



Área de Gestión de  
Políticas y Negociaciones  
Internacionales

No. 11

# Cuadernos Centroamericanos del ICAP

Seguridad ciudadana: El gran reto  
pendiente de resolver en el proceso  
de integración centroamericana

*Jennifer Isabel Arroyo Chacón*



## **Seguridad ciudadana: El gran reto pendiente de resolver en el proceso de integración centroamericana\***

*Jennifer Isabel Arroyo Chacón\*\**

**Setiembre, 2014  
San José, Costa Rica**

\* Documento presentado en el XXVI Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública 2013 “La cuestión de seguridad nacional como nuevo desafío a la gobernanza democrática” galardonado con el Primer lugar de Mención Honorífica.

\*\* Licenciada en Derecho y en Contaduría Pública. Diplôme d’*supérieures spécialisées* en Administration Publique de la Universidad de Quebec, Canadá y una Maestría en Administración Pública con énfasis en Gestión Pública de la Universidad de Costa Rica. Labora como Fiscalizador en la Contraloría General de la República de Costa Rica.

355.6

A779s Arroyo Chacón, Jennifer Isabel

Seguridad ciudadana: El gran reto pendiente de resolver en el proceso de integración centroamericana / Jennifer Isabel Arroyo Chacón-- 1ª Ed.-- San José. C.R.: ICAP, 2014

60 p. ; 28X21 cm. (Cuadernos Centroamericanos del ICAP ; n. 11).

ISBN: 978-9977-20-101-6

1-ADMINISTRACION PUBLICA 2- INTEGRACION ECONOMICA 3-POLITICA EXTERIOR 4- RELACIONES INTERNACIONALES 5-SEGURIDAD REGIONAL 6- AMERICA CENTRAL I. INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA II. TITULO

## **CUADERNOS CENTROAMERICANOS DEL ICAP**

No. 11: julio-setiembre, 2014

- ◆ Directora  
Rethelny Figueroa de Jain  
Coordinadora Técnica y Directora Subrogante del ICAP, Nicaragüense,  
Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
- ◆ Editora  
Rethelny Figueroa de Jain, ICAP
- ◆ Comité Editorial
  - ° Rethelny Figueroa de Jain, ICAP
  - ° Ludwig Guendel, Coordinador del Área de Gerencia Social, Costarricense, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
  - ° Fremi Mejía Canelo, Coordinador del Área de Gestión de Políticas y Negociaciones Internacionales, Dominicano, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
  - ° Ramón Rosales Posas, Coordinador del Área de Gerencia de Proyectos, Hondureño, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
  - ° Daniel Matul Romero, Coordinador del Área de Gestión Pública, Costarricense, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
  - ° Vinicio Sandí Meza, Coordinador del Área de Investigación, Costarricense, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
- ◆ Coordinación Programa Editorial  
Rethelny Figueroa de Jain, ICAP

\*\*\*\*\*

- ◆ Los Cuadernos Centroamericanos del ICAP están abiertos a todas las corrientes del pensamiento administrativo y público que aboga por el desarrollo de la disciplina de la Administración Pública y de la Integración Regional en Centroamérica.
- ◆ Esta publicación es editada cada tres meses, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo intergubernamental y de la Integración al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica.
- ◆ Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.
- ◆ Los Cuadernos permiten la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.
- ◆ Esta publicación ha sido impresa en el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el mes de agosto del 2014, en San José, Costa Rica.

**INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ICAP**

Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A., Fax: (506) 2225-2049

Teléfonos: (506) 2234-1011 / 2225-4616 / 2225-6674. Centro de Docencia: (506) 2253-4059 / 2253-2287

Correo electrónico: [info@icap.ac.cr](mailto:info@icap.ac.cr)

Web site: <http://www.icap.ac.cr>

*Esta es una nueva publicación del Instituto en el Marco de la Política Editorial del ICAP.*

*Puede ser accesada en nuestra página web: [www.icap.ac.cr](http://www.icap.ac.cr)*



## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	1
1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN .....	2
1.1 Introducción .....	2
1.2 Planteamiento del problema .....	3
1.3 Justificación del problema .....	3
1.4 Objetivo general .....	4
1.5 Objetivos específicos .....	4
2. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL .....	5
2.1 Definición doctrinaria de los términos seguridad e inseguridad ciudadana .....	5
2.2 El estado actual de la seguridad ciudadana en Centroamérica .....	8
2.3 Causas de la inseguridad en Centroamérica .....	12
3. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA .....	14
3.1 ¿Qué abarca la integración centroamericana? .....	14
3.2 Evolución histórica del proceso de integración centroamericana .....	15
3.3 Principales instrumentos jurídicos que regulan la integración centroamericana. ....	17
3.4 ¿Qué es el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)? .....	23
3.5 Sobre las instituciones que integran el Sistema de la Integración Centroamericano, SICA .....	24
4. SEGURIDAD CIUDADANA E INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA ....	27
4.1 ¿Cómo incide la problemática de la seguridad ciudadana en el proceso de integración centroamericana? .....	27
4.2 ¿Qué acciones se han implementado en el SICA para atender esta problemática? .....	28
4.3 El Tratado Marco de Seguridad Democrática .....	31
a) <i>Estado de Derecho</i> .....	31
b) <i>Seguridad de las personas y sus bienes</i> .....	33
c) <i>Seguridad regional:</i> .....	35
4.4 Estrategia de Seguridad para Centroamérica y México .....	39
5. RESULTADOS DEL ESTUDIO .....	40
5.1 ¿Cuáles son los desafíos que se deben superar para enfrentar el problema de la inseguridad ciudadana en la región centroamericana? .....	40
5.2 ¿Qué recomendaciones se pueden proponer a partir de los resultados de este estudio? .....	45
CONCLUSIÓN: .....	48
BIBLIOGRAFÍA .....	50





## INTRODUCCIÓN

En el presente documento se pretende analizar la problemática de la seguridad ciudadana en Centroamérica, al ser ésta considerada la región más violenta del mundo, y de qué manera esta situación influye en el proceso de integración centroamericana.

Primero se pretende definir las bases teóricas-conceptuales que permitirán el abordaje de la temática, destacando por su importancia el concepto de Seguridad Ciudadana, como un derecho de los ciudadanos y una obligación que debe darles el Estado, de garantizar su seguridad física y de sus bienes materiales. Asimismo, se concibe a la inseguridad ciudadana como el incumplimiento del Estado de su deber de garantizarle la protección de su integridad física y de sus bienes materiales a la ciudadanía. Esta concepción de deber del Estado y derecho de los ciudadanos es el eje transversal bajo el cual se analiza el tema de la problemática de seguridad en la región.

Ahora bien, para poder determinar la manera en que la problemática citada influye en el proceso de integración centroamericana, resulta necesario explicar en qué consiste, cuál es el marco jurídico que lo regula, y finalmente; qué se entiende por Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, y sus principales instituciones.

Todo ello para poder analizar la manera en que la problemática de la seguridad ciudadana incide en el proceso de integración centroamericana, de tal manera, que resulta necesario que éste sea analizado como un riesgo importante para su desarrollo y se procuren las alternativas necesarias para evitar los efectos negativos que pudiere tener.

En la última parte de este documento se desarrollan los principales desafíos que se deben superar para enfrentar el problema de la inseguridad ciudadana en la región centroamericana y enlista una serie de recomendaciones, tales como: priorizar esta temática dentro de la agenda de los gobiernos y del SICA, realizar un abordaje de la temática de manera regional; y de manera integral, atacando las diferentes causas que lo originan; implementar una política represiva eficiente, fuerzas policiales y sistemas judiciales competentes y reforzados, pero de la mano de una política preventiva que incluya acciones sociales tendientes a luchar contra la pobreza y crear alternativas para la juventud, generar bases de datos adecuadas que permitan la toma de decisiones, terminando con el deber del SICA de ser un ejemplo de eficiencia, y regirse en todo momento por los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Finalmente se destaca que el interés de este documento es llamar a la reflexión sobre la grave problemática de la seguridad ciudadana en Centroamérica, y destacar la necesidad de que la región una esfuerzos para atacarla y darle a los centroamericanos la región de paz y desarrollo sostenible que se merece.

## 1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN

### 1.1 Introducción

En esta ocasión el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, se propuso analizar el tema de la seguridad nacional, como un reto para el Estado democrático; ello tomando en consideración la manera en que el crimen organizado, el tráfico de armas, personas y demás tipos de delincuencia están afectando el tema de la seguridad y el sistema democrático en los países.

Ante este tema tan importante, resulta obligatorio estudiar la problemática de la seguridad ciudadana en Centroamérica, y cómo ésta incide en el proceso de integración regional; ello por cuanto lamentablemente, Centroamérica es considerada, según el Banco Mundial, BM, y varios organismos internacionales, la región más violenta del mundo, y en ella, también se ubica el país más violento del mundo. Esto pese a ser una de las regiones más pequeñas, y poseer países realmente pequeños en sus dimensiones, pero que superan considerablemente la tasa de homicidios de otros países latinoamericanos de mayores dimensiones territoriales y poblacionales.

Por ejemplo, si se compara las dimensiones de un país como Bolivia con 1.098.581 km<sup>2</sup> de territorio junto a uno como Honduras con tan solo 112.492 km<sup>2</sup>, pero en donde Bolivia posee una tasa de nueve homicidios por cada 100 habitantes, mientras que Honduras posee una tasa de ochenta y dos homicidios por cada 100 habitantes; o bien, al comparar una ciudad como Bogotá en Colombia con una superficie de 1.775,98 km<sup>2</sup> con una ciudad como San Pedro Sula, con casi la mitad de superficie, 840 km<sup>2</sup>, pero en donde la primera posee una tasa de homicidios de diecisiete, y la segunda ciudad de 159; pareciera ser que esos datos están incorrectos, pero no es así, la dura realidad, es que Centroamérica es una región pequeña pero donde se concentra el mayor número de violencia de América Latina y del mundo.

Estos datos demuestran el grave problema de seguridad que posee la región, de tal forma, que si se pretende analizar el tema de la Seguridad Nacional, resulta obligatorio analizar el caso de Centroamérica, cuando es la región más golpeada y dañada por la violencia. Incluso los organismos internacionales la han calificado como una región azotada por una “epidemia de violencia”, con tasas de muerte similares a países que se encuentran en estado de guerra declarada.

Ante este panorama surge la intención de realizar el presente trabajo, tomando como objeto de estudio la grave problemática de seguridad ciudadana que afecta al centroamericano día con día, y que es una de las mayores demandas de la ciudadanía a sus gobiernos, y que desestabilizan notoriamente las bases del Estado democrático.

Asimismo, se pretende vincular este tema con la integración regional en Centroamérica, que ha sido el objetivo de la región desde sus orígenes, el cual ha tenido avances y retrocesos. En los últimos años, se han alcanzado avances tales como la negociación conjunta del Tratado de Libre Comercio, TLC, con Estados Unidos o la

Unión Europea, UE, entre otros acuerdos importantes; no obstante, un tema como la problemática vinculada con la seguridad ciudadana producto del crimen organizado, tráfico de drogas y homicidios pueden destruir todos los avances logrados en la materia.

El proceso de integración regional, ha sido lento, aunque se reconoce que necesario, dado que los países que lo integran son pequeños, comparten muchas similitudes, una historia común, y para alcanzar un mayor desarrollo económico, implementar producciones que aprovechen las economías de escala, ser atractivos para los grandes mercados, y generar un desarrollo sostenible, resulta casi obligatorio integrarse, pues al ser países tan pequeños no sería posible alcanzar este nivel de desarrollo de manera individual.

No obstante, si no se atiende de manera oportuna el problema de la seguridad ciudadana que está desestabilizando a los gobiernos centroamericanos, ello podría derribar todo el proceso que ha tomado años que llegue a este nivel de avance, de tal manera, que resulta obligatorio para el proceso de integración centroamericana no solo analizarlo, sino implementar acciones reales y concretas para enfrentarlos.

Por lo tanto, el objetivo del presente documento, estudiar con mayor detalle cada uno de estos elementos.

## 1.2 Planteamiento del problema

En la presente investigación se pretende analizar la problemática de la seguridad ciudadana en Centroamérica, como una de las principales demandas de los ciudadanos hacia los gobiernos centroamericanos.

Asimismo, se procura determinar la manera en que esta problemática ha incidido en el proceso de integración centroamericana, para finalmente responder a la pregunta ¿es la seguridad ciudadana el gran reto pendiente de resolver por parte del proceso de integración centroamericana?

## 1.3 Justificación del problema

La integración centroamericana ha sido un objetivo que han pretendido alcanzar las naciones de Centroamérica durante muchos años; el cual ha tenido avances y retrocesos a lo largo de su historia. Actualmente, este proceso se enfrenta a un nuevo obstáculo, que amenaza de manera importante su avance; el cual es, la imposibilidad de los gobiernos de la región de garantizarles a los ciudadanos su seguridad.

Esta situación ha generado que durante los últimos años una de las mayores demandas de la ciudadanía centroamericana hacia sus gobiernos sea el hecho de que se les garantice su protección, su “seguridad”, demanda que cada día resulta más difícil de satisfacer por parte de las autoridades.

Diferentes formas de actividades criminales, tales como crimen organizado, el trabajo de drogas, trata de personas, corrupción pública, el crimen común en las calles, y otros más, han provocado una sensación de temor entre la población y una desconfianza en sus gobernantes, que desemboca en actos de violencia, alimentando así un ciclo que lejos de acabarse se agrava.

De tal manera, que en esta ocasión el foro del CLAD pretende analizar el tema “*La Cuestión de Seguridad Nacional como Nuevo Desafío a la Gobernanza Democrática*”, resulta obligatorio analizar la problemática de la seguridad en Centroamérica, dado que, lastimosamente, es una de las regiones que mayormente carecen de “seguridad”, y en donde este tema es el gran obstáculo que los gobiernos aún no han podido resolverle a sus ciudadanos.

Igualmente, la problemática de la seguridad ciudadana, ha repercutido no solo a lo interno de los países de manera individual sino a todo el proceso de integración centroamericana, y deja de ser un problema “local”, para convertirse en uno “regional”, y que por ende, los esfuerzos que hagan los países de manera individual no darán los resultados esperados, si éstos no se articulan en toda la región, y se implementa una política de lucha contra el crimen organizado, y garantía de la seguridad ciudadana a nivel regional.

#### 1.4 Objetivo general

Analizar la problemática de la seguridad ciudadana en Centroamérica, no solo como un problema nacional, sino como uno a nivel regional; con el propósito de determinar de qué manera ha repercutido en el proceso de integración centroamericana, para finalmente proponer una óptica distinta para abordar el problema que permita que las acciones implementadas para mejorar la seguridad ciudadana sean más efectivas.

#### 1.5 Objetivos específicos

Para alcanzar el objetivo general antes descrito se deben cumplir con los siguientes objetivos específicos:

- Elaborar un concepto de seguridad ciudadana en Centroamérica tomando en consideración el estado actual y las causas de dicha problemática en la región.
- Comprender el fenómeno de la integración centroamericana, a través de una breve narración de su origen, y una descripción de su contexto normativo e institucional.
- Analizar la vinculación entre la problemática de la seguridad ciudadana y el proceso de integración centroamericana.

- Concluir de qué manera la problemática de la seguridad ciudadana repercute en el proceso de integración centroamericana, y proponer un enfoque para abordar este tema.

## 2. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

### 2.1 Definición doctrinaria de los términos seguridad e inseguridad ciudadana

Para empezar a abordar el tema de la seguridad ciudadana, lo primero que se debe realizar es empezar por definir ¿Qué vamos a entender por seguridad ciudadana?, labor, que si bien es básica, no es fácil, pues existen múltiples formas de definirla.

Una primera definición se puede dar desde la óptica de los derechos humanos, haciendo referencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuando en dos de sus artículos, señala la seguridad, como un “derecho humano”. Al respecto dice:

**Artículo 3.**

*Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.*

**Artículo 22.**

*Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. (Organización de las Naciones Unidas, 1948)*

Nótese, que dicha Declaración menciona en dos ocasiones el derecho de toda persona a la seguridad, lo cual recalca la importancia que posee construir una sociedad de paz y como sustento del sistema democrático.

Otra definición de seguridad ciudadana, es la siguiente:

*La seguridad ciudadana es una situación social, donde predomina la sensación de confianza, entendiéndosela como ausencia de riesgos y daños a la integridad física y psicológica, donde el Estado debe garantizar la vida, la libertad y el patrimonio ciudadano. (Comité Distrital de Seguridad Ciudadana de Santiago de Surco, 2007)*

*Posiblemente una particularidad de la seguridad ciudadana es su principal circunscripción a la ciudad, siendo éste el espacio que, frente al crecimiento económico y polarizado que experimenta la urbe y a la conglomeración de comunidades e identidades distintas que allí se reúnen, se convierte en un escenario de desigualdad, con deficiencias de servicios básicos, precariedad y*

*conflictos sociales. El aumento de la violencia y la delincuencia en las ciudades ha impulsado que la ciudadanía demande respuestas más efectivas e integrales que las ofertadas por el gobierno central. Es ante esta situación que los gobiernos locales de las ciudades en América Latina comienzan a acoger la competencia de la seguridad, por ser éstos más cercanos a la población y, por lo tanto, los más adecuados para responder a sus necesidades con mayor rapidez y efectividad. Ello permite pensar además que los gobiernos locales son los más aptos para abordar los problemas de seguridad ciudadana no solo a través del control, sino también de la prevención (de Mesquita Neto).*

*Aunque en su concepción más amplia la expresión “seguridad ciudadana” se refiere a numerosos aspectos inherentes a la vida social organizada, generalmente se utiliza en relación con el tema de la criminalidad. “Miedo al crimen” o “inseguridad ciudadana” son los principales términos empleados 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 a planteamientos y conclusiones simplistas, en numerosos países, poco rigurosos, usualmente equivocados y a menudo peligrosos (Rico & Chinchilla, 2002).*

Como puede verse, dicho concepto ha sido analizado desde distintas perspectivas, inclusive desde la misma realidad de América Latina, tal es el caso, del siguiente texto:

*Seguridad ciudadana: hacia un nuevo panorama:*

*La seguridad ciudadana adquiere importancia en la región una vez restaurado el sistema democrático a principios de la década de los años ochenta, debido a que la centralidad de las políticas públicas en seguridad se desplazan de la defensa del orden público (establishment) hacia la búsqueda que el Estado garantice la tolerancia y la convivencia interpersonal; es decir, de la seguridad pública a la ciudadana. El desplazamiento del eje produjo un proceso de transición aún inacabado, donde los dispositivos de seguridad, los actores, la logística y las políticas públicas empezaron a cambiar, aunque no con la celeridad que se esperaba. De esto da cuenta la amplia bibliografía publicada, que ha logrado evidencia de la complejidad del tema, así como también ha permitido responder a la necesidad de incorporar nuevas y diversas lecturas sobre las violencias, la seguridad ciudadana y las políticas públicas. (Carrion & Dammert, 2009)*

*Para la Comisión Interamericana, el concepto de “seguridad ciudadana” es el más adecuado para abordar los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de “seguridad pública” “seguridad humana” “seguridad interior” u “orden público”. A tales efectos recuerda que “la expresión seguridad ciudadana surgió, fundamentalmente, como un concepto en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia, como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios”. (Federación Iberoamericana de Ombudsman, 2011)*



De las anteriores definiciones se pueden extraer algunos aspectos en común que se consideran relevantes para la presente investigación, tales como:

- La seguridad ciudadana como un fenómeno social, dado que se origina y se desarrolla precisamente por la vida en sociedad.
- La seguridad ciudadana como un “derecho”, elemento que es básico para el presente trabajo, dado que el actual análisis parte desde una perspectiva garantista en donde todo ciudadano de un país, tiene derecho a que se le tutele y garantice su seguridad en esa vida en sociedad en la cual estamos inmersos.
- La seguridad ciudadana como una obligación del Estado, como un deber de los gobernantes de garantizarle a los ciudadanos su seguridad.

Estos tres aspectos constituyen los pilares sobre los cuales se basa el análisis del tema de la seguridad ciudadana en Centroamérica.

Por lo que, para efectos de esta investigación se puede definir seguridad ciudadana como:

*El derecho que posee todo ciudadano que vive en sociedad, de que el Estado, a través de sus gobernantes le garantice el resguardo a su vida y a sus bienes. De tal manera, que podría afirmarse que la seguridad ciudadana posee dos papeles claramente diferenciados: el papel activo, de parte del Estado que está obligado a establecer las acciones necesarias para procurarle a la ciudadanía su seguridad, y un papel pasivo que recaería en el ciudadano, como el receptor de dicha garantía de seguridad. Igualmente, podría definirse como, la relación en donde el Estado posee la obligación y el ciudadano el derecho, de que se le garantice su integridad física y material.*

Ahora bien, los problemas sociales surgen cuando se da una ausencia de seguridad ciudadana, es decir, se dan cuando surgen situaciones de “inseguridad ciudadana”, frase comúnmente utilizada, pero conviene preguntarse ¿Qué es inseguridad ciudadana?

*La doctrina responde a esta pregunta de la siguiente manera:*

*La inseguridad ciudadana surge y se define en la actualidad como un fenómeno y problema social en sociedades que poseen un diverso nivel de desarrollo económico, múltiples rasgos culturales y regímenes políticos de distinto signo, no pudiéndose establecer, por tanto, distinciones simplistas para caracterizar factores asociados a su incremento y formas de expresión. En ese sentido, no existe una taxonomía general que permita identificar rasgos uniformes vinculados a las características que asume la inseguridad o distinguir tipos de sociedades que presenten el problema en forma exclusiva, siendo en definitiva una condición que comparten cada vez más un gran número de países en todo el mundo. (Portugal Aystas)*

*La inseguridad no puede reducirse únicamente a los problemas de criminalidad.*

*La inseguridad es una problemática compleja: está atada a los problemas de sanidad, de medio ambiente, de urbanismo, de formación; es el resultado de desigualdades crecientes en el acceso a los recursos; pone en juego conflictos de intereses, sobre todo con respecto a la división y al uso del espacio y de los ritmos de la ciudad (tiempo libre por la noche, deportes, prostitución). La inseguridad es un riesgo urbano al que hace falta darle respuestas civiles. (Resoluciones de la Conferencia Europea de Ciudades en Prevención y Seguridad, 2000)*

La inseguridad ciudadana se define como un fenómeno complejo, el cual resulta propio de la vida en sociedad, con mayor presencia en los grandes conglomerados de personas, y que se ha incrementado en los últimos años.

Para efectos del presente trabajo, y tomando en consideración la definición elaborada de seguridad ciudadana, podría afirmarse que inseguridad ciudadana corresponde a:

*La ausencia de seguridad ciudadana; es decir, al incumplimiento de parte del Estado de su obligación de garantizarle al ciudadano el resguardo de su integridad física y de sus bienes materiales, y la violación del derecho de los ciudadanos de recibir esta protección de parte del Estado. Corresponde entonces, al incumplimiento del Estado, en cabeza de sus gobernantes, ante la incapacidad de garantizarles el respeto de este derecho a sus ciudadanos.*

## **2.2 El estado actual de la seguridad ciudadana en Centroamérica**

La problemática en torno a la seguridad ciudadana, o más bien, a la ausencia de ésta, había sido señalada como un tema prioritario de atender de parte de los gobiernos desde el 2008, en el Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, y reiterado por los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, en el 2009, el BM en el 2010, entre otros estudios realizados al respecto, que han mostrado resultados parecidos.

Se debe señalar que dichos resultados han sido realmente preocupantes, y lo que resulta aún más grave, es que pese a las advertencias y recomendaciones que dichos organismos le han señalado a los gobiernos, la problemática lejos de mejorar, más bien, se agrava.

Los resultados del Cuarto Informe, Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible del 2010, refleja un panorama cada vez más difícil y preocupante, en donde los avances en torno a establecer una adecuada seguridad ciudadana son escasos.

Como común denominador, se cuenta con una alta percepción de inseguridad ciudadana; es decir, la sensación de inseguridad es altamente generalizada entre todos los centroamericanos, independientemente del país en que se habite, se comparte este



temor, y la sensación de que los gobiernos no están implementando las acciones necesarias para respetar el derecho de los ciudadanos de recibir protección para su integridad física y de sus bienes materiales.

Ahora bien, aun cuando esta percepción de alta inseguridad ciudadana, es generalizada, existen diferentes niveles de violencia. El Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible en el 2008, colocó los países centroamericanos, en tres niveles de violencia, que son:

1. *Alta violencia social y delictiva, intensa inseguridad ciudadana, frágiles o incipientes Estados de derecho y aplicación de mano dura:* en este grupo se ubicaron los países de Guatemala, Honduras y El Salvador. Se consideró que dichos países poseen una muy alta probabilidad de amenazas severas al orden democrático.
2. *Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, frágiles Estados de derecho y poca o nula aplicación de mano dura:* en este grupo se ubicaron los países de Nicaragua y Panamá. Se consideró que dichos países poseen alta probabilidad de amenazas severas al orden democrático.
3. *Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, robusto Estado de derecho y nula aplicación de mano dura:* En este grupo se ubica Costa Rica. Se consideró que dicho país posee baja probabilidad (pero no despreciable) de amenazas severas al orden democrático.

Del análisis realizado en este Informe, se pueden hacer las siguientes observaciones:

- a. Destacar que en dicho análisis no se incluye la problemática de un país centroamericano, como lo es Belice, que también, tiene una cercanía geográfica con El Salvador, Guatemala y Honduras; al poseer fronteras con Guatemala y México, se ve afectado por el tráfico de drogas y crimen organizado de norte a sur, y permeado fuertemente por los altos niveles de violencia que ello conlleva.

Igualmente, se debe tomar en consideración que Belice es un país políticamente joven, dado que su independencia se dio hace apenas treinta y un años, en consecuencia, aún no posee un consolidado Estado de Derecho.

Todos estos elementos podrían colocar a Belice en el primer grupo de Alta violencia.

- b. Los resultados expuestos por este informe confirman, el llamado “Triángulo Norte”, que se trata de los países que se ubican al norte de Centroamérica, cuya comunicación siempre ha sido más cercana, pero que, lamentablemente, también comparten problemas comunes, como gobiernos inestables, pobreza extrema, un débil Estado de Derecho, alta criminalidad, pandillas, grupos armados, crimen organizado, y otros que conllevan a que sean países con altos niveles de violencia,

y en donde, el derecho de la ciudadanía de recibir protección de sus gobernantes es altamente vulnerado. Por citar un ejemplo, Transparencia Internacional situó a Honduras como el país más violento del mundo con 92 asesinatos por cada 100 mil habitantes.

- c. Ahora bien, la problemática de los demás países que integran Centroamérica, fuera del Triángulo Norte, tampoco es del todo alentadora, si bien, poseen gobiernos más estables, y menos niveles de violencia, igual poseen altas condiciones de riesgo, dado que igualmente, comparten problemas sociales, como pobreza y desigualdad social, ausencia de políticas sociales, y también, se denota poco interés de los gobiernos por implementar verdaderos planes preventivos de la violencia en sus países, lo que provoca que posean altos niveles de riesgo, de que la situación empeore, y la seguridad ciudadana vaya deteriorándose significativamente.
- d. Costa Rica, se ubica en el tercer lugar; no obstante, ello no quiere decir, que su situación sea positiva, si bien, ha tenido una historia de un fuerte Estado de Derecho, lo cierto, es que esta estabilidad se ha ido deteriorando significativamente en los últimos años, los niveles de pobreza y desigualdad social se han incrementado, la recepción de inmigrantes de otros países centroamericanos le han causado un grave problema social, de recepción de población migrante, lo cual, unido ha generado un incremento en la violencia, que ha conllevado a un deterioro de la seguridad ciudadana.

Igualmente, preocupa la ausencia de parte de las autoridades gubernamentales de implementar políticas claras y adecuadas para luchar con la violencia, y tratar de garantizar la seguridad ciudadana, lo que conlleva a que Costa Rica posea un alto riesgo de caer en situaciones de violencia, y cada día se deteriora más la seguridad de la población.

- e. La globalización y la integración centroamericana, si bien, trae muchos beneficios en el área de desarrollo y comercio, también, permiten el libre trasiego de aspectos no tan positivos, como lo es la violencia, el crimen organizado, tráfico de drogas y de armas, inmigración, pandillas que al escapar de las políticas de mano dura, implementadas en el Norte, se dirigen hacia el Sur. Además, estos aspectos, hacen que en un mundo globalizado e integrado, la violencia también se transfiera, de ahí la urgente necesidad de que la integración centroamericana vea a la seguridad ciudadana como un tema prioritario en la agenda, junto con los tratados comerciales.

Ahora bien, una actitud de “cierre de fronteras” por temor a recibir violencia, podría ser un retroceso en el proceso de integración centroamericana, eliminando los avances alcanzados hasta la fecha en este objetivo.

De tal manera, que el proceso de integración debe atender esta problemática, no solo por el impacto que posee en la vida de los centroamericanos, sino también porque constituye una amenaza para ella, dado que si los gobiernos implementan

políticas restrictivas y cierre de fronteras para evitar los flujos de violencia, estarían atentando en contra del avance del proceso de integración.

En este punto, se debe señalar que los países han implementado acciones, para atacar la problemática; no obstante, los resultados no han sido positivos. Ello unido a distintos problemas que enfrenta la situación, tales como: las implicaciones del golpe de Estado dado en Honduras en el 2009, la alta penetración del crimen organizado en el Estado guatemalteco, las serias irregularidades de las elecciones municipales en Nicaragua (2008) y la concentración de poder desde el Ejecutivo hacia otros órganos, como la Corte Suprema de Justicia, en Nicaragua y Panamá (2009-2010) principalmente, reflejan la debilidad de los Estados frente a presiones externas.

Ello ha conllevado al deterioro notable de la seguridad ciudadana en la región, al punto, de que actualmente, Centroamérica es una de las regiones más violentas y peligrosas del mundo, para el 2009 y 2010, la tasa regional de homicidios por cada 100.000 habitantes se situaba por encima de cuarenta, con aumentos en todos los países.

Por otro lado, el incremento en los servicios privados de seguridad, la corrupción de funcionarios públicos y fuerza pública, el tráfico ilícito de armas, el crimen organizado, tráfico de drogas y demás, han agudizado el problema de la violencia, que ha superado la capacidad de respuesta de los gobiernos, quien es incapaz de manejar esta problemática, principalmente con lo concerniente al crimen organizado transnacional ligado a la narcoactividad, que cada vez cuenta con más presencia de cárteles y la diversificación de sus operaciones, en toda Centroamérica, principalmente en Guatemala, Honduras y El Salvador.

La corrupción entre los funcionarios que les corresponde luchar contra el crimen organizado, tales como policías, fiscales, jueces, y demás, posee magnitudes alarmantes, lo cual, está acabando con la legitimidad de los Poderes Judiciales en la región.

El Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible del 2010, denuncia que entre el 2001 y el 2009 se registraron cerca de cuatrocientas denuncias de amenazas contra jueces por parte de actores ilegales, la mayoría de ellas ocurridas en Guatemala, pero también en Panamá y El Salvador.

Junto a los problemas de crimen organizado, corrupción pública, se suma la alta participación de las fuerzas armadas, esto en los países que cuenta con ejército, no así Costa Rica y Panamá. Pero en los países en donde se posee ejército, dígame Guatemala, Honduras y El Salvador, se está asumiendo tareas que le corresponden a las fuerzas policiales ordinarias. Ello también ha llevado a que se incrementen las fuerzas militares, en recursos y en dineros que los gobiernos destinan para su manutención.

Todo ello, crea un alto riesgo contra las bases de un Estado democrático, que estos países intentan implementar, pues bajo el lema de “lucha contra el crimen

organizado”, refuerzan las fuerzas armadas, que a la larga, podrían ser los espacios de donde surjan los ataques al Estado democrático.

Como puede apreciarse la situación de la seguridad ciudadana en Centroamérica, no es alentadora, sino que es alarmante, no solo por los altos índices de violencia, sino, porque también, reflejan la incapacidad de los gobiernos para enfrentarla y contrarrestarla.

Esta situación opaca, el triunfo alcanzado en años anteriores, con los procesos de paz, y el logro de acabar con las guerrillas en la región, y las guerras internas; dado que si bien, la “democracia” ha triunfado en estos temas, la violencia que se vive actualmente, es tan alta, que continua generando un ambiente de temor y muerte en la región.

### 2.3 Causas de la inseguridad en Centroamérica

La inseguridad ciudadana en Centroamérica, es un fenómeno complejo y multicausal, que posee diferentes orígenes. Analizar en detalle cada uno de ellos, es una labor amplia, pero de manera general, se pueden citar las siguientes, principales causas:

Como primera causa, se encuentra la *pobreza y desigualdad social*, la región centroamericana presenta niveles de pobreza extremos, incluso países, que antes no poseían situaciones tan graves en estos ámbitos, como Costa Rica y Panamá, en los últimos años han sido un incremento significativo en los niveles de pobreza y desigualdad social en su población. Esta histórica situación de pobreza en la región, se agudizó con la crisis del 2008, que dio como resultado una Centroamérica, aún más pobre, y con mayores niveles de desigualdad social.

En este punto conviene señalar, que cada vez existe una mayor lejanía entre las clases sociales; es decir, cada vez tenemos más personas en condiciones de pobreza extrema, una pobreza que ofende, y personas con una condición económica alta; que conlleva a altos niveles de desigualdad.

Estas desigualdades generan descontento, malestar entre la población, resentimiento social, que se manifiesta en actos de violencia, pero que al final afecta a todos los sectores de la sociedad, la violencia ataca desde los sectores más pobres hasta a las esferas más altas en Centroamérica.

Una segunda causa, realmente importante es la *corrupción pública*, el crimen organizado, ha permeado a toda las esferas, no solo en su operación, sino que a través de la corrupción se compran a los policías, fiscales, jueces, políticos, altas autoridades, y demás, que tienen dentro de sus deberes precisamente luchar contra estos males.

La corrupción en la función pública ha alcanzado niveles alarmantes, lo que ha conllevado a que varios países ratifiquen el Convenio de Lucha contra la Corrupción de

la Organización de Naciones Unidas, ONU, y la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción de los países miembros de la Organización de Estados Americanos, OEA, así como aprobado leyes especiales en sus países.

No obstante, de la aprobación a la implementación, entre un trecho largo, y muchas de estas leyes se han quedado en el papel, con poca o nula materialización.

Ahora bien, cuando un funcionario público no acepta la corrupción, se vuelve en el blanco de la *extorsión*, recibiendo amenazas, y hasta la muerte propia o de familiares, con la finalidad de que acceda a las demandas de los grupos criminales.

Asimismo, la extorción no solo se da contra los funcionarios públicos, sino también contra la ciudadanía en general, que tienen que pagar “cuotas o peajes”, para no ser atacados o agredidos. En años anteriores, los comerciantes denunciaron que los pagos de extorsiones, alcanzaban el 1% de sus ventas, y en múltiples estudios se ha establecido el enorme costo económico que ello implica, tanto para los empresarios como para los países.

Estos elementos, van de la mano, con otra causal, que es precisamente la *percepción de impunidad*, de quienes cometen estos actos, lo que genera una alta percepción de impunidad en la ciudadanía, quienes ven que se comenten delitos, pero cuyos agresores no reciben castigo alguno.

Por su parte, los gobiernos *carecen de una verdadera política preventiva*, a lo sumo, se han implementado acciones represivas y sancionatorias, que no atacan los orígenes del problema, al contrario, se ha demostrado que las políticas de “mano dura” generaron respuestas más violentas, con un incremento en las inseguridad ciudadana.

La ausencia de planes para enfrentar la violencia en el corto, mediano y largo plazo, se ve reflejada en la *falta de formación de la fuerza policial*, la cual, no solo no está capacitada para enfrentar el crimen organizado, sino que tampoco cuenta con los recursos necesarios para hacerle frente, como equipo adecuado, armas, y demás. Este hecho, unido a los bajos salarios, que reciben los policías en Centroamérica, genera un caldo de cultivo idóneo para la corrupción, en las fuerzas policiales.

Por su parte, se posee un *sistema jurídico deficiente*, tenemos leyes con múltiples vacíos, que le permiten fácilmente a los delincuentes aprovechar tecnicismos legales y salir libres, además de un *sistema penitenciario saturado*, e incapaz de “reformatar” a los delincuentes, principalmente, preocupa este aspecto en lo que se refiere a la delincuencia juvenil, pues realmente, la cárcel no está cumpliendo una función formadora del joven, el cual, sale a seguir cometiendo delitos.

Estos aspectos se unen a una *cultura de inseguridad*, en donde la propia ciudadanía, no participa en la toma de decisiones importantes en temas de seguridad, se aísla, lo que hace que la delincuencia se aproveche del “individualismo” en el cual se vive actualmente, y la ausencia de cooperación mutua.

El *desarrollo de pandillas, y las “maras”*, de todos conocidas en Centroamérica, como uno de los mayores azotes a la seguridad en la región, las maras han sido las causantes del estado de inseguridad y miedo en la región, se desarrollan por múltiples causas, como la pobreza y la desigualdad social, la falta de oportunidades, la desintegración familiar, la deportación de inmigrantes ilegales, que deja niños huérfanos, aislados, que ingresan a las maras buscando tutela, el desempleo, deserción escolar, entre otras.

Lo cierto, es que las maras son un grave problema, que tiene ya años en Centroamérica, y que actualmente han incursionado en las esferas del narcotráfico y crimen organizado, lo que las hace aún más peligrosas.

La *expansión del narcotráfico y el crimen organizado*, son actualmente, grandes causantes de la inseguridad en la región, la lucha interna, se ha vuelto una “guerra”, en donde las víctimas son la ciudadanía.

Todo lo expuesto, unido a la grave pérdida de valores en la sociedad, al adoptar modelos de vida de otras latitudes, la violencia en la televisión, revistas, cine, y demás, en donde la juventud se ve diariamente bombardeada por aspectos negativos y repite estos patrones, dando lugar a la comisión de actos de violencia.

Como puede notarse, la inseguridad ciudadana, posee múltiples causas, por lo que debe enfrentarse de manera integral, no solo con políticas represivas, sino también, con acciones sociales públicas, que acaten el problema desde sus causas, y no solo sus manifestaciones.

### **3. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA**

#### **3.1 ¿Qué abarca la integración centroamericana?**

Pareciera fácil responder esta pregunta, pues podría pensarse que la integración centroamericana abarca Centroamérica, no obstante, definir ¿Qué es Centroamérica? ha sido una pregunta que ha tenido diferentes respuestas a lo largo de su historia.

En sus orígenes, Centroamérica estaba conformado por cinco países, que eran: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica; fue hasta finales de los años noventa que se incorpora como parte de esta región Panamá y Belice. Posteriormente, se agrega República Dominicana.

Esta diferenciación no solo histórica, por el orden de incorporación al proceso, sino que también, se da por el desarrollo alcanzado en el proceso de integración centroamericana, pues tenemos países que han alcanzado un desarrollo mayor que otros, por lo que también, en este tema, existen subagrupaciones.



De tal manera, se puede señalar que las distintas “Centroaméricas” son:

- El CA 7 tiene dos sub-bloques: uno conformado por Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, que son miembros de todos los órganos y tratados del Sistema de Integración, y otro compuesto por Costa Rica, Panamá y Belice, que escogen en cuáles regímenes, instituciones o procesos desean participar, de acuerdo con sus intereses y tradiciones políticas.
- El CA 4, constituido por las naciones del centro y norte de la región -Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras- ha acelerado su proceso de integración aduanera y migratoria. Adicionalmente estos países desarrollan otras acciones bi y trinacionales.
- El conjunto CA 5 es el núcleo del proceso de integración económica; lo conforman Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, que tienen una larga tradición de búsqueda de un proyecto regional integrado. A este grupo se ha sumado preliminarmente Panamá, pero su ingreso definitivo no se producirá hasta que ratifique el Tratado General de Integración Económica Centroamericano, lo cual es previsible en el mediano plazo.
- La “Centroamérica Ampliada”, finalmente, se ha acuñado esta figura, en donde se incluye Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, México, Panamá y República Dominicana.

Para efectos de esta investigación, se tomará como Centroamérica, a la primera de sus representaciones, es decir, la C7, que incluye a Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Belice.

### **3.2 Evolución histórica del proceso de integración centroamericana**

La región centroamericana, posee una tendencia natural a la integración, de allí que a lo largo de su historia ha intentado integrarse. Dentro de los primeros esfuerzos realizados está la firma de la Constitución de la República Federal de Centroamérica, el 22 de noviembre de 1824 que estuvo vigente hasta 1838.

Posteriormente, el 10 de diciembre de 1845 se firmó el Tratado de Amistad y Alianza entre los Estados de El Salvador y Costa Rica en la República de Centroamérica; la Campaña Unionista de 1885 por el militar guatemalteco Justo Rufino Barrios; en 1885 acordaron el Pacto de Amapala y la República Mayor por medio del cual fundaron la República Mayor de Centroamérica; el 27 de agosto de 1897 la Dieta de Nacaome convocó a la Asamblea Constituyente que emitió la Constitución Federal que creaba los Estados Unidos de Centroamérica.

Al periodo de 1958 a 1980, se le ha denominado la etapa del “surgimiento y expansión”, durante el cual se dan aspectos importantes, como la creación de dos importantes organismos internacionales, como lo son la Organización de la Naciones

Unidas, ONU, y la Organización de Estados Americanos, OEA, lo que conllevó a la firma de la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA, a la que también se acordó llamar “Carta de San Salvador”, del 15 de setiembre de 1951, integrada por: la Reunión Eventual de Presidentes, la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, la Reunión Eventual de Ministros de otros ramos, la Oficina Centroamericana, el Consejo Económico y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; como órganos subsidiarios, la Comisión Centroamericana de Jurisconsultos y el Consejo Cultural y Educativo.

En el área económica, la firma del Tratado Multilateral de Libre Comercio de Integración Económica del 1° de febrero de 1960, el Tratado de Asociación Económica entre Guatemala, El Salvador y Honduras y en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, del 13 de diciembre de 1960.

Los resultados de aplicar estas políticas de integración conllevaron a un aumento del comercio interregional en los primeros diez años de funcionamiento del proceso. De 1960 a 1970, éste pasó de 31 millones de dólares a 270 millones, una tasa de crecimiento acumulativa anual superior al 20%. Pasados estos primeros años, el valor del comercio intracentroamericano se siguió expandiendo hasta alcanzar un máximo de 1.135 millones de dólares en 1981.

El 12 de noviembre de 1962 se firma la nueva Carta de la ODECA, en la cual se define que Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala son una comunidad económica-política que aspira a la integración de Centroamérica; en ésta ya aparecen más acentuados fines económicos y sociales que los políticos de la anterior. En el Artículo 2 de esta nueva Carta se establecieron los siguientes órganos: la Reunión de Jefes de Estado; la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores; el Consejo Ejecutivo, el Consejo Legislativo, la Corte de Justicia Centroamericana, el Consejo Económico Centroamericano, el Consejo Cultural y Educativo y el Consejo de Defensa Centroamericana.

El periodo comprendido entre 1980 a 1990, se le denominó “parálisis y retroceso”, como consecuencia de las guerras internas y del contexto internacional adverso.

Para 1980, la integración centroamericana llegaba con una fuerte crisis en sus órganos institucionales, a la que se sumó la crisis política que afectó a América Latina. El programa de integración se debilitó debido a diversos aspectos, entre los que se destaca la concentración de los beneficios del intercambio comercial en algunos países, el agotamiento de la primera etapa del proceso de sustitución de importaciones, la renuncia a aceptar fórmulas que racionalizaran el uso de los recursos, sobre todo mediante auténticas industrias de integración, la ausencia de iniciativas para promover nuevas áreas de cooperación y los problemas de liquidez del sistema centroamericano de pagos. Estos problemas, aunados a la crisis económica mundial del período, acabaron por erosionar los logros alcanzados hasta la fecha.

No obstante, pese al panorama adverso, en el ámbito económico se retoma con la Declaración de Esquipulas I en 1986, seguido de la Reunión de Esquipulas II, durante



la cual se firma el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, PARLACEN, en 1987.

Desde 1990 y hasta la fecha, se le ha denominado la etapa del “resurgimiento y adaptación al proceso de globalización”, el cual ha venido a impulsar nuevamente el proceso de integración centroamericana con la aprobación del Protocolo de Reformas a la Carta de la ODECA denominado “Protocolo de Tegucigalpa” en 1991, con la aprobación del Protocolo de Reformas al Tratado de la Integración Económica Centroamericana denominado “Protocolo de Guatemala”, el Tratado de la Integración Social Centroamericana, de 1995, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, de 1995, el Convenio Centroamericano para la Protección del Ambiente, la Alianza para el Desarrollo Sostenible, y el Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia.

Recientemente, la aprobación del CAFTA y el Acuerdo Comercial con la Unión Europea le ha dado un impulso importante al proceso de integración, y lo ha dinamizado nuevamente.

Considerando que a lo largo de la historia de Centroamérica han sido múltiples los esfuerzos e iniciativas tendientes a lograr la integración de la región, se puede afirmar que existe una tendencia natural a estar unidos, pese a las discrepancias que hayan podido surgir, la integración regional resulta en una tarea que tenemos pendiente desde hace tiempo, y que poco a poco se va concretando con el tiempo.

### **3.3 Principales instrumentos jurídicos que regulan la integración centroamericana.**

Como resultado de los esfuerzos realizados a lo largo de la historia centroamericana para la integración regional, se han aprobado una serie de instrumentos jurídicos en las cuatro grandes áreas que abarca el proceso de integración que son: Económica, Social, Política y Ambiental, los cuales dada la importancia que poseen, se procederá a explicar cada uno.

Como instrumento principal, y órgano máximo de la integración regional se ubica al *“Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos”*, el cual reforma la Carta de la ODECA, suscrita en Panamá el 12 de diciembre de 1962, y modifica la denominación, estructura institucional y los objetivos y fines de la Carta de la ODECA, creando el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, integrado por la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo, la Secretaría General del SICA, la Reunión de Vicepresidentes, el Parlamento Centroamericano, la Corte Centroamericana de Justicia y el Consejo Consultivo.

El Artículo 1° de este Protocolo señala que Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá son una sola comunidad económica-política, a la cual posteriormente, se le adhirió Belice como miembro pleno de la Integración

Centroamericana. Textualmente, dice (Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, 1991, pág. 1):

*Artículo 1º- Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá son una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica. Con tal propósito se constituye el SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA, integrado por los Estados Miembros originales de ODECA y por Panamá, que se incorpora como Estado Miembro.*

Asimismo, este instrumento legal posee como objetivo el promover la integración regional desde todos sus ámbitos, para constituir a Centroamérica como una región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo, promoviendo el irrestricto respeto de los derechos humanos, concretar un nuevo modelo de seguridad regional, lograr un sistema regional de bienestar de justicia económica y social para los pueblos centroamericanos, alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero regional, promover de forma armónica y equilibrada el desarrollo sostenido en lo económico, social, cultural, político y ambiental y conformar el SICA sustentado en un ordenamiento jurídico e institucional fundamentado en el respeto mutuo entre los Estados.

Igualmente, se consagran los principios de tutela, respeto y promoción de los derechos humanos, la identidad centroamericana, la solidaridad centroamericana, gradualidad, especificidad, progresividad, equidad, reciprocidad, globalidad, seguridad jurídica, solución pacífica de las controversias, buena fe y cumplimiento de los principios contenidos en las Cartas de la ONU y la OEA.

En el área económica, se destaca el firmado en Managua, Nicaragua, el 13 de diciembre de 1960, por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; posteriormente, por un protocolo especial se adhirió Costa Rica en 1962. Su objetivo consistía en unificar las economías de los países, impulsar el desarrollo y mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

En este instrumento se crea el Mercado Común Centroamericano, MCCA, como una zona de libre comercio para los productos originarios de la región, lo cual significa que aquellos productos que cumplan con los requisitos de origen pueden ingresar a los territorios de los Estados miembros sin el pago de los derechos arancelarios a la importación (DAI), impuestos a la exportación y demás impuestos y cargos que se cobren por estos conceptos; todo ello con el objetivo de incentivar el comercio en la región.

Igualmente, se acordó dar el mismo trato a las mercancías originarias de los Estados Miembros que a las nacionales en materia de impuestos, arbitrios u otras contribuciones internas de cualquier clase, ello significa que las mercancías importadas y las producidas localmente deben recibir el mismo trato después de que las mercancías extranjeras hayan ingresado en el mercado doméstico de un país signatario del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

Asimismo, interesa destacar algunos aspectos importantes de este Tratado, tales como el principio de trato de nación más favorecida, con base al cual, los países miembros del MCCA no pueden establecer discriminaciones entre sus diversos socios comerciales de fuera de la región, ya que una ventaja que se dé a un Miembro en el marco multilateral deberá reciprocarse a los demás socios comerciales, salvo cuando se trate de un tratado de libre comercio.

Igualmente, se establece un arancel centroamericano uniforme, concede plena libertad de tránsito para las mercancías destinadas a cualquier otro Estado Parte, así como a los vehículos que las transportan; asimismo, se establece que las mercancías para gozar del libre comercio deberán ser “originarias” y estar amparadas por un formulario aduanero firmado por el exportador que contenga la declaración de origen, también establece un simplificado proceso de verificación de origen.

Finalmente, también se regula la materia de prácticas desleales de comercio, para lo cual los Estados miembros se comprometieron a no conceder directa ni indirectamente subvenciones a las exportaciones de bienes a otros Estados Parte, ni a establecer o mantener sistemas de venta a precios inferiores a los establecidos para la venta en el mercado nacional, también manda a los países a evitar la exportación de bienes al mercado de otra Parte, a un precio inferior a su valor normal, en forma que cause o amenace causar un daño a la producción de las otras Partes o que retrase el establecimiento de una industria nacional.

En el ámbito económico se incluye el “*Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala)*”, suscrito el 29 de octubre de 1993, como el instrumento que consolida la integración económica del SICA.

El Protocolo de Guatemala prevé la integración centroamericana como un proceso gradual y progresivo que permita la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas a fin de avanzar hacia otras etapas de la integración; cuyo objetivo básico es lograr el desarrollo económico y social equitativo y sostenible, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de las estructuras productivas, sociales y tecnológicas, que eleve la competitividad y logre la reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional.

Dentro de los principios que sustentan este proceso están:

- *Legalidad*: los Estados Partes quedan obligados al cumplimiento de la normativa de los instrumentos jurídicos de la integración, lo que implica que los países no aplicarán medidas que no estén basadas en el derecho de integración.
- *Consenso*: los Estados Partes pueden adoptar decisiones que posean efectos vinculantes solo para ellos, pudiendo adherirse posteriormente cualquier otro Estado Parte interesado en el convenio.
- *Flexibilidad y gradualidad*: este principio reconoce que el proceso de integración es un proceso gradual, complementario y flexible, y que cada Estado miembro

avanza en este proceso a su propio ritmo; no obstante, este principio igualmente ha sido un obstáculo para que el proceso de integración suceda de manera más expedita y se utiliza para defender intereses particulares en perjuicio de la integración regional. La gradualidad se delimita a la facultad que tienen los Estados Partes de avanzar en el proceso de acuerdo a su propia dinámica y condiciones internas.

- *Transparencia:* bajo este principio se le otorga publicidad a todos los actos y decisiones que se adoptan en el marco de la integración económica.
- *Solidaridad:* es un trato especial y diferenciado a países miembros de menor desarrollo relativo, como es el caso de Nicaragua.
- *Cláusula centroamericana de excepción:* establece la prohibición para los Estados Partes de suscribir unilateralmente tratados con países no centroamericanos que afecten los principios de la integración económica, y mantener la cláusula centroamericana de excepción en los tratados comerciales que celebre con países distintos, sobre la base de la nación más favorecida. Su objetivo es que los Países miembros cuando celebren acuerdos comerciales con terceros países se comprometan a que las negociaciones unilaterales no afecten el proceso de integración interregional.

En el área social se cuenta con el “*Tratado de la Integración Social Centroamericano denominado Tratado de San Salvador*”, suscrito el 30 de marzo de 1995 y Belice lo aprobó el 20 de diciembre de 2010.

Este es el Tratado Marco del Área o Subsistema Social, el cual surge por la necesidad de establecer un marco jurídico institucional en el área social basado en la premisa de que el ser humano constituye el centro y sujeto primordial del desarrollo, con el objetivo de que garantice el mejoramiento sustantivo de la calidad de vida de los pueblos centroamericanos.

Su principal objetivo es lograr la integración social centroamericana con el propósito de promover mayores oportunidades y una mejor calidad de vida y de trabajo a la población centroamericana, asegurando su participación plena en los beneficios del desarrollo sostenible, previendo que dicho objetivo se alcance de forma voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, el cual se impulsará mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas sociales nacionales entre sí y con las demás políticas del SICA.

Dicho tratado corresponde a un instrumento jurídico complementario y derivado del Protocolo de Tegucigalpa, -instrumento que como se mencionó anteriormente posee la más alta jerarquía en el SICA-, pero que a su vez constituye el instrumento jurídico de más alta jerarquía en el ámbito social, por lo tanto, su normativa se impone sobre cualquier otro tratado o convenio que regule aspectos relacionados con el ámbito social y sobre cualquier otra norma derivada y aprobada por el SICA o normas nacionales aprobadas por los Estados miembros.

Ello significa que cualquier tratado o convenio regional, normas derivadas regionales o normas nacionales de los Estados miembros, que regulen ámbitos específicos del subsistema social, deberán guardar una relación jurídica, en primer lugar con el Protocolo de Tegucigalpa y en segundo lugar con el Tratado de la Integración Social Centroamericana.

Ahora bien, el área social es sumamente amplia, y dentro de sus sub-áreas se han aprobado diferentes instrumentos legales tendientes a lograr ese crecimiento económico y social de la región centroamericana.

Para el área política, se aprobó el *“Tratado Marco de Seguridad Democrática”*, firmado el 15 de diciembre de 1995, es el instrumento de más alta jerarquía, por lo tanto, tiene supremacía sobre cualquier otra norma nacional de los Estados miembros que se le opongan, salvo el caso de Costa Rica y Panamá, a quienes se les aceptó la aprobación con reservas por haber abolido de manera expresa el ejército.

Su principal objetivo es 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 en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana. Se persigue crear un Nuevo Modelo de Seguridad Regional único, integral e indivisible, inspirado en los logros alcanzados en su intenso proceso de pacificación e integración. El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad social, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas.

Dicho modelo se rige por principios que son: el Estado de Derecho, la seguridad jurídica, el efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas, fortalecimiento y perfeccionamiento de las instituciones democráticas, principio de subordinación de las fuerzas armadas, de policía y de seguridad pública, a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas, mantenimiento del diálogo flexible, activo y la colaboración mutua sobre los aspectos de la seguridad.

También, se cuenta con el *“Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas”*, suscrito el 15 de octubre de 1987, y reformado en su totalidad mediante el Protocolo firmado el 20 de febrero del 2008; asimismo, ha sido ratificado por El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, no así por Costa Rica y Belice.

Este instrumento crea el “Parlamento Centroamericano” conocido como PARLACEM, como un órgano de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común, con la finalidad de lograr una convivencia pacífica dentro de un marco de seguridad y bienestar social que se fundamente en la democracia representativa y participativa.

Para el caso particular de Belice se le otorgó un estatus especial en el sentido que queda abierto a la adhesión de dicho Estado y se le permite elegir, de acuerdo a su legislación nacional, un mínimo de tres y un máximo de veinte diputados y su aporte económico se calculará en base al número de representantes electos.

El Tratado constitutivo del PARLACEM es un instrumento de menor jerarquía que el Protocolo de Tegucigalpa, pero el de más alta jerarquía respecto de todas las demás normas que sean aprobadas con base a las disposiciones de dicho Protocolo, igualmente, posee supremacía sobre cualquier otra norma nacional de los Estados miembros que se le opongan y que no tengan habilitación expresa por las normas de dicho Protocolo.

A su vez, es un tratado complementario al Protocolo de Tegucigalpa, pero al mismo tiempo es un tratado marco para regular lo pertinente al ámbito político en el que interviene el PARLACEM como órgano de representación política, democrática y de representación de los pueblos de la región centroamericana, ejerciendo sus competencias de atribución en todos los ámbitos de la integración regional.

En el ámbito ambiental, se cuenta con el “*Convenio Centroamericano para la Protección del Ambiente*”, firmado en 1989, y se originó debido a la necesidad de establecer un marco jurídico institucional por medio del cual se constituyó un régimen regional de cooperación para la utilización racional de los recursos naturales, el control de la contaminación y el restablecimiento del equilibrio ecológico y asegurar una mejor calidad de vida a los pueblos centroamericanos.

Entre sus principales objetivos se establecen los siguientes: valorizar y proteger el Patrimonio Natural de la Región; establecer colaboración en la búsqueda y adopción de estilos de desarrollo sostenible con la participación de todas las instancias concernidas; promover la acción coordinada de todas las entidades y organismos para la utilización óptima y racional de los recursos naturales del área, control de la contaminación y el restablecimiento del equilibrio ecológico, gestión de recursos financieros para alcanzar los objetivos descritos, fortalecimiento de las instituciones e instancias, compatibilización de los grandes lineamientos de política y legislaciones, determinar áreas prioritarias de acción y la promoción de la gestión ambiental participativa, democrática y descentralizada.

Corresponde, a un convenio de carácter complementario al Protocolo de Tegucigalpa pero se impone sobre cualquier otro tratado o convenio que regule aspectos relacionados con el ámbito ambiental y sobre cualquier otra norma derivada y aprobada por el SICA o normas nacionales aprobadas por los Estados miembros.

Finalmente, en el tema de Justicia se cuenta con el “*Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia*”, firmado el 13 de diciembre de 1991, con la intención de que dicha Corte sea un Tribunal Regional, al respecto dicho Estatuto dice:

*“Corte Centroamericana de Justicia se concibe como un Tribunal Regional, de jurisdicción privativa para los Estados del Istmo. Su competencia se establece*



*como una competencia de atribución, con exclusión de cualquier otro Tribunal y, además, de los conflictos entre los Estados, conocer de los litigios entre las personas naturales o jurídicas residentes en el área y los gobiernos u organismos del Sistema de la Integración Centroamericana.”*

Se crea así un Órgano Supranacional que permitirá resolver los problemas propios del “Sistema de la Integración Centroamericana” en forma pacífica y civilizada. De interés el numeral primero de dicho Estatuto que a la letra dice:

***Artículo 1º.** La Corte Centroamericana de Justicia, establecida por el Artículo 12 del “Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA”, queda constituida y funcionará conforme a las disposiciones del presente Estatuto, ordenanzas, reglamentos y resoluciones que emita ella misma.*

*La Corte Centroamericana de Justicia es el Órgano Judicial principal y permanente del “Sistema de la Integración Centroamericana”, cuya jurisdicción y competencia regionales son de carácter obligatorio para los Estados.*

*En el texto de este Convenio, a la Corte Centroamericana de Justicia se le llamará también “La Corte”.*

De esta forma, se constituye uno de los actores más importantes, dentro del SICA.

### 3.4 ¿Qué es el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA?

El SICA fue constituido el 13 de diciembre de 1991, mediante la suscripción del Protocolo a la Carta de la ODECA o Protocolo de Tegucigalpa, el cual reformó la Carta de la Organización de los Estados Americanos, que había sido firmada en Panamá el 12 de diciembre de 1962, y que fue el primer instrumento jurídico vinculado con el proceso de integración.

El Protocolo de Tegucigalpa, entró en funcionamiento formalmente el 1º de febrero de 1993, y pasó a ser el instrumento jurídico de mayor jerarquía en el proceso de integración centroamericana, y es el texto jurídico que cimenta las bases legales del SICA. Su creación fue respaldada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, en su Resolución A/48 L del 10 de diciembre de 1993, quedando el Protocolo de Tegucigalpa debidamente inscrito ante la misma. Esto permite que sea invocado internacionalmente y, además, le facilita a los órganos e instituciones regionales del SICA relacionarse con el Sistema de las Naciones Unidas.

El SICA fue creado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá; posteriormente se adhirió Belice como miembro pleno. Asimismo, como Estado Asociado participa República Dominicana, quien tiene una gran cercanía con la región centroamericana.<sup>1</sup> La sede de la Secretaría General del SICA está en la República de El Salvador.

---

<sup>1</sup>. Actualmente en proceso de incorporarse al SICA como miembro pleno.

En la actualidad el Sistema cuenta como Observadores Regionales con México, Argentina, Chile y la República Federativa de Brasil; y como Observadores Extra Regionales se tienen a Australia, España, República de China (Taiwán), Alemania, Corea del Sur, Japón e Italia. El 18 de octubre de 2012, Francia suscribió con la SG-SICA el acuerdo que formalizó su incorporación al SICA como el octavo Estado Observador Extrarregional.

Según datos de la página del SICA, se encuentran en proceso de incorporación en la categoría de Observador Regional Colombia, Ecuador, Haití y Uruguay, y como Observador Extra Regional, el Reino Unido, las mismas fueron aprobadas durante la XL Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, en diciembre de 2012.

El Sistema se diseñó tomando en cuenta las lecciones aprendidas del pasado, dado que los intentos por la integración han marcado la historia centroamericana, aspecto que será descrito brevemente en un apartado siguiente de este texto; así como las experiencias legadas por los hechos históricos de la región, tales como las crisis políticas y los conflictos armados. Con base en esto, y sumadas las transformaciones constitucionales internas y la existencia de regímenes democráticos en Centroamérica, se estableció su objetivo fundamental, el cual es la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la en una Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo, sustentada firmemente en el respeto, tutela y promoción de los derechos humanos.

### **3.5 Sobre las instituciones que integran el Sistema de la Integración Centroamericano, SICA**

El marco jurídico descrito anteriormente se ejecuta a través de una serie de instituciones que componen el SICA, entre las cuales se destacan las siguientes:

- Reunión de Presidentes
- Consejo de Ministros
  - Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores
  - Consejo de Ministros de Economía
  - Consejos de Ministros de otros sectores: Integración Social, Seguridad y Justicia, Ambiente y Desarrollo
- Comité Ejecutivo
- Secretaría General
- Consejo Consultivo
- Parlamento Centroamericano, PARLACEM
- Corte Centroamericano de Justicia, CCJ
- Reunión de Vicepresidentes del SICA

Como Órgano Supremo del SICA encontramos a la Reunión de Presidentes, integrado por los Presidentes Constitucionales de los Estados miembros, quienes tienen la obligación de reunirse como tal, por lo menos dos veces al año, realizando una



reunión cada semestre; sin embargo, podrán reunirse extraordinariamente las veces que sea necesario, previa decisión de los Presidentes.

Las competencias de la Reunión de Presidentes, se encuentran reguladas en el artículo del Protocolo de Tegucigalpa, entre las cuales están: conocer de los asuntos de la región que requieran de sus decisiones, en materia de democracia, desarrollo, libertad, paz y seguridad; definir y dirigir la política centroamericana, estableciendo las directrices sobre la integración de la región, así como las disposiciones necesarias para garantizar la coordinación y armonización de las actividades de los órganos e instituciones del área y la verificación, control y seguimiento de sus mandatos y decisiones; armonizar las políticas exteriores de sus Estados; fortalecer la identidad regional dentro de la dinámica de la consolidación de una Centroamérica unida; aprobar las reformas al Protocolo de Tegucigalpa; asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Protocolo de Tegucigalpa y en los demás Acuerdos, Convenios y Protocolos que constituyen el ordenamiento jurídico del SICA, así como decidir sobre la admisión de nuevos miembros al SICA.

Le sigue el Consejo de Ministros, como órgano único y principal del SICA, eminentemente comunitario con la competencia decisoria o normativa en los asuntos regionales, el que por razones competenciales y funcionales de los asuntos a tratar se integra para tales efectos en diferentes conformaciones pudiendo ser éstas sectoriales o intersectoriales, dicta derecho derivado; asimismo, se subdivide en los ministros de Relaciones Exteriores, Economía, Integración Social, Seguridad y Justicia, y Ambiente y Desarrollo, cada uno corresponde a un órgano de decisión con autonomía funcional en su ámbito o esfera jurisdiccional.

El Comité Ejecutivo es un órgano comunitario fundamental o principal de carácter permanente del SICA, posee poder de decisión, control, coordinación y ejecución para todo el SICA, dicta derecho derivado y posee competencia presupuestaria para el SICA, es un órgano de carácter permanente, lo integran un representante por cada uno de los Estados miembros, los cuales deben poseer gran objetividad e imparcialidad por la naturaleza de sus funciones.

La Secretaría General, corresponde al órgano comunitario fundamental y de carácter permanente del Sistema, la integra el Secretario(a) General del SICA, que es nombrado por la Reunión de Presidentes del SICA, es el más alto funcionario administrativo del SICA, es nombrado para un mandato de cuatro años y ejerce la representación del SICA, y toma las decisiones de manera unilateral. El personal del SICA son funcionarios regionales, por lo que sus responsabilidades no son nacionales, sino exclusivamente regionales al aceptar un nombramiento.

El Consejo Consultivo, es un Órgano Fundamental del SICA y como órgano de la sociedad civil organizada regionalmente, corresponde a una instancia asesora en los temas relativos a los sectores económicos, sociales y culturales que lo integran. Está integrado por los representantes de los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de

integración ístmica. Este Comité tendrá como función asesorar a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que lleva a cabo.

Por su parte, el PARLACEM constituye el Órgano Parlamentario Regional de carácter permanente de representación política y democrática del SICA que tiene como objetivo fundamental la realización de la integración centroamericana para consolidarla como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Se integra por diputados electos mediante sufragio universal, directo y secreto en cada uno de los Estados, quienes deberán llenar los requisitos exigidos por la legislación nacional de sus Estados para ser diputados, a la fecha no lo integran Costa Rica ni Belice, Panamá se retiró.

Con carácter de Órgano Judicial Regional, se ubica la Corte Centroamericana de Justicia, cuyo objetivo principal es garantizar el respeto del derecho en la interpretación y ejecución del Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo. Es el órgano responsable de dirimir toda controversia sobre la aplicación e interpretación de las disposiciones contenidas en el Protocolo de Tegucigalpa y los demás instrumentos complementarios o derivados de dicho Protocolo.

Las competencias consultivas se pueden dividir en los siguientes tipos:

- a. *Consultivas obligatorias y de integración*: le corresponde atender consultas sobre la interpretación y aplicación del Protocolo de Tegucigalpa de reformas a la Carta de la ODECA y de los instrumentos complementarios y actos derivados de los mismos. Las consultas evacuadas por la Corte relativas al SICA son obligatorias para los Estados que la integran.
- b. *Consultivas no obligatorias o de carácter ilustrativo*: actúa como Tribunal de Consulta Permanente de las Cortes Supremas de Justicia de los Estados con carácter ilustrativo. También puede realizar consultas con carácter ilustrativo sobre la interpretación de cualquier Tratado o Convención Internacional vigente, también, respecto a conflictos de los Tratados entre sí o con el Derecho Interno de cada Estado. En esta competencia se carece de carácter vinculante.
- c. *Consulta prejudicial*: resolverá toda consulta prejudicial requerida por todo Juez o Tribunal Judicial que estuviere conociendo de un caso pendiente de fallo encaminada a obtener la aplicación o interpretación uniforme de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del SICA, creado por el Protocolo de Tegucigalpa, sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo. Dichas resoluciones son de obligatorio cumplimiento en cuanto a su interpretación para el caso concreto que se ha consultado, en tal sentido el Juez nacional que realiza la consulta no puede interpretar en otro sentido la norma regional.

Finalmente, se ubica la Reunión de Vicepresidentes del SICA, como Órgano de Asesoría y Consulta del SICA, con personería jurídica propia, y como órgano permanente del Sistema.

#### 4. SEGURIDAD CIUDADANA E INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

##### 4.1 ¿Cómo incide la problemática de la seguridad ciudadana en el proceso de integración centroamericana?

En apartados anteriores se ha venido señalando cómo la seguridad ciudadana, es una tarea pendiente de parte de los Estados centroamericanos, y cómo ésta ha afectado negativamente la calidad de vida de los centroamericanos. El llamado “Dilema regional de la inseguridad” se mantiene a lo largo de los años, y más bien, se ha vuelto un tema prioritario para ser abordado por la integración centroamericana.

El narcotráfico, y los temas de violencia social, no mejoran, tal y como se explicó en un acápite anterior, por lo que no conviene retomarlos en este espacio, pero si resulta necesario preguntarse ¿De qué manera la problemática de la seguridad ciudadana ha influido en el proceso de integración centroamericana?

En primer lugar se debe indicar que ya en el 2008, el Estado de la Región para el Desarrollo Humano Sostenible advertía la alta probabilidad de que la violencia social y delictiva pusiera en peligro el orden político democrático en Centroamérica, y que dichas advertencias habían sido confirmadas por los informes del PNUD en el 2000, y el Banco Mundial en el 2010, las acciones implementadas para contrarrestarlo han sido pocas.

Si bien, no se puede decir, que se ha acabado con el sistema democrático en Centroamérica, si se puede afirmar, que actos de violencia han causado una fuerte apatía de parte de la población, y han debilitado significativamente con las bases del Estado democrático en varios países de la región, tales como:

- El golpe de Estado en Honduras.
- El asesinato de Rodrigo Rosenberg en Guatemala que despertó una de las mayores crisis políticas en dicho país.
- La masacre de civiles inocentes por parte de fuerzas irregulares ligadas al narcotráfico (norte de Honduras, 2010; El Petén en Guatemala, 2011).
- Denuncias de corrupción en elecciones de magistrados de la Corte Suprema de Justicia en Guatemala, así como denuncias de manipulación de las elecciones municipales en Nicaragua.

- El abuso de la autoridad y exceso de violencia física de parte de la autoridad, en virtud de la participación del ejército en labores de patrullaje en las calles, en respuesta a eventos de extrema inseguridad, como en El Salvador, 2010.
- Otros casos denunciados.

Este debilitamiento de la estabilidad democrática, no solo afecta a los países que directamente la viven sino que repercute de manera negativa en el proceso de integración regional, dado que se convierte en un retroceso en el sistema.

El proceso de integración regional, posee como base la fortaleza de los gobiernos que lo integran, de tal manera, que al debilitarse estos sistemas democráticos, se debilita, en consecuencia, la integración regional; además, que las acciones que implementen los gobiernos para contrarrestar este mal, puede ir en detrimento de objetivos integracionistas, como la facilidad del traslado de personas, trabajadores y mercancías, dado que procurando protegerse de la violencia, se implementan acciones que ponen trabas al proceso de integración, y se pierden los avances alcanzados hasta la fecha.

El proceso de integración centroamericana, tomando en cuenta que la problemática de la seguridad ciudadana le afecta de manera directa, y que corresponde a un problema que afecta notoriamente la calidad de vida de los centroamericanos, ha implementado acciones tendientes a controlar esta situación, las que conviene revisarlas en el siguiente apartado.

#### 4.2 ¿Qué acciones se han implementado en el SICA para atender esta problemática?

Los países centroamericanos consientes de la grave problemática de la seguridad ciudadana en la región, han procurado acciones a nivel regional para enfrentarla.

Dentro de los logros alcanzados durante los últimos años se puede mencionar:

- La aprobación del *Tratado Marco de Seguridad Democrática* en Centroamérica el 15 de diciembre de 1995, que regula el Subsistema de la Seguridad Regional.
- La creación de la *Unidad de Seguridad Democrática*, cuya función es atender de manera exclusiva el tema de la seguridad ciudadana, y dará seguimiento a los acuerdos de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, así como a otras disposiciones en la materia, fortaleciendo así las capacidades de la Secretaría General del SICA en este ámbito. Dicha unidad fue creada por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en el marco de la XXXI Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Guatemala el 12 de diciembre de 2007.
- La reincorporación de Costa Rica a la Comisión de Seguridad de Centroamérica, decisión que fue refrendada por los presidentes del área en la Reunión

Extraordinaria del SICA del 20 de julio del 2010, en donde también, realizaron el proceso de integración y, además, dieron la pauta para impulsar un movimiento contra la violencia y la criminalidad que azotan la región.

- Aprobación del reglamento interno de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.
- Aceptación de un plan de acción con costos estimados, cuyo monto asciende a los 900 millones de dólares, que constituye la base para realizar un trabajo de revisión y actualización de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, la cual fue presentada formalmente a la comunidad internacional en la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, celebrada en junio del 2011 en Guatemala.
- Múltiples actividades regionales organizadas por la Comisión de Seguridad de Centroamérica, como: Conferencia Ministerial sobre Tráfico Ilícito de Drogas, Delincuencia Organizada Transnacional y Terrorismo como Desafíos para la Seguridad y el Desarrollo en Centroamérica (junio de 2009), la Primera Conferencia Centroamericana para una Cultura de la Legalidad (octubre de 2009), la Reunión Regional del Sector Privado y Prevención de la Violencia (julio de 2010), la Feria de Conocimiento: “Compromiso Centroamérica” (octubre de 2010) y la Reunión Regional de la Sociedad Civil y Seguridad Democrática (noviembre de 2010).
- Aprobación de parte de Estados Unidos de la *Iniciativa Mérida*, para combatir el narcotráfico y el crimen organizado por medio de cooperación militar, técnica y financiera dirigida a México y Centroamérica; en donde se denota un cambio de actitud de Estados Unidos, de pasar, de un total abandono a la región a un apoyo para enfrentar esta problemática. Además, de impulsar y apoyar la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica, que impulsa el Departamento de Estado de Estados Unidos.
- Se plantea la elaboración de un programa centroamericano de juventud que ayude a la prevención de la violencia.
- La solicitud de aprobación o ratificación, en cada uno de los congresos, del “Convenio centroamericano para la protección de víctimas, testigos, peritos y demás sujetos que intervienen en la investigación y en el proceso penal, particularmente en la narcoactividad y delincuencia organizada”.
- El fortalecimiento del Programa Centroamericano de Control de Armas Pequeñas y Ligeras (Casac).
- La solicitud de aprobación o ratificación, en cada uno de los congresos, del “Tratado centroamericano relativo a la orden de detención y extra extradición simplificada”.
- Entre otras acciones vinculadas con el tema.

Sobre este punto, resulta importante, retomar las palabras de uno de los ganadores del concurso de ensayo sobre la integración centroamericana promovido en el 2010, por el Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE, que dice:

*El tratamiento del tema de seguridad en la región tiene como base legal el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, mediante el cual se estableció la Comisión de Seguridad de Centroamérica, con tres subcomisiones: de defensa, jurídica y de seguridad. La Secretaría General del SICA es la secretaria técnica permanente de la Comisión y sus subcomisiones.*

*Recientemente, Costa Rica, que participaba como observador en las reuniones de la Comisión de Seguridad, se reincorporó plenamente.*

*Los logros que reportan estas instituciones son los Tratados sobre recuperación y devolución de vehículos robados, hurtados, apropiados o retenidos ilícita o indebidamente; asistencia legal mutua en asuntos penales, y el de orden de detención y extradición simplificada. Programas regionales de asistencia para el desminado; medidas de fomento de la confianza; limitación y control de armamento; modernización, capacitación y profesionalización de las instituciones de defensa y seguridad pública. Planes de Cooperación integral para prevenir y contrarrestar el terrorismo y actividades conexas; de acción regional para reducir la demanda y oferta de drogas y sustancias psicotrópicas; combate al crimen organizado y delitos conexas; y el proyecto de control del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras. (Pérez, 2010)*

No obstante, concluye este ensayo con una frase contundente, en el sentido de que estos “logros” mencionados muchas veces no dejan de ser solo acuerdos firmados en papel, que repercuten de manera muy escasa en la vida diaria de los ciudadanos, quienes siguen viviendo bajo las secuelas de la violencia diariamente.

Al igual que en los temas de seguridad, en materia de integración social, las acciones más importantes consisten en desarrollar acuerdos y mecanismos de cooperación, sin que se asuman verdaderos compromisos de integración, como sería la adopción de políticas comunes. (...)Estas constituyen aportaciones importantes y útiles, pero no suficientes si se quiere que el proceso de integración centroamericana avance y logre la meta de ser una Unión Económica. Centroamérica requiere de un auténtico liderazgo para hacer realidad, lo que hoy es todavía un sueño. (Pérez, 2010)

Como puede verse, la integración regional ha tenido iniciativas vinculadas con el tema de la seguridad ciudadana en Centroamérica; no obstante, aún queda mucha tarea por hacer, aún quedan muchos pendientes e incluso reformas necesarias a los instrumentos con los cuales actualmente se cuentan, aspecto que se desarrolla en el apartado siguiente.



### 4.3 El Tratado Marco de Seguridad Democrática

Tal y como se explicó anteriormente, el Tratado de Tegucigalpa constituye el principal instrumento jurídico del proceso de integración regional, donde se plasmó la intención de los Presidentes de la región de

*“Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.”* (Reunión de Presidentes de Centroamérica, 1991)

Desde 1991 se hablaba del tema de la seguridad con una visión humanista, en donde la seguridad se basaba en el desarrollo humano sostenible, en la lucha contra la pobreza, la desigualdad social, erradicar la violencia en todas sus manifestaciones, y no basada en las fuerzas militares del país.

En concordancia con esta filosofía se aprueba el *“Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica”* el 15 de diciembre de 1995, en donde los países firmantes ratificaron su compromiso con la democracia, basada en el Estado de Derecho, y en las garantías de las libertades fundamentales, la libertad económica, la justicia social, afianzados en una comunidad de valores democráticos entre los Estados.

Este tratado entra a regir el 25 de diciembre de 1997, para Honduras, El Salvador, Nicaragua y Guatemala. Para Belice entró a regir el 17 de julio del 2003. Ahora bien, Costa Rica y Panamá hicieron reservas en materia de fuerzas armadas, dado que sus constituciones tienen prohibición expresa de poseer ejército.

Este tratado regula el Subsistema de la Seguridad Regional, y está basado en tres pilares básicos, que son: Estado de Derecho, Seguridad de las personas y de sus bienes y Seguridad regional.

#### a) *Estado de Derecho*

La Seguridad Regional se construye sobre el fortalecimiento del Estado democrático, de ahí que el tratado busque fortalecer los Estados democráticos de los países centroamericanos, pues como se indicó anteriormente, la integración regional se basa en la fortaleza de los Estados que la componen, de tal manera, que se requiere Estados democráticos fuertes para tener un buen sistema de integración.

Al respecto la propia Corte Centroamericana de Justicia, ha reafirmado en la resolución del 29 de marzo del 2005.

*“El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; (...) Que todos los*

*Tratados mencionados, como la costumbre centroamericana y los principios generales del derecho, otorgan un grado de reconocimiento único al principio fundamental de la democracia como “Ius Cogens” que se constituye en una norma imperativa e inderogable válida universalmente, que no admite acuerdo en contrario y que tiende medularmente a proteger los más sagrados derechos y las libertades fundamentales del ser humano, convirtiéndose en valladar contra la arbitrariedad, siendo como en el Derecho Internacional, norma de igual naturaleza en el Derecho Comunitario Centroamericano” (Corte Centroamericana de Justicia, 2005)*

De la lectura de esta sentencia del Tratado en conjunto, se concluye que el “principio de la democracia representativa” es la base del sistema, principio que lamentablemente, es pisoteado muchas veces por los gobiernos centroamericanos, pero la intención de los gobernantes cuando ratificaron este instrumento, era establecer el principio de la democracia participativa como un valor fundamental, imperativo e inderogable, lo que implicaría que ningún Estado miembro del SICA puede dictar leyes o tratados en detrimento de la independencia y la separación de poderes, o irrespetando los derechos y libertades fundamentales de los centroamericanos.

En este punto, se indica de manera expresa en el Artículo 1° de dicho tratado, que textualmente dice:

**Artículo 1°.** *El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se basa en 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 en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana.*

*El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad. (Presidentes de Centroamérica, 1995)*

Continúa este instrumento, garantizando los principios vinculados con el sistema democrático, como: el imperio del derecho, el respeto a la ley y la seguridad jurídica, deben garantizar el ejercicio de las libertades fundamentales y la seguridad de las personas y de sus bienes, otro compromiso de suma importancia es disminuir la impunidad y fortalecer los sistemas de justicia penal.



Se busca que las autoridades civiles constitucionales deben prevalecer sobre las fuerzas armadas, de policía y de seguridad pública (principio de subordinación). Aspecto, que quedó expresamente señalado en el numeral 8 del Tratado, que dice:

*Artículo 8. Para el fortalecimiento de la democracia, las Partes reafirman su obligación de abstenerse de prestar apoyo político, militar, financiero o de cualquier otra índole, a individuos, agrupaciones, fuerzas irregulares o bandas armadas, que atenten contra la unidad y el orden del Estado o propugnen el derrocamiento o la desestabilización del Gobierno democráticamente electo de otra de las Partes.*

*Asimismo, reiteran su obligación de impedir el uso de su territorio para organizar o realizar acciones armadas, actos de sabotaje, secuestros o actividades delictivas en el territorio de otro Estado. (Presidentes de Centroamérica, 1995)*

Igualmente, se expresa un compromiso de los Estados miembros en la lucha contra la corrupción pública y privada, para ello, se establece que los entes contralores del Estado asesoren a la Comisión de Seguridad, y puedan impulsarse proyectos regionales de modernización y armonización legislativa para la prevención de la corrupción.

El Tratado reconoce y adopta los principios y recomendaciones de la Asamblea General de Naciones Unidas y la importancia del Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales, imponiendo la obligación de los países de abstenerse de prestar apoyo de cualquier tipo a agrupaciones o bandas irregulares o terroristas que puedan provocar la desestabilización democrática de los gobiernos.

#### ***b. Seguridad de las personas y sus bienes***

Como se citó anteriormente, la seguridad se basa en el desarrollo humano sostenible, de ahí que se busque impulsar la ayuda solidaria y humana para erradicar la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad social. Al respecto el inciso b) Artículo 10 de este Tratado, expresamente dice:

*“la seguridad democrática es inseparable de la dimensión humana. El respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades, constituyen requisitos para la seguridad en todos sus órdenes”.*

El objetivo de construir una Centroamérica como una Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo, exige necesariamente erradicar la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad social, como principales causales de la inseguridad ciudadana, elemento expresamente reconocido en el Artículo 15 del Tratado citado:

*Artículo 15. Las Partes reconocen que la pobreza y la extrema pobreza lesionan la dignidad humana y constituyen una amenaza a la seguridad de los habitantes y a la estabilidad democrática de las sociedades centroamericanas y, en este*

*sentido, se comprometen a dar prioridad a los esfuerzos por superar causas estructurales y a mejorar la calidad de vida de las poblaciones.*

Ello le impone la obligación para los Estados de definir Estrategias Nacionales y Regionales en materia de desarrollo sostenible, e invertir sus presupuestos públicos de manera prioritaria en programas que le garanticen a los habitantes los beneficios del crecimiento económico equitativo, así como el acceso a la salud, la educación y otros ámbitos que garanticen una mejor calidad de vida. Y así lo dejaron establecido en el texto del numeral 16:

**Artículo 16.** *La adecuación de los presupuestos nacionales de acuerdo a la realidad de cada país, estará orientada al beneficio del sector social en salud, educación y en aquellos otros ámbitos que contribuyan a mejorar la calidad de vida del ser humano, así como de las clases más desprotegidas de la sociedad.*

Igualmente, se reconoce como una de las causas más importantes de la inseguridad ciudadana, el terrorismo, el tráfico de armas, la narcoactividad y el crimen organizado, tomando en consideración que el mismo es un problema regional y que afecta a todos los países de la misma forma, los Estados se han comprometido a establecer acciones conjuntas para hacer frente a esta problemática.

**Artículo 17.** *Las Partes promoverán la cooperación para la erradicación de la narcoactividad, el comercio ilícito de los precursores y delitos conexos, de conformidad con los acuerdos internacionales, regionales y subregionales de que sean Parte o aquellos que puedan suscribirse sobre esta materia, y particularmente el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Con este propósito, establecerán mecanismos ágiles y efectivos de comunicación y cooperación entre las autoridades encargadas de la materia.*

Asimismo, se prevé la creación del Índice Centroamericano de Seguridad, el intercambio de información y la cooperación contra todo tipo de actividades delictivas y el tráfico de personas. Sobre esta misma línea, se busca desarrollar proyectos fronterizos conjuntos, fomentar la integración, reinsertar la población refugiada, desplazada y desarraigada, la repatriación, pero también busca garantizar la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural. Tal y como lo señala el numeral 21 de dicho texto jurídico:

**Artículo 21.** *Las Partes se comprometen a desarrollar todos los esfuerzos necesarios y promover la cooperación para garantizar la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural centroamericano, de conformidad con los acuerdos internacionales y regionales de que sean Parte o aquellos que puedan suscribirse sobre estas materias, particularmente el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. Con ese propósito establecerán mecanismos ágiles y efectivos de comunicación y cooperación entre las autoridades encargadas de la materia.*

Finalmente, se busca el fortalecimiento de las relaciones entre la Comisión de Seguridad, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, y los Consejos sectoriales o intersectoriales de ministros, con la finalidad de afianzar los objetivos y compromisos del Tratado y hacer más eficaz los fines de la Alianza para el Desarrollo Sostenible; y a su vez, establecer los nexos para que la seguridad ciudadana y de los bienes sea más efectiva, mediante el fortalecimiento de los controles internos, la creación de una legislación uniforme y la coordinación de los órganos judiciales y los ministerios públicos orientados a la lucha contra la delincuencia.

### *c) Seguridad regional*

La integración centroamericana, aun cuando es un proceso de integración respeta los principios de igualdad soberana de sus Estados miembros de seguridad jurídica, solución pacífica de las controversias, renuncia a la amenaza o uso de la fuerza contra la soberanía, integridad territorial e independencia política de cualquier Estado, la autodeterminación de Centroamérica en su modelo de desarrollo sostenible, la solidaridad y seguridad de los pueblos y gobiernos, la prohibición de uso del territorio para agredir otros Estados o permitir el refugio de fuerzas irregulares, la prohibición de un Estado de fortalecer la seguridad menoscabando la de los demás, la defensa colectiva y solidaria en caso de agresión, la unidad nacional y la integridad territorial, soberanía e independencia, en el marco de la integración centroamericana.

Todo ello, según el numeral 26 de dicho tratado, que interesa destacar:

**Artículo 26.** *El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se regirá por los siguientes principios, en lo relacionado con el presente título:*

- a) la igualdad soberana entre los Estados y la seguridad jurídica en sus relaciones;*
- b) la solución pacífica de las controversias, renunciando a la amenaza o al uso de la fuerza como medio para resolver sus diferencias. Los Estados se abstendrán de cualquier acción que pueda agravar los conflictos u obstaculizar el arreglo de eventuales controversias por medios pacífico;*
- c) la renuncia a la amenaza o al uso de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de cualquier Estado de la región signatarios del presente Tratado;*
- d) la autodeterminación de Centroamérica, por la cual los Estados signatarios del presente Tratado, definen su propia estrategia regional de desarrollo sostenible y de concertación internacional;*
- e) la solidaridad y seguridad de los pueblos y gobiernos centroamericanos en la prevención y solución conjunta de los problemas comunes en esta materia;*

- f) *la prohibición del uso del territorio para agredir a otros Estados, como refugio de fuerzas irregulares o para el establecimiento del crimen organizado;*
- g) *la seguridad democrática de cada uno de los Estados signatarios del presente Tratado está estrechamente vinculada a la seguridad regional. Por tanto, ningún Estado fortalecerá su propia seguridad menoscabando la seguridad de los demás;*
- h) *la defensa colectiva y solidaria en caso de agresión armada de un Estado situado fuera de la región contra la integridad territorial, la soberanía y la independencia de un Estado centroamericano, de conformidad con las normas constitucionales respectivas y los tratados internacionales vigentes;*
- i) *la unidad nacional y la integridad territorial de los Estados en el marco de la integración centroamericana; y,*
- j) *el respeto a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, ONU, y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, OEA.*

Para alcanzar el objetivo de una Centroamérica como Región de Paz, los Estados centroamericanos adquieren una serie de compromisos comunitarios recíprocos para garantizar la seguridad regional, dentro de los cuales resulta importante señalar, los siguientes:

- El establecimiento de un mecanismo de alerta temprana ante las amenazas a la seguridad.
- Un Mecanismo Centroamericano de Información y Comunicación de Seguridad.
- Un Programa Anual de Actividades de Fomento de la Confianza.
- Notificar por escrito, con treinta días de antelación, cualquier maniobra, desplazamiento o ejercicio militar, terrestre, aéreo o naval planificado, que se realice bajo las condiciones que establezca la Comisión de Seguridad (número de efectivos, ubicación respecto a la frontera, naturaleza y cantidad de equipo que utilizará).
- Invitar a las otras partes a presenciar el desarrollo de tales actividades, reconociéndose a los observadores las inmunidades diplomáticas durante el tiempo que dure la misión.
- Combatir el tráfico ilegal de armas, material y equipos militares, así como armas ligeras de protección personal.
- Abstenerse de adquirir, mantener o permitir el establecimiento o tránsito en sus territorios de armas de destrucción masiva e indiscriminada, incluyendo armas químicas, radiológicas y bacteriológicas.

- No construir ni permitir la edificación en sus respectivos territorios, de instalaciones que sirvan para fabricar o almacenar este tipo de armas.

Con relación al control de armamento, los Estados se comprometen limitarlo y controlarlo, tal y como lo indica el Artículo 32, que dice:

**Artículo 32.** *Las Partes se comprometen a continuar los esfuerzos para la limitación y control de armamentos, por medio de un balance razonable de fuerzas, de acuerdo a la situación interna y extrema de cada Estado.*

En esta misma línea, cada Estado se compromete a presentar un informe sobre la composición de sus instituciones armadas y de seguridad pública, su organización, instalaciones, armamentos, materiales y equipo; a dar información sobre gastos militares y de seguridad pública aprobados en sus presupuestos; un informe sobre asesores y personal militar extranjero y otros elementos foráneos que participen en actividades militares o de seguridad pública.

**Artículo 35.** *Las Partes, a fin de tener un efectivo control sobre los armamentos, se comprometen a lo siguiente:*

- a) presentar, en el seno de la Comisión de Seguridad, con la periodicidad que establezca el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, un informe sobre la composición de sus instituciones armadas y de seguridad pública, su organización, instalaciones, armamentos, materiales y equipo, dejando a salvo aquellos aspectos que por su naturaleza se encuentren reservados en la Constitución de cada Estado;*  
*El informe, con carácter de secreto de Estado y regional, será elaborado de conformidad con el formato y contenido de inventario que acuerde la Comisión de Seguridad e incluirá todos los datos navales, aéreos, terrestres y de seguridad pública, necesarios para que la información proporcionada sea completa, transparente y verificable, única y exclusivamente por las instancias del modelo establecido en el Artículo 47 del presente Tratado o por quienes éstas designen;*
- b) proporcionar información, en el seno de la Comisión de Seguridad, sobre sus respectivos gastos militares y de seguridad pública aprobados en sus presupuestos para el año fiscal en ejercicio, tomando como marco de referencia para ello el "Instrumento para la Presentación Internacional Normalizada de Informes sobre Gastos Militares" adoptado por la Organización de las Naciones Unidas, el 12 de diciembre de 1990, de conformidad con lo establecido en el literal k) del Artículo 52 del presente Tratado; y,*
- c) organizar el sistema de registro centroamericano de los armamentos y sus transferencias, de acuerdo con la propuesta que elabore la Comisión de Seguridad.*

Ahora bien, aun cuando el artículo transcrito suena muy alentador, y procura un adecuado control de armamento y rendición de cuentas transparente de los Estados sobre este tema, la realidad dista mucho de este objetivo, y su implementación ha sido realmente difícil, al contrario, bajo el pretexto de la lucha contra la inseguridad, el narcotráfico y el terrorismo, el consumo de armas se ha incrementado de forma significativa en la región.

En este punto, conviene señalar que las instancias del Modelo de Seguridad Democrática en Centroamérica, son:

- a. Reunión de Presidentes;
- b. Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; y,
- c. Comisión de Seguridad.

El tratado citado define a la Reunión de Presidentes como la instancia suprema de este modelo y a ella corresponde conocer los asuntos de seguridad, regional e internacional, que requieran de sus decisiones de acuerdo con lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa.

Al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores como la instancia competente, en todo lo relativo a la seguridad regional e internacional, en su condición de órgano principal de coordinación del SICA ; y a la Comisión de Seguridad como una instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, de elaboración de propuestas, así como de recomendaciones de alerta temprana, y cuando proceda, de pronta acción, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

La Comisión de Seguridad, debe dar seguimiento a las propuestas en materia de seguridad regional, sustentadas en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico ilícito de armas.

Para lograr esta función tiene como instancia de coordinación, a la Presidencia Protempore, la cual es ejercida, cada seis meses, por los países Miembros de la Comisión, la Secretaría General del SICA de acuerdo al orden rotativo del Sistema, establecido en el Protocolo de Tegucigalpa. Su Secretaría Técnica la ejerce de forma permanente la Secretaría General del SICA.

Esta Comisión trabaja con tres comisiones importantes, que son:

- a. *Subcomisión de Defensa:* está integrada por representantes de los Ministerios de Defensa de los países que integran el SICA, que tienen fuerzas armadas y representantes de la Secretaría General del SICA. Es responsable de la temática de la “Seguridad Regional”, constituyendo entre sus temas en seguimiento: el desminado; el balance razonable de fuerzas; el programa anual de medidas de fomento de la confianza; los modelos de fomento para inventarios de



armamentos; mecanismo centroamericano de información y comunicación para la seguridad; estudios sobre solución pacífica de conflictos, manejo de crisis y de mantenimiento de paz.

- b. *Subcomisión Jurídica:* se integra por los Asesores Jurídicos de las Cancillerías, Gobernación, Seguridad o equivalentes, Defensa, Policía, y Asesores legales de la Secretaría General del SICA. Entre sus funciones está elaborar todos los proyectos de Instrumentos Internacionales que sean necesarios para el buen funcionamiento del Modelo de Seguridad Democrática Regional, con el propósito de que cuente con un marco jurídico institucional, encargándose además de ordenar todos los instrumentos centroamericanos anteriores y posteriores al “Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica” que tengan relación con las funciones de este modelo de Seguridad.
- c. *Subcomisión de Seguridad Pública:* integrada por representantes de las Cancillerías del SICA, Ministerios de Gobernación, Seguridad o equivalentes; de las Instituciones Policiales y de la Comisión de Jefes de Policías de Centroamérica, así como de la Secretaría General del SICA. Le corresponde el estudio de todas aquellas iniciativas y proyectos regionales en materia de seguridad pública, y hacer recomendaciones a la Comisión de Seguridad de Centroamérica.

Como se deduce del análisis de dicho documento, a este Tratado le corresponde un buen marco jurídico que promueve la paz en la región centroamericana, al cual, si bien se le pueden hacer mejoras, cubre los elementos necesarios para fundamentar la paz en la región tales como: Estado de Derecho, Seguridad de las personas y de sus bienes y Seguridad Regional, así como, aspectos vinculados con la lucha contra el terrorismo, narcotráfico, erradicar la pobreza, y la pobreza extrema, control de armamento y demás.

Ahora bien, cuando se confronta el texto del Tratado con la problemática de la seguridad ciudadana, descrita en el punto 2 de este texto, se concluye que la deficiencia no está en el texto del Tratado sino en la falta de su aplicación efectiva, de su materialización, de que los Estados realmente cumplan con lo que se comprometen.

#### 4.4 Estrategia de Seguridad para Centroamérica y México

En el 2007, los países centroamericanos y México aprobaron la “Estrategia de Seguridad para Centroamérica y México, con el objetivo de que este texto sea un instrumento básico, que de manera integral oriente las acciones coordinadas que en materia de seguridad adopten los países de la región enmarcadas en sus respectivos ordenamientos jurídicos.

Esta Estrategia establece los objetivos comunes, las áreas de intervención y las acciones a seguir para alcanzar los niveles de seguridad que requieren los ciudadanos centroamericanos; y a su vez, busca constituirse en una herramienta importante para



identificar las necesidades financieras, proceder a la gestión y obtención de financiamiento y cooperación internacional, al presentar de una manera armónica los distintos esfuerzos que la región realiza en materia de seguridad.

Como objetivo de este documento se señala:

*“Establecer los componentes y actividades necesarias para fortalecer en la región centroamericana y en México la seguridad de las personas y sus bienes que permita a nuestros pueblos alcanzar los objetivos de desarrollo humano.”*  
(Presidentes de Centroamérica y México, 2007)

Esta Estrategia pretende recopilar las principales áreas de interés en la materia que son:

- a. *Combate al Delito*: I. Delincuencia Organizada, II. Combate al Narcotráfico, III. Deportados con antecedentes penales o exconvictos, IV. Pandillas, V. Homicidio, VI. Combate al Tráfico Ilícito de armas, VII. Terrorismo, VIII. Corrupción, IX. Otros temas policiales, X. Aspectos Legales, XI. Formación.
- b. Prevención de la violencia, rehabilitación y reinserción.
- c. *Fortalecimiento Institucional*: Coordinación y Seguimiento de la Estrategia Regional.

La Estrategia fue presentada formalmente a la comunidad internacional en la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, celebrada en junio del 2011 en Guatemala.

Nuevamente, se hace el comentario en el sentido de que dicha estrategia resulta completa y adecuada, pese a las revisiones que válidamente puedan hacerse, pero que el principal problema radica en la dificultad para implementar acciones concretas, y en que las acciones realizadas tienden a no ser suficientes para enfrentar un problema de tales magnitudes, como lo es la ola de violencia que vive la región centroamericana.

## 5. RESULTADOS DEL ESTUDIO

### 5.1 ¿Cuáles son los desafíos que se deben superar para enfrentar el problema de la inseguridad ciudadana en la región centroamericana?

Pese a que el Tratado Marco de Seguridad Democrática se aprobó desde 1991, la problemática de la seguridad ciudadana en Centroamérica ha empeorado significativamente, tanto por causa del crimen organizado, el narcotráfico, y otras

causas externas, como por factores internos, como desigualdad social, corrupción e inestabilidad política.

Si bien, dentro de los principios que proclama el Tratado es el sistema democrático y la división de poderes, recientemente se han presentado situaciones que evidencian que la realidad dista mucho de ser acorde con estos principios, tales como el golpe de Estado en Honduras en el 2009, los problemas fronterizos entre Nicaragua y Costa Rica, las denuncias presentadas contra las elecciones municipales en Nicaragua, la problemática social en Guatemala, entre otros.

Estos hechos demuestran que nuestros Estados poseen serias debilidades en sus bases democráticas, y por ende, el Sistema de Integración Regional, también se ve debilitado.

Uno de los principales problemas es la circulación de armas de fuego, no solo la cantidad que existen registradas, sino el enorme número de armas que circulan de manera irregular en la región.

Pese a los esfuerzos que se han implementado para tratar de controlar el tráfico de armas en la región, éstos se ven rebasados por la proporción de armas que existen en la región y lo difícil de su control.

Algunos datos alarmantes, son:

*El Programa Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras (Casac: Central American Programme on Small Arms and Light Weapons Control) estimaba que en el 2010 en Centroamérica circulaban cerca de 2,8 millones de armas de fuego. Mientras tanto, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, calcula que serían tres millones.*

*De éstas, 54% estarían en Guatemala, 14,3% en Honduras y 8% en El Salvador. Según estos datos, el Triángulo Norte concentra 76,3% de las armas en circulación, de las que 60% tendrían origen ilícito. (Hernández, 2011)*

Junto con la creciente demanda de armas en la región se encuentra el problema del incremento en la participación de fuerzas militares para cumplir funciones que son propias de las fuerzas policiales, este uso desmedido de las fuerzas militares se da por el deterioro de las fuerzas policiales; pero lejos de ser la solución, crea una situación de enorme riesgo que atenta contra la propia estabilidad de los Estados democráticos.

Los niveles de pobreza y desigualdad social continúan siendo alarmantes en la región y una de las causas más importantes de la violencia en la región, ello pese al compromiso que han hecho los países de invertir en programas sociales, la realidad demuestra que no están cumpliendo a cabalidad con esta labor; si bien, existen programas sociales, éstos son escasos para la enorme necesidad que existe, y a su vez, los resultados de estos programas son de largo plazo, por lo que no es posible percibir productos positivos de inmediato, por lo general, estos programas son de largo plazo.

Igualmente, se menciona como una falla del sistema el enfoque que le han dado los gobiernos, de dar únicamente una respuesta penal al problema de la inseguridad, optando como única alternativa la cárcel, y programas “Mano Dura”, que lo único que han provocado es un incremento significativo en la violencia.

De tal manera, que la respuesta penal si bien es importante y necesaria, no puede ser la única opción de los gobiernos.

El crimen organizado se ha convertido en el gran reto difícil de superar para la región, los grupos criminales en Centroamérica han pasado de ser meros transportadores de droga para convertirse en verdaderos expertos en el arte del narcotráfico controlando el trasiego de cerca del 90% -según la DEA- de la droga que pasa de América del Sur hacia América del Norte.

Asimismo, la capacidad económica que poseen estos grupos, la manera en que por medio de la corrupción controlan las fuerzas policiales, fiscales, jueces, gobernantes, y demás, hacen que la lucha contra ellos no sea efectiva.

Otro reto para superar, es que la diversidad de los sistemas judiciales, los distintos códigos penales que tipifican la misma acción pero de distinta forma, se varían los tipos penales, las sanciones que se imponen, pese a que prácticamente sea la misma, de tal manera, que lograr una armonización de la legislación penal en materia de crimen organizado y violencia en la región se convierte en un gran reto pendiente.

También, algunos especialistas han propuesto la creación en los demás países de la región de una Comisión Internacional contra la Impunidad, tal y como se estableció en Guatemala (Cicig). Este es un órgano independiente de carácter internacional, cuya finalidad es apoyar al Ministerio Público, la Policía Nacional Civil y a otras instituciones del Estado, tanto en la investigación de los delitos cometidos por integrantes de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad, como en general en las acciones que tiendan al desmantelamiento de estos grupos. Ello, mediante el apoyo a la investigación y persecución penal de un número limitado de casos complejos, así como mediante otras acciones dentro de su mandato, destinadas a fortalecer a las instituciones del sector Justicia para que puedan continuar enfrentando a estos grupos ilegales en el futuro.

Igualmente, se menciona la posibilidad de la creación de una policía centroamericana, especializada en la investigación del crimen organizado, y con potestades en toda la región, ello como respuesta a las debilidades y nivel de corrupción graves que existe en las policías de los países. Ello permitiría tener una policía especializada en los crímenes que más afectan a la región.

Asimismo, la falta de datos, estadísticas y mecanismos de medición de parte de los gobiernos de los niveles de violencia, y el costo económico que ella genera, dificulta de manera significativa la investigación y la toma de decisiones adecuadas sobre este problema.

Si bien organismos internacionales han hecho esfuerzos para hacer estudios, y emitir informes al respecto, una de las principales dificultades es que los Estados centroamericanos, no llevan estadísticas, si las llevan todas utilizan criterios y parámetros diferentes, y finalmente, no son 100% confiables, de tal manera, que aun cuando los datos que se poseen son simplemente alarmantes, la situación real, podría incluso ser peor.

La importancia de estos datos es que le permitiría conocer a la región su problemática real, y tomar decisiones más acertadas, lo cual es básico, para superar esta problemática.

Esto también repercute en la determinación del costo económico de la violencia, que generalmente se mide por lo que tienen que pagar las empresas y los Estados en servicios de seguridad, pero dejan muchas variables por fuera ¿Cuánto se paga en corrupción? ¿Cuánto están perdiendo nuestros Estados en falta de competitividad? ¿Cuánta inversión extranjera estamos dejando de recibir por medio de la inseguridad? ¿Cuánto estamos perdiendo en los jóvenes que se involucran en actividades delictivas que bien podrían estar produciendo?

Realmente, no conocemos el verdadero “costo” que tiene para la región la violencia, y la inseguridad ciudadana.

Continuando en esta misma línea, surge el grave problema de la “Juventud Centroamericana”, siendo la más afectada con el tema, pues está viendo truncado su futuro, los jóvenes son los que más mueren, al integrarse a pandillas, y morir ya sea por las disputas entre ellos, o por el consumo de droga; igualmente, se limitan pues no poseen alternativas para construir un plan de vida distinto de la violencia.

Los Estados centroamericanos, no le están ofreciendo a la juventud alternativas para construir un plan de vida, de ahí que cada vez sea más común escuchar a jóvenes cuyo propósito es ser narcotraficante o sicario, dejando de ser productivos para el país y convirtiéndose en parte del problema.

De ahí la urgente necesidad de que los Estados se comprometan a ofrecerle a la juventud educación, formación, alternativas distintas a la violencia, como medio de vida.

Vinculado con este tema, surge el papel de los medios de comunicación, quienes muchas veces contribuyen a hacer denuncias, pero que también, caen en un inadecuado manejo de las noticias vinculadas con actos de violencia, lo que contribuye a incrementar el problema.

Un abordaje inadecuado a las noticias de violencia en los medios de comunicación, incrementan la sensación de temor en la población, incentivan los estereotipos de violencia, y estimulan el uso de la fuerza como única manera de solucionar los conflictos.

Si bien, existen muchos otros retos más, uno de los más importantes es lograr la “Paz” en el llamado “Triángulo Norte”, cuyos niveles de violencia, son simplemente alarmantes; e igualmente, preocupan los países del sur, como Panamá y Costa Rica, que si bien, no poseen cifras tan altas, tampoco se percibe una actitud diligente de los gobiernos para tomar acciones preventivas del problema, con lo cual existe un altísimo riesgo de que en años cercanos las cifras de violencia aumenten significativamente.

Todo lo expuesto podrá lograrse en la medida en que los gobiernos realmente se comprometan a alcanzarlo.

En síntesis, los grandes retos citados en este apartado se pueden enlistar de la siguiente manera:

1. Construir verdaderos Estados democráticos basados en los principios democráticos, división de poderes, resolución pacífica de conflictos, que fortalezcan la democracia en nuestros países y por ende, refuercen el Sistema de Integración Centroamericano.
2. Control del tráfico y uso de armas en la región, tanto de las legales, como de las que circulan ilegalmente en la región, control de su exportación y disposición de parte de la ciudadanía.
3. Disminuir el uso de las fuerzas militares para atender temas propios de las fuerzas policiales, y reforzarlas para que estén en capacidad de atender los temas de crimen organizado y hechos de violencia que afectan a la región diariamente.
4. Homologar la normativa penal de los países, de tal manera que se unifiquen delitos y sus respectivas sanciones, para que la misma conducta reciba un tratamiento y sanción similar en toda la región, y evitar que los mismos hechos posean consecuencias tan disímiles según el país en donde se detecten.
5. Junto con esta labor, es necesario reforzar los órganos de investigación y judiciales que se encargan de aplicar esta normativa para evitar la corrupción y garantizar la objetividad y correcta implementación de la normativa.
6. Ahora bien, la respuesta penal es necesaria e importante, pero no puede convertirse en la única alternativa de los gobiernos, el enfoque al problema debe ser integral, tanto desde la perspectiva sancionaria como preventiva.
7. La lucha contra la pobreza, erradicar la pobreza extrema, y disminuir la desigualdad social es la eterna tarea pendiente de los gobiernos centroamericanos, y que resulta básico para poder disminuir los niveles de violencia en la región, no se puede construir paz sobre los hombros de un pueblo con hambre, de tal manera, que la justicia social es el pilar para construir una región de paz.

8. Se sugiere la creación de una Comisión Internacional contra la Impunidad en cada país centroamericano, tal y como ha operado en Guatemala.
9. Los Estados deben implementar mecanismos que les permitan generar datos estadísticos reales y confiables del nivel de violencia y delincuencia en la región; igualmente, medios que les permitan conocer de manera real y completa cuál es el costo económico de la violencia en la región, más allá de lo invertido en seguridad, sino incluyendo todas las variables del desarrollo de la región que se ven afectadas por la violencia.
10. La atención de la juventud constituye un tema prioritario, los gobiernos tienen el gran reto de crear alternativas para salvar a la juventud de las secuelas de la violencia, no solo previniendo su muerte prematura, sino también brindándole opciones para construir un plan de vida distinto al camino de la violencia.
11. Adecuado manejo de las noticias de hechos de violencia por medio de los medios de comunicación, para que éstos contribuyan a solucionar el problema en lugar de incrementarlo.
12. Un compromiso mayor de parte de los gobiernos centroamericanos en enfrentar el problema de la inseguridad ciudadana, y en consecuencia, un mayor compromiso de parte del Sistema de la Integración Regional para entender que el problema de la inseguridad ciudadana es un malestar regional, más allá de unos países y que por ende, se requiere de una acción conjunta.

## 5.2 ¿Qué recomendaciones se pueden proponer a partir de los resultados de este estudio?

Durante el transcurso de esta investigación quedó evidenciado que la Seguridad Ciudadana es el gran reto pendiente de resolver en el proceso de la integración centroamericana, y que éste debe ser analizado de manera prioritaria, pues la problemática de la seguridad, las secuelas de violencia y crimen organizado en la región está llegando a niveles de “epidemia”.

De tal manera, que el proceso de integración centroamericana no prioriza el tema de seguridad, esta problemática puede traerse abajo los logros alcanzados durante los últimos años en el camino hacia constituir una sola región, dado que los países en respuesta a la ola de violencia, puede responder cerrando sus fronteras, lo cual, constituye un retroceso significativo en materia de integración.

Derivado de lo expuesto, se obtiene que la primera recomendación importante se refiere precisamente a catalogar la problemática de seguridad ciudadana en la región como tema prioritario para el proceso de integración centroamericana.

Esta recomendación debe ir de la mano con un cambio de enfoque, en los últimos años los Estados han tratado el tema desde su propia realidad, de manera individual

con acciones propias en cada país, si bien, se han hecho esfuerzos regionales como el Tratado Marco de Seguridad Democrática y la Estrategia de Seguridad para Centroamérica y México, lo cierto, es que son más las acciones individuales, que las colectivas y el problema se tiene que analizar desde la óptica de un solo país.

Este enfoque individualista de un problema regional, resulta erróneo, y prueba de ello, son las tasas altas de homicidio, que son precisamente un reflejo de la ineficacia de las acciones implementadas, bajo esta óptica, en consecuencia, se recomienda mudar el enfoque y ver la problemática de la seguridad ciudadana como un problema regional, y por lo tanto, debe ser atacado de manera regional.

Todos los países centroamericanos se ven afectados por esta problemática, unos en mayor medida que otros, se habla de la situación crítica del llamado “Triángulo Norte”, pero ello no quiere decir, que los países con menor índices de violencia como Panamá y Nicaragua, así como Costa Rica, con relativa estabilidad, estén exceptos a este problema, pues la realidad es que los índices de violencias son preocupantes en todos los países, y en aquellos en donde no han crecido de manera acelerada, se poseen todas las condiciones de riesgo para que en un futuro cercano se incrementen.

De tal forma, se puede afirmar que ningún país centroamericano escapa a este problema, que Centroamérica es una sola región, naturalmente unida y que ha hecho esfuerzos por integrarse desde sus orígenes; y por lo tanto, un problema regional como el de la seguridad ciudadana, debe ser tratado de manera regional, con esfuerzos colectivos de todos los gobiernos.

Este abordaje regional implica considerar la problemática de la seguridad ciudadana en la región como un fenómeno multicausal, y por lo tanto, requiere ser abordado de diferentes frentes. La política represiva y sancionatoria es importante, de allí la necesidad de contar con fuerzas policiales capacitadas y equipadas para enfrentar el crimen organizado, así como todo un sistema judicial, compuesto por fiscales y jueces entrenados en resolver estos temas.

No obstante, la política represiva debe ir de la mano con una política preventiva, con proyectos sociales destinados a acatar las causas sociales de esta ola de violencia en sus orígenes, programas sociales dedicados a disminuir la pobreza, erradicar la pobreza extrema y disminuir la desigualdad social, incrementar el acceso a la educación, darle opciones a la juventud para que construyan un plan de vida lejos de los grupos violentos, generar opciones de empleo, y fuente de ingresos legales; entre otros temas.

De tal manera, que la problemática citada debe ser abordada de manera integral, tanto con políticas sancionatorias como con preventivas, con un enfoque social destinado a atacar sus causas desde sus orígenes.

La lucha contra la corrupción corresponde a un pilar básico de este proceso, pues solo con fuerzas policiales y sistemas judiciales transparentes y dedicados al servicio de la ciudadanía se puede enfrentar dicha problemática, por lo que se recomienda que



la lucha contra la corrupción sea un tema prioritario de parte de los gobiernos y de la región en su conjunto.

Igualmente, se recomienda al SICA, instaurar el proyecto de armonización de la normativa regional, para lograr una lucha contra el narcotráfico y crimen organizado más efectiva, sin la diversidad de tipos penales y marco sancionatorio con los cuales actualmente se cuentan en la región, en donde la misma acción puede ser tipificada y penada de manera distinta.

Asimismo, el SICA debe realizar esfuerzos por llevar estadísticas y datos objetivos, lo más exactos posibles, homogéneos y confiables, los que en la actualidad se carece; es decir, elaborar bases de datos que le permita tener una conciencia real de la magnitud del problema, y que le sirva de insumo para la toma asertiva de decisiones, tendientes a enfrentar el problema.

De tal manera, que se vaya más allá de la tasa de homicidios, para empezar a analizar los tipos penales más incurridos, las acciones delictivas más cometidas, así como determinar el verdadero “costo de la problemática de la seguridad ciudadana en la región” incluyendo variables, que van más allá del monto pagado por concepto de seguridad privada, sino incluir variables como pérdida de competitividad, lucro cesante, costo de imagen país, y otros elementos que hasta el momento no se analizan cuando se determina el costo económico de la violencia en la región, pero que son fundamentales para la toma de decisiones.

Para concluir, debe mencionarse la necesidad de que el propio SICA sea un órgano transparente, orientado a la rendición de cuentas, que sea el primer ejemplo de una labor eficiente y sin vestigios de corrupción, lo cual puede parecer difícil, por los múltiples cuestionamientos que han recibido varios órganos dentro del Sistema, los cuales no son objeto de estudio en el presente documento, y por ende, no resulta necesario profundizar; no obstante, si se pretende que el SICA dirija una lucha contra la violencia en la región, este organismo debe ser el más transparente y eficiente en su actuar.

Finalmente, se le recomienda al SICA revisar los desafíos que se deben superar para enfrentar el problema de la inseguridad ciudadana en la región centroamericana, y que se detallaron en el apartado anterior, y elaborar un plan de acción para superar cada uno de ellos.

Por todo lo expuesto se le recomienda al SICA, lo siguiente:

- Establecer la problemática de la seguridad ciudadana en la región como tema prioritario de agenda, tanto para los gobiernos como para el propio SICA.
- Abordar la problemática de la seguridad ciudadana de manera regional, y no con esfuerzos individuales de cada país, sino implementar acciones regionales y unir fuerzas de todos los países para frenar esta ola de violencia.

- Enfrentar la problemática de la seguridad ciudadana como un dilema multicausal; y por lo tanto, proveer acciones diversas y conjuntas para atacar sus distintos frentes.
- Implementar una política represiva que vaya de la mano de una política preventiva que ataque el problema en la base de sus orígenes sociales.
- Priorizar el tema de la lucha contra la corrupción en las fuerzas policiales y sistemas judiciales, tendientes a garantizar transparencia y objetividad en los procesos legales instaurados contra los acusados de cometer delitos.
- Proveer un proyecto de armonización de los tipos penales que persiguen los delitos vinculados con el narcotráfico y crimen organizado.
- Elaborar bases de datos objetivas, exactas y confiables que le permitan analizar diferentes aristas del problema, y tomar decisiones con base en información exacta y oportuna.
- Hacer esfuerzos para determinar el verdadero costo económico de la problemática de la seguridad en la región, incluyendo variables importantes que actualmente no son objeto de estudio cuando se trata el tema.
- Confeccionar un plan de acción para superar cada uno de los desafíos que se deben dominar para enfrentar el problema de la inseguridad ciudadana en la región centroamericana.
- Ser un ejemplo de eficiencia, y regirse en todo momento por los principios de transparencia y rendición de cuentas.

De lograr implementarse las recomendaciones antes citadas se lograrían avances significativos en el resguardo del derecho de todos los centroamericanos de recibir seguridad en su persona y sus bienes, y estaríamos más cerca de construir la Centroamérica soñada de ser una región de paz y desarrollo sostenible para los centroamericanos.

## CONCLUSIÓN

Del análisis antes realizado se pueden arribar a múltiples conclusiones, pero interesa en este momento más que continuar con las causas, consecuencias y alternativas a la problemática de la seguridad en Centroamérica, ya explicadas ampliamente en el presente documento, elaborar una más profunda que eso.

La conclusión más importante, es afirmar que todos los centroamericanos tenemos el derecho de vivir en una región de paz y de desarrollo sostenible, de poseer

buenas condiciones de vida, de ver a nuestros jóvenes crecer y construir una alternativa de vida distinta a la violencia.

Los centroamericanos tenemos el derecho de vivir en condiciones de vida dignas, y no poseer niveles de pobreza tan extremos que atentan contra la dignidad humana. Interesa en este apartado indicarle a los lectores de este documento, sean éstos centroamericanos; o bien, de otras latitudes, que aunque las “cifras” de nuestra dura realidad digan algo diferente, somos un pueblo de paz, de gente humilde y trabajadora, que no merece ser relacionada por el mundo con narcotraficantes, crimen organizado y homicidios.

Que a pesar de ser la región más violenta del mundo, no existe pueblo más sediento de justicia, de paz y de una resolución pacífica de sus conflictos, que el pueblo centroamericano, que ha superado los conflictos armados de los años ochenta y hoy, lucha por superar la “epidemia” de violencia que la aqueja.

Que Centroamérica es “UNA”, independientemente del país del cual provengamos, sea del norte o del sur de la región, todos somos centroamericanos, y compartimos una misma región, una historia común, una misma lengua, creencias y costumbres muy similares, comemos tortillas y frijoles, y tenemos un origen indígena similar; de tal manera, que pese a las pequeñas diferencias que nos separan, son muchas más las similitudes que poseemos.

Igualmente todos nos vemos afectados por un mismo mal, el de la violencia, del narcotráfico, del crimen organizado, de la delincuencia; y que por ende, todos tenemos que trabajar en conjunto para combatirlo.

La región centroamericana ha luchado por su integración desde sus orígenes, ha tenido avances y retrocesos, y hoy se enfrenta a un nuevo obstáculo que debe superar, y es reducir los niveles de violencia en la región, labor que solo podrá realizar si el problema se ataca como lo que es, un problema regional, solamente si se diseñan estrategias regionales, y los países en su conjunto unen fuerzas para alcanzarlo se podrá ejecutar una lucha eficiente contra la violencia en la región.

Hoy la “epidemia de violencia” en la región centroamericana, es un nuevo obstáculo, que debe superar, pero que pese a lo difícil que pueda parecer se va a alcanzar, porque el pueblo centroamericano se ha forjado en la lucha, ha superado obstáculos muy duros en su historia, ha vencido una época de guerrillas armadas y conflictos internos que en su momento parecían imposibles de vencer, y hoy gracias a los esfuerzos colectivos de muchos, es pasado.

De esa misma manera, el pueblo centroamericano va a superar el obstáculo que hoy se le presenta, va a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, pero para lograrlo, tal y como sucedió en el pasado, tenemos que trabajar en conjunto, unir fuerzas y enfrentar esta problemática como región, como lo que somos “centroamericanos” que amamos, luchamos y construimos una sola Centroamérica.

## BIBLIOGRAFÍA

- Carrion, F., & Dammert, M. (2009). *Economía política de la seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO.
- Comisión Internacional contra la Impunidad de Guatemala. (20 de mayo de 2013). *Comisión Internacional contra la Impunidad de Guatemala*. Obtenido de <http://cicig.org>
- Comité Distrital de Seguridad Ciudadana de Santiago de Surco. (2007). *Plan Distrital de Seguridad Ciudadana de Santiago de Surco*. Santiago de Surco: Comité Distrital de Seguridad Ciudadana de Santiago de Surco.
- Corte Centroamericana de Justicia, 17 horas (Corte Centroamericana de Justicia 29 de marzo de 2005).
- de Mesquita Neto, P. (s.f.). *Ensayos sobre Seguridad Ciudadana*. Ecuador: FLACSO.
- Federación Iberoamericana de Ombudsman. (2011). *Seguridad Ciudadana: VIII Informe sobre Derechos Humanos*. Iberoamérica: Trama Editorial.
- García, O. (2012). Módulo 3: Principios y fundamentos del Derecho de la Integración Centroamericana. En P. S. Regional, *Introducción a la Integración Regional Centroamericana. Edición 8*. Centroamérica: SICA.
- Hernández, I. (2011). Centroamérica: Los desafíos actuales . En C. Niño Guarnizo, & H. Mathieu, *Anuario 2011: de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe* (pp. 68-75). Programa de Cooperación para la Seguridad Regional.
- Martínez, J. M., & Cordero, M. (2009). *La integración económica centroamericana y sus perspectivas frente a la crisis internacional*. México: United Nations.
- Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración universal de los derechos humanos*.
- Pérez, C. R. (2010). Logros y desafíos pendientes de la integración. En B. C. Económica, *Cinco ensayos sobre la Integración de Centroamérica: Los ganadores del concurso promovido por el BCIE con motivo de su 50 aniversario* (pp. 95-138). Centroamérica: Banco Centroamericano de Integración Económica.
- Portugal Ayestas, J. (s.f.). *Seguridad e inseguridad ciudadana: Concepto de seguridad ciudadana*. Lima, Perú: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Presidentes de Centroamérica. (1995). *Tratado Marco de Seguridad Democrática*. Honduras: Sistema de la Integración Centroamericana.

Presidentes de Centroamérica y México. (2007). *Estrategia de Seguridad para Centroamérica y México*. El Salvador: Sistema de la Integración Centroamericana.

Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. (1991). *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos*. Honduras: SICA.

Programa Estado de la Nación-Región. (2008). *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. Centroamérica: Estado de la Nación.

\_\_\_\_\_. (2011). *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. Centroamérica: Programa Estado de la Nación.

Resoluciones de la conferencia europea de ciudades en Prevención y Seguridad (2000). *Manifiesto de las ciudades Seguridad y Democracia*. Nápoles.

Rico, J. M., & Chinchilla, L. (2002). *Seguridad Ciudadana en América Latina: hacia una política integral*. México: Siglo Veintiuno Editores.

Sistema de la Integración Centroamericana. (s.f.). *Sistema de la Integración Centroamericana*. Recuperado el 1° de mayo de 2013, de <http://www.sica.int/>

# ¿Qué es el ICAP?

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), es un organismo internacional regional del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, al servicio de la región centroamericana, creado en 1954 bajo el nombre de Escuela Superior de Administración Pública de América Central, ESAPAC, por los gobiernos de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Panamá se incorporaría como miembro pleno en 1961.

Para 1967, como resultado de un Plan de Operaciones suscrito entre los gobiernos de Centroamérica con la Organización de las Naciones Unidas, dicha Escuela se transformó en el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. Su propósito ha sido capacitar al personal del sector gubernamental y de asesorar a los gobiernos miembros, en el estudio e implantación de reformas tendentes a modernizar y sistematizar las administraciones públicas de sus respectivos países.

Por más de cinco décadas, la Institución ha logrado desarrollar y consolidar sus destrezas y ofertas académicas, mediante la ejecución de programas de formación, capacitación, investigación, consultoría, asistencia técnica e información y difusión.

En la actualidad, el ICAP ofrece diversos programas de formación académica a nivel de doctorado, maestría y especialidades, en temas como Administración Pública, Gestión de Compras Públicas, Gestión Ambiental Local, Gerencia de la Calidad, Gerencia de Proyectos, Gerencia de la Salud, Gerencia Social, Gestión Pública y Ciencias Empresariales, las cuales han contribuido en el mejoramiento del perfil intelectual y el incremento de la productividad de los profesionales en sus diversas disciplinas, requeridos por organizaciones tanto públicas como privadas en un contexto social, altamente competitivo y transformador.



Instituto Centroamericano  
de Administración Pública

**Teléfono**

(506) 2234-1011

(506) 2253-4059

(506) 2253-2287

**Fax**

(506) 2225-2049

**Sitio web**

[www.icap.ac.cr](http://www.icap.ac.cr)

ISBN: 978-9977-20-101-6



9 789977 201016