



Presentación Mimi Prado Coordinadora del Círculo de Copán	5
Los Desafíos de la Seguridad en Centroamérica Constantino Urcuyo	9
Comentario: Seguridad: un reto para la gobernabilidad democrática Manuel Alcántara	29
Círculo de Copán: Integrantes	35
II Encuentro de Madrid: Participantes	39



La integración centroamericana puede ser un instrumento central para el desarrollo de la región. El Círculo de Copán¹, como grupo de pensamiento estratégico ha conceptualizado sobre ella y la ha promovido desde su creación, hace ya 15 años.

La integración, concebida como multiplicadora de esfuerzos nacionales, puede generar un espacio comunitario que establezca una agenda de intereses comunes entre los países que lo conforman. Esto permitirá fortalecer las capacidades de cada Estado para atender las demandas y necesidades de sus respectivos ciudadanos y ciudadanas.

Es por ello, que desde una perspectiva centroamericana, el Círculo de Copán ha contribuido con un posicionamiento estratégico sobre la integración como instrumento para el desarrollo humano. Este grupo, conformado por personas de reconocida trayectoria nacional y regional en los campos económicos, sociales, académicos y políticos, ha buscado servir como agente catalizador, formulador e impulsor de iniciativas en los campos sociales, económicos, políticos y ambientales, que coadyuven a la discusión y a la formulación de la agenda de transformación de América Central.

El Círculo de Copán se ha convertido en una especie de conciencia lúcida de la integración centroamericana. Sus esfuerzos han generado puentes de entendimiento entre gobiernos, instituciones regionales y empresariales, organismos de la sociedad civil y medios de comunicación centroamericanos, abriendo brechas para la toma de decisiones y para la concreción y ejecución de políticas integracionistas que ayuden al desarrollo humano sostenible.

1 <http://www.cidh.ac.cr>

El Círculo de Copán está desarrollando un proceso que recoge contribuciones y construye posiciones para la formulación de una estrategia de desarrollo humano para Centroamérica y para definir una agenda regional de temas que consoliden la cooperación entre Estados y a su vez fortalezcan las capacidades nacionales. La seguridad ciudadana y la constitución de la unión aduanera son solo algunos ejemplos de asuntos que deben abordarse con la seriedad del caso.

Con el aporte del Programa de Apoyo a la Integración Regional (PAIRCA) y el de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Círculo de Copán, con la colaboración del Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH)², ha realizado una serie de acciones en el marco de este proceso. Esta colaboración facilitó el llevar a cabo un encuentro con representantes de la sociedad civil, lo que permitió fortalecer los lazos de cooperación y comunicación entre ellos y representantes del Comité Consultivo del SICA (CC-SICA)³ y otros actores y organismos importantes para la integración.

Asimismo, con el apoyo de PAIRCA, se realizaron dos encuentros regionales; uno con centros de pensamiento estratégico y otro con generadores de opinión pública de Centroamérica. En estos espacios se discutieron temas de coyuntura que afectan a todos los países de la región y que es urgente atender conjuntamente para facilitar las soluciones o al menos crear los espacios para encontrar alternativas viables. Estos temas incluyeron la seguridad ciudadana, así como la crisis energética y alimentaria.

Con el objetivo de contar con una mayor generación de propuestas, el Círculo de Copán estableció una alianza estratégica con europeos intelectuales, académicos y representantes gubernamentales, de la sociedad civil y de los medios de comunicación de este continente, para aprovechar la experiencia práctica que tienen en la construcción de su integración; la más avanzada del mundo hasta el momento. El Círculo de Copán ha llevado a cabo tres actividades conjuntas; una en San José, Costa Rica, en octubre del 2006 y dos en Madrid, España, en octubre del 2007 y del 2008 respectivamente.

En octubre del 2006, el Círculo de Copán, con el apoyo de PAIRCA, organizó el Foro de Alto Nivel en Costa Rica, con autoridades de los gobiernos de la región y representantes de la sociedad civil y con la activa participación de la Comisión Europea, el Banco Europeo de Inversiones y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Como resultado de este Foro, el Círculo de Copán estableció una alianza estratégica de pensamiento entre Centroamérica y Europa para promover la generación de ideas, conocimientos y propuestas para la integración como instrumento para el desarrollo humano. El I Encuentro en Madrid, en octubre del 2007, contó con el apoyo de la SEGIB, la AECID, la Fundación Carolina y PAIRCA. El libro “*Alianza estratégica entre Centroamérica y Europa: Más allá de un acuerdo...*”, registra la discusión analítica y productiva que tuvieron centroamericanos y europeos.

En el ínterin entre ese I Encuentro y el II Encuentro de octubre del 2008, el Círculo llevó a cabo tres encuentros centroamericanos impulsando la discusión sobre la integración desde la perspectiva de una agenda que incluyera temas coyunturales pero centrales para el desarrollo y que recogiera la experiencia de la Unión Europea.

² Institución que actúa como Secretaría del Círculo de Copán. <http://www.cidh.ac.cr>

³ Órgano oficial de consulta con la sociedad civil del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), según lo establecido en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa.

El II Encuentro de Madrid, en octubre del 2008, deliberó sobre los desafíos para el mundo y las repercusiones para Centroamérica de las crisis alimentaria, energética y ambiental, y sobre el tema de la seguridad ciudadana como un reto para la gobernabilidad democrática. Además, aprovechó la ocasión para debatir sobre la alianza entre Europa y Centroamérica basada en la negociación del Acuerdo de Asociación. Cabe señalar que para la realización del II Encuentro se contó con el apoyo de PAIRCA y la SEGIB, cuya sede albergó ese Encuentro, igual que lo había hecho con el primero, en octubre del 2007.

En ese II Encuentro, las posiciones que fueron presentadas por Centroamérica contaron con una respuesta desde la perspectiva europea, además de los aportes y comentarios de todos los y las participantes.

Con el objetivo de incluir los niveles nacionales y de ampliar la discusión sobre la integración a nivel local, el Círculo realizará una serie de talleres en cada uno de los países de la región. La AECID va a colaborar en este proceso. Servirán como insumo para la discusión los documentos elaborados por las y los centroamericanos así como las respectivas respuestas europeas que fueron discutidos en el II Encuentro de Madrid.

El Círculo de Copán publicará una serie de cuadernillos para alimentar la discusión, ampliar la audiencia y permitir su popularización; para ello, cuenta con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). Presentamos hoy la publicación “Los Desafíos de la Seguridad en Centroamérica”, trabajo que ha desarrollado sobre el tema el Dr. Constantino Urcuyo Fournier, distinguido catedrático universitario, político e intelectual costarricense, Director Académico del CIAPA y miembro del Círculo de Copán, quien plantea que la lucha contra la inseguridad ciudadana es parte de las tareas del buen gobierno y que pasan, particularmente en Centroamérica, por encontrar respuestas a la pendiente agenda de desarrollo, ya que el orden y la seguridad sólo surgen del desarrollo humano y la justicia.

El trabajo del Dr. Urcuyo es comentado por el reconocido catedrático español, Dr. Manuel Alcántara Sáez, Vice-Rector de Relaciones Internacionales de la Universidad de Salamanca.

Con esta publicación, el Círculo de Copán pretende contribuir tanto a la discusión nacional en cada uno de los países de América Central, como a la reflexión general sobre la importancia que tiene atender la seguridad ciudadana como un tema central para el desarrollo humano sostenible, aprovechando la integración intra-regional como un mecanismo de colaboración y de cooperación entre los siete Estados que conforman el Sistema de Integración Centroamericano.

La seguridad ciudadana es parte vital del mejoramiento de la calidad de vida de las ciudadanos y ciudadanas de todos los países del istmo centroamericano.

Mimi Prado
COORDINADORA CÍRCULO DE COPÁN

Los Desafíos a la Seguridad en Centroamérica

I. Introducción

1. Hablar de los desafíos de la seguridad en Centroamérica, es referirse a políticas concretas para que la ciudadanía se proteja frente a la delincuencia.

Adoptar una posición de indiferencia frente al fenómeno, no es posible. La urbanización creciente, los cambios demográficos y en las comunicaciones, la geopolítica del narcotráfico, han engendrado formas nuevas de delincuencia, y estas requieren de respuestas sociales activas por parte de la ciudadanía que, mediante la participación, debe asegurar su protección.

2. Hablar de seguridad en Centroamérica, es referirse también a los enfoques erróneos de la cuestión, que logran que la ciudadanía continúe aún más desprotegida frente al fenómeno de una delincuencia multiforme.

Hablar de seguridad en Centroamérica, es constatar que la delincuencia no es homogénea; existen diversas situaciones subregionales⁴. El fenómeno es, sin embargo, desigual. Los países del norte del istmo muestran una delincuencia más intensa, mientras que en el sur, las dimensiones son menores. Tratar a toda la región de manera uniforme es un serio error de política pública.

3. La delincuencia no se origina únicamente en el narcotráfico, sino que surge de sociedades desiguales desde siempre y con la pesada herencia de los conflictos político-militares de décadas anteriores.

4. No toda la delincuencia es violenta y organizada; una gran porción de esta tiene carácter patrimonial y se origina en los procesos de marginación económica y pobreza. Otra surge del resentimiento y deseos de venganza que provocan sociedades cada vez más marcadas por los contrastes entre la extrema riqueza y la

⁴ Véanse Anexos.

extrema pobreza, en lo que el sociólogo estadounidense Merton llamara, hace algunas décadas, el desfase entre los fines propuestos como medida del éxito social y la no disponibilidad de medios para alcanzarlos.

5. Hay dificultad para caracterizarla adecuadamente, dadas las pocas fuentes de información, su fragmentación, escasa comparabilidad y su baja calidad. La caracterización de la inseguridad en Centroamérica está pues marcada por esta neblina cognitiva.
6. Hablar de seguridad en Centroamérica, es también refutar cuidadosamente una serie de mitos que sirven de apoyo para políticas de seguridad que no tienen nada de democráticas y que prefiguran o configuran los rasgos de Estados nuevamente autoritarios o en continuidad con el autoritarismo del pasado.
7. Los investigadores del *Estado de la Región* han identificado estos mitos, que resumo⁵:

- *La criminalidad violenta aumenta sin cesar en la región.*
- *El crimen organizado se está apoderando de Centroamérica.*
- *Las maras son las principales responsables de la criminalidad violenta.*
- *La pobreza es un factor determinante en el nivel de delincuencia.*
- *El consumo de drogas es un factor determinante de la inseguridad ciudadana.*

Veamos cómo estos mitos no resisten el ácido de la crítica racional

- a) La tesis de la “criminalidad violenta debe ser puesta en duda por lo impreciso del término “criminalidad violenta” y porque los datos disponibles no revelan esto⁶.
- b) La segunda tesis se autolimita por la vaguedad de la expresión “crimen organizado”, y por la poca y pobre información disponible. Igualmente, tiene debilidades en su planteamiento del crimen organizado como organización alternativa al poder estatal, pues, como lo veremos luego, el desafío narco es fuente de inseguridad regional, por el poco control público, pero es un desafío descentralizado. La violencia descentralizada no puede ser enfrentada con los mismos mecanismos con que se tratan los retos de actores centralizados, que desafían la totalidad del poder de Estado, legitimidad incluida.
- c) La tercera tesis flaquea porque las *maras*, bien que creadoras de inseguridad, no son su principal causa. El desafío del desarrollo inconcluso continúa presente en el origen de la inseguridad⁷. Igualmente, la escasa información sobre el fenómeno hace arriesgadas las generalizaciones en esta materia⁸.

⁵ *Estado de la Región: “El Dilema Estratégico de la Seguridad Ciudadana y el Estado Democrático de la Región”*. Programa Estado de la Región. San José, Costa Rica. 2008.

⁶ *Estado de La Región, op. cit.*

⁷ “El fenómeno de las *maras* no puede ser explicado simplemente a partir de la inmigración, como tampoco puede ser explicado aludiendo a la pobreza. Para entender el fenómeno de las *maras*, se requiere tener en cuenta como las condiciones estructurales de las sociedades centroamericanas se conjugan con factores coyunturales sociales, con factores relationales, con dinámicas comunitarias y con las decisiones personales de los mismos jóvenes (...) es importante considerar como las mismas condiciones generadas por las *maras* y como las decisiones políticas tomadas para responder hacia ellas, contribuyen a reproducir, a limitar o, en el mejor de los casos, a reducir el fenómeno”. Win Savenije, José Miguel Cruz, María Antonieta Beltrán. *Exclusión Social, Jóvenes y Pandillas en Centroamérica*. FUNDAUNGO. El Salvador, 2007. p. 58.

⁸ “La información precisa sobre la violencia de las pandillas no está disponible. Aunque la información anecdotica abunda, hay relativamente poca información sólida disponible sobre las actividades de las pandillas en Centroamérica. Los datos regionales no son confiables ni consistentes.” USAID. *Central America and Mexico Gang Assessment*. USAID Bureau for Latin American and Caribbean Affairs. Office of Regional Sustainable Development, April, 2006.

- d) La investigación académica no ha validado la tesis de que la pobreza sea el factor determinante en la generación de delincuencia; países con niveles de pobreza similares tienen niveles de delincuencia diferentes (Guatemala y Nicaragua). Por el contrario, el principal factor causal pareciera ser la desigualdad en la distribución del ingreso y la falta de oportunidades.
- e) Finalmente, hay ciertas relaciones entre consumo de drogas y ciertos niveles de criminalidad, pero de esto no se deduce que el consumo de drogas sea el principal factor de la violencia delictiva.

II. Desconfiar de la urgencia de la acción y apostar al desarrollo humano

- 8. La urgencia de la acción desprecia la necesidad de análisis precisos para resolver un problema muy diverso: una cosa son las *maras*, otra los contrabandistas, otra el narcotráfico, y otra la desigualdad y la pobreza estructurales, potenciadas por la geopolítica del narcotráfico y la urbanización creciente de nuestras sociedades.
- 9. Las políticas de seguridad en Centroamérica pasan por una reivindicación de los conceptos de seguridad humana, libertad y desarrollo humano. Entender la seguridad ciudadana como simple defensa del orden público, con olvido de la justicia, es cortar arbitrariamente los vínculos entre los procesos de pobreza, exclusión y resentimiento social que se encuentran, de manera multiforme, en la base de la delincuencia común o de masas⁹, que es la que llena las cárceles de nuestros países y la que afecta, de manera más inmediata, a la mayoría, más vulnerable.
- 10. Elaborar una política de seguridad ciudadana, apoyada en los conceptos de seguridad humana y desarrollo humano, significa elaborar, previamente, una crítica racional y sistemática del modelo imperante, caracterizado por:
 - a) *La instauración de políticas criminales de emergencia.*
 - b) *Creación de amenazas sobredimensionadas y construcción de enemigos particularmente peligrosos (narcotráfico, crimen organizado, terrorismo).*
 - c) *Otorgamiento de amplios poderes a las fuerzas de seguridad (arrestos indiscriminados, decomisos).*
 - d) *Endurecimiento de los procedimientos penales y de las penas (penas más largas, ampliación de la prisión preventiva, testigos y jueces sin rostro).*
 - e) *Limitaciones al debido proceso y a la presunción de inocencia.*
 - f) *Énfasis en el derecho penal de autor y en la peligrosidad.*

III. Contra la cultura penal de emergencia

- 11. Con el argumento de la defensa del Estado de Derecho, se ha comenzado a consolidar una cultura penal de emergencia donde el **orden y la seguridad** priman sobre la libertad y las garantías. Además, se postula que ambos son precondiciones para el desarrollo económico y el bienestar social.

⁹ Es la delincuencia que surge de condiciones estructurales, ligadas a la exclusión y a la pobreza. Véase: Sánchez, Magali. *Insecurity and violence as a New Power Relation in Latin America*. In: The Annals of the American Academy of Political and Social Science. 2006; 606; 178.