Los Desafíos a la Seguridad en Centroamérica

Constantino Urcuyo Fournier

Comentario de Manuel Alcántara Sáez

Impreso en:
Lara Segura & Asoc.
(506) 2256-1664

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea a través del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (PAIRCA), de la Agencia de Cooperación Española para el Desarrollo (AECID) y de la Fundación Konrad Adenauer. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de sus patrocinadores.

Centro Internacional para el Desarrollo Humano, CIDH
(Asociación Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible)
Apartado Postal 1136-1000 San José, Costa Rica
Barrio Escalante, San José, Costa Rica
Teléfonos (506) 22332062 / 22580297 Fax (506) 22223095
Correo electrónico: cidh@cidh.ac.cr / Sitio web: www.cidh.ac.cr

Arte y diseño: NeoGráfica, Diseño y Comunicación S.A. | www.neografica.net
Impreso en: Lara Segura & Asociados, Tel. (506) 2256-1664

Natalia Royo
Consejera en la Secretaría General Iberoamericana

Norman García.
Miembro del Círculo de Copán
Director de CIPRES
ExMinistro de Economía de Honduras

Pedro Caldentey del Pozo
Asesor principal del Fondo España-SICA

Rebeca Grynspan
Directora Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (DRALC-PNUD).
ExVicepresidenta de la República de Costa Rica

Ricardo Stein
Miembro del Círculo de Copán
Consultor Internacional y regional de diversos organismos.
Ex Presidente Ejecutivo de la Fundación SOROS, Guatemala

Rolando E. Castillo
Miembro del Círculo de Copán
Director Regional de Proyectos de Fortalecimiento del Servicio Civil de la Cooperación Española-AECID
Ex Asesor del Vicepresidente de la República de Guatemala
Rubén I. Zamora
Miembro del Círculo de Copán
ExCandidato a la Presidencia de la República

Stefan Meyer
Investigador Senior del programa de Acción Humanitaria y Desarrollo de FRIDE

Tomás V. Abadía
Dirección de Relaciones Exteriore
Comisión Europea

Vega Bouthelier
Consejera de la Subdirección General de Cooperación con México, América Central y el Caribe
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Vicente González Cano
Director
Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación

Klaus Bodemer
Senior Fellow
Instituto de Estudios Latinoamericanos GIGA/Hamburgo
IIK

Luis Guillermo Solís
Miembro del Círculo de Copán
Catedrático de la Universidad de Costa Rica
Representante para Centroamérica de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

Manuel Alcántara
Vice-Rector de Relaciones Internacionales de la Universidad de Salamanca

Manuel Guedán
Universidad de Alcalá de Henares

María Eliza Berenguer
Secretaria General Adjunta
Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

María Salvadora Ortiz
Directora de la División de Relaciones Externas
Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

Marissa Ramos
Consejera Técnica de Cooperación
Unidad de Apoyo
Dirección General de Cooperación con Iberoamérica
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
Melvin Sáenz
Embajador de Costa Rica en España

Miguel Angel Cañizales Mendoza
Embajador de la República de Panamá

Miguel Antonio Bernal
Miembro del Círculo de Copán
Catedrático de Derecho Constitucional, Ciencia Política y Derecho Internacional Público de la Universidad de Panamá

Miguel Hakim.
Secretario para la Cooperación
Secretaria General Iberoamericana (SEGIB)

Mimi Prado
Coordinadora y fundadora del Círculo de Copán

Contenido

Presentación 5
Mimi Prado | Coordinadora del Círculo de Copán

Los Desafíos de la Seguridad en Centroamérica 9
Constantino Urcuyo

Comentario:
Seguridad: un reto para la gobernabilidad democrática 29
Manuel Alcántara

Círculo de Copán: Integrantes 35

II Encuentro de Madrid: Participantes 39

Enrique Sáenz
Diputado de la Asamblea Nacional de Nicaragua
Secretario Ejecutivo de FUNDESCA

Francis Santos
Investigador
Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación

Guisela A. Godínez Santos
Embajadora de la República de Guatemala

Héctor Dada Sánchez
Coordinador del Programa de Apoyo a la Integración Centroamericana (PAIRCA)

Ignacio Soleto
Responsable del Programa de Políticas de Desarrollo (CeALCI)
Fundación Carolina

Iris Ponce Sierra de Clavería
Consejera encargada de Asuntos Consulares de Embajada de Honduras

Isabel Ramos
Jefe de Area América Latina y Asia, Departamento de Programas de Cooperación, FIIAP

Jorge Urbina
Miembro del Círculo de Copán.
Representante Permanente de Costa Rica ante las Naciones Unidas y Miembro del Consejo de Seguridad.

José Antonio Sanahuja.
Director
Departamento de Desarrollo y Cooperación Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

José Javier J. Fernández
Asesor del Parlamento Europeo

José Juan Romero
Investigador y Profesor
Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación ETEA.

José Jorge Simán
Presidente del Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial (INSAFI)

José María Vera
Director de Planificación
Secretaría para la Cooperación Iberoamericana
Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

Carlos F. Molina del Pozo
Catedrático "Jean Monnet" Ad Personam de Derecho Comunitario
Universidad de Alcalá de Henáres

Carlos Iribarren
Profesor de Contratación Internacional en Masters y Cursos de Comercio Exterior Universidad de Santiago de Compostela y de la Fundación Empresa-Universidad de Navarra, de las Cámaras de Comercio de Navarra, La Rioja y Valladolid, y de la Escuela de Negocios ESIC

Constantino Urcuyo Fournier
Miembro del Círculo de Copán
Director Académico del Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA)

Dieter Konieki
Fundación Friedrich Ebert.

Donato di Santo
Coordinador del Comité consultivo para la Conferencias Italia-América Latina en el Ministerio de Asuntos exteriores de Italia y colaborador del y colaborador del CeSPI, Centro Estudio de Política Internacional.

Doris Osterlof Obregón
Miembro del Círculo de Copán
ExViceministra de Comercio Exterior de Costa Rica
Investigadora y Profesora Universitaria

Edmundo Jarquín
Miembro del Círculo de Copán
Excandidato a la Presidencia de Nicaragua

Elaine White
ExViceministra de Relaciones Exteriores de Costa Rica
Académica y consultora internacional

Elizabeth Quirós
CIDH
Círculo de Copán

Elena Valenciano
Secretaria de Política Internacional y Cooperación del PSOE
Enrique Borgo
Embajador de la República de El Salvador

Enrique V. Iglesias
Secretario General
Secretaría General Iberoamericana. (SEGIB)

Presentación

La integración centroamericana puede ser un instrumento central para el desarrollo de la región. El Círculo de Copán[1], 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.

II Encuentro de Madrid
7 y 8 de octubre del 2008
Participantes

Alexander Kallweit
Representante ante España
Fundación Friedrich Ebert

Anabella Machuca
Ministro Consejero
Embajada de El Salvador

Anna Ayuso Pozo
Coordinadora del Programa de América Latina
Fundación CIDOB

Ángeles Yánez
Directora de la División de Asuntos Sociales
Secretaria General Iberoamericana (SEGIB)

Antonio Lacayo
Director Ejecutivo del Centro Empresarial PELLAS

Boris Nowalski
Director Gerente
Instituto de Empresa

Carlos Malamud
Catedrático de Historia de América
Universidad Nacional de Educación a Distancia de España
Investigador principal de América Latina
Real Instituto Elcano.

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

Mauricio Herdocia
Presidente del Comité Jurídico Interamericano de la OEA
ExSecretario General Interino del SICA
Connotado jurista y diplomático

Sergio Ramírez
ExVicepresidente de la República y novelista laureado

Costa Rica

Constantino Urcuyo
Director Académico
Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo
(CIAPA)

Doris Osterlof
ExViceministra de Comercio Exterior
Diplomática
Profesora Universitaria

Jorge Urbina
ExViceministro de Relaciones Exteriores,
Embajador ante Naciones Unidas y Miembro del Consejo de Seguridad

Luis G. Solís
Catedrático,
Diplomático
ExDirector de Relaciones Exteriores

Panamá
Nils Castro
Consultor del Vicepresidente de la República y Ministro
de Relaciones Exteriores

Raúl Leis
Catedrático
Investigador Social y Escritor

Raúl Montenegro
ExMinistro de Gobierno y Justicia
ExDiputado
Vicepresidente del PRD
ExPresidente Empresa Estatal INTEL

Miguel Antonio Bernal
Catedrático Universitario y Periodista

Rolando Castillo
Asesor de la Presidencia y la Vice-Presidencia
Director del Proyecto de Sistemas de Apoyo a la Presidencia
Director del Proyecto Q'anil para la población indígena

Ricardo Stein
ExDirector de la Fundación SOROS
ExSecretario Técnico para Acuerdos de Paz
Miembro del Diálogo Interamericano

El Salvador

Ricardo Córdova
Director
Fundación Ungo

Rubén Zamora
ExCandidato a la Presidencia
Ex Ministro de la Presidencia y ExDiputado
Catedrático Universitario

Sandra de Barraza
Comisionada y Coordinadora de la Comisión Nacional de Desarrollo
Vicepresidenta del Instituto Tecnológico Centroamericano
(ITCA/FEPADE)
Socia Fundadora de FUSADE

Honduras

Norman García
ExSecretario de Industria y Comercio, y
ExEmbajador ante los Estados Unidos

Vilma Sierra
Presidenta Ejecutiva Fundación Nacional para la Inversión
y Desarrollo de Exportaciones (FIDE)
ExDirectora Ejecutiva del Consejo Empresarial (COHEP)
ExViceministra de Finanzas

Nicaragua

Carlos Fernando Chamorro
Periodista

Edmundo Jarquín
Ex Candidato a la Presidencia de la República
Diplomático y funcionario Internacional

Constantino Urcuyo Fournier

Los Desafíos a la Seguridad en Centroamérica

Datos biográficos
Constantino Urcuyo Fournier

Costarricense. Miembro del Círculo de Copán. Abogado, Universidad de Costa Rica 1973. DES en Derecho de la Cooperación Internacional, Universidad de Burdeos I, 1974. Doctor en Sociología Política, Universidad de París 1979. Director, Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica (1979-1984). Director Académico del Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA) (2003). Fullbright Professor, Tulane University y American University, 1987 - 1988. Catedrático de la Universidad de Costa Rica, desde 1991. Diputado a la Asamblea Legislativa (1994 - 1998). Richard Geenleaf Distinguished Visiting Professor, Tulane University 2007. Profesor visitante, Universidad de Salamanca 2008. Consultor Internacional para diversos organismos nacionales y extranjeros. Analista Político. Anteriormente fue Asesor Presidencial, Comisionado Presidencial para el Plan Puebla-Panamá y Embajador Especial para el Plan Puebla Panamá. Miembro de la Comisión Sanford para la Reconstrucción de Centroamérica. Libros: Más Democracia (1992); Hacer Política (1996); Reforma Política y Gobernabilidad (2004), entre otros.

Círculo de Copán
Integrantes

Coordinación del Círculo

Mimi Prado
Ex Viceministra de Cultura, Juventud y Deportes de Costa Rica

Belice

Carlos Santos
Presidente de la Consultora en Desarrollo, Ambiente y Sostenibilidad (IDEAS)
ExJefe Ejecutivo de la Oficina de la Secretaria Permanente del Ministerio de Desarrollo Humano, Mujer, y Sociedad Civil

Guatemala

Carlos Paiz
Presidente del Grupo Delta S.A.
Expresidente de la Fundación de la Universidad del Valle de Guatemala

Eduardo Stein
ExVice-Presidente de la República

Haroldo Rodas
Canciller de la República

inexcusable e inalienable. Pero para eso hace falta dinero y hace falta un esfuerzo fiscal para cubrir este gasto. Yo creo que este es un tema fundamental, estrella, pero que hoy por hoy me parece que las fuerzas políticas no están dispuestas a enfrentarse con ello.

Algo importante también que no quiero dejar pasar por alto es el tema del involucramiento de la municipalidad. Más en una región en donde los países, por su tamaño, la descentralización no es un tema que esté precisamente en la agenda política, pero el papel de los municipios se alza como fundamental para canalizar correcciones al agobiante centralismo. Evidentemente, los municipios tienen un papel o una capacidad de hacer cosas y de abordar pequeños problemas que terminan llenando de sentido su actuación, los cuales están en el origen, de acuerdo con el diagnóstico del Dr. Urcuyo, de muchos de los procesos de violencia cotidiana, donde el reforzamiento del papel municipal podría ser una buena vía de búsqueda de soluciones, sin olvidar temas que tienen que ver con educación, escolarización, etcétera, que es algo que me parece fundamental y que va a tener una línea de interés, en la próxima Cumbre Iberoamericana, en la medida en que el tema de la juventud es el asunto estrella.

Termino con el papel de Estados Unidos y con lo que sería la agenda para la nueva administración de Estados Unidos. Hace exactamente diez días ha llegado a mis manos un pequeño ensayo de A. Lowenthal, titulado *Improving cooperation in the Americas*. los argumentos esgrimidos son importantes y deben tenerse en cuenta por dos razones. Primero, por la personalidad y el peso intelectual del profesor Lowenthal; segundo, porque si se produce el triunfo de los demócratas, de acuerdo con lo que hoy marcan las encuestas, él es una persona muy próxima al Partido Demócrata y parecería que tendría cierta influencia en esta agenda; repito si Barak Obama se convierte en el próximo presidente. Lowenthal reflexiona a partir de que el primer ámbito geográfico de interés de Estados Unidos con respecto a América Latina, sin duda, es México, América Central y el Caribe. Dice y traduzco: *La mitad de las inversiones de Estados Unidos en América Latina están en esta zona, más de 70% del comercio entre Estados Unidos y América Latina se da con esta zona y el 85% de la migración de latinoamericanos a Estados Unidos proviene de esta zona.* Por consiguiente, Lowenthal sostiene algo que coincide plenamente con el argumento de Constantino Urcuyo. No creo que el Dr. Urcuyo conociera este documento antes, y sigo traduciendo: *La nueva Administración y el Congreso, junto con los gobiernos latinoamericanos deberían repensar "la guerra" –"the war on drugs"–. "La metáfora de la guerra" debería ser abandonada porque refuerza las tendencias para buscar la victoria contra un determinado enemigo y para favorecer principalmente instrumentos coercitivos*. Más adelante, sigue con algunos de los argumentos que Constantino Urcuyo desarrolla en torno a la cuestión de la militarización del proceso y termina con las siguientes palabras: *La próxima Administración y el Congreso deberían dar mucha mayor prioridad a la prevención, tratamiento, rehabilitación y programas de empleo de la juventud en los países respectivos. Se debería proveer más inversión en desarrollos alternativos bien estructurados y programas de empleo juvenil para las regiones, donde la droga (…).* Yo creo que puede darse dentro de unos pocos meses un momento positivo, un momento venturoso, si las cosas suceden como muchos esperamos el mes que viene y con esto creo que termino.

Solo plantear una última cuestión. Cuando a los diputados centroamericanos se les pregunta por la posibilidad de que España pudiera cooperar más con su país en temas de seguridad ciudadana, así como en términos de cuáles son los temas que tienen más prioridad, los temas de la violencia y de la inseguridad son prácticamente inexistentes, de acuerdo con las visiones de los diputados. Solo en Guatemala es el 20% el que lo señala como prioridad en la agenda de cooperación española. En Costa Rica, es el 5%, en El Salvador es el 4%, en Honduras es el 7% y en Nicaragua es el cero%.

Muchísimas gracias y muy amables por su atención.

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 subregionales[4]. 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 resumo[5]:

- *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 esto[6].

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 inseguridad[7]. Igualmente, la escasa información sobre el fenómeno hace arriesgadas las generalizaciones en esta materia[8].

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 relacionales, 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 anecdótica 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 Assesment*. USAID Bureau for Latin American and Caribbean Affairs. Office of Regional Sustainable Development, April, 2006.

dad subjetiva, crimen e inseguridad como el principal problema. Los datos que él ofrece mediante el *Informe de la Región* son absolutamente consistentes con los datos que tenemos en Salamanca de los diputados centroamericanos, absolutamente consistentes. En Guatemala, el 49% de las personas dice que la inseguridad es el principal problema. En el Congreso de Guatemala actual, lo dice el 48,2% de sus miembros. En El Salvador lo dice el 44% de las personas. Los diputados de la Asamblea lo señalan en el 47,8%. Prácticamente la misma cifra. Incluso en Nicaragua, fíjense que es el 4% de la población el porcentaje de personas que dice que la inseguridad es el principal problema. Es el cero por ciento de los diputados. Y sin embargo, aquí se produce mi pregunta de investigación, por qué el 49% de los costarricenses dicen que la inseguridad es el principal problema y solamente el 2% de los diputados costarricenses dice que esto es un problema. Esto, sería evidentemente para mí una provocación que atizaría mi preocupación intelectual. ¿Qué pasa aquí? ¿Los diputados de Costa Rica miran para otros sitios?

Ahora bien, me ha sorprendido que el Dr. Urcuyo haya mencionado que en Costa Rica se ha aprobado una ley al respecto, ¿o la están discutiendo? A lo mejor, ha cambiado un poco la mentalidad en los diputados costarricenses desde que el equipo de Salamanca hizo las entrevistas hace dos años. En cualquier caso, es un indicador claro de la necesidad de investigación. Como es también otro indicador, que a mí me ha parecido, y he leído muy poco al respecto, pero lo que he leído me ha parecido extraordinariamente interesante, lo que supone, en términos de otra cara de la justicia y permítanme un poco la ironía, es el fenómeno del linchamiento. El linchamiento es un fenómeno dramático, como bien conocemos, pero que está presente en algunos países de América Central. En Guatemala, por ejemplo, hay un porcentaje de linchamientos que es difícil conocer ya que resulta complicado que salga a la luz pública, pero que está presente. El linchamiento igualmente supone un fenómeno de anomia política, una evidencia del fracaso del Estado, un fenómeno asimismo de una determinada forma de incorporar valores colectivos y demás. Llamo la atención sobre esta necesidad de investigación, sobre esta necesidad de buscar líneas explicativas, argumentos explicativos, medianamente rigurosos.

Pero, también, ya voy a ir enfilando a la segunda parte para ir terminando. Creo que el trabajo del Dr. Urcuyo es importante porque plantea la necesidad de abordar, desde la complejidad, una serie de aspectos del proceso de elaboración de políticas públicas que está encima de una determinada agenda, pero parece que no termina por abordarse. Él subraya en su trabajo, en concreto, cuatro líneas. Yo voy a estirar alguna de ellas ligeramente porque él las apunta nada más, otras las aborda con más intensidad, como es la reforma de la justicia, en primer lugar. Aquí está la Dra. Marisa Ramos, que ha trabajado mucho este tema y puede contestarnos ¿cuántas reformas de la justicia llevamos en Centroamérica? ¿Cuánto se ha invertido? ¿Qué pasa con la reforma de justicia en Centroamérica? Porque si hay algo que ha merecido la atención en los últimos tres lustros ha sido la reforma de la justicia y ahora vuelve a ser un aspecto que seguimos identificando como uno de los principales problemas de cara a abordar el tema de la inseguridad, de la violencia ciudadana, y demás.

Debe tomarse en consideración el tema de la profesionalización policial entre los abordados. Igualmente, se encuentra el tema del sistema penitenciario aunque ciertamente tomado de soslayo y que nos aboca al ámbito de las cárceles. Estos tres ejes, todos ellos, tienen a su vez un denominador común, cual es la necesidad del incremento del gasto público si quieren abordarse con seriedad. Los datos del gasto público en Centroamérica son escalofriantes y más si se comparan los ingresos públicos desde la perspectiva de lo que supone el producto interno bruto. Se trata de los países de América Latina con porcentajes más bajos, en concreto en El Salvador, que se lleva la palma; es el país que si no recuerdo mal su gasto público se sitúa en torno al 12%, acompañado de una presión fiscal raquítica que aunque ha subido en los últimos tiempos se sitúa en el 13,5 y 14%; con este valor, ¿cómo podemos abordar políticas tan trascendentales como vendrían a ser estas que evidentemente, y desde una perspectiva como la que Constantino Urcuyo ha abordado, desde una perspectiva de democracia, de gobernanza democrática, etcétera, deben llevarse a cabo? Porque no olvidemos que el papel del Estado de derecho como monopolizador de la violencia legítima, es un papel absolutamente

línea fundamental el papel de la desigualdad. El papel de la lacerante desigualdad en los países centroamericanos es un elemento que debe ser considerado y que debe ser tenido en cuenta para cualquier guía de actuaciones en el marco de las políticas públicas que se quiera llevar a cabo.

Dentro del desmonte de los mitos, otro elemento que aparece y que tienen una personalidad propia en el trabajo del doctor Urcuyo es enfatizar la nefasta solución que ha supuesto lo que llama la cultura penal de emergencia. La penalización y además la entrega del problema de la delincuencia al Derecho penal y a políticas penales de lo más rancio y de lo más reaccionario, es otro elemento. Lo mismo que la lúcida definición o enunciación de la delincuencia como sinónimo de guerra. Esta metáfora sobre la que luego volveré brevemente, usando otro documento con ciertas evidencias empíricas, me parece también muy importante porque nos lleva a otro elemento, que es la militarización del conflicto, lo que supone plantear el conflicto en términos militares, y lo que esto conlleva al riesgo de intervención de las propias fuerzas armadas en una escala que uno sabe cómo comienza pero nunca sabe cómo termina.

Algo también sobresaliente es plantear en qué medida el crimen organizado está enquistado en el propio Estado. Hay una rama del crimen organizado que proviene del propio Estado, de elementos no controlados que se insertan en su seno, por una parte, en aquellos casos donde ha habido procesos de desmovilización, pero también en otros casos directamente como servicios que se incrustan en el Estado y que pueden tener una presencia muy importante.

También debe considerarse el elemento del fracaso, por su raquitismo y escasa ambición presupuestaria, de los programas de prevención y de rehabilitación en el ámbito sobre todo del narcotráfico. Las cifras que nos ofrece el texto son verdaderamente preocupantes. Los montos casi no llegan a los dos dígitos del presupuesto que se dedican en términos del total de ayuda (8 ó 9%).

En penúltimo término, plantearía lo que es un eje bastante consistente, que es el tema de la variable geopolítica del narcotráfico y la discusión de en qué medida el narcotráfico puede tener o debe requerir un tratamiento distinto en clave de salud pública. Un tema bastante complicado, pero que también justifica la utilización del adjetivo valiente.

Y habría una última de estas líneas que me la he reservado interesadamente para el final, porque lógicamente es la que se espera que introduzca todo académico con inquietudes investigadoras. Se trata de la necesidad de la investigación, de contar con un bagaje suficiente de empirismo. En su propia intervención, Constantino Urcuyo se ha preguntado: "¿cómo se explica esto?", y él mismo se ha respondido: "no sabemos, no tenemos datos, no hay evidencia, no sabemos por qué en Costa Rica y en otros sitios pasan estas cosas". En efecto, no sabemos por qué si el desarrollo económico es diferente en unos países y en otros, las tasas de desigualdad son distintas también en unos países y otros; sin embargo, las tasas delictivas son idénticas, etcétera. Yo creo que aquí hay un agujero muy negro, excesivamente negro, yo diría. Sé que el tema es difícil, pero también sé, y estoy seguro de que ustedes comparten la apreciación conmigo, que nos debe igualmente hacer pensar que hacen falta recursos para investigación y hacen falta programas explícitos de investigación orientada en ese sentido.

Ahora quiero traerles a colación una reflexión personal surgida gracias a la base de datos que tenemos en Salamanca de las opiniones de los diputados de América Central articuladas mediante cuestionarios que integran preguntas que se formulan directamente a ellos mismos por investigadores de nuestra Universidad.

Les voy a presentar un solo dato que me motivó cuando yo leí el trabajo del Dr. Urcuyo. Nuestra base de datos cuenta con respuestas a temas muy similares de los abordados en su texto; fui inmediatamente a ella y entre las varias cuestiones tomé una que me resultaba extremadamente curioso compararla con las tablas de los indicadores mostrados sobre inseguridad ciudadana, lo que el profesor Urcuyo ha denominado inseguri-

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 masas[9], 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.

12. Como lo ha señalado el filósofo italiano Giorgio Agamben[10], la emergencia y el Estado de excepción se están transformando en el paradigma dominante para gobernar.

La gobernabilidad democrática, que supone la horizontalidad del proceso político, y no solo la obediencia ciega a la autoridad de la jerarquía, tiende a ser sustituida en Centroamérica por una visión verticalista, que busca a toda costa preservar órdenes públicos, cuya injusticia y exclusión remontan hasta los días de la colonia, por no hablar de causas estructurales más inmediatas.

Un triste ejemplo del Estado de Excepción lo constituyen los presos de Guantánamo, a los que en nombre de su peligrosidad se les excluye del derecho y somete a medidas super-excepcionales, las que ni siquiera aceptan la jurisdicción militar ordinaria del Estado estadounidense, menos aún la jurisdicción penal civil de ese Estado.

13. Estas tendencias postulan una visión que promueve la expansión de las funciones represivas del Estado en Occidente, en detrimento del reconocimiento de la permanente naturaleza conflictiva de la vida social y en beneficio de un culto ciego por el Orden y del *Ius Imperium* del Estado, con olvido de que este último solo se legitima con el acceso democrático al poder y con los buenos resultados de las políticas públicas, todas, no solo las tipo penal y represivo.

IV. Lucha contra la delincuencia no es sinónimo de guerra

14. El combate contra la delincuencia desde posiciones de guerra contra la droga o contra el crimen organizado, parte del mismo error de la Guerra contra el Terror. El terror es una táctica militar empleada por ciertos actores sociales; igual cosa sucede con la sofisticación en la organización de las acciones delictivas. No se le puede declarar una guerra a una forma de organizarse; en todo caso, si hubiera que hacerlo, tendría que identificarse a los actores que recurren a estas técnicas y declarársela a estos. La actividad narcotraficante también está impulsada por actores específicos, como los extremistas islámicos (no todos los musulmanes). Para combatir, prevenir estas delincuencias hay que identificar los actores y las condiciones que generan sus comportamientos. En los tres casos se confunden los medios con los actores y las condiciones sociopolíticas[11].

---

10 Agamben, Giorgio. *State of Exception*. University of Chicago Press. Chicago, 2005.

11 La perspectiva militar permea hasta el diagnóstico del problema de las *maras*. En la introducción a una monografía sobre el problema, el director del Instituto de Estudios Estratégicos del Ejército, Douglas Lovelace Jr., señala: "la inestabilidad generada por las pandillas lleva a amenazas a la seguridad nacional, regional y global, así como a la soberanía del Estado nacional, además produce estados fallidos, y "choque de civilizaciones". En consecuencia, si las pandillas o las organizaciones criminales transnacionales son organizaciones criminales o insurgentes, llega a ser irrelevante. El objetivo de todas estas organizaciones estatales ilegales (…) es neutralizar, controlar o deponer gobiernos para asegurarse sus expectativas comerciales o ideológicas. En este aspecto, las pandillas y sus posibles aliados (...) tratan de asegurarse la máxima libertad de movimiento y acción al interior, y entre los territorios de estos Estados "soberanos" (…). Los efectos políticos corrosivos de la violencia criminal junto con la asegurada libertad de acción que produce la coerción generan una especie de choque de civilizaciones. No es un choque de culturas occidentales y orientales. Más bien es un choque entre un conjunto de valores, definido en términos de soberanía popular y democracia liberal, y otro grupo de valores de carácter criminal y feudal. (..) De esta manera la amenaza más profunda de las actividades desestabilizadoras del fenómeno de las pandillas no es la violencia, la inestabilidad, el desafío a la soberanía estatal o el fracaso del Estado. Más bien se trata de una imposición criminal coercitiva para una reestructuración radical del Estado y su gobernanza. Esta monografía contribuye de manera significativa a la comprensión de un nuevo tipo de amenaza, en la cual la inestabilidad y el conflicto irregular no se encuentran más en los márgenes de la arena de la seguridad global (…) El Instituto de Estudios Estratégicos se complace en ofrecer esta monografía como parte de su creciente interés por la guerra irregular. Mainwaring, Max. **G.A** *Contemporary Challenge to State Sovereignty: Gangs and other illicit transnational criminal organizations in Central America, El Salvador, Mexico, Jamaica and Brazil.* December 2007. Http://. StrategicStudiesInstitute.army.mil/

Seguridad: un reto para la gobernabilidad democrática

Quiero agradecerles la oportunidad que me brindan para llevar a cabo un trabajo complejo de comentario del excelente escrito de Constantino Urcuyo.

Creo que el texto que nos ha presentado el doctor Urcuyo es valiente, oportuno, realista y muy convincente. Me van a permitir que haga un pequeño glosario, muy breve, de lo que para mí sería el decálogo que contiene los elementos fundamentales de su diagnóstico y, algo más, porque al decirles que es valiente, es porque el autor se introduce en el proceloso mar que supone el *policy making* a la hora de plantear cuestiones concretas que se puedan llevar a cabo. No queda el texto, por consiguiente, en una estricta declaración clínica de un diagnóstico.

Como les decía, he encontrado diez elementos que me llaman poderosamente la atención y probablemente a muchos de ustedes, si han tenido la oportunidad de leer el texto.

La primera cuestión, y no lo tomen para nada en un orden jerárquico de relevancia, es tener en cuenta que cuando hablamos de América Central, de estos seis países que se abordan básicamente, aunque las estadísticas desgraciadamente no ofrecieran datos para Honduras, las diferencias nacionales son profundas. Se puede hablar, como señala el texto, de dos subregiones dentro de la región, pero incluso hay matices que son sobradamente evidentes para plantear la necesidad de abordar estos temas también en clave nacional, no solo en clave centroamericana.

Lo segundo es que, y por eso también he usado el adjetivo para calificar este trabajo de valiente, el texto desmonta mitos y lo hace de una manera muy convincente. Lo que plantea como una serie de lugares comunes, pero que por desgracia están en las mentes de muchos políticos y en las mentes de las administraciones responsables de alguna manera de otros países, los aborda y los desmonta de manera muy clara.

También, porque de manera absolutamente diáfana, plantea que el principal reto de la Región es el desarrollo. Sería la tercera idea que provoca el texto. El desarrollo como problema fundamental y no otra serie de cortinas de humo que aparecen tanto en las encuestas de opinión pública, como en otro tipo de análisis en trabajos con otra óptica metodológica. Y ligado a que el desarrollo es el principal reto, aparecería como otra

Datos biográficos
Manuel Alcántara Sáez

Español. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense (1983). Licenciado Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense (1976). Actual Vice-Rector de Relaciones Internacionales de la Universidad de Salamanca. Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca. Autor de libros, ensayos y escritos, entre estos, Elecciones y política en América Latina (2008), Políticos y Política en América Latina (2006), Sistemas Políticos de América Latina: Volumen I América del Sur (2003) y Volumen II México, América Central y Caribe (2008).

Pero el error fundamental reside en la caracterización de la situación centroamericana como una de guerra. La guerra ocurre entre Estados o al interior de estos. Unos buscan imponer su ley sobre territorios nuevos, mientras que otros quieren conquistar el poder de Estado para imponer modelos diferentes de organización social y política, o simplemente para cambiar un gobierno.

Ni el narcotráfico, ni el difuso crimen organizado quieren tomar el poder de Estado y transformarse en gobernantes. Por el contrario, el mantenimiento de ciertos principios de la organización social (propiedad privada, libre circulación de bienes), es clave para el éxito de su actividad.

Que en ciertas zonas se debilite o desaparezca el monopolio sobre la violencia legítima es para preocuparse, pero estos desafíos al Estado no buscan fundar una nueva legitimidad, ni reivindicar el monopolio de la fuerza; la desafían es cierto, pero no pretenden sustituirla.

Esta característica amerita un tratamiento de políticas públicas muy diferente, como lo veremos después; es una lucha por la legitimidad para negarle a este tipo de actores la base social sobre la que se apoya focalmente su actividad.

Igualmente, el excesivo énfasis en el tema de la seguridad conlleva el grave riesgo de olvidar que el principal desafío de la región continúa siendo la promoción del desarrollo.

15. La definición de la lucha en términos guerreros lleva no solo a la reintroducción de las teorías penales que ven al delincuente como enemigo[12], invalidando así los principios del Derecho penal liberal, sino, también, crea un riesgo de nueva intervención de los militares en la política cuando se encomienda a estos la lucha contra el narcotráfico o las *maras*. El riesgo de politización y de corrupción de las fuerzas militares es evidente, como se ha visto en el caso mexicano[13].

V. No toda la delincuencia organizada es extraestatal

16. El crimen organizado no surge únicamente del narcotráfico que es un fenómeno extraestatal, aunque hayan logrado infiltrarse en algunos Estados. Una dimensión del llamado crimen organizado está relacionada con grupos que no son criminales comunes, estos grupos están compuestos, en algunos países de la región, por miembros en activo o retirados de las fuerzas de seguridad y de la inteligencia militar, hombres de negocios y civiles; esta es parte de la triste herencia de las dictaduras oligárquicas que predaron la región en décadas anteriores. Hay una dimensión del crimen organizado que se origina en los Estados mismos, en sociedades posconflicto, donde grupos armados ilegales, fuerzas paramilitares, estructuras de seguridad clandestinas, establecidas como parte de los esfuerzos contrainsurgentes, se han transformado y evolucionado hacia redes criminales organizadas.

---

12 Véanse: Jakobs, Günther y Cancio Meliá, Manuel. *Derecho Penal del Enemigo. Cívitas*. Navarra. 2006; y, Cornacchia, Luigi. *La moderna hostis iudicatio entre norma y estado de excepción*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2007

13 "Para algunos, el término se relaciona con la potencialización de las fuerzas armadas; para otros, es la utilización de las fuerzas armadas en tareas no tradicionales, como el desarrollo. Otros llaman militarización al uso de las fuerzas armadas para combatir las amenazas internas de carácter no militar o para realizar misiones que le competan a los policías –como el combate del crimen organizado–". Véase: Deare, Craig, A. "La militarización en América Latina y el Papel de Estados Unidos" En: *Foreign Affairs*. Latinoamérica. Vol. 8. N.° 3, 2008, pp. 22-34.

El crimen organizado, actores que se conciertan para delinquir, surge en otras áreas, conforme las sociedades centroamericanas se diferencian y se hacen más complejas. Frente a este, la primera medida ha de ser aumentar las capacidades de investigación policiales, así como la profesionalización de estos cuerpos. Pretender que con reformas y excepciones al procedimiento penal se facilita erradicar este tipo de delincuencia, es ingenuo. Los delitos financieros, el secuestro, la extorsión y el robo de vehículos, para citar tan solo algunas de sus formas, se generan en las cambiantes estructuras sociales; el cambio en los procedimientos no erradica estas formas de delincuencia, tan solo puede llegar a hacer más fácil su procesamiento, una vez ocurridas, por el aparato represivo. Frente a la corrupción, resultan más eficaces la transparencia, la rendición de cuentas y las auditorías sociales.

VI. Estado de Derecho y delincuencia

17. El enfrentamiento de la delincuencia en sus múltiples formas debe realizarse desde la perspectiva del Estado de Derecho, pero no se trata de cualquier Estado de Derecho; hablamos del Estado Democrático y Liberal de Derecho, lo que quiere decir que su legitimidad no surge de una lógica amigo/enemigo, de una guerra contra amenazas míticas, llámense estas comunismo, terrorismo, narcotráfico, crimen organizado o *maras*. La legitimidad surge de las urnas y de los buenos resultados de las políticas públicas (bienestar que producen en la población[14]). La adoración abstracta de la Ley no tiene ningún papel que jugar; el orden por el orden no es nada más que una posición autoritaria. Asumir el conflicto para resolverlo en la justicia, es la actitud auténticamente democrática.

El Estado es liberal, porque ninguna democracia se sostiene sin libertades, sin garantías, particularmente las relativas al proceso penal. Las garantías son la protección de las minorías frente a las mayorías, y de la persona frente al Poder:

a) Las garantías no son garantías del delincuente, son de todos los ciudadanos, evitan arbitrariedades y evitan condenas injustas;

b) No desprotegen a las víctimas, sino que protegen a los inocentes;

c) No protegen a los imputados cuando existen pruebas en su contra;

d) No son sinónimo de abolicionismo penal, pues implican responsabilidad, el segundo no;

e) No perjudican a los testigos; para esto se debe mejorar la protección de estos, sin atentar contra el debido proceso.

f) Para combatir el crimen organizado no hay que debilitar garantías del proceso, sino mejorar la eficiencia de la investigación policial y judicial.

g) Las garantías no causan la impunidad. No se puede condenar sin pruebas; el mal trabajo policial, fiscal y de los jueces son factores más relevantes.

h) Las garantías causan la inseguridad. Falso. Estas existen para el proceso, los hechos delictivos los genera el contexto social[15].

14 Estado Social de Derecho que a nuestro juicio no es contradictorio con las libertades públicas.

15 Argumentos del jurista costarricense Federico Campos. La Nación. 9 de setiembre de 2008.

COMENTARIO

Seguridad: un reto para la gobernabilidad democrática[24]

Manuel Alcántara Sáez

24 El comentario del Dr. Alcántara al trabajo realizado por el Dr. Urcuyo fue presentado en el II Encuentro de Madrid, realizado el 7 y 8 de octubre del 2008, organizado por el Círculo de Copán, en la sede de la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB), y al que se hace referencia en la presentación de este Cuadernillo.

19. La Justicia Penal, el Procedimiento Penal, no son instrumentos de persecución de la delincuencia; para eso están las policías. La Justicia al servicio de la Policía es una concepción autoritaria, alejada de los principios democráticos de división de poderes.

Aparte del riesgo de la remilitarización de las sociedades centroamericanas, también se enfrenta la posibilidad de que se constituyan Estados policiales, obsesionados con la inseguridad y dominados por la lógica del derecho penal del enemigo.

VII. EE. UU., la inseguridad centroamericana y la Iniciativa de Mérida

20. Ninguna reflexión sobre la seguridad-inseguridad en Centroamérica puede obviar el tema de la presencia de un gran actor externo implicado en la geopolítica del narcotráfico: EE. UU.

La tesis tradicional del Estado norteamericano ha sido actuar sobre la oferta de droga y el tránsito de esta hacia EE.UU.; la ineficacia en la dimensión de reducción de su demanda interna es un reproche que se repite en múltiples foros.

En esa guerra contra las drogas, los países centroamericanos hemos quedado en el medio. No es posible oponerse a una lucha que tiene toda la legitimidad pues el daño de las drogas es mayúsculo; sin embargo, el énfasis estadounidense en la dimensión militar-policial represiva del fenómeno, no ha logrado reducir la oferta y ha creado efectos no deseados en sociedades a las que se les exige el endurecimiento de sus legislaciones y la acción de su aparatos represivos, para frenar el suministro al mercado de la droga del Norte. Bien que la demanda centroamericana de drogas pueda ir en aumento; el problema nuestro no es el mismo que el de los estadounidenses; podemos y deberíamos colaborar en esta lucha, pero con objetivos diferentes.

Para nosotros el problema de la droga debería ser, fundamentalmente, un tema de salud pública, sin dejar de lado el tema de la reducción de la oferta, como lo es para los europeos y no un tema básicamente represivo; por esa vía fracasó la prohibición y está fracasando *The War On Drugs*[16] .

Esta perspectiva es guerrera y no tiene en cuenta la política. Una muestra de esto se puede ver en un documento de *The War College*[17], donde se incluyen y mezclan factores de seguridad con los propios de la delincuencia, constituyéndose una visión guerrerista que incluye todo el panorama social en el enfoque de la seguridad:

---

16 Véase: International Crisis Group. *La droga en América Latina I: perdiendo la lucha.* Informe sobre América Latina. N.° 25, 14 de marzo de 2008; y *Latin American Drugs II: improving policy and reducing harm.* Latin American Report N.° 25, March 14, 2008. Al respecto, ha señalado un agudo analista internacional: *El tráfico de drogas ha evolucionado; los métodos para combatirlo, no. Estados Unidos, ya que a principios del siglo XX presionaba a favor de la ilegalización de la cocaína y la heroína, sigue siendo el que marca la pauta, ya que es el país que más drogas consume y al mismo tiempo el que más gasta en recursos para luchar contra el narcotráfico. Y dichos recursos no se destinan a reducir o controlar la demanda, sino principalmente –y con abrumadora diferencia– a intentar frenar la oferta de droga. Se trata de una opción estratégica que con los años ha arraigado de manera pertinaz: una tras otra, las sucesivas administraciones estadounidenses solo han reconsiderado sus políticas antidrogas para, en última instancia, redoblar sus inversiones en acciones policiales y militares para detener y encarcelar a los traficantes, neutralizar las redes de distribución, interrumpir el contrabando y eliminar las materias primas allí donde se producen. La suma de todas estas acciones –la denominada "guerra contra la droga" – supone tener constantemente en funcionamiento una inmensa maquinaria militar y burocrática. Este enfoque de "limitar la oferta" tiene en sí mismo ciertas propiedades adictivas…". Naím, Moisés. Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo.* Random House Mondadori. Barcelona 2007.

17 Echavarría, Antulio. *Key Strategic Issues list.* US Army War College, julio, 2008, p. 18.

Lecciones de la insurgencia en Colombia, inmigración y contrabando de personas, pandillas y crimen transnacional, Venezuela como exportador de inseguridad regional, fondos narcoterroristas, inestabilidad y carencia de derechos de los pueblos indígenas, populismo e izquierda irresponsable, la presencia China en la región, la Cuba post castrista y la revisión de los límites de los comandos geográficos de combate (IV Flota?).

Esta *melange* extrema no solo permea las agendas de las policías regionales, sino que impide encontrar soluciones adecuadas a los graves problemas, pues dificulta un trato diferenciado respecto de estos. Lo policial con medidas policiales, lo político con medidas políticas; todo, desde una visión de conjunto.

21. La visión militar del problema se ha extendido y cristalizado en la llamada Iniciativa de Mérida (500 millones+450), cuando no Plan México, para hacer frente al cambio de rutas del suministro de drogas a los consumidores estadounidenses. De estas sumas, 50 millones irán para Centroamérica en 2008 y probablemente 100 para 2009.

Washington Office on Latin America[18] ha señalado algunas de las limitaciones de esta iniciativa con respecto a México;

a) Visión del narcotráfico desde una perspectiva operacional de imposición de la ley (law enforcement). Y no de cumplimiento de esta.

b) Equipamiento de policía y militares únicamente en términos de la cantidad de drogas capturadas y del número de traficantes detenidos.

c) No ofrece alternativas para la reducción de la demanda en EE. UU.

d) Poco apoyo a las instituciones civiles mexicanas encargadas de temas de seguridad.

e) No ofrece apoyo para cortar el flujo de armas de EE. UU. hacia México.

f) Pocos mecanismos internos de control y rendición de cuentas.

g) Ausencia de mecanismos adecuados para vigilar el abuso de derechos humanos utilizando esta ayuda.

h) Ausencia de mecanismos de largo plazo para medir el impacto de este plan sobre las instituciones y la sociedad mexicana.

i) Escepticismo sobre las consecuencias positivas, pues cerrada una ruta se abren nuevas.

j) Ausencia de una dimensión preventiva, programas de atención primaria (violencia doméstica), baja de la deserción escolar, programas luego de la escuela para los jóvenes en situación de riesgo, creación de empleos, programas de desarrollo rural.

k) Énfasis en equipos y ausencia de transparencia, confusión entre medios y fines.

18 WOLA. The Merida Initiative and Citizen Security in Mexico and Central America. http://www.wola.org/index.php?option=com_content&task=view&id=6688ltmind=2. Lo subrayado ha sido incluido por el autor.

ANEXO N^{O}. 8

Indicadores sobre la inseguridad ciudadana
Inseguridad subjetiva

Confianza en el sistema penal (2006)

	Situación entre 2002 y 2006
Guatemala	44% de personas en muestra nacional. Ligero aumento desde 2004 (42%)
El Salvador	50% de personas en muestra nacional. Baja desde 2004 (57%)
Nicaragua	44% de personas en muestra nacional. Baja desde 2004 (48%)
Costa Rica	50% de personas en muestra nacional. Disminución desde 2004 (61%)
Panamá	45% de personas en muestra nacional. Disminución desde 2004 (51%)

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe del Estado de la Región 2008

ANEXO N^{O}. 9

Indicadores sobre la inseguridad ciudadana
Inseguridad Subjetiva

Confianza en juicio justo (2006)

	Situación entre 2002 y 2006
Guatemala	54% de personas en muestra nacional. Aumento desde 2004. (45%)
El Salvador	45% de personas en muestra nacional. Baja desde 2004 (49%)
Nicaragua	46% de personas en muestra nacional. Estable desde 2004
Costa Rica	50% de personas en muestra nacional. Disminución desde 2004 (56%)
Panamá	41% de personas en muestra nacional. Disminución desde 2004 (48%)

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe del Estado de la Región 2008

ANEXO Nº. 6

Indicadores sobre la inseguridad ciudadana
Inseguridad subjetiva

Percepción de amenaza al entorno inmediato (2006)

	Situación entre 2002 y 2006
Guatemala	42% de personas en muestra nacional.
El Salvador	47% de personas en muestra nacional. Aumento desde 2004 (42%)
Nicaragua	39% de personas en muestra nacional. Baja desde 2004 (44%)
Costa Rica	48% de personas en muestra nacional. Aumento desde 2004 (38%, nivel más alto de la región)
Panamá	37% de personas en muestra nacional. Disminución desde 2004 (44%)

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe del Estado de la Región 2008

ANEXO Nº. 7

Indicadores sobre la inseguridad ciudadana
Inseguridad subjetiva

Crimen, inseguridad, principal problema (2006)

	Situación entre 2002 y 2006
Guatemala	49% de personas en muestra nacional. Aumento desde 2004 (35%)
El Salvador	44% de personas en muestra nacional. Aumento desde 2004 (31%)
Nicaragua	4% de personas en muestra nacional. Leve aumento desde 2004 (3%)
Costa Rica	49% de personas en muestra nacional. Aumento desde 2004 (31%)
Panamá	19% de personas en muestra nacional. Aumento desde 2004 (11%)

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe del Estado de la Región 2008

Con respecto a Centroamérica, señala luego:

a) La violencia en Centroamérica va más allá de las pandillas.

b) Inadecuado énfasis y financiamiento para la prevención de la violencia juvenil.

c) No hay un análisis de las verdaderas necesidades de la policía y sus reformas.

d) Los problemas de Centroamérica no son los mismos de México.

22. La Iniciativa de Mérida ha incluido en sus propuestas la retórica de la prevención y la rehabilitación, pero, como lo ha señalado el presidente del subcomité para el Hemisferio Occidental, representante Eliot L. Engel, existen preocupaciones por el hecho de que menos del 10% de la ayuda para Centroamérica está dedicada a programas de prevención[19].

Algo similar se puede decir de la declaración final del Diálogo entre Centroamérica y los Estados Unidos sobre seguridad democrática[20], donde se admite que la lucha contra las pandillas no debe emprenderse únicamente a partir de la imposición de la ley, sino, también, desde programas de prevención y rehabilitación. Igualmente se señala que es necesario que los países trabajen juntos para promover oportunidades vocacionales y profesionales, empleos recreación y servicios comunales para la juventud en riesgo o en conflicto con las leyes. La declaración promueve el establecimiento de programas de prevención, rehabilitación y reintegración, con políticas efectivas a escalas regional, nacional y municipal, donde se incluya la participación de los gobiernos locales, iglesias, sociedad civil, medios de comunicación y el sector privado.

Finalmente, se concluye que deben realizarse reformas para mejorar el tratamiento y rehabilitación de los jóvenes por parte del sistema de justicia. Este programa se puede suscribir con entusiasmo; sin embargo, todo depende de los fondos que se asignen a estos, y en esto falla la Iniciativa de Mérida, como lo acabamos de apuntar.

23. El otro gran riesgo que conlleva la Iniciativa de Mérida y en general la política estadounidense hacia la región, es el señalado por un académico norteamericano:

En vez de que el Departamento de Estado –responsable de la política exterior y del esfuerzo diplomático– esté encabezando la interacción con América Latina, muchas veces es el Comando Sur (…) quien asume el liderazgo. (…). En su afán por ser más efectivo en sus misiones y más eficiente con sus limitados recursos, el Comando Sur está liderando la tarea de integrar las acciones de varias agencias estadounidenses, incluidos los Departamentos de Estado, Justicia, Energía y Seguridad Nacional, así como la CIA, el FBI, la DEA y USAID (…) Pero esas otras entidades son incapaces de hacerlo (liderar) (…) Y por eso el Comando Sur ha tomado la delantera".[21]

19 Prepared Statement of the Honorable Eliot L. Engel, a Representative in Congress from the State of New York, and Chairman, Sub-Committee on the Western Hemisphere. *Central América and the Mérida Initiative Hearing, op. cit.*, p. 2.

20 Final Declaration: *Dialogue between Central America and the United States of America on Democratic Security*. July 18, 2007. http://www.state.gov/p/wha/ris/89863htm

21 Deare, Craig A., *op. cit.*, pp. 30-31. Los subrayados son del autor.

El liderazgo del Comando Sur militariza los desafíos de la región, que, en la mayoría de los casos, no tienen carácter militar, encargándose de las cuestiones del desarrollo a los militares y sentando un mal ejemplo para las élites militares centroamericanas, las cuales ven a los militares al mando de temas civiles. Militarización desde fuera e involucramiento militar en la seguridad interna, contribuyen a dibujar el peligro de la remilitarización.

VIII. Las soluciones son complejas

24. Cuando se analizan estos temas, enseguida se piden soluciones prácticas; el primer paso en la dirección correcta, es afirmar que las soluciones no son fáciles y que lo hay que elaborar son políticas complejas.

25. Como lo ha señalado un experto en una audiencia ante un subcomité del Congreso estadounidense[22]:

    "One size does not fit all": el crimen, la violencia y el narcotráfico puede que parezcan la misma cosa, pero la naturaleza, severidad y amplitud de estos problemas varía significativamente de país a país. Es imperativo que los programas que se elaboren para enfrentar estos problemas estén adecuadamente diseñados para satisfacer las necesidades y especificidades de cada país.

26. Desde la perspectiva de enfrentar el narcotráfico, los centroamericanos debemos cooperar en los esfuerzos por reducir la oferta y el tráfico de droga, aunque haciendo el señalamiento que los problemas de demanda del Norte no son iguales a los nuestros. Simultáneamente, debemos apuntar que nuestro enfoque para la reducción de la demanda está centrado en la prevención y la rehabilitación, más que en la dimensión represiva[23]. En cuanto a esta última se refiere, nuestros esfuerzos deben orientarse a mejorar las capacidades de investigación y la calidad de las instituciones policiales, bajo estricto control político civil.

27. En el tema de la violencia juvenil, el énfasis debe recaer en obtener más recursos para la prevención y en emprender la búsqueda de soluciones desde un enfoque comprensivo, que parta de un equilibrio entre prevención, intervención social y acción policial.

28. Ver el problema de la delincuencia desde la mera perspectiva de la seguridad pública, es equivocado. El problema es un problema de gobernanza, pues se parte de identificar las bases socioeconómicas y culturales de la inseguridad para orientar mejor políticas públicas de carácter multidimensional. Estas políticas pasan por la reforma de los poderes judiciales, la profesionalización y depuración de las policías, e incluyen también: las intervenciones integrales en barriadas problemáticas, para proveer empleo, vivienda, educación, recreación y salud.

29. Desde la perspectiva de la gobernanza democrática (horizontal), hace falta una toma de conciencia mayor por parte de los medios de comunicación regionales sobre las implicaciones de su cobertura de hechos delictivos. La excesiva dramatización de la nota roja pudiera estar en el origen del creciente

22 Mr. Harold Sibaja, Regional Director, Alliance for Prevention, Creative Associates International, Inc. *Central America and The Merida Initiative*. Hearing before the Sub-Committee on the Western Hemisphere of the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives. One Hundred Tenth Congress. Second Session. May 8, 2008. Serial N.rs 110-176.

23 El International Crisis Group ha señalado la inconveniencia de adoptar políticas similares a las de EE. UU., *Las políticas (…) de "talla única" que prevalecen en Estados Unidos hacen caso omiso de las posibilidades que presenta prestar mayor atención al tratamiento de los consumidores crónicos y la estigmatización de los consumidores recreacionales. La Droga en América Latina I.*, op. cit., p. 1.

ANEXO N^{O}. 4

Indicadores sobre la inseguridad ciudadana
Inseguridad objetiva

Tasa de robos por 10.000 habitantes (2006)

	Situación entre 2002 y 2006
Guatemala	11,0 Baja (10%): 12.2 en 2002
El Salvador	12,9 Incremento (17%): 11.0 en 2002
Nicaragua	44,7 Incremento (28%): 35 en 2002
Costa Rica	93,0 Incremento (29%) 72 en 2002
Panamá	3,8 Ligero incremento (3%): 3,7 en 2002

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe del Estado de la Región 2008

ANEXO N^{O}. 5

Indicadores sobre la inseguridad ciudadana
Inseguridad subjetiva

Percepción de amenaza difusa (2006)

	Situación entre 2002 y 2006
Guatemala	71% de personas en muestra nacional
El Salvador	86% de personas en muestra nacional
Nicaragua	57% de personas en muestra nacional
Costa Rica	87% de personas en muestra nacional
Panamá	65% de personas en muestra nacional

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe del Estado de la Región 2008

ANEXO N^{O}. 2

Indicadores sobre la inseguridad ciudadana
Inseguridad objetiva

Homicidios con arma de fuego (2005)

	Situación entre 2002 y 2006
Guatemala	82% Cifra más alta del Istmo
El Salvador	78%
Nicaragua	56 %
Costa Rica	58% Incremento en 2007: 63%
Panamá	63%

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe del Estado de la Región 2008

ANEXO N^{O}. 3

Indicadores sobre la inseguridad ciudadana
Inseguridad objetiva

Tasa de violaciones por 10.000 habitantes (2006)

	Situación entre 2002 y 2006
Guatemala	0,2 Baja (33%): 0,3 en 2002
El Salvador	1,7 Incremento (31%): 1,3 en 2002
Nicaragua	2,8 Incremento (8%): 2,6 en 2002
Costa Rica	3,0 Disminución (9%): 3,3 en 2002
Panamá	2,2 Incremento (22%): 1,8% en 2002

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe del Estado de la Región 2008

aumento en la inseguridad subjetiva, tanto en la percepción de amenaza difusa, como en lo concerniente al entorno inmediato. El desfase entre la inseguridad objetiva y subjetiva, fruto de la sensación de alarma creada por una cobertura excesiva y dramática, podría estar alimentando el problema y retrasando las verdaderas soluciones.

30. El involucramiento de las municipalidades en esta tarea es otro de los elementos por tomar en cuenta, junto con la participación de las comunidades y el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas y auditoría social sobre la labor de las organizaciones policiales

31. El programa "Alianza Joven Regional", promovido por USAID-SICA es una buena muestra de experiencias que deberían multiplicarse. Este programa trata de integrar y rehabilitar a los jóvenes que han sido miembros de pandillas, recurriendo a la creación de oportunidades educacionales y económicas para ellos. Es urgente que este tipo de experiencias se *repliquen*, aprendiendo de su puesta en práctica actual en países como Guatemala.

32. La cooperación de la Unión Europea es urgente en este campo, dado el poco énfasis financiero que reciben los programas de prevención y rehabilitación en el marco de la Iniciativa de Mérida ($5 millones en 2008 y $7,5 millones en 2009).

33. La lucha contra las delincuencias debe realizarse a partir de un enfoque holístico, que integre la perspectiva de la seguridad pública en el marco general de la gobernanza democrática. En este contexto, la tensión entre orden y libertad tiene que ser resuelta en beneficio del Estado Democrático de Derecho, lo que quiere decir un Estado que parte del autogobierno ciudadano (origen de la legitimidad), pero que reconoce en las libertades fundamentales los límites de esa acción estatal. La inseguridad actual, objetiva y subjetiva, justifica la reafirmación del Estado Democrático; sin embargo, la línea que divide el orden en libertad del orden sin ella, hay que determinarla permanentemente.

El autoritarismo que glorifica el orden y la estabilidad por encima de todo, lleva al atropello de la libertad en nombre de la seguridad, a la transformación de la Ley en un ídolo sin significación.

34. Los significantes del orden democrático solo pueden originarse en el respeto a la voluntad ciudadana, libremente expresada en las urnas, y en el contenido de las leyes, las cuales deben instaurar un orden justo y humano, en el más amplio sentido del término; el ser humano no se hizo para la Ley, sino que la Ley debe estar al servicio de las personas.

La busca del mantenimiento de la Ley y el orden por sí mismos, termina enseñoreándose del panorama político, borra los desafíos del desarrollo humano, y puede instaurar Estados policiales, donde la obsesión por la estabilidad y la obediencia borran las aspiraciones de mejoramiento social, que, a menudo, chocan contra el orden establecido. Es importante resolver los problemas de la inseguridad en el marco de la normalidad del derecho penal ordinario; toda legislación de emergencia lo que hace es aumentar las posibilidades del exceso autoritario, bajo el ropaje del Estado de Derecho, que al transformarse en excepción pierde ese estatus.

35. La lucha contra la inseguridad hace parte de las tareas del buen gobierno y las tareas de este pasan, en Centroamérica, por encontrar respuestas a la pendiente agenda de desarrollo; el orden y la seguridad solo surgen del desarrollo humano y de la justicia.

Anexos

ANEXO Nº. 1

Indicadores sobre la inseguridad ciudadana
Inseguridad objetiva

Tasa de homicidios por 10.000 habitantes (2006)

	Situación entre 2002 y 2006
Guatemala	4,5 incremento (50%): 3,0 en 2002
El Salvador	5,6 incremento (81%): 3,1 en 2002
Nicaragua	1,3 incremento (30%): 1,0 en 2002
Costa Rica	0,8 la tasa más baja de la región, con tendencia creciente (33%): 0,6 en 2002
Panamá	1,1 disminución (8%): 1,2% en 2002

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe del Estado de la Región 2008