la coordinación y cooperación del estado de derecho entre los países de la región.

El CARSI es un programa regional de seguridad integrado y colaborativo, que responde a las amenazas a la seguridad democrática que existen en la región y aprovecha estrategias y programas existentes de ámbito tanto bilateral como regional. El programa tiene, como propósito, detener el flujo de narcóticos, armas y dinero en efectivo generado por la venta de drogas, y hacer frente a las pandillas y organizaciones delictivas. El CARSI prevé fortalecer e integrar los esfuerzos de seguridad desde la frontera suroeste de Estados Unidos hasta Panamá, incluyendo las aguas litorales del Caribe. El objetivo

---

<sup>88</sup> *Ibíd.*

deseado de todos los Estados socios, en esta apuesta, es el producir una región más segura, donde las organizaciones delictivas ya no tengan el poder de desestabilizar a los gobiernos o de amenazar la seguridad nacional y regional o la seguridad pública, así como impedir la entrada y propagación de drogas ilícitas, violencia y amenazas transnacionales a los países de la región.

Por otra parte, lo que se busca es frenar la amenaza de estos fenómenos sociales y crear capacidad en los Estados, por medio de sus agencias de seguridad. Para alcanzar este reto, se espera que se destinen unos 165 millones de dólares extras, en donde el gobierno de los Estados Unidos estaría destinando, por medio de la Iniciativa de Mérida y a través de CARSI, apoyando una agenda de trabajo mediante los siguiente programas en América Central:

- Asistencia a las fuerzas del orden público y fuerzas de seguridad para hacer frente a: los narcóticos y el tráfico de armas, las pandillas, la delincuencia organizada, las deficiencias de seguridad en las fronteras, así como para desbaratar la infraestructura criminal, como el lavado de dinero y las rutas y redes de narcotráfico;
- Mejoras de la capacidad de los actores e instituciones de la seguridad pública, el orden público y la justicia, y de organismos y el personal del Estado de derecho, para proporcionar las destrezas, tecnologías y conocimientos en sistemas para hacer frente a las amenazas de la región, y
- Los programas de vigilancia comunitaria, la prevención de pandillas, los proyectos económicos y sociales para jóvenes en situación de riesgo en las zonas adversamente afectadas por la delincuencia<sup>89</sup>.

### **7.2.1. Perspectiva global y alcance político de la cooperación internacional desde el Sistema de Integración Centroamericano**

En principio, la Iniciativa Mérida es un reconocimiento importante de la necesidad de dicha cooperación regional, que se deriva ideológicamente del TMSDCA. Sin embargo, es criterio de este autor, que la propuesta de asistencia para México y Centroamérica, en materia de seguridad, que propuso inicialmente la administración Bush y que promueve el gobierno de Obama, contiene elementos tanto positivos como negativos. Dentro de los elementos positivos está el reconocimiento de que la inseguridad ciudadana es el resultado de una pluralidad de factores y que la respuesta a esta inseguridad debe ser comprensiva e ir más allá del abordaje a la problemática del narcotráfico. Asimismo, el enfoque dado, tanto a la problemática de la violencia de las maras y pandillas así como del narcotráfico, es un elemento positivo.

En lo concerniente al narcotráfico, la propuesta para México y Centroamérica contiene muy poco financiamiento para esfuerzos militares antinarcóticos, lo cual es, a su vez, positivo. El énfasis en la violencia de las pandillas incluye financiamiento para la prevención de la violencia juvenil, otra medida positiva e importante. No obstante, el lado negativo de la propuesta es que sobre-enfatiza el enfoque militar policial, en donde se proporciona fondos insuficientes para la prevención, financia la creación de unidades policiales especializadas para combatir las pandillas y el narcotráfico sin prestar debido apoyo a planes nacionales comprensivos de reforma policial (como si lo está haciendo la Cooperación Sueca, en materia de reforma policial para Guatemala y Nicaragua), y sobre enfatiza los aspectos transnacionales de la violencia de las pandillas sin brindar suficiente

---

<sup>89</sup> Ref. Op. Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos.

reconocimiento a los aspectos locales y nacionales que se deben abordar, resulta muy irresponsable.

El congreso estadounidense aprobó el financiamiento del paquete para el primer año, llegando a un acuerdo sobre el lenguaje legislativo, a finales de junio de 2008. El Congreso aprobó un total de 465 millones de dólares. De ellos, 400 millones dólares fueron destinados para México, 60 millones para Centroamérica y 5 millones para Haití y la República Dominicana.

La Administración Bush había formulado una propuesta de tres años. El Congreso consideró esta propuesta, y destinó financiamiento para algunos elementos para el primer año. El paquete, aprobado por el Congreso, refleja algunas suposiciones compartidas con la Administración Bush, pero algunas diferencias también. En particular, el paquete de un año, aprobado por el Congreso, refleja una mayor preocupación del récord en materia de derechos humanos de las fuerzas armadas y policiales mexicanas y centroamericanas. También, refleja una preocupación de que el financiamiento estadounidense no sea utilizado para capacitar unidades policiales y militares con antecedentes de abusos contra los derechos humanos, y un deseo de garantizar que el financiamiento estadounidense sea utilizado para promover avances en materia de derechos humanos, el debido proceso y la profesionalización de las fuerzas de seguridad en la región.

Una de las críticas que se puede hacer, en términos políticos, a esta iniciativa; es que el mismo congreso estadounidense debió haber hecho más para modificar la propuesta original de la administración Bush; y ahora que la administración Obama la retomado parece cambiar su criterio. No obstante, el paquete aprobado, por el mismo congreso, es claramente mejor que el paquete de la administración, y deja abierta la posibilidad de que la administración Obama y la conformación del congreso puedan hacer más para cambiar el plan en los próximos años. Esto, dado que, en teoría, la Iniciativa Mérida y los fondos propuestos son el resultado de discusiones entre el gobierno de los Estados Unidos y los gobiernos centroamericanos y, por tanto, la posibilidad de modificar el paquete incrementaría significativamente si los gobiernos de Centroamérica solicitaran diferentes montos y tipos de asistencia, cosa que no creemos que suceda a corto plazo.

Al examinar el primer año (2008-2009) del paquete aprobado por el congreso, se considera que el componente centroamericano carece de un financiamiento adecuado. Es decir, muy pocos fondos están disponibles para un apoyo significativo para Centroamérica. Sin embargo, se reconoce que el paquete para la región centroamericana es técnicamente más balanceado que el aprobado para México. Mientras que el financiamiento para México incluye 116.5 millones de dólares, para las fuerzas armadas de ese país, para operaciones antinarcóticos, tradicionalmente ejecutadas por la policía, el financiamiento para Centroamérica incluye sólo 4 millones de dólares para cooperación naval y seguridad marítima, y ninguna cantidad de fondos es destinada a las fuerzas armadas para que lleven a cabo tareas policiales en la guerra contra el narcotráfico.

El segundo año del paquete está siendo negociado actualmente. Se entiende que los Comités de Asignaciones del Congreso pretenden aprobar entre 400 y 470 millones de dólares para el segundo año, y pretenden mantener las condiciones de derechos humanos. Sin embargo, es probable que la decisión final no sea adoptada hasta el período de sesiones de medio años del 2010.

### 7.2.2. Asignación del financiamiento para Centroamérica

De los 60 millones de dólares aprobados, la legislación que contempla dicha iniciativa, desglosa el financiamiento de manera tal que este paquete informativo, en la traducción de las secciones concernientes a Centroamérica para el primer año, junto con el informe legislativo que acompañó el proyecto de ley, logrando quedar distribuido así:

....25 millones de dólares (Fondo de Apoyo Económico, “ESF”) De este total, 20 millones de dólares serán asignados a USAID en consulta con el Departamento de Estado para establecer un nuevo fondo para “promover el desarrollo económico y social y la buena gobernabilidad en determinadas zonas de bajos ingresos, entre las cuales comunidades rurales particularmente vulnerables al narcotráfico, la narcoviolencia y al crimen organizado”. Estos fondos deberán apoyar programas que enfatizen iniciativas comunitarias y aglomerados público-privados. En la medida de lo posible, los fondos estadounidenses deberán ser igualados con contribuciones de fuentes públicas y privadas. El Senador Robert Menéndez de Nueva Jersey, quien considera que los Estados Unidos ha hecho muy poco para apoyar el desarrollo en Latinoamérica, ha estado impulsando por varios años la creación de un Fondo de Desarrollo Económico y Social para Latinoamérica, con una asignación de 5 mil millones de dólares. El fondo a ser establecido como parte de la Iniciativa Mérida está basado en el proyecto de Menéndez, y probablemente constituye el primer paso para la creación de un fondo similar al que él promueve. A qué temas le dará prioridad el fondo, cómo se definirán los proyectos, entre otros asuntos, todavía están por definirse. Además, 5 millones de dólares serán destinados a la Agencia de Asuntos Educativos y Culturales del Departamento de Estado para “intercambios educativos con los países de Centroamérica. Al igual que el Fondo de Desarrollo Económico y Social, esta es una iniciativa del Congreso y no de la administración Bush. Nuevamente, todavía está por definirse qué tipos de intercambios educativos serán apoyados y a quiénes participarán.<sup>90</sup>

La administración Bush no solicitó estos fondos, sino que “El Congreso de los Estados Unidos” reemplazó una parte de la solicitud de la administración para el control internacional de narcóticos y la aplicación de la ley con los proyectos mencionados.

Los 24.8 millones de dólares (Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley, “INCLE”), estos fondos proporcionarán entrenamiento a cuerpos policiales especializados y apoyo para la adquisición de equipo no letal para fortalecer las instituciones encargadas de la aplicación de la ley y la justicia penal para los propósitos del combate al narcotráfico y la criminalidad asociada a este, y para aumentar la capacidad y el profesionalismo de las fuerzas policiales centroamericanas.

<sup>90</sup> Véase: Programa de Financiamiento a Fuerzas Militares Extranjeras (*‘FOREIGN MILITARY FINANCING PROGRAM’*) Departamento de Estado de los EE.UU. / Economic and Social Development Fund for Central America. <http://www.america.gov/esp/>

La administración Bush había solicitado, inicialmente, una cantidad significativamente mayor para llevar a cabo una variedad de actividades “antinarcóticos y policiales”. Dado que el Congreso aprobó una cantidad menor a la solicitada bajo este rubro, todavía no es claro qué programas específicos fueron financiados con estos fondos. Aunque el congreso sí comprometió una parte del total al reservar un millón de dólares como contribución de los Estados Unidos a la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, CICIG.

Ahora bien, en el informe del Congreso, que acompañó esta sección del proyecto de ley, menciona que, “la impunidad dentro de las fuerzas armadas y policiales de algunos de estos países y la corrupción dentro de sus sistemas de justicia son motivo de preocupación”.

Por otra parte, los 6.2 millones de dólares (Programas de No Proliferación, Antiterrorismo, Remoción de Minas y Programas, “NADR”): este rubro proporciona fondos adicionales para actividades policiales y antinarcóticos, pero canaliza los fondos a través de otra entidad del Departamento de Estado, asegurando, de esta manera, que la oficina INCLE no controle todos los fondos. Al igual que se indicó anteriormente, las prioridades sobre el uso de estos fondos todavía no han sido determinadas. Por último, los 4 millones de dólares, (Programa de Financiamiento para Fuerzas Militares Extranjeras, “FMF”).

Estos fondos incrementarán “el programa de cooperación naval y de asistencia de seguridad marítima en curso para fortalecer la capacidad de los países de América Central (recuérdese la agenda de trabajo que está pendiente de firmarse entre las autoridades de Costa Rica y los Estados Unidos sobre la navegación conjunta del atraque y permanencia de buques de guerra y personal militar en aguas y suelo costarricense) que les permitiría desarrollar actividades y maniobras militares que comprometerían la seguridad de la región; con la intención de mejorar su seguridad marítima y capacidades de interdicción, como también para complementar sistemas y “programas regionales existentes”. Esto fondos ya fueron asignados a los países de la región centroamericana, incluyen a Costa Rica y Nicaragua, lo cual se traduce en fortalecer los equipo y logística de las bases navales de estos dos países.

### **7.3.1. La Iniciativa Mérida y los Derechos Humanos**

La legislación de los Estados Unidos, en esta materia, requiere que cada uno de los gobiernos nacionales, de los países destinatarios, según esta disposición, prohíba el poder brindar capacitación o asistencia a cualquier unidad militar o policial con antecedentes de abusos a los derechos humanos. Por tanto, el gobierno estadounidense deberá desarrollar un procedimiento para vetar los antecedentes de policías y otros que recibirán capacitación bajo la Iniciativa Mérida, mediante los mecanismos que den cuenta a partir de:

- a) Establecimiento de comisiones para la presentación de denuncias de la policía con la autoridad e independencia necesaria para recibir denuncias y para llevar a cabo investigaciones efectivas;
- b) implementando reformas para mejorar la capacidad y para asegurar la independencia del sistema judicial; e
- c) investigando y procesando miembros de la policía nacional, federal y de las fuerzas armadas que han sido acusados legítimamente de haber cometido violaciones de los derechos humanos.

En consecuencia, el Departamento de Estado estaría en posición de presentar un informe sobre comisiones para la recepción de denuncias contra las agencias de policía, la independencia judicial, y la persecución penal de miembros de la policía y de las fuerzas militares que hayan cometido violaciones de derechos humanos por parte de los gobiernos centroamericanos, para poder recibir los últimos 4.2 millones de dólares como incentivo.

Asimismo, la regulación federal de los EE.UU. requiere que el Departamento de Estado incluya, en el informe, el estatus de cualquier otro caso o tema de derechos humanos que haya sido traído a la atención de la Secretaria de Estado por no haber recibido una respuesta adecuada por parte de los gobiernos centroamericanos. Es decir, permite a grupos de derechos humanos expresar preocupación directamente con la administración y utilizar el informe requerido como herramienta de influencia para retener los fondos asignados.

### **7.3.1. Indicadores de resultados del informe Estrategia Para el Control Internacional de Narcóticos publicado por el Departamento de Estado de EEUU**

Los principales datos, que se registran cada año, desde el Departamento de los Estados Unidos, en relación con el tema de narcóticos, resultan asombrosos y preocupantes para las autoridades gubernamentales en toda la región de América Central; figurando los principales grupos o cárteles que operan desde Centroamérica hacia los EE.UU. utilizando como plataforma de operaciones a México. Lo anterior pone en evidencia la urgente necesidad de tender puentes de inteligencia entre los distintos organismos de control de drogas de cada uno de los países que abarca el Sistema de Integración Centroamericano, en donde los esfuerzos de cooperación, desde los Estados Unidos, son esenciales, para la “Aplicación de la Ley en materia de Narcóticos” de este país y hacia el resto de la región.

Los esfuerzos de cooperación que se tienden, desde los Estados Unidos hacia nuestra región, abarca la capacitación de las autoridades encargadas de aplicar la ley hasta la aportación de ayuda económica a los agricultores, para ayudar a que desistan de cosechar la adormidera. En donde la producción de las drogas ilícitas amenaza los intereses de la seguridad de la región, así como la de los Estados Unidos y de la comunidad internacional.

De acuerdo con el último “Informe de Estrategia para el Control de Narcóticos 2010”, divulgado el 1 de marzo, ninguna otra actividad criminal se asemeja, en la generación de ganancias, con el tráfico de narcóticos ilícitos”. Indica el documento que, según se puede ver, por cada uno de nuestros países:

**Belice:** Parte de la ruta de transporte de droga hacia EEUU. Fronteras porosas con Guatemala y México, grandes áreas selváticas y una costa desprotegida con cientos de pequeñas islas crean un clima propicio para el narcotráfico. El lavado de dinero y la corrupción son los mayores problemas que enfrenta el país. En 2007, las autoridades incautaron 32.7 kg de cocaína, 486.2 kg de marihuana y 27,873 plantas de marihuana. Hubo 1,167 detenciones por delitos relacionados con el narcotráfico.

**Costa Rica:** Punto de tránsito de creciente importancia para la droga que se exporta a EEUU y Europa debido a la frontera cercana con Panamá y con Colombia y la existencia

de grandes áreas costeras. Desde el 2007-2010, se constata una mayor coordinación entre las diferentes entidades encargadas de recabar inteligencia e incautar la droga. En 2007 hasta la fecha se incautaron 50 toneladas métricas (TM) de cocaína, 17.6 kg de heroína, 4.5 TM de marihuana procesada, 119,687 dosis de crack, 2.3 millones de plantas de marihuana y 19,003 tabletas de éxtasis, una cantidad seis veces mayor que en 2006. Se incautaron además US\$ 7.7 millones y EUR 7.4 millones y hubo 22,727 detenciones por delitos relacionados con el narcotráfico, un número de arrestos cuatro veces mayor que durante la administración anterior.

**El Salvador:** Punto de tránsito de cocaína y heroína hacia México y EEUU. La costa oriental es un punto particularmente vulnerable. En 2007 se incautaron 261 kg de marihuana, 4 TM de cocaína y US\$1,437,448. Las pandillas están involucradas en el narcomenudeo pero no el tráfico de drogas a gran escala.

**Guatemala:** Uno de los principales puntos de tránsito de cocaína y heroína hacia México y EEUU. Los principales conductos son la vía aérea por Petén y la vía marítima, utilizada para transportar el 80% de la cocaína sudamericana que pasa por territorio guatemalteco. No es un gran productor de amapola pero el cultivo ha aumentado en los últimos años de 600 a 800 hectáreas. En 2007 se destruyeron 449 hectáreas de amapolas en cuatro operaciones combinadas de las fuerzas policiales y el Ejército pero quedaron unas 300 hectáreas. Se constata una creciente ingobernabilidad en algunas regiones del país debido a la presencia del narcotráfico. Las incautaciones mejoraron en 2007 (se incautaron 730 kg de cocaína) « pero aún no son satisfactorias ». Una institucionalidad débil y permeada por la corrupción impiden mayores avances en la lucha contra el narcotráfico. Se valora positivamente la creación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) y las destituciones de agentes de la Policía Nacional Civil (PNC) por involucramiento en actividades delictivas.

**Honduras:** Creciente importancia del país como punto de tránsito de cocaína y heroína hacia México y EEUU. Las bandas de narcotraficantes se están trasladando cada vez más de Guatemala a Honduras. La existencia de áreas selváticas poco pobladas, recursos limitados, autoridades corruptas y una frontera porosa en el norte y este del país impiden mayores avances en la lucha contra el narcotráfico. En 2007 se incautaron 6 TM de cocaína, 3.5 kg de piedras de crack, 1.7 TM de marihuana y 1 kg de heroína. Se ha reportado la existencia de laboratorios clandestinos para la producción de metanfetaminas y se cultiva marihuana en pequeñas parcelas en Copán, Yoro, Santa Bárbara, Colón, Olancho y Francisco Morazán.

**Nicaragua:** Punto de tránsito marítimo y terrestre de cocaína y heroína. La corrupción del sistema judicial impide mayores avances en el combate del narcotráfico. En 2007 se incautaron 13 TM de cocaína, 153 kg de heroína, US\$ 6, 326,740 transportados hacia la frontera sur y US\$ 965,010 en el aeropuerto de Managua. Las autoridades detuvieron a 192 personas incluyendo colombianos, mexicanos, guatemaltecos y hondureños.

**Panamá:** Uno de los principales puntos de tránsito de cocaína y heroína sudamericana con destino a México y EEUU. Una buena infraestructura de transporte (contenedores marítimos, la carretera Panamericana etc.), pistas de aterrizajes no controlados y costas con poca vigilancia han permitido la proliferación del narcotráfico. En 2007 continuó el tráfico de armas y droga entre el Darién y Colombia. El año pasado se incautaron 60 TM

de cocaína, una cifra récord, más 9 kg de heroína y 3.9 TM de marihuana. Se hicieron 207 detenciones relacionadas con la narcoactividad<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> Véase: Departamento de Estado, Oficina de Control de Drogas e Inteligencia. <http://www.state.gov/>

## Capítulo IV. Consideraciones finales y recomendaciones

La inseguridad humana se ha convertido en uno de los obstáculos más claros de la tan reclamada gobernabilidad democrática en nuestros países, que cada vez se debe exigir más a los Estados como parte de su función vital dentro del contrato social en que todos participamos.

Por ello, dentro de la visión de integralidad e interdependencia de los derechos humanos, la única forma posible de concebir la realización de una vida digna dentro de un Estado Social y de Derecho, es por medio de la plena garantía de una seguridad humana, a pesar de que ésta sea un tema pendiente en la agenda de los Estados y, para ello, es necesario trazar y alcanzar objetivos claros en esta materia mediante el diseño de políticas de Estado, que vayan de la mano con la participación ciudadana, para el diseño, e implementación de una política integral y sustentable en materia de seguridad ciudadana.

En Latinoamérica, las estadísticas que ayudan a ponerse en perspectiva, y a valorar la percepción social sobre el problema de la inseguridad ciudadana, las mismas apuntan a que esta problemática se deriva en gran parte de una inseguridad humana, la cual se traduce en la ausencia de políticas sociales y una mala distribución de la riqueza. Esto lleva a que dicha inseguridad humana se convierta en una de las más graves violaciones a los derechos fundamentales de los habitantes, lo cual no siempre se ha sabido interpretar adecuadamente.

A cambio de ello, se hacen lecturas simplistas y se proponen soluciones que más bien se enmarcan como “salidas fáciles” por parte de los Estados, en donde muchas de ellas están vinculadas con el endurecimiento de las penas y hasta con la instauración de la pena de muerte para ciertos delitos, con total desconocimiento de su falta de viabilidad material y jurídica<sup>92</sup>.

El cambio que se propone es tratar la temática desde un punto de vista integral, en el entendido de que la inseguridad humana no es solo resorte de los entes de la seguridad en si misma, sino que responde a parámetros culturales, a deficiencias educativas y a problemas sociales y económicos que solo pueden ser tratados con la comunidad a partir de una consulta que lleve a la elaboración de fórmulas novedosas, como una visión más comunitaria del papel de las agencias de seguridad, lo cual no puede verse como un implante raso de las experiencias de la policía comunitaria puesta en práctica en otros países.

En la experiencia que se ha tenido, en la región centroamericana, sobre el diseño de políticas recalcitrantes y cortoplacistas y manoduristas; que aunado a los programas interregionales y de cooperación horizontal y multilateral, enfocados al combate de ciertos malestares sociales (delincuencia común y organizada, narcotráfico, pandillas y otros), resultan solo unos ejemplos prácticos que trata de poner en perspectiva esta investigación; no sin antes mencionar aquellas estrategias regionales exitosas sobre seguridad ciudadana; con las que se ha tenido la claridad de que la sociedad

---

<sup>92</sup> El artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la imposibilidad para los Estados ratificantes de establecer la pena de muerte para aquellos delitos en que no existía tal medida al momento de la ratificación de ese tratado internacional.

centroamericana tiene que estar involucrada de lleno en este tipo de soluciones, para que de ella emerjan instrumentos de cambio en la mentalidad política de los Estados Partes de este concierto regional.

Una de las hojas de ruta, que proponen estos proyectos y estrategias de carácter regional (desde SICA y amparados en el TMSDCA), es el lograr desarrollar e implementar, en asociación con otros Estados de la región y bajo el auspicio del Gobierno de los Estados Unidos de Norte América, más la participación activa de las ONG's de derechos humanos, en un gran concierto conformado por: México, Centroamérica, Panamá, Haití y República Dominicana; planteado pautas y criterios por seguir para la creación y organización de experiencias comunitarias que legitimen la defensa social contra la delincuencia como un asunto de derechos humanos.

Justamente, recién este año (2010), se han dado los primeros pasos desde el SICA para el armado de una política regional en materia de seguridad ciudadana, que sea sustentable e integral; a partir de objetivos comunes en un proyecto regional escalado, que sistematice todas aquellas experiencias exitosas que se realizaron en barrios urbanos y en comarcas, en áreas territoriales que se definieron con las mismas comunidades con el objetivo de acercar a la ciudadanía y a las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana.

#### **Recomendaciones:**

Bien se sabe que todo abordaje de esta problemática, debe hacerse con una clara participación de la sociedad civil, en conjunto con los Estados; especialmente de sus cuerpos directivos (los entes encargados de la seguridad y la justicia), sobre la base de una doctrina sobre la seguridad ciudadana basada en los principios aquí enunciados y con fundamento en las experiencias concretas alcanzadas por los países de la región, apoyados fundamentalmente por instituciones policiales, judiciales y penitenciarias.

Sobre la base de los diferentes estudios realizados y de las discusiones efectuadas, tanto en los diferentes países como en el entorno regional, surgió una serie de propuestas relacionadas, no solamente al mejor cumplimiento del TMSDCA, sino también a su proceso de revisión, reforma y a la creación de mecanismos de participación de la sociedad civil. Para cada tema, se hace un conjunto de sugerencias, tanto para las instancias oficiales del SICA como para las organizaciones y redes sociales.

Desde la perspectiva del SICA, se prevé el establecimiento de un programa de conectividad que provea información que permita la colaboración y cooperación en los temas trabajados por la CSC y las diversas instituciones del SICA, así como entre éstas y organismos hemisféricos. Por otra parte, lograr reforzar los mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias de la integración regional y crear una instancia de seguimiento y evaluación de los acuerdos y compromisos, incluidos los del Tratado.

También, se estima que se deben promocionar los fondos provenientes de la cooperación horizontal y multilateral, que son aportados por el –CARSI- al Comité Consultivo del SICA (CC-SICA), para que pueda operar y participar en actividades promovidas por la CSC, mediante la promoción y difusión de la información sobre las agendas y las actividades del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y de la CSC a través de los medios pertinentes y oficiales del SICA.

Para alcanzar las recomendaciones de las actividades propuestas, en el marco del grupo de trabajo -ad hoc- establecido por la CSC para la revisión del Tratado Marco en la última conferencia de este organismo, se precisa la elaboración de un plan de financiamiento para su trabajo, que permita su actividad permanente y continua.

Por otra parte, propiciar el intercambio de información, así como experiencias y prácticas exitosas entre miembros del PARLACEN, de la CCJ y representantes de la sociedad civil en temas de seguridad; además, solicitar que la SG-SICA desarrolle un programa que promueva la equidad de género en los niveles de toma de decisiones, tanto nacionales como regionales, mediante campañas de sensibilización sobre el tema de género en las diferentes instancias de la integración regional y en las del Tratado.

Desde el ámbito de las redes y las entidades de la sociedad civil, es preciso promover la inclusión del tema de seguridad en la agenda, desde el CC-SICA y, solicitar su interlocución con la SG-SICA, así como con la CSC. Iniciando programas de monitoreo de las actividades de la CSC para asegurar que estén en el marco de la institucionalidad democrática así como del respeto de los derechos humanos y ciudadanos.

En relación con posibles modificaciones de los contenidos del TMSDCA, se sugiere: que se retome y se otorgue, prioritariamente, el tema de la democracia, especialmente dado el déficit existente de mecanismos regionales para fortalecer y consolidar los sistemas democráticos, incluyendo diseños y aplicación de una carta o cláusula democrática para reforzar, en la región, lo ya previsto en la Carta Democrática Interamericana y así evitar otro golpe de Estado como el que vivió Honduras el 29 de junio de 2009.

Por otra parte, es necesario ampliar y profundizar las consideraciones relacionadas con los derechos humanos.

Habida cuenta, resulta de mayúsculas proporciones, establecer obligaciones para que los gobiernos puedan informar periódica y públicamente sobre el desarrollo de sus agendas de seguridad, tanto en el ámbito nacional como regional. Esto con el propósito de adelantar un proceso de reingeniería y fortalecimiento de la institucionalidad que incluya:

- Una subcomisión permanente de la CSC que implemente y dé seguimiento continuo a los proyectos y programas para la implementación del TMSDCA.
- Creación de una instancia de coordinación entre esta subcomisión y la SG-SICA.
- Consultas periódicas con el CC-SICA.

Se concibe necesaria la creación de un sistema de seguimiento integral al Tratado, tanto en los ámbitos nacionales como en el regional, que incorporen:

- Presentación de informes periódicos.
- Establecimiento de mecanismos concretos de rendición de cuentas.
- Mecanismos de participación de las organizaciones y redes sociales.
- Programas de formación para representantes gubernamentales y de la sociedad civil en temas de seguridad.

Si bien se conoce que el objetivo fundamental del Sistema de la Integración Centroamericana es la realización de la integración de Centroamérica para consolidarla como una Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo, inspirada en parte por el TMSDCA y otros instrumentos que han sido constituidos como una ruta de navegación para las débiles democracias de las Américas. Conllevando en sí mismo, propósitos que

centren la obtención del desarrollo sostenible de Centroamérica, que presupone concretar un Nuevo Modelo de Seguridad Regional único, integral e indivisible, inspirado en los logros alcanzados en su intenso proceso de pacificación e integración.

En definitiva, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica dio origen al modelo de Seguridad Democrática e instituyó, a la Comisión de Seguridad de Centroamérica, como una instancia subsidiaria subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, con la finalidad de coordinar evaluar, dar seguimiento y elaborar propuestas en materia de seguridad regional.

Por ello, el TMSDCA se dispuso, como punta de lanza, para que Centroamérica debiera concretar un nuevo modelo de seguridad regional, sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico ilícito de armas, todo lo cual introduce elementos innovadores para la construcción de un nuevo concepto de Seguridad Democrática en la región.

En la actualidad, una “Seguridad Ciudadana” para Centroamérica sólo es posible mediante un –Desarrollo Humano- basado en enfoque integral y multidimensional, estrechamente vinculado al desarrollo de la persona humana y de su entorno político, económico, cultural, social y medio ambiental, con perspectiva de género, buscando consolidar una comunidad democrática de derecho, con el objetivo fundamental de consolidar a Centroamérica como una Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo.

Para finalizar: se cita parte del informe del Secretario General (ONU-Cofe Annan año 2007) titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad, y derechos humanos para todos” se recuerda que la protección de los derechos humanos es imprescindible para edificar un mundo más seguro y próspero abordando los problemas interrelacionados del subdesarrollo y la inseguridad. En palabras suyas, “los seres humanos no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos”...

## Fuentes Consultadas

Aguilera, Gabriel: **“El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Progresos y necesidades”** en Universidad para la Paz: Seguridad humana y democracia en Centroamérica, San José, Costa Rica; 2003.

Alcántara, Manuel. **El sentido del sistema político democrático en los países de América Latina ¿Democracias inciertas o democracias consolidadas.** En: Steichen, Régime (compiladora). Democracia y democratización en Centroamérica. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica; 1993.

CARRANZA, Elías (Coordinador), et al. **Delito y Seguridad de los Habitantes**, 2001. pág. 24

CEPAL –BID, **Declaración de Esquipulas I y II**, de 1986, Documentos Oficiales del SICA.

Contreras, Carlos. **Seguridad Humana.** Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales Quórum, N°18, pp. 140-163. [En Línea] Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales Quórum Digital, Universidad de Alcalá de Henares [Consultada el 3 de agosto de 2009] Disponible en:  
[http://www.revistaquorum.es/quorum-18/Quorum\\_18/Carlos%20Contreras.pdf](http://www.revistaquorum.es/quorum-18/Quorum_18/Carlos%20Contreras.pdf)

CRIES/DFAIT/CIID/IEPADES: **Foro Centroamericano sobre Seguridad: Informe Final** tanto en su versión manuscrita como digital ([www.cries.org](http://www.cries.org), entre otros).

CRIES. Proyecto **“Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: revisión y reforma desde la sociedad civil”**, documento interno, Managua, 2001.

Charles D. Elder y Roger W. Cobb, **“Asuntos de política pública.”** Edit. Paidós, Buenos Aires Argentina, 2005. P359.

Kliksberg, Bernardo. **¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas”.** México, D.F. FCD; 1993. p350.

Dahl, Robert. **La poliarquía.** En: Batlle, Albert (editor). Diez Textos Básicos de Ciencia Política. 1era ed., Barcelona, España: Ariel, 1992. pp. 77-92

Díaz Barrado, Carlos M. **-El concepto de “seguridad democrática.** Febrero de 1993. Vid., H Monge. Síntesis subregional centroamericana, SG-SICA El Salvador.

Diario digital El País. CR – **Atraques de buques militares en suelo costarricense-** Sección nacionales- <http://elpais.cr/articulos.php?id=29110>

PNUD **“Informe de Desarrollo Humano”** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Mundial sobre Desarrollo Humano de 1994, p.320.

Escobar, Santiago. **“Seguridad Ciudadana: Concepciones y Políticas”** Et al. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela. 2005. P236

Escobar, Santiago. **“Seguridad Ciudadana: Concepciones y Políticas”** Et al. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela. 2005. P236

GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. **“La justicia y la seguridad pública”**. En: colección Obra Jurídica mexicana, PGR, México, 1988.

Heredia De Salvatierra, Isolda. **“Violencia Actual: Caras y Desafíos”** Venezuela, Iniciativa para la Construcción de la Confianza. Caracas. 2004. P352

Huntington, Samuel. **La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX**. 1era ed., Buenos Aires, Argentina: Paidós, 1994. p.19

Herzog, Roman. **Elementos que definen un Estado de Derecho: el Estado servidor del ciudadano**. En: Thesisng, Josef (editor). Estado de derecho y democracia. 2da Edición, Buenos Aires, Argentina: Grancharoff J.A.

Herrera Cáceres, Roberto. **“Prólogo”, Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica**, CODEHUCA, Costa Rica, 1996.

IIDH **“Derechos Humanos, Seguridad Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil”** Sistematización de Experiencias para los países de Centro América. San José, Costa Rica, 2001, p. 488

IIDH **“Seguridad Ciudadana en América Latina: Una propuesta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos”**. San José, Costa Rica, 2007. P 42

IIDH **“Seguridad Ciudadana en Centro América: Informe final de evaluación”**. San José, Costa Rica. 2001. P228.

Instituto de Altos Estudios Policiales (INAEP), **XVI Promoción del Curso de Orden Interno**. Lima, Perú, 1995. p. 116

IRELA-SICA, **Documentos de trabajo**. Secretaría General, 2001.

Isacson, Adam. **“Seguridad cooperativa en Centroamérica”, en Diálogo centroamericano para la paz y la desmilitarización**, Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo, San José, Costa Rica; 1998. www.arias.or.cr

Jácome, Francine (coord.): **Seguridad democrática en Centroamérica. Logros y limitaciones en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador**. CRIES/CDB Publicaciones, Caracas; 2004

Malpartida Mansilla, Alberto. **“Derecho positivo y diseño doctrinario del Orden interno”**. Lima-Perú, 1999. p. 33.

MÉNDEZ, Juan E. **SEGURIDAD CIUDADANA**. IIDH, Julio de 1999, Págs. 6 y 7.

Mata Coto, Carlos. **Estado de derecho y democracia**. San José, Costa Rica: Litografía e Imprenta Segura Hermanos S.A.; 2001. p.31.

Martínez-Uribe, Antonio. **“El Salvador: de la seguridad nacional a la seguridad democrática”**, en Jácome, Francine (coord.) (2004): Seguridad Democrática en

Centroamérica. Logros y limitaciones en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador, CRIES/CDB Publicaciones, Caracas; 2004.

Organización de Estados Americanos. **Resolución CES/dec. 1/03** Rev. 1 del 28 octubre 2003.

Olmos Guipponi, María Belén. **Derechos Humanos e Integración en América Central y El Caribe**. Universidad Carlos III de Madrid. 2006. pp.140

Oszlack, Oscar y O'Donnell, Guillermo. **“Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”** 1984. En: Nef, Jorge y Flores, Guillermo. Administración pública: perspectivas críticas. San José-Costa Rica: ICAP. p.282.

O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe. **Transiciones desde un gobierno autoritario**. España: Paidós; 1994. Citado en: Emmerich, Gustavo Ernesto y Alarcón Olguín, Víctor. Tartado de Ciencias Políticas. España: Anthropos, 2007. p.118 [En línea] Google Books [Consultado el 23-3-2009] Disponible en: <http://books.google.co.cr/books?id=bgEYhZ9hR0kC>

Programa de Financiamiento a Fuerzas Militares Extranjeras (**'FOREIGN MIITARY FINANCING PROGRAM'**) Departamento de Estado de los EE.UU. / Economic and Social Development Fund for Central America. <http://www.america.gov/esp/>

PORTILLO, N. **“Armas de Fuego: ¿Una respuesta a la inseguridad ciudadana? Su impacto y prevalencia en la morbilidad del AMSS. REALIDAD**, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, No. 64, 1998.

U. C. A. **“Armas de Fuego: ¿Una respuesta a la inseguridad ciudadana? Su impacto y prevalencia en la morbilidad del AMSS”**. En: REALIDAD, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, No. 64, Julio-Agosto 1998. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador, El Salvador, C.A. Págs. 357-380A, El Salvador, Págs. 357-380

UAM **“Fenómeno de la Delincuencia”** Cuidadas más Seguras, Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F. 2003. P235

UPAZ **“Educar para la Seguridad”** Educar para la Paz, San José, Costa Rica, UPAZ, 2004. P342.

Ref. **Programa de Cooperación en temas Regionales de Seguridad y Defensa**. Fundación Friedrich Ebert Stiftung and Open Society Institute, 2010. <http://www.seguridadregional-fes.org/>

Ref. **Documento de trabajo preparado por la Secretaría General – (CP/CSH-.../02)** en cumplimiento de esta instrucción de la Comisión Especial para Asuntos de Seguridad Hemisférica, OEA, 2002.

Rico, José María. **“Policía y Sociedad Democrática”** Alianza Editorial Universitaria. Madrid, España. 1993. P297

Solís Rivera, Luis Guillermo. **Integración regional y gobernabilidad democrática**: Notas para un debate. Artículo FLACSO, 2009. pp.4

SICA- Comisión de Seguridad de Centroamérica. **Comunicado, 27-28** de agosto, 1992.

Schmitter, Philippe. (2009). **“The nature and future of comparative politics”** [en línea]. European Political Science Review, Vol. 1, N°. pp. 58-59 [Consultado el 29/7/2009]. Disponible en:  
[http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FEPR%2FEPR1\\_01%2FS1755773909000010a.pdf&code=2222f86b6bc67082417e3dfa463249ff](http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FEPR%2FEPR1_01%2FS1755773909000010a.pdf&code=2222f86b6bc67082417e3dfa463249ff)

Tibiletti, Luis Eduardo. **“Seguridad Estratégica Regional”**. Primera Edición, Buenos Aires, Argentina. 2001. P250

Touraine, Alain. **Situación de la Democracia en América Latina**. En: Steichen, Régime (compiladora). Democracia y democratización en Centroamérica. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica; 1993. p.67

Yépes Dávalos, Enrique, **“Seguridad Ciudadana 14 lecciones fundamentales”** IDL, Lima Perú, 2004, p. 21