

*Roberto Cajina**

CENTROAMÉRICA BAJO ASEDIO:
NARCOTRÁFICO Y DEBILIDADES
INSTITUCIONALES

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

CENTROAMÉRICA BAJO ASEDIO: NARCOTRÁFICO Y DEBILIDADES INSTITUCIONALES

Resumen:

La paz alcanzada con el fin de las guerras civiles en Centroamérica fue efímera. Casi de inmediato la violencia política fue relevada por la violencia criminal asociada al narcotráfico. Los Estados centroamericanos carecen de los recursos y capacidad para enfrentar efectivamente a los cárteles de la droga y la asistencia de Estados Unidos es ínfima. Las policías han sido rebasadas en sus capacidades y los gobiernos han recurrido a sus ejércitos convencionales para enfrentar una “guerra” asimétrica, militarizando así la seguridad, remilitarizando la región y poniendo en riesgo la endeble institucionalidad democrática en el Istmo. Agobiada por la violencia criminal y en busca de fondos, Centroamérica presentó a la comunidad donante y organismos financieros internacionales una Estrategia Regional de Seguridad. Lo conseguido no llenó las expectativas, pero quizás el mayor problema sea la limitada capacidad de las instancias comunitarias, especialmente de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, para ejecutarla.

Abstract:

The peace achieved at the end of the civil wars in Central America was ephemeral. Soon political violence was replaced by criminal violence unleashed by the drug trafficking. Central American states have neither the resources nor the capacity to successfully tackle the drug cartels and the US assistance is too scarce. Police forces have been surpassed in its capacities and the governments have decided to use their conventional militaries to fight an asymmetric war, thus militarizing security and endangering the feeble democracies all around the region as well as remilitarizing it. Overwhelmed by criminal violence and looking for funds Central America presented to the donor community and the international financial institutions a Regional Security Strategy. What Central America got did not fulfill the expectations, but perhaps the main problem is the limited capacity of the communitarian bodies, mainly the Central America's Security Commission, to successfully advance such strategy.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Palabras clave:

Centroamérica, crimen transnacional organizado, narcotráfico, violencia criminal, Triángulo Norte, Triángulos Sur, fuerzas de seguridad, policía, ejército, costos económicos de la violencia, función seguridad pública, función defensa, guerra asimétrica, remilitarización, presupuesto de seguridad y defensa, Estrategia de Seguridad de Centroamérica, Sistema de la Integración Centroamericana, gobernabilidad democrática.

Keywords:

Central America, transnational organized crime, illegal drugs trafficking, criminal violence, Northern Triangle, Southern Triangle, security forces, police, military, economic costs of violence, public security function, defense function, asymmetric war, remilitarization, defense and security budget, Central America's Security Strategy, Central America's Integration System, democratic governance.

INTRODUCCIÓN

Al finalizar las guerras civiles en Nicaragua (1990), El Salvador (1992) y Guatemala (1996), se abrieron las puertas a inéditos procesos de transición del autoritarismo a la democracia y de reconversión de los sectores Seguridad y Defensa en Centroamérica. Sin embargo, la precaria paz alcanzada pronto sería devastada por la intempestiva irrupción de la violencia criminal en toda la región. Ubicados en el centro de América, los siete países —incluyendo Belice— que se extienden a lo largo de la angosta franja de tierra entre la frontera Sur de México hasta la Norte de Colombia, son el puente natural entre los países productores de cocaína y Estados Unidos de América.

Con 522.760 km² de superficie y 45,7 millones de habitantes, de los cuales más de la mitad vive en condiciones de pobreza, 15 por ciento de éstos en pobreza extrema, el “Triángulo del mal”: narcotráfico, crimen transnacional organizado y la violencia juvenil (maras), ha hecho de Centroamérica una de las regiones más violentas del mundo. Con una tasa promedio de 39.26 homicidios por 100.000 habitantes, la región sobrepasa los 28.8 del Caribe; los 24.8 de los países andinos; los 10.9 del Cono Sur, y es casi cinco veces superior a la tasa “estándar” de 8.8 reconocida por la Organización Mundial de la Salud (OMS). La violencia en Centroamérica es ya una epidemia prácticamente fuera de control. La Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen (UNODC por sus siglas en inglés) suaviza un poco esta realidad al señalar que Centroamérica “puede ser considerada que está cerca de un punto de crisis”¹.

LAS DOS CENTROAMÉRICAS

Como se muestra en la siguiente tabla, la violencia criminal ha partido en dos a Centroamérica: la del Triángulo Norte —Guatemala, El Salvador y Honduras— y la del Triángulo Sur —Nicaragua, Costa Rica y Panamá—, la primera con una tasa media de 63.16 homicidios por 100.000 habitantes, y la segunda con 15.36. Por sobre todos los países resalta Honduras con 82.1 homicidios por 100.000 habitantes, lo que le hace el país más violento del mundo.

¹ United Nations Office on Drugs and Crime. *Global Study on Homicide 2011*, 10, disponible en http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf

Centroamérica: Cantidad y Tasa de homicidios por país y fuente 2010

País	Cantidad	Tasa por 100.00 habitantes	Fuente
Guatemala	5,960	41.4	Policía Nacional
El Salvador	4,085	66.0	Policía Nacional
Honduras	6,239	82.1	Policía Nacional
Nicaragua	766	13.2	Policía Nacional
Costa Rica	527	11.3	Ministerio de Justicia
Panamá	759	21.6	Policía Nacional

Fuente: United Nations Office on Drugs and Crime. *Global Study on Homicide 2011*, 93, disponible en http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf

Datos de otras fuentes confirman y refuerzan esta realidad. En el “Ranking de 50 ciudades más violentas del mundo (tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes)” de Seguridad, Justicia y Paz, sobresalen cuatro ciudades del Triángulo Norte: dos en Honduras, San Pedro Sula en el puesto 3 y el Distrito Central (municipalidad del departamento de Francisco Morazán, formado por dos ciudades gemelas: Tegucigalpa y Comayagua), en el 6; Guatemala en el 7 y San Salvador en el 11. Las tasas de homicidios por 100.000 habitantes en las mismas es de 125.09, 109.3, 96.04 y 32.20 respectivamente. Del Triángulo Sur, la excepción es Ciudad Panamá que ocupa el puesto 41 con 32.20 homicidios por 100.000 habitantes².

Con excepción de Panamá, todos los países centroamericanos participaron, directa o indirectamente, en los conflictos armados de las décadas de los años 80 y 90 del siglo pasado; unos como teatros de operaciones militares, y otros como retaguardia táctica de las fuerzas irregulares. Al finalizar las guerras civiles Centroamérica quedó convertida en un inmenso buzón de las armas que no fueron entregadas durante los procesos de desmovilización y desarme de los alzados. Éste fue el “capital semilla” que utilizarían, primero, la delincuencia común y luego el crimen transnacional organizado una vez que se instaló en la región y cuando el tráfico de armas comenzó a ser un negocio rentable.

En la siguiente tabla dos asimetrías llaman la atención: una, la diferencia en la capacidad de cobertura espacial de las policías de ambas centroaméricas, mayor en la del Norte, y la otra, la inversión de esta relación al contrastar efectivos por habitantes, mayor la del Sur.

² Seguridad, Justicia y Paz, *Estudio comparativo de la incidencia de homicidio doloso en ciudades y jurisdicciones sub-nacionales de los países del mundo (2010)*, 3, disponible en http://editor.pbsiar.com/upload/PDF/50_ciud_mas_violentas.pdf

Centroamérica: Policías por habitantes y superficie

País	Superficie km ²	Habitantes	Efectivos	Efectivos por km ²	Efectivos por 10,000 hab.
Guatemala	108,889	14.713.763	24,992 ^{a/}	0.22	16
El Salvador	21,041	6.251.495 (estimado 2012)	20,558 ^{b/}	0.97	32
Honduras	112,492	8.000.000 (Proyección julio 2010)	14,491 ^{c/}	0.12	18
Nicaragua	130,000	5.465.100 (estimado 2005)	10,492 ^{d/}	0.09	19
Costa Rica	51,100	4.301.712	12,299	0.24	28
Panamá	78,200	3.405.813 ^{d/}	18,000	0.23	52

Fuente: Skarlleth Martínez Orozco. "Desafíos de Nicaragua frente al narcotráfico en el contexto de seguridad regional centroamericana", 2012. a/, b/, c/, d/ corresponden al 2010; el resto al 2011

Las relaciones entre efectivos policiales, habitantes y superficie, no son mecánicamente armónicas; sin embargo, tales asimetrías conducen a considerar los criterios técnicos del despliegue territorial de las fuerzas por especialidad. Un análisis más profundo y comprensivo precisaría vincular esas variables con otras, como: tasa delictiva general y específica, presupuesto, técnica y medios, a fin de establecer con el mayor grado de precisión posible la relación entre índice de operatividad policial (eficiencia), personal y costos (inversión), algo prácticamente imposible dada la limitada información que ofrecen las policías de Centroamérica, de tal forma que pueda establecerse claramente la calidad, eficiencia y transparencia de la ejecución presupuestaria en materia de seguridad pública.

COSTE DE LA VIOLENCIA

Porosas fronteras, largas líneas costeras precariamente vigiladas por fuerzas navales de capacidades limitadas, inexistentes o precarios sistema de radares, debilidades estructurales y fragilidades institucionales, han convertido a Centroamérica en la principal arteria por la que circula el 90 por ciento de los estupefacientes que se consumen en Estados Unidos³. Las cifras de la violencia criminal son espantosas: más de 13 mil homicidios y US\$ 6.506 millones en costos económicos, cerca del 8% del PIB subregional en el 2006. Según el Banco Mundial,

³ UNODC. *Informe mundial sobre las drogas 2010*, 235, disponible en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2010/Informe_Mundial_sobre_las_Drogas_2010.pdf

“más del 50% (\$3.341 millones) son costos en pérdidas en salud, US\$1.281 millones en gastos privados de seguridad, US\$ 1.137 millones en costos institucionales y el resto en pérdidas materiales”⁴. Frente a la incapacidad de los gobiernos para garantizar la seguridad pública, ciudadanos y empresas invirtieron en seguridad privada en ese año US\$ 146 millones más que lo presupuestado para todas las agencias involucradas en la prevención y combate de la violencia criminal en Centroamérica⁵.

CAPACIDADES Y RECURSOS LIMITADOS

Centroamérica carece de las capacidades, recursos y medios adecuados para enfrentar la con efectividad la violencia criminal, y la asistencia de Estados Unidos, el mayor consumidor de drogas es ínfima; de los US\$ 1.6 millones asignados por Washington a la Iniciativa Mérida, a Centroamérica sólo le correspondieron US\$ 256 millones, es decir, apenas el 16 por ciento. Los efectos de Mérida han sido severos para la región ya que ha provocado un “efecto derrame”: los cárteles mexicanos de la droga han trasladado parte de sus operaciones a Centroamérica, tal como lo advirtiera en su oportunidad la Washington Office on Latin America, WOLA⁶.

Bandas de narcotraficantes se enfrentan en Guatemala y Honduras por el control del territorio⁷. En El Salvador, el presidente Mauricio Funes ha reconocido la existencia de un cártel autóctono de la droga en el que participan políticos, empresarios, policías, funcionarios judiciales y autoridades municipales⁸; y en Nicaragua, Costa Rica y Panamá buscan establecer, y en estos dos últimos países aparentemente lo han logrado, bases y redes logísticas de apoyo, almacenamiento y refresco. Un reciente estudio asegura que Centroamérica ha dejado de ser puente de paso para convertirse en una “gran estación de servicio” de los cárteles de la droga⁹.

⁴ Banco Mundial. “Hoja informativa del BID-Seguridad ciudadana”, disponible en:

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36241971>

⁵ Carlos Acevedo. *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*, Consejo Nacional de Seguridad Pública. San Salvador, 2008, disponible en: <http://www.votb.org/elsalvador/Reports/costofviolence.pdf>

⁶ Washington Office on Latin America. *The Merida Initiative and Citizen Security in Mexico and Central America*. Washington, 19 de marzo de 2008, disponible en:

http://www.wola.org/publications/the_merida_initiative_and_citizen_security_in_mexico_and_central_america

⁷ CAJINA, Roberto J. “Centroamérica: Región de contrastes y asimetrías”. En: Marcela Donadio (compiladora) *La reconstrucción de la seguridad nacional* (Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010). p. 171.

⁸ ARAUZ Sergio, MARTÍNEZ Óscar y LEMUS Efrén. “El cártel de Texix”, *El Faro*, El Salvador, 10 de mayo de 2011, disponible en <http://www.elfaro.net/es/201105/noticias/4079/>

⁹ La Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia, *Seguridad y crimen transnacional organizado. Una propuesta de acción para Centroamérica*. Centroamérica, marzo de 2012, disponible en:

<http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/secycrim.pdf>

El narcotráfico es una amenaza asimétrica, no “nueva” ni “emergente”, como usualmente se le califica; lo que ha sucedido es que esta actividad criminal se potenció al finalizar las guerras civiles en Centroamérica. Pero más allá de tipificaciones, la violencia criminal derivada ha rebasado las capacidades de las policías —mal entrenadas, mal equipadas, peor dirigidas y mal pagadas¹⁰—, y los gobiernos centroamericanos recurrieron al expediente más fácil, pero más peligroso: el empleo de las fuerzas armadas para combatirlo.

Esto ha conducido a lo que se caracteriza como la policialización de los ejércitos y la militarización de las policías, rasgando así la delgada línea roja que separa la función policial de la militar, desnaturalizando las instituciones que las ejercen y abriendo las puertas a un peligroso proceso de remilitarización de Centroamérica. De hecho, en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, los ejércitos, y en especial sus fuerzas navales y órganos de Inteligencia, desempeñan un rol protagónico en la lucha contra el narcotráfico. Los militares centroamericanos han reaccionado con satisfacción al encontrar un nuevo “enemigo” al que combatir y justificar así su existencia en tiempos en los que los conflictos bélicos internos o interestatales son prácticamente una lejana posibilidad.

Incautaciones de droga por país en Centroamérica 2010-2011								
País	Cocaína (kg)		Marihuana (kg)		Heroína (kg)		Crack ^a / (dosis)	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Guatemala	1,400	3,960	-	-	-	-	-	-
El Salvador	126	649	708	1,079	-	2.5	3	1.7
Honduras	6,134,000	22,000	1,222,000	-	2,704	8	-	-
Nicaragua	10,492.97	8,800	1,307.34	342	4.90	86	3,187	-
Costa Rica	14,800	9,609	52,000	2,252,728	92.50	241	206,760	115,132
Panamá	49,500,000	34,000	-	4,900	-	194	-	295
TOTAL	55,660,818.97	79,018	1,276,015.34	2,259,049	2,801.4	531.5	209,950	115,428.7

Fuente: Skarlleth Martínez Orozco. “Desafíos de Nicaragua frente al narcotráfico en el contexto de seguridad regional centroamericana”, 2012, 34. Conversión toneladas de métricas a kilogramos. a/ corresponde a cantidad de dosis.

En la tabla anterior llama la atención la disminución de las incautaciones de cocaína de 2010 al 2011 en Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Sin una explicación oficial, esto parecería indicar un descenso en el índice de operatividad (efectividad) de las fuerzas de seguridad ya que las cantidades de drogas que pasan por el corredor centroamericano prácticamente se han mantenido, o el empleo de modalidades aún no detectadas para el traslado de la droga a través de los países de la región. En cualquiera de los dos casos es

¹⁰ Para 2009-2010 los salarios de las policía centroamericanas fluctuaban entre US\$ 120 en Nicaragua y US\$ 584 en Costa Rica, pasando por Honduras US\$ 232, El Salvador US\$ 370 y Panamá US\$ 350. Aminta Granera, *Modelo policial de Nicaragua*, Panamá, octubre de 2010, disponible en: <http://www.policia.gob.ni/cedoc/ModeloPolicialfc.pdf>

igualmente preocupante ya que ambos están directamente relacionados con el trabajo de Inteligencia y operativo de las fuerzas de seguridad.

La siguiente ilustración muestra una perspectiva detallada de América Latina y el Caribe en la que Centroamérica aparece atrapada en centro de la enmarañada red de rutas marítimas, aéreas y terrestres utilizadas por los narcotraficantes. Es más que obvio el reto que tienen las policías y ejércitos de la región, y relativamente poca su capacidad de respuesta.

Principales rutas del tráfico de drogas en Latinoamérica y el Caribe



Fuente: Congressional Research Service. *Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs*, Washington 12 de mayo de 2012, disponible en <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41215.pdf>

Pero no se trata simplemente de vías por las que transitan mercancías ilegales, sino de senderos que producen multimillonarias utilidades a las organizaciones criminales. Centroamérica es una ruta crucial para el transporte de las drogas destinadas a los Estados Unidos, mayoritariamente cocaína, y el gobierno de este país calcula que 90 por ciento de toda la cocaína que entra a su territorio, 560 toneladas métricas en 2007, pasa por el corredor Centroamérica-México. Obviamente que las ganancias de los narcotraficantes son

astronómicas. Cuando sale de Colombia, un kilo de cocaína tiene un valor de US\$ 1.000 y al llegar a Estados Unidos US\$ 30.500. “El valor agregado a la cocaína conforme viaja por la región es 20 veces el presupuesto de defensa combinado de Panamá y Guatemala, \$364 millones de dólares en 2007, y también opaca (en más de 100 veces) los relativamente escasos \$65 millones de dólares destinados por los Estados Unidos a la Iniciativa Mérida para respaldar los esfuerzos de intercepción de las naciones centroamericanas”¹¹.

REMILITARIZACIÓN DE CENTROAMÉRICA

Con el empleo de las instituciones armadas en la lucha contra el narcotráfico, Centroamérica está experimentando un preocupante proceso de remilitarización. “El Salvador elevó la cantidad de personal militar en aproximadamente dos mil efectivos, Guatemala hizo lo propio aumentando su número de militares activos en otros dos mil, existiendo adicionalmente la posibilidad para este último país, de que se incorporen cuatro mil nuevos efectivos” [en 2011]; mientras “las fuerzas armadas de Honduras esperan sumar, en los próximos dos años, dos mil nuevos efectivos militares para estar en igualdad de fuerzas con los ejércitos de Guatemala y El Salvador”¹². En paralelo crece el gasto de Defensa. Entre 2006 y 2010, “El Salvador experimentó un incremento de casi un 20% en su presupuesto de defensa, Guatemala lo hizo en casi el 16%, Nicaragua en un 9%, y llama la atención el caso de Honduras que lo hizo en un 64%”¹³. Es importante subrayar que en esos cuatro países “entre el 61% y el 77% [el presupuesto de Defensa] fue distribuido en el año 2010 exclusivamente en gastos de personal” [lo que evidencia] “la relación directa que existe en Centroamérica entre el incremento del personal militar y el aumento del presupuesto en el sector de la defensa”¹⁴.

En Guatemala, el presidente Pérez Molina, quien durante la campaña electoral prometió una política de “puño de hierro” contra el narcotráfico y la violencia criminal derivada, ofreció al Ejército tecnología de vigilancia, movilidad y control terrestre, aéreo y naval; adquirir “vehículos terrestres, aeronaves de combate adecuados a nuestro territorio [con un valor aproximado de US\$ 168 millones], así como guardacostas y lanchas rápidas para lograr la interdicción y neutralizar al crimen organizado, especialmente al narcotráfico”, [desarrollar]

¹¹ Banco Mundial. *Crimen y violencia en Centroamérica. Un obstáculo para el desarrollo 2011*, 12, disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_ENGLISH_CrimeAndViolence.pdf

¹² URIBE CANTALEJO Alberto. “Centroamérica incrementa el número de militares en sus Fuerzas Armadas”, Atenea Digital, 17 de febrero de 2011, disponible en http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/GestionNoticias_4015_ESP.asp

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

“un programa de creación de unidades militares de Fuerzas Especiales y de Policía Militar; y articular esfuerzos interinstitucionales entre los ministerios de Defensa y Gobernación”. Las primeras compras serán la adquisición de 8 lanchas rápidas, radares y equipamiento para la Marina¹⁵.

Guatemala y El Salvador han expresado interés en adquirir aviones “SuperTucanos” de la empresa brasileña Embraer. Esto tiene algún fundamento para Guatemala, incluso en Honduras, por el uso de aeronaves en el tráfico ilícito de drogas, que aterrizan en las decenas de pistas clandestinas en ambos países; pero en El Salvador prácticamente no tiene sentido, salvo la reacción del gobierno del presidente Mauricio Funes y su Fuerza Armada ante la decisión guatemalteca de adquirir dichos medios, negociación que por cierto no se ha cerrado.

Costa Rica participa del proceso de remilitarización en el contexto de la lucha contra el narcotráfico y el diferendo limítrofe con Nicaragua, pero tiene además un elemento preocupante: la masiva presencia de efectivos militares y medios navales, terrestres y aéreos estadounidenses a solicitud del Gobierno costarricense con la aprobación del Legislativo. Entre mediados de 2010 y hasta el primer semestre de 2011, Costa Rica estuvo “invadida” militarmente por Estados Unidos. El 1 de julio de 2010, la Asamblea Legislativa autorizó la presencia de 46 buques artillados —incluyendo un portaviones de 258 metros de eslora, con capacidad para transportar a 1.500 marines que desembarcarán uniformados y permanecerán en ese país desde julio hasta diciembre de ese año—, 200 helicópteros y 7.000 efectivos militares estadounidenses por un período de seis meses en territorio costarricense¹⁶, para desarrollar operaciones conjuntas en la lucha contra el narcotráfico.

Por otra parte, el diferendo limítrofe con Nicaragua colocó en la agenda oficial costarricense el tema de cómo defender sus fronteras sin contar con Fuerzas Armadas. La respuesta de la presidenta Laura Chinchilla fue inusual en un país que se precia de tener más de 60 años de haber abolido constitucionalmente su ejército. Se decidió entonces reclutar entre 2.000 y 3.000 hombres para formar una “Policía de Fronteras”, y es obvio que por la naturaleza de su misión: luchar contra el narcotráfico y garantizar la defensa de la soberanía e integridad del territorio, deberán tener una formación, organización y disciplina militares, y estarán dotados de armas y medios propios de un ejército convencional y no de una típica fuerza pública.

¹⁵ CAJINA, Roberto. “Guatemala. Un escenario nada esperanzador”, Atenea, Año V, N° 35, abril 2012, 42-45

¹⁶ “EEUU aumenta flota militar en aguas ticas para combatir narco”. La Nación, Costa Rica, 2 de julio de 2010, disponible en <http://www.nacion.com/2010-07-02/ElPais/NotasSecundarias/ElPais2431541.aspx>.

Honduras y Nicaragua están fuera de esa tendencia, aunque no por virtud ni falta de interés, sino porque en ambos casos hay una realidad insoslayable: no tienen los millonarios recursos que les permitirían adquirir equipo militar moderno, como aviones de interdicción, por ejemplo; eso, por el momento, es una realidad infranqueable. Además, el gobierno del presidente Porfirio Lobo ha sido cauto; ya que después de la crisis de 2009, en la que los militares volvieron a ser actores principales en la vida política del país, “premiarlos” con nuevos medios militares, exacerbaría la polarización que aún persiste y provocaría un innecesario debate en el que el presidente Lobo, su gobierno, su partido y las mismas Fuerzas Armadas llevarían las de perder.

La remilitarización en Nicaragua se está dando, aunque no por la adquisición de armamento moderno ni el incremento de efectivos, sino mediante la aprobación de estatutos que otorgan al Ejército importantes cuotas de poder y nuevos y mayores espacios de autonomía funcional, como las leyes de Régimen Jurídico de Fronteras, de Defensa Nacional y de Seguridad Democrática. Ésta, en esencia, es una defectuosa Ley de Inteligencia. Pero contrario a lo que pudiera pensarse, estas normas no tienden a modernizar la base jurídica de la institución armada ni apuntalar su profesionalismo, sino que tienen una clara intencionalidad política del presidente Daniel Ortega: asegurarse la lealtad político-partidista del Ejército en sus ambiciones continuistas, como puso en evidencia su inconstitucional reelección en los comicios generales de noviembre de 2011.

Si a la tendencia de remilitarizar Centroamérica se le añade la falta de observancia de autoridades civiles y militares de los preceptos expresamente establecidos en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, particularmente en lo referido al balance razonable de fuerzas y el rol de los militares en misiones de seguridad pública, el futuro de las relaciones civiles-militares en Centroamérica luce más que incierto. El resultado neto de la combinación de este complejo conjunto de factores es, inevitablemente, el deterioro de la calidad de las frágiles e imperfectas democracias centroamericanas.

El balance razonable de fuerzas en la subregión no pasa de ser una quimera y el Tratado Marco de Seguridad Democrática, letra muerta, una primorosa declaración de principios sin fuerza vinculante, situación que se agrava con la burocratización de las instancias creadas por el mismo, en especial la Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSCA, y el innecesario apéndice de la Secretaría General del SICA, la Unidad de Seguridad Democrática (USD) que, por cierto, comenzó a funcionar 15 meses después de la correspondiente instrucción del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Entre sus principales funciones¹⁷, la USD apoyará “a la Comisión de Seguridad de Centroamérica en el seguimiento adecuado y oportuno de sus acuerdos, en especial a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México, así como de otras decisiones, que en materia de seguridad le encomiende la Reunión de Presidentes y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, así como de las emanadas en su seno”; auxiliará “a la Comisión de Seguridad de Centroamérica en el cumplimiento de las funciones que le atribuye el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica”; y ejecutará o coordinará “la ejecución de los proyectos regionales de cooperación en materia de seguridad”, es decir, vigilar a la CSCA y hacer lo que ésta no hace y debería hacer.

Adicionalmente debe subrayarse que las fuerzas armadas de Centroamérica aún mantienen su patrón de establecimientos militares organizados, entrenados y armados para librar guerras convencionales de tipo interestatales, mientras son lanzados a librar “guerras” asimétricas contra enemigos que se mueven y operan en las sombras. A la fecha se desconocen los ajustes doctrinarios y de política militar correspondientes a las nuevas misiones.

Pero, tan o más grave aún es que la acrecentada participación de los ejércitos en la “guerra contra las drogas”, impuesta por Washington, inicialmente a través de la Iniciativa Mérida, y más recientemente por la Iniciativa de Seguridad Regional de Centroamérica (CARSI, por sus siglas en inglés) —que teóricamente “incluye programas de aplicación de la ley, anticorrupción y desarrollo comunitario y juvenil”¹⁸ pero que en la práctica dedica la mayor parte de sus fondos para apoyar a las fuerzas de seguridad—, está conduciendo indefectiblemente, como ya se indicó antes, a la militarización de las policías y a la policialización de los ejércitos y, en consecuencia, a la adulteración de ambas instituciones y, por lógica extensión, a la desnaturalización de la función Defensa Nacional y de la función Seguridad Pública, una verdadera “amenaza emergente” a los endebles procesos de construcción de una genuina institucionalidad democrática en Centroamérica. Frenar y neutralizar esa amenaza es el reto de las frágiles democracias centroamericanas, el liderazgo político, la sociedad civil y las mismas instituciones militares, porque lo que está en juego es el futuro de la democracia en Centroamérica.

¹⁷ www.sica.int/busqueda/Noticias.aspx?IDItem=34775&IDCat=3&IdEnt=330&Idm=1&IdmStyle=1

¹⁸ Congressional Research Service. *Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs*, Washington 12 de mayo de 2012, disponible en <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41215.pdf>

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE CENTROAMÉRICA

En ese complejo escenario, el 12 de diciembre de 2007, los presidentes de Centroamérica aprobaron una Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México, “con el objeto de contar con un instrumento regional idóneo, a fin de crear un ambiente de mayor seguridad para las personas y sus bienes, propiciar el desarrollo humano sostenible a través de las inversiones y actividades relacionadas, con sus componentes, relativos al combate al delito, prevención de la violencia, rehabilitación, reinserción y fortalecimiento institucional”¹⁹.

A finales del 2010, los mandatarios de la región orientaron revisar y ajustar la Estrategia del 2007 “atendiendo las amenazas nacionales e internacionales, incorporando elementos innovadores e insumos que fortalezcan el instrumento para que el mismo se convierta en una estrategia integral, viable y efectiva”²⁰. Un año más tarde, agobiados por el crecimiento exponencial de la violencia criminal, sin recursos y la asistencia financiera de Estados Unidos a cuentagotas, los países del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, recurrieron a la ayuda de la comunidad donante e instituciones financieras internacionales. El 22 y 23 de junio de 2011, se celebró en Guatemala la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica en la que ésta se presentó con sus cuatro componentes, como se muestra en la ilustración siguiente.

Componentes de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA)



Esta Conferencia Internacional fue convocada con el objetivo de “generar un espacio en donde la comunidad internacional y los países del Sistema de la Integración

¹⁹ Comisión de Seguridad de Centroamérica. *Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica*, disponible en http://wqce.sica.int/csc/conf_seg/conf_seg_breve.aspx?IdEnt=330

²⁰ *Ibid.*

Centroamericana (SICA) logren desarrollar una discusión de alcance político sobre el tema de la inseguridad en la región, como resultado de las acciones del crimen organizado y los tráficos ilícitos vinculados a ellos, además de lograr el acompañamiento de los socios estratégicos de Centroamérica con fondos frescos adicionales dirigidos a financiar complementariamente los programas regionales de seguridad”²¹.

En la Declaración de Guatemala, los jefes de Estado y de Gobierno de países del SICA, con la presencia de ministros, jefes de Delegación, altos representantes de países amigos cooperantes, Organismos Internacionales, sector privado y la sociedad civil centroamericana, aseguraron que “la Estrategia de Seguridad de Centroamérica constituye un hito histórico que marca el inicio de una nueva etapa en los esfuerzos para consolidar a Centroamérica como una región segura, en paz, libertad, democracia y desarrollo. Con esa convicción, adoptan dicha Estrategia y se comprometen con su puesta en práctica”²².

Entre el clásico juego de palabras de la típica retórica de cumbres, es posible encontrar en la Declaración algunos compromisos que, de cumplirse, ofrecen un relativo grado de confianza en la ejecución de la Estrategia, entre éstos²³:

1. Establecer un Mecanismo de Coordinación, Evaluación y Seguimiento, que asuma la responsabilidad de coordinar, evaluar y dar seguimiento al estado de avance en la ejecución de la Estrategia de Seguridad, su Plan de Acción con Costos y el Portafolio de Proyectos.
2. Establecer mecanismos financieros complementarios para la captación de recursos adicionales para atender los problemas de seguridad regional, en especial un Fondo Canasta en el que se puedan colocar dichos recursos y ser puestos a la disposición de los países del SICA sobre la base de las prioridades acordadas por la región
3. Revisar y armonizar las estrategias nacionales de seguridad con el fin de ajustarlas y fortalecerlas de acuerdo con la Estrategia Regional y desarrollar las sinergias necesarias en las dimensiones locales, nacionales, regionales e internacionales

²¹ *Ibid.*

²² Declaración de Guatemala. Conferencia internacional de Apoyo a la estrategia de Seguridad de Centroamérica, 23 de junio de 2011, disponible en:

www.sieca.int/site/VisorDocs.aspx?IDDOC=Cache/17990000004005/17990000004005.swf

²³ *Ibid.*

4. Establecer foros de discusión y toma de decisiones, en conjunto con el Grupo de Amigos, a fin de dar sostenibilidad en el tiempo al Portafolio de Proyectos, así como otras necesidades que eventualmente se identifiquen como prioritarios para la región.

Sin embargo, resulta incomprensible que con una buena parte del camino recorrido, se deba regresar a “revisar y armonizar las estrategia nacionales de seguridad” para “ajustarlas y fortalecerlas de acuerdo con la Estrategia Regional” (punto 4 *supra*). Así que de inmediato surgen dudas sobre la metodología y procedimientos utilizados para definir lo que como Estrategia se presentó a la comunidad internacional.

La Conferencia Internacional dejó a Centroamérica, según el entonces ministro guatemalteco de Finanzas, Alfredo Del Cid, apenas un tercio de los US\$ 6.000 millones que se precisan para echar andar los 22 proyectos de la Estrategia Regional, es decir, US\$ 2.000 millones. La secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton, sólo ofreció sumar US\$ 40 millones a los US\$ 260 millones ya asignados a la Iniciativa de Seguridad Regional de Centroamérica (CARSI por sus siglas en inglés); Australia anunció un desembolso de US\$ 25 millones y Canadá US\$ 5 millones. Colombia, Rusia, Holanda, Reino Unido, Japón, Taiwán y Finlandia, entre otros, manifestaron su apoyo en capacitación a las fuerzas de seguridad, compartir sus experiencias nacionales y formación profesional de funcionarios²⁴.

De acuerdo con Del Cid, para financiar la Estrategia se establecieron tres mecanismos, que serán administrados y coordinados por la Secretaría General del SICA:

1. Una “canasta” en la que se colocarán todas las ayudas, de la que saldrán los recursos para financiar los proyectos; 2. Un fondo multidonante que administrará los recursos que los donantes destinen a proyectos específicos; y 3. Integración de un Comité Coordinador conformado por los países donantes para coordinar y evaluar los avances en la ejecución de los proyectos. A la fecha se desconoce si tales mecanismos funcionan y cuáles los resultados.

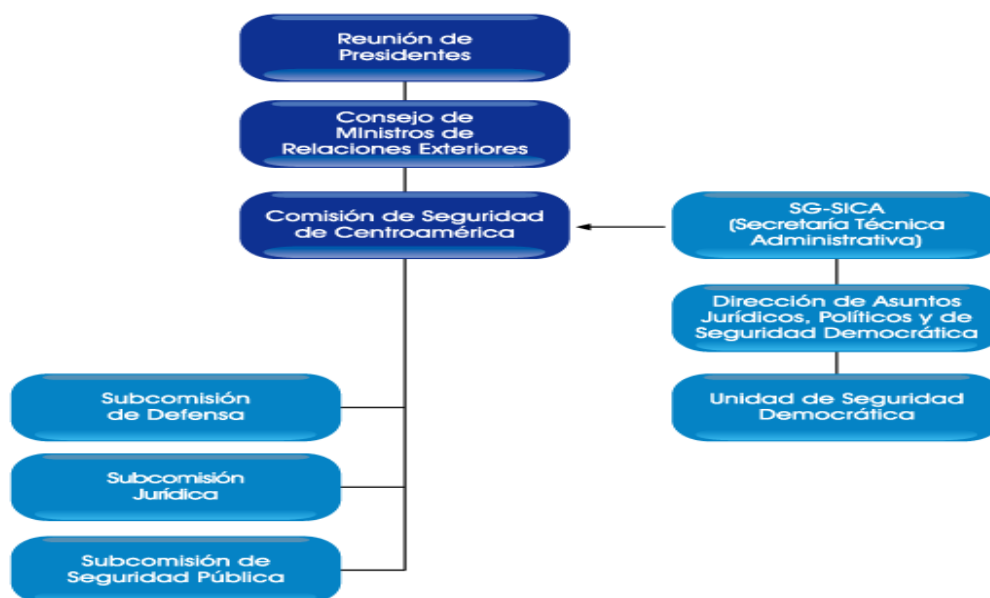
La Declaración, sin embargo, deja abierta una amplia ventana de dudas. En primer lugar, que parte de una percepción desafortunada por inexacta. No se trata de “consolidar a Centroamérica como una región segura, en paz, libertad, democracia y desarrollo”, porque lo que en realidad se precisa es construir esa Centroamérica que no existe. En segundo, porque no existe información oficial que evidencie que la Estrategia haya sido diseñada

²⁴ “Centroamérica logra apoyos en seguridad”, Hoy Nueva York (24.06.2011), disponible en <http://www.impre.com/hoynewyork/noticias/latinoamerica/2011/6/24/centroamerica-logra-apoyos-en-261797-1.html>

sobre la base de un diagnóstico serio, profundo y realista, tanto de los casos nacionales como de la región en su conjunto. Asimismo, se desconoce el Plan de Acción con Costos y si la Estrategia cuenta con un sistema de variables e indicadores que permitan dar seguimiento y evaluar consistentemente su ejecución.

Creada por el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica (1995)²⁵ —que le precisa 15 funciones específicas—, la Comisión de Seguridad de Centroamérica, CSCA, es definida como una “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”, y “compuesta por las delegaciones de los Estados centroamericanos integradas por los viceministros de Relaciones Exteriores y viceministros o autoridades competentes en los ramos de Defensa y Seguridad Pública. Los viceministros de Relaciones Exteriores presidirán las delegaciones de cada estado”²⁶.

Estructura orgánica funcional de la Comisión de Seguridad de Centroamérica



La imagen anterior muestra la formalidad de la estructura orgánica funcional de la CSCA y su articulación con la Secretaría General del SICA, que han dado diversas muestras de su ineficiencia y de sus severas limitaciones institucionales para administrar eficientemente los temas de su competencia y ejercer adecuadamente sus funciones. Dos ejemplos ilustran

²⁵ www.sica.int/busqueda/Centro%20de%20Documentación.aspx?IDitem=974&IdCat=10&IdEnt=330&Idm=1&IdmStyle=1

²⁶ http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/4b294167-d00a-4804-8336-0a6739d1e0a6.pdf

estas carencias y debilidades. Uno: la displicencia y falta de resultados concretos de los diálogos sobre Seguridad Democrática que la CSCA sostiene en paralelo con México y los Estados Unidos de América, iniciado el primero en 2004 y el segundo en el 2007; y el otro, que desde su institución no ha sido capaz de concretar una de las más importantes aspiraciones del Tratado Marco: el balance razonable de fuerzas militares y de seguridad pública de la subregión.

Para finales de 2005, la parálisis e ineficiencia de la CSCA era tan notoria y preocupante que los mandatarios centroamericanos, reunidos en la ciudad de León, Nicaragua, le conminaron a preparar con brevedad un documento de prioridades de la seguridad regional y a que se reuniese para el cumplimiento de sus funciones²⁷.

Con tales antecedentes, resulta preocupante saber que los recursos que la Comunidad Internacional ha puesto a disposición de Centroamérica —US\$ 2.000 millones, 90 por ciento en créditos blandos y 10 por ciento en transferencias— serán administrados por la SG-SICA.

Además, no existe garantía de las capacidades institucionales de la Secretaría General del SICA para establecer y hacer andar con eficiencia el Mecanismo de Coordinación, Evaluación y Seguimiento acordado, menos aún “establecer mecanismos financieros complementarios para la captación de recursos adicionales para atender los problemas de seguridad regional, en especial un Fondo Canasta”²⁸.

También es preciso reiterar que llama la atención y refuerza las dudas, que el SICA y la CSCA deban revisar y armonizar “las estrategias nacionales de seguridad con el fin de ajustarlas y fortalecerlas de acuerdo con la Estrategia Regional”. Es de presumir que entre la primera versión de la Estrategia y la que se presentó en la Conferencia Internacional transcurrió un tiempo más que suficiente —cuatro años— para haber revisado y armonizado las estrategias nacionales con la regional. Las preguntas obligadas son, entonces, ¿cómo se elaboró la Estrategia de Seguridad de Centroamérica que se presentó en la Conferencia Internacional?

²⁷ Declaración de la XXVII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, León, Nicaragua, 12 de diciembre de 2005, disponible es:

www.sica.int/busqueda/Reuniones%20Grupo%20de%20Autoridades.aspx?IDItem=5052&IDCat=9&IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1

²⁸ [www.infoiarna.org.gt/red%20iarna/2011/Red%20IARNA%2023%20\(07\)/adjuntos/XXXVII-reunion-jefes-estado.pdf](http://www.infoiarna.org.gt/red%20iarna/2011/Red%20IARNA%2023%20(07)/adjuntos/XXXVII-reunion-jefes-estado.pdf) Para un análisis sobre las limitaciones institucionales del SICA y la CSCA, véase: Roberto Cajina. “Cooperación México-Centroamérica. Seguridad Regional: Entre las Premuras y la Burocracia”, ponencia presentada en la VII Semana Iberoamericana de Seguridad y Defensa. “El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR”, Quito, Ecuador, 7, 8 y 9 de junio de 2011.

¿Tan confiable es? y ¿Cuál es su viabilidad y perspectivas de éxito en su ejecución? Las dudas aumentan al saber que más que una estrategia en realidad se trata de un paquete de 22 proyectos, de los cuales ocho fueron “validados” a finales de 2011 para iniciar su ejecución, para lo que se precisan US\$ 300 millones, pero hasta la fecha sólo había US\$ 70 millones disponibles.

Proyectos priorizados por componentes de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica

Componentes	Proyectos	Duración en años
Combate al Delito	a. Coordinación Interinstitucional y regional para la seguridad fronteriza en CA	5
	b. Fortalecimiento de la investigación criminal	4
	c. Plataforma Tecnológica Centroamericana	4
Prevención de violencia	d. Prevención social de la violencia juvenil	5
	e. Proyecto regional de prevención social de la violencia	5
Rehabilitación, reinserción social y seguridad penitenciaria	f. Modernización de los Sistemas Penitenciarios	5
Fortalecimiento Institucional	g. Profesionalización y tecnificación de las policías e instancias vinculadas a la seguridad.	5 años
	h. Modernización con visión regional de las Instituciones.	5 años

Fuente: Skarlleth Martínez Orozco. “Desafíos de Nicaragua frente al narcotráfico en el contexto de seguridad regional centroamericana”, 2012. a/, b/, c/, d/ corresponden al 2010; el resto al 2011

Afortunadamente no todo estará en manos del SICA y la CSCA ya que se tomaron algunas providencias clave, como la constitución de “un Comité Coordinador conformado por los países donantes para coordinar y evaluar los avances en la ejecución de los proyectos”²⁹.

También será responsabilidad de las organizaciones de la sociedad civil ejercer un permanente escrutinio social, y para ello la SG-SICA y la CSCA deben abrirse y transparentar, si es que acaso lo tienen, el sistema de variables e indicadores, así como el Plan de Acción con Costos y el Portafolio de Proyectos, para dar a la ejecución de los mismos un seguimiento permanente y evaluarlos de forma profesional e independiente.

²⁹

www.uncsd2012.org/content/documents/DECLARACION%20Y%20PLAN%20DE%20ACCION%20-%20Cumbre%20de%20Presidentes%20Julio%202011.pdf

De lo contrario, Centroamérica se habrá endeudado en vano, el narcotráfico continuará siendo un negocio sangriento pero muy rentable, los centroamericanos continuarán hundiéndose en las profundidades de la violencia criminal derivada, y la Comunidad Internacional no volverá a poner recursos en una “canasta” de fondo roto.

Irremediablemente Centroamérica se encuentra, pues, en una dramática encrucijada: o moderniza y hace eficientes sus instituciones comunitarias responsables de la seguridad, o continuará siendo, cada vez más, el paraíso de los cárteles de la droga, poniendo en mayor riesgo aún la precaria gobernabilidad democrática y el futuro mismo de la frágil institucionalidad democrática en todos los países del istmo centroamericano.

i

*Roberto Cajina***Consultor Civil Seg. Def. y Gobernabilidad Democrática*

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.