

**Seguridad ciudadana,  
¿espejismo o realidad?**

Fernando Carrión, editor

# Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



OPS / OMS

© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2) 2232030  
Fax: (593-2) 2566139  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

OPS/OMS  
Amazonas 2889 y La Granja  
Edificio Naciones Unidas, 9. piso  
Telf.: (593-2) 2460330  
Fax: (593-2) 2460325  
[www.paho.org](http://www.paho.org)

ISBN: 9978-67-069-6  
Coordinación editorial: Alicia Torres  
Cuidado de la edición: Jesús Pérez de Ciriza  
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena  
Imprenta: RISPERSGRAF  
Quito, Ecuador, 2002  
1ª. edición: junio, 2002

# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
<b>La violencia en América Latina</b>	
<b>De la violencia urbana a la convivencia ciudadana</b> .....	13
<i>Fernando Carrión</i>	
<b>La violencia en América Latina y el Caribe</b> .....	59
<i>Mayra Buvinic, Andrew Morrison, Michael Shifter</i>	
<b>Seguridad ciudadana y violencia en América Latina</b> .....	109
<i>Irma Arriagada</i>	
<b>La violencia por países</b>	
<b>Seguridad pública y percepción ciudadana</b>	
<b>Estudio de caso en quince colonias del Distrito Federal</b> .....	141
<i>Benjamín Méndez Bahena, Juan Carlos Hernández Esquivel, Georgina Isunza Vizuet</i>	
<b>Estabilidad social y seguridad ciudadana en Centroamérica</b> .....	167
<i>Laura Chinchilla M.</i>	
<b>Nuevas dimensiones de la seguridad ciudadana en Nicaragua</b> .....	189
<i>Elvira Cuadra Lira</i>	
<b>Violencia y actitudes de apoyo a la violencia en Caracas</b> .....	205
<i>Roberto Briceño-León, Alberto Camardiel y Olga Avila</i>	
<b>Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en el Ecuador</b> .....	235
<i>Edison Palomeque Vallejo</i>	

<b>Santiago, violencia y seguridad ciudadana</b> .....	259
<i>Enrique Oviedo</i>	
<b>La inseguridad urbana en Argentina</b>	
<b>Diagnóstico y perspectivas</b> .....	283
<i>Lucía Dammert</i>	
<b>Exclusão Territorial e Violência</b>	
<b>O Caso do Estado de São Paulo</b> .....	317
<i>Raquel Robnik</i>	
<b>Violencia homicida y estructuras criminales en Bogotá</b> .....	343
<i>María Victoria Llorente, Rodolfo Escobedo, Camilo Echandía y Mauricio Rubio</i>	
<b>Violencia por actores</b>	
<b>Violencia en la familia y transmisión de pautas de comportamiento social</b> .....	379
<i>Soledad Larrain H.</i>	
<b>Imágenes e imaginarios de la conflictividad juvenil y las organizaciones pandilleras</b> .....	399
<i>Mauro Cerbino</i>	
<b>Ser mujer, un factor de riesgo</b> .....	435
<i>Miriam Ernst</i>	
<b>Estrategias de seguridad ciudadana</b>	
<b>Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995-2001</b> .....	451
<i>Hugo Acero</i>	
<b>Seguridad ciudadana en Chile: Los desafíos de la participación y la modernización para una política pública</b> .....	475
<i>Jorge Burgos V. y Patricio Tudela P. (Ph. D.)</i>	
<b>Salud, violencia e inseguridad</b> .....	503
<i>Alberto Concha Eastman, MD, MSc</i>	

# Estabilidad social y seguridad ciudadana en Centroamérica

Laura Chinchilla M. \*

## Mecanismos institucionales de alcance regional

Tal y como se ha reseñado, las transformaciones experimentales en la década del ochenta, tanto en el plano de la geopolítica internacional como en el escenario político centroamericano, provocaron un significativo impacto en los esquemas de seguridad a nivel regional: de una agenda centrada en la preocupación por la protesta social y la insurrección armada e inspirada por la doctrina de la seguridad nacional, se pasó a otra que fija su atención en la violencia delictual y busca inspirarse en los nuevos paradigmas de seguridad ciudadana<sup>1</sup>.

La renovación de la agenda de seguridad se expresa tanto al nivel de cada país como de la Región en su conjunto. Al nivel nacional, se observan procesos que tienden a propiciar la aparición de nuevos actores institucionales con roles protagónicos, tales como las policías y la administración de justicia, a la par de una readecuación del papel del ejército en los asuntos de seguridad interna de los países. En el plano regional, las viejas estructuras de cooperación en materia de seguridad, han dado paso a una nueva institucionalidad que podríamos caracterizar como: diversificada, inclusiva, democrática y regionalista.

---

\* Politóloga, ex ministra de Seguridad Pública de Costa Rica.

1 Nos referimos a los modelos de seguridad comunitaria y de policía de proximidad. Para una detallada bibliografía sobre estos temas ver: Chinchilla, Laura y José Ma. Rico (1997).

Diversificada, por cuanto de una estructura que pivotaba sobre instituciones de carácter castrense, como lo fue el Consejo de Defensa de Centroamérica (CONDECA)<sup>2</sup>, se ha pasado a una en donde lo militar se subsume en un más amplio abanico de preocupaciones<sup>3</sup>. Es así cómo, aparte de la creación de la Comisión de Seguridad integrada por Ministros de Relaciones Exteriores y apoyada por Viceministros de Defensa y de Gobernación, se cuenta hoy con otras instancias de coordinación de políticas de seguridad, como la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (CCP), y la Asociación de Jefes de Policía.

Inclusiva, puesto que los viejos instrumentos de seguridad regional tendieron a reunir a la llamada 'Centroamérica Histórica', es decir a los cinco países descendientes de la Capitanía General de Guatemala (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica), y en algunos momentos de especial tensión entre éstos, la participación se limitó aún más<sup>4</sup>. La nueva institucionalidad, gracias a la relativa homogeneidad en torno a las preocupaciones y prioridades en materia de seguridad, ha ampliado los niveles de participación incluyéndose a Panamá y, en algunos casos, hasta a Belice, México y República Dominicana<sup>5</sup>.

Democrática, por los principios que enarbola (Estado de Derecho, derechos humanos, control civil de los cuerpos armados, etc.) y por las instituciones que potencia (todas ellas de carácter civil), restringiendo la participación de las FF. AA. dentro de la agenda de seguridad, y subordinándose a la autoridad civil.

- 
- 2 Integrado por los Jefes Supremos de las FF. AA. de la Región, CONDECA se crea en 1963 como un elemento central de la doctrina de la seguridad nacional y de las políticas de contra inseguridad que a nivel centroamericano promovieron los Estados Unidos. Ver: Isacson, Adam (1997).
  - 3 Algunos autores han elaborado propuestas metodológicas para el abordaje de la nueva agenda de seguridad en Centroamérica desde una 'perspectiva multidimensional', partiendo del reconocimiento de que lo militar no constituye más el factor explicativo por excelencia. Ver: Sojo, Carlos (1998).
  - 4 La participación de Costa Rica se dio en calidad de observador. Además, durante el conflicto armado entre Honduras y El Salvador, en 1969, CONDECA perdió credibilidad, terminando de debilitarse, a partir de la Revolución Sandinista de 1979.
  - 5 Así por ejemplo, México y Belice se adhirieron al Acuerdo de Cooperación Regional para la Erradicación del Tránsito Ilegal de Drogas, y dentro del Convenio Constitutivo del ICESPO, se estipula en su artículo 17 que: "el mismo queda abierto a la adhesión de Belice", país que participó de las actividades de discusión y preparación de dicho convenio.

Regionalista, puesto que a diferencia del pasado, los intereses extrarregionales—particularmente los de los Estados Unidos de América— están más mediatizados. La presencia de naciones europeas en los procesos de reforma de la seguridad pública, por un lado<sup>6</sup>, y, por otro, una participación más amplia de actores regionales dentro de la agenda de seguridad, facilitan la creación de una institucionalidad más acorde a los intereses de los países de la Región: aunque, a propósito de algunos temas como el narcotráfico se observa una fuerte gravitación de los intereses norteamericanos<sup>7</sup>.

A continuación, presentamos una breve reseña de los principales instrumentos de naturaleza regional que en materia de seguridad han sido promovidos, para posteriormente centrarnos en un análisis sobre su significado, alcances y limitaciones.

### **Los nuevos instrumentos de la seguridad regional**

Los nuevos instrumentos de la seguridad regional podríamos caracterizarlos como de dos tipos: aquellos con un fuerte contenido doctrinario y cuyo objetivo primordial ha sido redefinir el marco conceptual e institucional de la seguridad en la Región, tales son los casos del Tratado Marco de Seguridad Democrática y del Instituto Superior de Estudios Policiales de C.A.; y aquellos que tienen un carácter más bien técnico-operativo y cuya preocupación se centra en mejorar los niveles de eficiencia —mediante iniciativas regionales— de los organismos nacionales ante problemas concretos, tales son: la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica, El Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales, la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico y Consumo Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (CCP), El Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Hurtados, Robados,

---

6 Se trata de una presencia notoria por los montos canalizados mediante cooperación técnica no reembolsable, particularmente de España y Suecia.

7 En materia de narcotráfico, la agenda norteamericana en la Región incluye de manera preferente la homologación de leyes en materia penal, el fortalecimiento de los mecanismos legales e institucionales para el combate al lavado de activos, la introducción de reformas constitucionales y legales para la extradición de nacionales, y el mejoramiento de las estrategias de interdicción terrestre, marítima y aérea. Según se definió en la Conferencia Ministerial Centroamérica-Estados Unidos sobre seguridad Pública y Drogas, Washington D.C., 14 y 15 de agosto de 1997.



Apropiados o Retenidos Ilícita o Indebidamente, y el Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos, relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos. En el cuadro siguiente se presentan los instrumentos regionales promovidos en materia de seguridad, su fecha de suscripción y estado actual.

Según se observa, la mayor parte de los instrumentos regionales en materia de seguridad se crean en la década del 90, reflejo de la importancia que adquirieron los temas políticos tales como la pacificación, la reconciliación y la democratización en la reactivación de la institucionalidad regional que se inicia con Esquipulas II y con la suscripción por parte de los presidentes de la Región del 'Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica'<sup>8</sup>.

La reformulación de las prioridades y estrategias en materia de seguridad, constituyó un elemento central a todo el proceso de reforma institucional, dado el peso histórico que la agenda tradicional asignaba a las FF. AA. y a su impacto sobre la dinámica político-institucional. Así, inicialmente, las propuestas que en materia de seguridad se formularon se centraban en temas tales como el cese de la ayuda a fuerzas irregulares, el no uso del territorio propio para agredir a otros Estados de la Región, y la implementación de medidas para la verificación, control y limitación de armamento. Para la Cumbre Presidencial de Antigua, Guatemala, en 1990, se establecen cuatro de los principales objetivos de una agenda regional en la materia: asegurar el carácter defensivo de las FF. AA., lograr un balance razonable de fuerzas, establecer un modelo de seguridad basado en la cooperación, y procurar mecanismos regionales sobre la presencia militar extranjera.

---

8 Para un detallado análisis sobre el trasfondo político y los contenidos del acuerdo de Esquipulas II, ver: Rojas, A. Francisco y Luis Gmo. Solís (1988).

**Cuadro 1**  
**Instrumentos regionales en materia de seguridad**

Instrumento	Fecha de suscripción	Estatus
Declaración Conjunta Constitutiva de la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica	Julio de 1992	Indagar si se ha integrado al Tratado
Tratado de asistencia legal mutua en asuntos penales	29 de octubre de 1993	Vigente desde el 18 de diciembre de 1997
Convenio constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas	29 de octubre de 1993	Vigente desde el 7 de febrero de 1996
Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Hurtados, Robados y Apropiados o Retenidos Ilícita o Indebidamente	14 de diciembre de 1995	Vigente desde el 16 de junio de 1997
Tratado Marco de Seguridad Democrática	15 de diciembre de 1995	Vigente desde el 26 de diciembre de 1997. Ratificado por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.
Convenio Constitutivo del Instituto Superior Centroamericano de Estudios Superiores de Policía	8 de julio de 1996	No ha entrado en vigencia
Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos, relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos.	11 de julio de 1997	No ha entrado en vigencia

Fuente: [www.sicanet.org.sv/documentos/tratados-convenios.html](http://www.sicanet.org.sv/documentos/tratados-convenios.html)

En diciembre de 1991, mediante la firma del Protocolo de Tegucigalpa que crea el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), se obtiene el primer acuerdo orientado a la formulación de una nueva agenda regional de seguridad. Con la constitución del SICA, los países de la Región reafirmaron como parte de sus aspiraciones, el establecimiento de un 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<sup>9</sup>.

Otros eventos posteriores a la firma de dicho Protocolo, reforzaron la idea de una nueva institucionalidad en materia de seguridad y agregaron nuevas preocupaciones a la problemática regional. Así por ejemplo en 1992, se efectuó la Cumbre Presidencial de Panamá en donde se introdujeron temáticas como el tráfico ilegal de armas y el desminado, y se hizo un llamado de atención sobre la necesidad de sistematizar los diversos compromisos que en materia de seguridad habían suscrito los países hasta el momento. Posteriormente, en la XV reunión de presidentes centroamericanos efectuada en Guácimo (Costa Rica) en agosto de 1994, se hace un llamado para el establecimiento de un acuerdo regional en materia de seguridad que “refleje la nueva realidad política, jurídica e institucional existente en el istmo centroamericano”<sup>10</sup> y se recomiendan acciones hacia la cooperación regional en materia de capacitación policial.

Es así como habiéndose avanzado, mediante diversas propuestas, hacia la conceptualización de una nueva agenda de seguridad, la Conferencia Internacional de Paz y Desarrollo de Centroamérica de octubre de 1994, propuso finalmente la reactivación de la Comisión de Seguridad Centroamericana<sup>11</sup>, la cual asume la tarea inmediata de definir un nuevo modelo de seguridad para la Región. La tarea de dicha comisión se concretó finalmente, en el denominado Tratado Marco de Seguridad Democrática de Cen-

---

9 Protocolo de Tegucigalpa Art. 3, literal b.

10 Agenda de Guácimo, art. 11.

11 La Comisión de Seguridad había sido creada en 1987 como parte del proceso de Esquipulas, sin embargo, no existieron condiciones que permitieran su trabajo sino hasta 1990. Esta comisión sentó las bases e inició la redacción del Tratado Marco de Seguridad Democrática. Ver: Aguilera, Gabriel (1993).

troamérica, suscrito en San Pedro Sula (Honduras) el 15 de diciembre de 1995.

A continuación analizamos los principales instrumentos de la nueva institucionalidad regional en materia de seguridad.

### **El Tratado Marco de Seguridad Democrática**

El Tratado Marco de Seguridad Democrática constituye el instrumento más significativo de la nueva institucionalidad regional en materia de seguridad. Éste sienta los principios de la nueva doctrina de seguridad, establece las áreas de preocupación central, define el marco normativo mínimo que debe regir el comportamiento de los Estados signatarios, y diseña un nuevo esquema institucional para la ejecución de la nueva agenda de seguridad regional<sup>12</sup>.

En lo que respecta a los principios doctrinarios que inspiran la nueva concepción de seguridad, las diferencias son significativas con respecto a la doctrina de la seguridad nacional, destacándose los siguientes aspectos:

- Se conceptualiza la seguridad como una condición para el desarrollo más que como un fin en sí misma; en los considerandos del Tratado se puede leer lo siguiente: “Que entre los propósitos del Sistema de Integración Centroamericana establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa se encuentra la obtención del desarrollo sostenible de Centroamérica, que presupone concretar un nuevo modelo de seguridad regional”<sup>13</sup>.
- Se avanza de una definición estrictamente militar a una definición integral, siendo así la seguridad una condición que resulta de la conjugación de una multiplicidad de factores; según el texto del tratado, “...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 y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de

---

12 Ver también: Chinchilla, Laura (1997).

13 Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, considerandos.

la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas”<sup>14</sup>.

- Al ampliarse la definición de seguridad, ésta aparece no como una tarea que emprende el Estado frente a la sociedad civil para la defensa a ultranza de una estabilidad entendida como *statu quo*, sino como una tarea que surge de la interacción libre y pacífica entre gobernantes y gobernados; de esta manera, se establece lo siguiente: “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 de sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia”<sup>15</sup>.
- Se establece la diferencia entre seguridad ciudadana (Título II) y seguridad regional (Título III) y con ello se delimitan las obligaciones asignadas a las FF. AA., las cuales se restringen a aspectos como la protección de la integridad territorial, el balance razonable de fuerzas, el control de armamentos y la seguridad colectiva de los Estados de la Región.
- La seguridad regional es entendida como algo más que la seguridad colectiva (Rojas et al. 1998) —la defensa solidaria en caso de agresión contra un Estado signatario— y se incorpora la noción de seguridad cooperativa, “ningún Estado fortalecerá su propia seguridad menoscabando la seguridad de los demás”<sup>16</sup>. Es decir, la seguridad no es el mero resultado de la suma de los recursos de defensa de la Región, sino que resulta del balance de las acciones que cada sociedad emprende a su interior.

En cuanto a las áreas de preocupación, el Tratado distingue tres: El estado de derecho, la seguridad de las personas y de los bienes, y la seguridad regional.

---

14 *Ibidem*.

15 *Ibid.*, art. 1.

16 *Ibid.*, art. 26 c).

En lo que respecta al estado de derecho se destacan aspectos tales como la seguridad jurídica, la efectiva protección de los derechos humanos y garantías ciudadanas, la supremacía del poder civil sobre las FF. AA. y el combate a la corrupción. Dentro de esta área se reafirman también el derecho de asilo y de refugio, y se destaca la importancia del Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales de octubre de 1993.

En materia de seguridad de las personas y sus bienes, la integralidad del concepto obliga a la recuperación de factores de naturaleza económica, social, político y ambiental como elementos necesarios para la generación de condiciones de seguridad de los habitantes. Destaca la necesidad de fortalecer mecanismos de coordinación al nivel operativo (policías, órganos jurisdiccionales y fiscalías) a efectos de enfrentar las amenazas a la seguridad de los habitantes de la Región, con especial énfasis en la seguridad fronteriza. Se pone especial énfasis a la necesidad y urgencia de actuar sobre aquellos delitos de naturaleza regional propios de estructuras organizadas tales como, la narcoactividad, el tráfico ilegal de personas y bienes, el robo de vehículos, de armas, etc.

El componente de seguridad regional recupera la 'agenda militar pendiente' de C. A., incorporando aspectos como la prohibición del uso del territorio para agredir a otras naciones, el impulso de medidas de fomento de la confianza entre los Estados, el balance razonable de fuerzas militares, etc., y refuerza el papel de la diplomacia y de los instrumentos jurídicos en la prevención y manejo de los conflictos entre Estados, tales como el establecimiento de mecanismos de alerta temprana, la resolución pacífica de las controversias, promover la seguridad jurídica de las fronteras, etc.

El tratado, además de la normativa propia que desarrolla, propone que la actuación de los Estados signatarios en las diversas áreas que son objeto de su cobertura se oriente y regule según un conjunto de normas internacionales. Así, en materia de Estado de Derecho se insta a los Estados a adoptar las siguientes resoluciones de las Naciones Unidas: Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder; Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión; Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad; Declaración sobre la protección de todas las personas contra la tortura y otras penas crueles, inhumanas o degradantes. En el área de seguridad ciudadana se citan los siguientes Convenios Internacionales: Convenio para la represión del orde-

namiento ilícito de aeronaves; Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión cuando éstos tengan trascendencia internacional; Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil; Convención sobre la represión y castigo de delitos contra las personas internacionales protegidas, inclusive los agentes diplomáticos; Convención internacional contra la toma de rehenes. Finalmente en el área de la seguridad regional, se mencionan el Protocolo para la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes tóxicos y similares, y el Convenio sobre la prohibición del desarrollo, producción y almacenamiento de armas bacteriológicas, tóxicas y sobre su destrucción.

Finalmente, en relación con la nueva estructura institucional, el Tratado diseña una organización que descansa sobre tres instancias: la reunión de los presidentes, como foro político superior que conoce de los asuntos de seguridad regional e internacional; el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en su condición de órgano principal de coordinación del SICA, y la Comisión de Seguridad como “instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento de elaboración de propuestas...”<sup>17</sup>, la cual es integrada por los Viceministros de Relaciones Exteriores —quienes la presiden— y los Viceministros de Defensa y Seguridad Pública de la Región. La Secretaría General del SICA, ejerce como secretaria técnica administrativa de la Comisión de Seguridad.

Pese a los avances conceptuales que supuso el Tratado, subsisten algunos aspectos que exigen mayor claridad, particularmente en lo que respecta a los ámbitos de incumbencia de las FF. AA. La amplitud de la noción de seguridad contenida en el Tratado exige una restricción más explícita de los espacios de participación de las FF. AA. dentro de dicho esquema de seguridad. Específicamente, en lo que respecta al Título II Sobre la Seguridad de las Personas y sus Bienes, se debe establecer con mayor claridad que tales aspectos, en lo que respecta al ámbito del control y la sanción, son de exclusiva competencia de las instancias judiciales y policiales, debiéndose proscribir toda participación de las Fuerzas Armadas en dicho tipo de tareas. Explícitamente se deberá derogar o reformular el Artículo 11 en su inciso ‘b’. La preocupación por tales aspectos ha llevado a que en la última reunión de

---

17 *Ibid.*, art. 50.

la Comisión de Seguridad<sup>18</sup>, se haya acordado la conformación de un Grupo de Trabajo encargado de analizar el Tratado y proponer reformas que permitan que, aquellos países que no lo han ratificado, puedan hacerlo.

### **El Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía (ICESPO)**

En el mes de agosto de 1994, los presidentes de Centroamérica reunidos en Guácimo, Costa Rica, acordaron instruir “a los encargados de la seguridad nacional de cada país para (...) el establecimiento de un instituto centroamericano de capacitación para el fortalecimiento de la policía civil de la Región”<sup>19</sup>. A partir de dicha declaración, se inició por parte de la Secretaría Pro-tempore de dicha cumbre y con el apoyo financiero de la Unión Europea y del Gobierno de Canadá, un proceso para diagnosticar las necesidades de capacitación policial en Centroamérica y para diseñar un programa regional en la materia. El Convenio constitutivo de dicho instituto fue acogido por los presidentes de la Región en julio de 1996.

El ICESPO constituye algo más que una nueva institución regional para la capacitación policial, su creación supuso, junto con el Tratado Marco de Seguridad Democrática, una de las más profundas revisiones doctrinarias en materia de seguridad y policía a niveles regional e internacional, superando incluso en muchos de sus aspectos al “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de las Naciones Unidas”.

El concepto de seguridad implícito en este convenio, se fundamenta en los mismos principios doctrinarios del Tratado de Seguridad Democrática. La seguridad es así el resultado de un Estado de derecho que cuente con el ordenamiento jurídico necesario para garantizar la protección de la sociedad y con instituciones que respeten y defiendan los derechos humanos. En lo que respecta a la institución policial, la propuesta que inspira el diseño del ICESPO, reconoce que los cuerpos de policía de la Región adolecen de los siguientes problemas: 1) un marco jurídico confuso y disperso; 2) una

---

18 Reunión de la Comisión de Seguridad celebrada en El Salvador el 4 de abril de 2001.

19 XV reunión Ordinaria de Presidentes Centroamericanos, Programas de Acciones Concretas para el Desarrollo Sostenible, Guácimo, Costa Rica, agosto de 1994.



filosofía y doctrina que no responden a los ideales democráticos, civilistas y de respeto a los derechos humanos; 3) estructuras operativas poco profesionales e ineficientes; 4) relaciones de rechazo y enfrentamiento con las comunidades; 5) capacitación deficiente y de baja calidad; 6) escasos recursos presupuestarios y débiles técnicas de operación e investigación; y 7) sistemas de coordinación y de acción interpolicial elementales e insuficientes<sup>20</sup>.

Así, se sugiere en la misma propuesta que la misión de dicho instituto sea la de “apoyar los esfuerzos nacionales y regionales dirigidos al desarrollo y fortalecimiento de cuerpos de policía modernos, profesionales y técnicos, guiados en su organización y en su accionar por una doctrina democrática, respetuosa de los derechos humanos, civilista y apolítica, y cuyas actuaciones se realicen en el marco del estado de derecho, bajo el principio de legalidad y para contribuir a la integración del istmo centroamericano”.

Consecuente con la misión propuesta, el diseño del ICESPO destaca cinco áreas de acción que deberán inspirar la formación y promoción de la nueva policía centroamericana. La primera de ellas es el estado de derecho y la legalidad dentro de lo que se propone el impulso de reformas a niveles constitucional y jurídico, que garanticen un adecuado perfil de las policías a efectos de cumplir con las actividades de protección que la sociedad les ha encomendado. La segunda, son los derechos humanos concebidos como la razón de ser de la organización y la operación policial y lo que determina su marco de acción. La tercera, es el área de civilidad y apoliticidad en donde se aboga por el impulso de acciones de reforma normativa, de capacitación y asesoría para garantizar la total desmilitarización de las policías centroamericanas y la limitación de la expresión de los intereses político-partidistas dentro de la misma. La cuarta área es la de servicio público, que supone el impulso de esquemas organizativos más flexibles, capaces de responder con rapidez a las demandas ciudadanas, y capaces de estimular la participación de la comunidad en las tareas de prevención y control del desempeño policial. La quinta área es la de la profesionalidad, en la que se enfatiza sobre la necesidad de desarrollar adecuados perfiles de personalidad, académicos y ocupacionales, así como sistemas de capacitación capaces de transmitir los adecuados conocimientos, habilidades y destrezas.

---

20 Programa Centroamericano de Capacitación Policial, Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía. Propuesta de diseño, pp.: 5 y 6.

## La Asociación de Jefes de Policía de C. A.

Ésta fue una de las primeras instancias que logró agrupar a un conjunto de representantes de la seguridad pública de los países centroamericanos en torno a una agenda común. Antes de los esfuerzos que condujeron a la integración de la asociación, los contactos entre policías centroamericanas eran prácticamente inexistentes, limitándose a colaboraciones esporádicas y de naturaleza bilateral<sup>21</sup>; o bien, eran inducidos por terceros países, como los ejercicios financiados y organizados por los Estados Unidos en materia de drogas.

El primer encuentro entre jefes policiales de la Región tuvo lugar en diciembre de 1991 contándose con la participación de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá. En éste se planteó la necesidad de fortalecer la cooperación policial en la Región y se expresó especial preocupación por el combate del narcotráfico, el robo de vehículos, el tráfico de menores y el contrabando<sup>22</sup>. En julio de 1992 se celebró el segundo encuentro de esta naturaleza y en éste se suscribió el Acta constitutiva de la Asociación de jefes de policía de Centro América.

Tal y como se deriva del acta constitutiva, la asociación tiene como preocupación fundamental el mejorar la capacidad técnica-operativa de los cuerpos policiales mediante “el fortalecimiento de las relaciones entre los diferentes organismos de seguridad pública del istmo centroamericano” a efectos de “prevenir, reprimir y neutralizar la delincuencia, principalmente el narcotráfico, robo de vehículos, falsificación de moneda, trata de blancas, venta ilegal y trasiego de armas, contrabando de ganado, y otras, que por su naturaleza afecten a la sociedad de la Región”<sup>23</sup>.

La asociación ha venido reuniéndose de manera regular desde su creación a la fecha, siendo la instancia regional en materia de seguridad que más contactos promueve entre sus miembros.

---

21 Así por ejemplo, se conoce que después del triunfo de la revolución sandinista, efectivos de la policía de Panamá brindaron asistencia técnica a las entonces policías sandinistas; de la misma manera, existió intercambio académico entre policías de Honduras y El Salvador. Ver: Fernández, Oswaldo (1997).

22 *Ibidem*.

23 Declaración conjunta constitutiva de la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica, Cap. II.

## **Los instrumentos para el combate al crimen organizado: narcotráfico, lavado de activos y robo de vehículos**

En el proceso de construcción de un marco institucional regional en materia de seguridad, han ido ganando preponderancia los instrumentos dirigidos a enfrentar el crimen organizado, particularmente el narcotráfico y el robo de vehículos. Nos referimos a: El Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales, la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico y Consumo Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (CCP), El Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Hurtados, Robados, Apropiados o Retenidos Ilícita o Indebidamente, y el Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos, relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos.

En la declaración conjunta de presidentes de Costa Sol, El Salvador, se planteó la necesidad de promover un acuerdo de cooperación regional para la erradicación del tráfico ilegal de drogas, el cual fue suscrito en la Cumbre de Montelimar, Nicaragua. Como parte de dicho acuerdo se constituyó la CCP, que finalmente recibió personería jurídica y quedó debidamente constituida mediante el convenio correspondiente.

La CCP constituye un organismo técnico y asesor del SICA cuya misión, según la propia letra del convenio, es “atender de manera institucional, permanente e integral, los diferentes aspectos relacionados con el narcotráfico y sus consecuencias en la región centroamericana”<sup>24</sup>.

Entre sus objetivos destacan el proponer a los gobiernos medidas que tiendan a la erradicación de la narcoactividad y de los delitos conexos, al fortalecimiento de las iniciativas de prevención y tratamiento del consumo de drogas, al incremento de la cooperación entre países, al fortalecimiento de los controles fronterizos, y al mejoramiento de los programas de formación de personal especializado.

Junto con el convenio constitutivo de la CCP, los países de la Región aprobaron también el Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales, con el objetivo de facilitar la cooperación entre los órganos judiciales

---

24 Convenio constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Usos Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, art. 1.

mediante la asistencia legal en materia penal. Entre la asistencia legal que los Estados signatarios se comprometen a entablar están: la recepción de declaraciones testimoniales, la obtención y ejecución de medios de prueba, la modificación de resoluciones judiciales y otros documentos emanados de autoridad competente, la ejecución de medidas cautelares, la localización de personas, y cualquier otra acordada entre dos o más Estados contratantes<sup>25</sup>.

Con posterioridad a la aprobación de los instrumentos anteriores, se aprobó el Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos, relacionados con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos. Este convenio, suscrito en ciudad Panamá en 1997, complementó el marco regional en materia de combate a la narcoactividad y procurando establecer lineamientos comunes a todos los países para el establecimiento de legislación que penalice conductas ligadas al lavado de dinero y activos provenientes del narcotráfico; estableció competencias para el juzgamiento de delitos en la materia, independientemente de la jurisdicción territorial en donde hayan sido cometidos; brindó pautas para el establecimiento de medidas cautelares sobre los bienes, productos o instrumentos derivados o involucrados en la actividad irregular; y estableció un conjunto de controles sobre entidades de intermediación financiera y de actividades financieras propiamente dichas, no siendo impedimento para el cumplimiento del convenio, las disposiciones legales referentes al secreto o la reserva bancaria.

Finalmente, en diciembre de 1995, los presidentes centroamericanos firmaron el Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Robados, apropiados o retenidos ilícita o indebidamente.

Junto con el narcotráfico, el robo de vehículos ha constituido uno de los principales delitos que se expresan al nivel regional, lo que llevó a las autoridades del istmo a buscar mecanismos de cooperación en la materia.

Dicho tratado procura fortalecer la cooperación entre las autoridades centroamericanas para la detección, recuperación y devolución de vehículos robados o apropiados ilícitamente. Para tales efectos, se crean las denominadas 'autoridades centrales' en cada país que serán las unidades de enlace mediante las cuales se ejecutarán las acciones estipuladas en el tratado.

---

25 Ibid art. 2, 2.

Se definen procedimientos en caso de incautación de vehículos que obligan al traslado de la información a todos los Estados signatarios, lo que permitirá a estos últimos indagar si se trata de vehículos registrados en su territorio, y, en consecuencia, facilitar a los afectados el proceso de recuperación del mismo; para estos últimos efectos, se establecen procedimientos detallados, incluyéndose los formatos específicos que deberán tener las solicitudes de devolución.

### **Los alcances y las limitaciones de la nueva institucionalidad**

De una primera valoración general sobre la nueva institucionalidad regional en materia de seguridad, se podría afirmar que sus aportes han sido mayores en aspectos de doctrina que en el área técnico-operacional y que los avances se observan más en el sector de la seguridad ciudadana y de la policía que en materia de seguridad regional y FF. AA.

A continuación analizamos, en primera instancia, los alcances y los beneficios que reporta la nueva institucionalidad a la seguridad en la Región y, en segundo término, abordamos las principales limitaciones y obstáculos que pesan sobre ésta.

### **La consolidación de una nueva doctrina de la seguridad**

El concepto de seguridad democrática, que se logró expresar en instituciones como el Tratado Marco y el ICESPO, y las diversas actividades promovidas en torno a tales instituciones en la Región, han dinamizado los procesos de reforma institucional que vienen implementándose dentro del sector seguridad en cada país. Nociones tales como el sometimiento de las instituciones armadas al control civil, el respeto a los derechos humanos, la observancia a las garantías individuales y procesales, el acercamiento a la comunidad, el fortalecimiento de las estrategias preventivas, etc., son hoy lugares comunes en la doctrina que impregna los programas de formación y los discursos de las instituciones militares y policiales centroamericanas.

De esta manera, la nueva institucionalidad centroamericana en materia de seguridad incentivan la reforma emprendida por los servicios policia-

les hacia su desmilitarización y acercamiento a la comunidad, así como la reforma militar en materia de observancia a los derechos humanos y respeto al Estado de Derecho.

### **La incorporación de nuevos actores en la conducción de la agenda de seguridad regional**

La recuperación dentro de la agenda regional de temas como el estado de derecho, la seguridad ciudadana y el crimen organizado, y el protagonismo asignado dentro de la nueva institucionalidad a sectores civiles como los ministros de relaciones exteriores y gobernación, los jueces y los policías, fortalece el papel de estos actores en el plano nacional. Asimismo, la desaparición de CONDECA como órgano máximo de la seguridad regional disminuye el papel de los ejércitos a un simple actor más dentro del proceso.

A diferencia del pasado, en donde solo existía CONDECA, se cuenta hoy con diversas instancias de coordinación en aspectos de seguridad al nivel regional, como lo son: la reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de Seguridad (compuesto por los Vicecancilleres y los ministros de Defensa y Gobernación), la Asociación de Jefes de Policía y la CCP. Además, aunque los foros no hayan sido formalizados, se han producido encuentros entre directores de academias de policías, mujeres policías y otros.

### **La intensificación de la cooperación policial**

La creación de la Asociación de Jefes de Policía y las actividades promovidas por ésta y otras entidades regionales, han permitido el encuentro de los máximos jerarcas de las instituciones policiales de la Región y han intensificado los contactos entre diversos funcionarios policiales.

Esto ha posibilitado el establecimiento de canales informales de colaboración en materia de intercambio de información y de experiencias, así como el auxilio mutuo en torno a situaciones concretas.

Estos espacios regionales han permitido enriquecer los procesos de reforma policial que emprende cada país, al poder intercambiarse experiencias

y compartir algunos recursos como sucede en materia de capacitación en áreas especializadas, y de proyectos de cooperación técnica regional.

### **La armonización de instrumentos legales en materia de Estado de Derecho y seguridad**

La armonización de la legislación en asuntos penales, constituye uno de los objetivos explícitos del Tratado Marco<sup>26</sup>. Se observa así cómo los países centroamericanos impulsan en este momento reformas coincidentes en materia procesal penal y en la justicia penal de menores. Igualmente, algunos instrumentos como los establecidos en materia de drogas y de robo de vehículos, establecen lineamientos que procuran homologar procedimientos y legislación a efectos de facilitar los procesos de investigación y sanción en materia de crimen organizado.

Finalmente, mediante la adopción de los diferentes instrumentos regionales, los países de Centroamérica se han visto a su vez compelidos a suscribir diversos tratados y normas internacionales cuyos ordenamientos internos desconocían con anterioridad. Así por ejemplo, solo el Tratado Marco de Seguridad Democrática incorpora 12 resoluciones y declaraciones de las Naciones Unidas en torno a temas de Estado de Derecho y seguridad.

La otra cara de la moneda del proceso de construcción de una institucionalidad regional en materia de seguridad, evidencia las siguientes limitaciones y obstáculos:

### **Limitado alcance en la aplicabilidad de las normas dirigidas a mejorar la capacidad técnico-operativa para el combate al delito**

Si bien, resulta innegable el avance experimentado en la institucionalidad regional en materia de seguridad a niveles normativo y doctrinario, al analizar los alcances de dicha institucionalidad observamos limitaciones en la aplicabilidad de algunas de sus normas.

---

26 Tratado Marco, Art. 6.

El área que el Tratado denomina como de Seguridad de los habitantes y sus bienes, es en la que se ha producido más normativa para la creación de instituciones e instrumentos que permitan mejorar el desempeño de las instituciones nacionales. Sin embargo, una parte significativa de esta normativa no está siendo debidamente observada, lo cual obedece a dos razones principales:

- No todos los países han ratificado a la fecha los diversos instrumentos regionales, ya sea por incompatibilidades con la normativa nacional, o por falta de interés hacia la materia por parte de algunos órganos legislativos.
- Se han presentado problemas de financiamiento para poner en marcha algunos de los instrumentos. Tal es el caso del ICESPO, el cual, pese a haber sido conceptualizado como una instancia de coordinación con muy exiguos gastos de operación, no ha logrado entrar en operación dadas las altas expectativas de financiamiento por parte de algunos sectores centroamericanos que las instancias regionales siguen concibiendo como 'feudos burocráticos' garantes de privilegios.

### **Resistencia de las FF. AA. a someterse a algunos de los postulados de la nueva institucionalidad**

Una de las áreas en donde mayor estancamiento se observa, es en la que el Tratado denomina de seguridad regional. Esta situación se observa a propósito de dos tipos de acciones, aquellas dirigidas a la reforma de la institución castrense (establecimiento de un balance razonable de fuerzas militares, un efectivo control de armamentos, un sometimiento de los ejércitos a las instancias regionales de carácter civil, etc.).

Con respecto al primer tipo de acciones los avances son pobres, presentándose resistencias en la rendición de cuentas por parte de los ejércitos en materia de armamento. En relación con la actitud de las FF. AA. hacia la nueva institucionalidad, la reticencia a someterse a sus disposiciones, se expresó mediante la creación de una instancia paralela al Consejo de Seguridad en materia de defensa, denominada el Consejo de Ministros de Defensa de C. A.



Adicionalmente, en lo que respecta a la seguridad de bienes y personas, prevalecen márgenes de injerencia de las FF. AA. en áreas de estricta incumbencia de autoridades civiles, judiciales y policiales. Tal injerencia, no solamente se sugiere en algunos pasajes del Tratado —los cuales deben ser reformulados—, sino que se ha dado de hecho en la mayor parte de los países de la Región, en los que en nombre de una ‘más eficaz lucha contra la delincuencia’, autoridades políticas han solicitado la participación de los ejércitos en tareas de patrullaje y control de la delincuencia.

### **Débil alcance sobre los asuntos fronterizos**

En relación con la seguridad jurídica de las fronteras que proclama el Tratado Marco, el tema no ha sido abordado aún de manera ordenada y sistemática, resultando en la continuidad de un ambiente de conflicto entre algunos países. Tales son los casos de Costa Rica y Nicaragua por su diferendo en torno al Río San Juan y el más reciente diferendo entre Nicaragua y Honduras, por la ratificación que este último país hiciese de un tratado limítrofe con Colombia con consecuencias sobre la frontera marítima nicaragüense.

En resumen, la institucionalidad centroamericana en materia de seguridad se ha reformulado en la dirección de un mayor fortalecimiento de los instrumentos democráticos y del Estado de Derecho. Sin embargo, subsisten algunas disfuncionalidades que exigen continuar con el proceso de reforma con el objetivo de afianzar una nueva institucionalidad capaz de garantizar la seguridad de los habitantes de la Región en el marco de un estricto apego a las garantías individuales y a los derechos humanos.

### **Bibliografía**

Aguilera, Gabriel

- 1993 Reconversión militar en América Central. En: José Alain et al., *Reconversión militar elementos para su comprensión*, Debate No. 19, FLACSO-Fundación Frederick Ebert.,

Chinchilla, Laura

- 1997 Seguridad ciudadana y reforma policial en Centroamérica.

- En: Chinchilla Laura ed., *Taller regional sobre seguridad ciudadana y capacitación policial*. Documentos de un proceso de reforma policial en C. A., San José.
- Chinchilla, Laura y José Ma. Rico  
1997 La prevención comunitaria del delito: Perspectivas para América Latina. Miami: Centro para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de la Florida.
- Fernández, Oswaldo  
1997 La cooperación policial en América Central. En: Chinchilla, Laura ed., *Taller regional sobre seguridad ciudadana y capacitación policial*. Documentos de un proceso de reforma policial en C. A., San José.
- Isacson, Adam  
1997 *Altered States. Security and Delimitarization in Central America*, Center for International Policy.
- Rojas A., Francisco  
1988 La paz: principio rector de las relaciones en Centroamérica. En: Rojas A., Francisco et all., *Sociedad, Estado y Fuerzas Armadas. La Nueva Agenda de Seguridad en Centroamérica*. FLACSO.
- Rojas, A. Francisco y Luis Gmo. Solís  
1988 *¿Súbditos o aliados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica*. San José: FLACSO.
- Sojo, Carlos  
1998 La nueva agenda de seguridad en Centroamérica. En: Rojas A., Francisco et all., *Sociedad, Estado y Fuerzas Armadas. La Nueva Agenda de Seguridad en Centroamérica*. FLACSO.