



PERSPECTIVAS

SUPLEMENTO DE ANÁLISIS
POLÍTICO, NO. 56

JUNIO 2011

Centroamérica y su estrategia de seguridad

Un problema de actualidad permanente

Quizás dos frases bastan para dar cuenta de la situación de inseguridad en Centroamérica: la región es considerada como la más violenta del planeta, y esa violencia significó la muerte de 79.000 centroamericanos entre 2003 y 2008. Los países más afectados han sido El Salvador, Guatemala y Honduras.

Se afirma que entre los factores más importantes asociados al crecimiento del crimen y la violencia están el narcotráfico, las pandillas, el tráfico de armas y la trata de personas. En su versión más primaria la causa principal es atribuida a la expansión del narcotráfico por la posición estratégica que tiene Centroamérica respecto a Colombia y México. Las capturas de droga pasaron de 15,838 kg en 2001 a 71,829 kg en 2006. El consumo por su parte no sólo se ha mantenido, sino que se ha incrementado y diversificado, tanto en Estados Unidos como Europa, los principales centros consumidores.

Este cuadro dramático fue la base para la formulación de la Estrategia y la realización de la Conferencia y en ambas se enfatizó el peligro de los estados fallidos y los narco-estados como una situación probable en la región si no se atiende a tiempo este problema.

Aunque las voces de alarma no se deben desestimar, tampoco está demás preguntar cómo llegamos a esa situación. La alarma comenzó a

La reciente Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, realizada en ciudad Guatemala los días 22 y 23 de junio pasado, oficializa la vulnerabilidad de la región en materia de seguridad y la urgencia de acciones efectivas y duraderas. La Estrategia aprobada días antes por los gobiernos de la región, recoge una serie de preocupaciones, voluntades, prioridades y propuestas de proyectos. Además, ayudó a concitar el respaldo de la comunidad internacional, tal como se pudo ver en esos días con la presencia de la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, la Canciller de España, los presidentes de Colombia y México, y una nutrida representación de organismos multilaterales y de países.

Lo que queda por ver es si la Estrategia realmente tendrá la capacidad de articular recursos y generar impactos en las condiciones de seguridad sin menoscabo de las ya deficitarias democracias centroamericanas.





sonar temprano, cuando a mediados de los 90 una reconocida red regional desarrolló un programa pionero de investigación sobre violencia y gobernabilidad en Centroamérica. Más tarde, el PNUD de El Salvador publicó el libro “Violencia en sociedades en transición”, como resultado de un seminario sobre el tema. Uno de los textos incluido en el libro era premonitorio, se titulaba “De la guerra a la gestión cotidiana de la violencia”, y afirmaba: “Las sociedades centroamericanas tienen legítimas expectativas sobre la disminución de la violencia una vez superados los enfrentamientos bélicos y organizadas las aperturas políticas en la región. Sin embargo las expectativas se han evaporado y la violencia se ha mantenido como un fenómeno social persistente. Esta ha cambiado de naturaleza pero no por ello su impacto es menor sobre la población”.

En los años siguientes, diversas organizaciones de sociedad civil realizaron esfuerzos para hacer evidentes estos problemas abordándolos desde diferentes perspectivas: las reformas de los cuerpos armados y policiales, el control de armas, observatorios de la criminalidad, la prevención de la violencia juvenil y las pandillas, entre otros. Pero esto fragmentó los enfoques, los materializó en proyectos desvinculados de estrategia nacionales, más grave aún, desde la visión de los gobiernos no se quiso reconocer la profundidad y la integralidad del fenómeno. Era más importante mantener la apariencia de estabilidad y normalidad actuando desde la cúspide institucional, profesionalizando a las policías y los ejércitos y pacificando mediante programas de compensación social de corto plazo. En la región, Guatemala fue el

último experimento con los acuerdos de paz firmados en 1996.

El problema, sin embargo, tenía dos caras: una visible y otra oculta. La cara visible pretendía mostrar resultados en el nivel institucional y de cara a la comunidad internacional, mientras que la cara oculta mostraba la insuficiencia de esos esfuerzos y resultados,

AOD América Central (en millones USD)		Promedio anual
1980-1990	11,636	1,136
1990-2000	17,390	1,739
2000-2010	18,000	1,800

Fuente: Elaboración propia sobre datos OCDE, 2009

y en algunos casos, los fracasos.

La reestructuración de los cuerpos de seguridad, ejércitos, policías y grupos irregulares, además de dejar enormes cantidad de armas en la ilegalidad, dejó gente desmovilizada y desarraigada, y redes disponibles en vías de reciclarse con el crimen organizado. Además, la economía política post conflicto no diseñó ningún plan que mejorara la integración social, disminuyera la pobreza y fortaleciera la débil presencia de los estados en la gestión y los servicios locales. Los déficits se mantuvieron en la misma escala que durante los años del conflicto

Estrategia	Monto (millones USD)	Años	Promedio (millones USD)
Guerra contra las drogas-USA	15,000	40	375
Plan Colombia	7,558	11	687
Plan Mérida (USA-México)	1,400	5	280
Plan C.A. (estimación mínima)	900	5	30 (x país)
Plan CA (estimación máxima)	2,000	5	66 (x país)
Total	24,858		

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de diferentes fuentes

armado. Así, se fue construyendo una distancia abismal entre la pretendida estabilidad política de la región, los modelos de democracia más mercado y la descomposición de los tejidos sociales desgarrados por la violencia, la pobreza y la migración.

Una solución mágica

El argumento más socorrido para explicar las soluciones al problema de la vulnerabilidad regional, es el financiamiento. Sin embargo, no es muy seguro que se trate solamente de eso.

La cooperación internacional a Centroamérica ha sido sostenida después de los largos conflictos bélicos, y los principales receptores han sido Nicaragua, Guatemala y Honduras.

Entre el 2000 y 2007, el 30% de la financiación externa (préstamos y donaciones) estuvo orientada a apoyar los presupuestos públicos y el pago de la deuda. El 16% fue usado para proyectos de apoyo a la democracia y la sociedad civil. Cerca del 12% se invirtió en infraestructura económica. La seguridad no apareció como un ítem importante aún cuando para la fecha, ya había suficiente evidencia acumulada sobre la gravedad del problema.

En el 2011, 17 años después, la situación es más grave aún. De manera que contar con una Estrategia regional sin planes nacionales y un enfoque más policial que de prevención puede ser sumamente riesgoso.

Las acciones antecedentes y de cierta manera, complementarias, son el Plan Colombia, basado en la militarización de la lucha contra el narcotráfico; el Plan Mérida, en México y la estrategia de Guerra al Narcotráfico en Estados Unidos, con 40

años de vigencia.

La Estrategia y sus zonas grises

La Estrategia Regional de Seguridad para Centroamérica es una buena noticia con zonas de sombra. Considerando la magnitud del problema y



el impacto que tiene en las sociedades de la región, la buena noticia es que hay un reconocimiento y la voluntad de hacer algo cuando varios gobiernos ya se encuentran desbordados. El optimismo de rigor es grande. Según declaraciones del Canciller guatemalteco, Haroldo Rodas, la Conferencia es un hito histórico porque marca el inicio de una nueva etapa en el proceso de integración regional, en la disposición de los países del área a hacer frente común contra estos problemas y porque la comunidad internacional dio una respuesta positiva a este llamado de los gobiernos. Desafortunadamente, la región ya ha conocido otros hitos históricos, como Esquipulas, la declaración de Estocolmo, la declaración de Antigua, las estrategias de reconstrucción post Mitch y las de reducción de pobreza que han concitado esfuerzos y apoyos, pero que no han contribuido mucho a superar las grandes falencias de la región. De ahí que en este nuevo caso, la duda no es un beneficio otorgado, sino un derecho exigible.

Una de las primeras zonas de sombra se refiere al proceso de formulación. Públicamente no se conocen los detalles del proceso, no se sabe a ciencia cierta quiénes participaron, cómo fueron consultados, si se hicieron diagnósticos diferenciados por país, si se elaboraron propuestas nacionales, cómo se construyeron los consensos y quien puso el dinero. Tanto así, que el documento de la Estrategia solamente se conoció públicamente mientras se efectuaba la Conferencia. Es necesario, entonces, comenzar por despejar las dudas.

Otra zona oscura es la lista de objetivos, componentes y perfiles de proyecto de la Estrategia, dado que se muestran como enunciados generales. Lo que si es evidente es que el

que la mayoría de los fondos (74 %) estarán dirigidos a las instituciones de combate al delito, un porcentaje menor (3 %) está destinado al fortalecimiento institucional y un 13% a la prevención. El mecanismo de obtención de fondos y su asignación tampoco está claro, aún cuando se anunció que la mayoría del financiamiento ofrecido durante la Conferencia será deuda pública en base a préstamos del BID y el BM.

Otras dudas surgen en relación a que si esta Estrategia es una extensión del plan Mérida o de los planes antecedentes en Colombia y Estados Unidos, o realmente responde a las condiciones centroamericanas a partir de diagnósticos exhaustivos. Además, si la columna vertebral de su ejecución será la actuación de los ejércitos y policías con una consecuente militarización de los problemas de la seguridad o por el contrario se va a hacer énfasis en la prevención y el acompañamiento de políticas sociales.

Finalmente, las condiciones políticas e institucionales de los países son distintas de manera que hay aspectos que se pueden regionalizar y otros que no; no se aprecia claramente como se construirán las coaliciones políticas e institucionales que controlen el dinero, los resultados y su evaluación. Todos estos temas son sumamente sensibles y no pueden

Objetivos de la Estrategia

1. Integrar los esfuerzos que realiza la región en materia de seguridad a fin de armonizarlos y concretar mejores resultados.
2. Facilitar la coordinación e intercambio de información y experiencias entre las diversas instancias y agencias operativas de la región para combatir más eficazmente las actividades delictivas regionales.
3. Identificar y gestionar las necesidades financieras, de recursos y de formación que demandan las instituciones encargadas de velar por la seguridad.
4. Desarrollar políticas, programas, estrategias y acciones que permitan la prevención en los siguientes temas: violencia juvenil, violencia armada, violencia de género, tráfico ilícito y trata de personas, prevención desde lo local, y los efectos de los desastres naturales en especial los provocados por el cambio climático.

énfasis está puesto en la lucha contra el narcotráfico y el fortalecimiento de las instituciones policiales e instancias operativas de la región.

Según el documento aprobado, la Estrategia tiene 4 componentes: combate al delito; prevención; rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria; y fortalecimiento institucional. Además, se desagrega en 14 prioridades regionales y 22 perfiles de proyectos.

Componentes	Proyectos	Resultados esperados
Combate al delito	9	39
Prevención violencia	6	27
Rehabilitación	3	4
Fortalecimiento institucional	4	8

De momento no se conocen montos atribuidos ni condiciones específicas para la ejecución, de hecho, solamente se han formulado los perfiles de los proyectos con una estimación de tiempo y resultados. Algunas estimaciones financieras sugieren

quedar sueltos, toda vez que en Centroamérica, las instituciones y los partidos políticos no se caracterizan precisamente por su transparencia, por decir lo menos. Esto deja espacio, como siempre, para una supervisión internacional como ya ha ocurrido en otras oportunidades, pero los resultados siempre han derivado en mayores condicionales que no empoderan a las sociedades ni arraigan las estrategias en el control interno.

Los factores de éxito de la Estrategia

Si bien, los graves problemas de seguridad de la región no tienen soluciones a corto plazo, la Estrategia puede ser un buen punto de partida. Sin embargo, más que compartir objetivos, el enfoque de la estrategia requiere de un filtro particular que permita identificar una perspectiva regional, pero sobre la base de las condiciones nacionales. El documento, tal como se conoce, no amplía el enfoque, el análisis contextual y no explicita los planes nacionales. También están en la misma situación, las prioridades y el manejo de la integralidad para obtener resultados agregados. En una región con muy bajas capacidades de planificación y operatividad, éstos no son problemas menores, sobre todo porque uno de los actores clave para operacionalizar la Estrategia es el SICA, el cual no cuenta con una capacidad institucional lo suficientemente fuerte para semejante tarea. De allí que la tentación de compensar casi todo con la logística militar interna y externa, es grande, dejando

todo lo demás rezagado o en segunda línea de prioridad.

Otro tema tampoco menor, es la hipótesis de que si la guerra contra el crimen organizado y el narcotráfico puede ser ganada. Diversas personalidades y expertos, así como una buena parte de la ciudadanía, consideran que el enfoque en rela-



ción con este tema es erróneo, que esa guerra no se puede ganar a menos que el cambio también se opere en los países que son grandes consumidores, en particular, Estados Unidos, el gran vecino del norte. Si las condiciones del norte no cambian, los avances en el sur son difíciles. El enfoque policial y represivo tiende a diluir las fronteras del problema y a concentrarse en la dimensión militar y operativa contra los delincuentes pero no en las vulnerabilidades sociales de los países centroamericanos.

No menos importantes son las condiciones en cada país, específicamente las relaciones entre el crimen organizado y las políticas públicas, pues parte del problema es la imbricación de poder mafioso en las estructuras institucionales y políticas de estos estados débiles, tal como lo han demostrado los casos de México y Colombia.

Por esa razón, la prevención y la integralidad de las acciones no pueden ser utilizados como una cobertura del verdadero manejo de la Estrategia y del estado de las instituciones. Es decir, quiénes y cómo manejarán esto en la realidad. La llegada de los recursos financieros puede empeorar el problema por problemas

de corrupción, compartimentación institucional y disputa por los financiamientos. La Estrategia podría ser una oportunidad para incrementar la transparencia, el control y la rendición de cuentas democrática, toda vez que los gobiernos realmente tengan la firme voluntad de atacar a fondo el problema. Pero también existe

la probabilidad de que se sumerja en una lógica conspirativa y opaca que solo puede beneficiar a poderes fácticos ya constituidos. Poderes que por lo demás, son responsables de que la región haya continuado en la vía del deterioro. El tema del control del dinero y los resultados será entonces esencial. Las instituciones armadas y de seguridad generalmente son renuentes a la transparencia en este campo, mientras que los políticos y burócratas le temen a la exposición pública.

La Estrategia, sin duda llega en un momento crítico pero no es una solución mágica. Se requieren muchas más acciones y la participación activa de todos los actores sociales en cada uno de los países de la región. Se requiere sobre todo, una visión que contribuya a la construcción de una Centroamérica en paz y con desarrollo.