

# Apuntes críticos al Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centro América\*

*A Critical Approach to Framework Treaty on Democratic Security in Central America*

*Apontamentos críticos ao tratado marco de seguridade democrática da América Central*

Vera Judith Blanco Miranda\*\*

Universidad de la Costa

Artículo de Reflexión, no Derivado de Investigación/ Recibido: 4 de septiembre de 2012/ Aceptado: 4 de octubre de 2012

## ANTECEDENTES

Históricamente los países, dentro de las relaciones internacionales, han establecido acuerdos y tratados, para alcanzar objetivos comunes a problemas que les son similares. Mantener la seguridad es un propósito nacional de todo Estado. A través de ella se garantizan el estado de derecho, la democracia, la paz, la libertad y el desarrollo. Los países centroamericanos firmaron en el año 1991 el Protocolo de Tegucigalpa, cuyo propósito era actualizar el marco jurídico de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA); sin embargo, lo más significativo fue el alcance del concepto de seguridad regional, sustentado en el balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas. Estos nuevos elementos, sumados a las realidades sociales, económicas y políticas de los países centroamericanos, impulsaron la firma en 1995 del Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centro América, como estructura jurídica para el desarrollo integral de todos los aspectos contenidos en el nuevo modelo de seguridad democrática y con ello garantizar la erradicación de la pobreza extrema, el desarrollo sostenible y el pleno goce de las libertades humanas.

\* Este artículo trata los aspectos más relevantes del tratado firmado en 1995 por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

\*\* Economista, Magíster en Estudios Políticos y Económicos. Docente, Universidad del Atlántico y Corporación Universidad de la Costa - CUC. (vblancomi@hotmail.com)

## INTRODUCCIÓN

La seguridad es un tema trascendente para la fundamentación social y política de las democracias modernas. El concepto mismo de seguridad ha sido interpretado en distintos ámbitos y en diferentes épocas, no siempre con un sentido inequívoco y preciso. Es más, lo que caracteriza la seguridad, como rasgo esencial de los Estados democráticos, es su falta de consenso, pues los diferentes actores de la sociedad (empresarios, trabajadores, partidos políticos, ONG, instituciones estatales, etc.) tienen una percepción distinta de las amenazas, acorde con el contexto dentro del cual se desenvuelven. Lo que es seguridad para unos no es necesariamente seguridad para otros.

Las experiencias sobre seguridad, en general, y de seguridad democrática, en particular, en América Latina, realmente han sido pocas. Podríamos decir, sin temor a cometer un error injusto, que los Estados latinoamericanos, con contadas excepciones, adoptaron la doctrina norteamericana de seguridad nacional en sus políticas internas de seguridad. Esta concepción de la seguridad privilegia el componente militar, y policial represivo, y los Estados latinoamericanos funcionaron “bien” con esta política dentro del contexto de confrontación bipolar ruso-americano, reprimiendo las incipientes protestas sociales que caracterizaron toda la mitad del siglo XX. En general, la democracia en América Latina fue reempla-

zada por gobiernos de facto. Pero la situación cambió drásticamente en los ochenta, con el hundimiento de la Unión Soviética, la rápida adopción de la democracia como la forma legítima del poder político, y la creciente integración económica y política de los Estados, dentro de la llamada globalización.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centro América (TMSDCA) firmado en 1995, por los gobiernos de las repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, es el resultado de esa gran tendencia de las democracias latinoamericanas de definir sus roles, y posicionarse con derecho propio en el concierto de las naciones del mundo. El tratado plantea un concepto de seguridad democrática y regional que supera el concepto estrecho de seguridad nacional norteamericano. Igualmente, se propone unas metas sociales, económicas e institucionales, sin las cuales el tratado sería letra muerta.

El objetivo de este artículo es presentar, de manera sucinta, los elementos que integran el TMSDCA, a saber: Estado de derecho, seguridad de las personas, seguridad regional y organización e instituciones, en temas relacionados con la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico y la criminalidad. Inicialmente se plantean los antecedentes del tratado y al final se presentan unas conclusiones.

## BREVES ANTECEDENTES DEL TMSDCA

En 1990 se creó la Comisión de Seguridad Centroamericana, cuyo propósito era establecer los fines, principios e instrumentos de la seguridad regional. Sin embargo, la referencia más remota del TMSDCA es la instalación del Parlamento Centroamericano (Parlacen), en octubre de 1991. Esta se convierte en la primera institución política regional cuyo fin principal es la integración centroamericana. En diciembre de ese mismo año se crea el Sistema de Integración Centro Americana (SICA), y se firma el Protocolo de Tegucigalpa por los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Panamá, que tiene como propósito actualizar el marco jurídico de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), readecuándolo a la realidad y las necesidades del momento para alcanzar la integración centroamericana. El numeral b del capítulo 3 enuncia el concepto de seguridad regional expedito para estos fines:

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

En diciembre de 1992 se crea el Estatuto de la Corte Centro Americana de Justicia,

como norma de derecho comunitario de Centro América. El 29 de octubre de 1993 se firma el Tratado General de Integración Económica Centro Americana, también conocido como el Protocolo de Guatemala, donde se reafirman los propósitos fundamentales del SICA. En el título 3, capítulo 1 del protocolo se establecen las etapas clásicas de la integración regional que van desde tratados de libre comercio, uniones aduaneras, libre movilidad del trabajo y de capital hasta la consolidación de una comunidad económica centroamericana. En octubre de 1994 se conforma la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), y en marzo de 1995 el Tratado de Integración Social Centro Americano (TISCA). Finalmente, el 15 diciembre de 1995 se firma el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centro América (TMSDCA). El tratado es ratificado y entra en vigencia en 1997.

## EL ESTADO DE DERECHO

Quizás el aspecto más destacado del TMSDCA es la ratificación de los países centroamericanos en los postulados básicos del estado de derecho como contexto fundamental para la integración y desarrollo regional. Del tratado se desprende que la seguridad democrática centroamericana debe ser entendida y aplicada dentro de un estricto respeto por los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Este postulado queda claramente enunciado en el artículo 1 del título I, mediante el

cual el Modelo Centro Americano de Seguridad Democrática queda sustentando en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, mediante la creación de condiciones que permitan el desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia.

### **Democracia**

En cuanto al compromiso de fortalecimiento de la democracia la experiencia de los países ha sido distinta. Costa Rica, por ejemplo, ha mantenido instituciones democráticas por más de cincuenta años, y se considera una de las democracias más estables del continente. Otros países, como El Salvador y Guatemala, inician procesos de democratización de sus instituciones en los años noventa, como producto de los acuerdos de paz que pusieron fin a sus conflictos internos (Jácome, 2004). Para el caso de Panamá, pese a sus logros evidentes en materia de democratización, existen problemas de corrupción y censura parcial de los medios de comunicación. Como caso grave en el debilitamiento de la democracia y el estado de derecho está el golpe militar que sacó del poder al presidente de Honduras Manuel Zelaya, en 2009. En general, la relación entre democracia y seguridad es uno de los retos fundamentales de los países centroamericanos en el marco del tratado, para lo cual ni los países de forma individual, ni regional, están muy preparados (Torres, 2004).

### **Derechos humanos**

La protección de los derechos humanos es uno de los compromisos más importantes del TMSDCA, debido a que la mayoría de países vienen de conflictos y guerras internas de proporciones regionales. Los derechos humanos, en este tipo de conflictos, son los más perjudicados, de los cuales el derecho a la vida e integridad física de las personas fue el más violentado.

Los países que más han avanzado en protección y desarrollo de los derechos humanos son Costa Rica y Panamá. Los países donde más se violan los derechos humanos son Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador (Torres, 2004). Es de notar que los derechos humanos menos protegidos son los derechos sociales y económicos como el derecho a la salud, la educación y el empleo.

### **SEGURIDAD DE LAS PERSONAS Y DE SUS BIENES**

En este apartado del TMSDCA se busca, entre otras cosas, erradicar la pobreza extrema, crear condiciones de equidad, erradicar la delincuencia y la criminalidad. Lo cierto es que en el balance de la última década de aplicación del TMSDCA por parte de los países miembros, no es muy favorable. En efecto, en un estudio de las Naciones Unidas de 2007, los indicadores de criminalidad, violencia y pobreza no son los mejores.

## **Narcotráfico**

De acuerdo con Naciones Unidas (2007), Centroamérica sufre el mayor valor de flujos de drogas, y la mayor tasa de homicidios del mundo. El tráfico de estupefacientes centroamericano está ligado fundamentalmente a la cadena de producción, comercialización y consumo, que se extiende de los países productores de Suramérica (Colombia, Perú y Bolivia, fundamentalmente) hacia los EE. UU. y Europa. Los países centroamericanos actuarían como puertos de reembarque y embalaje de la droga, y el tráfico de narcóticos sería un negocio creciente; el mismo informe afirma que alrededor del 88% de la cocaína destinada al mercado de los Estados Unidos actualmente transita el corredor Centro América/México, cerca del 50% a través del Pacífico Este (en barcos pesqueros) y 38% a través de la costa del Caribe Oeste (en lanchas rápidas) de centroamericanos. Únicamente alrededor del 2% atraviesa Jamaica y el 4% Haití/República Dominicana.

Los esfuerzos por controlar las rutas del narcotráfico en Centroamérica son evidentes en algunos países como Costa Rica, pero insuficiente para los compromisos adquiridos en el marco del tratado. Una posible explicación de esta situación es que el fenómeno del narcotráfico es multicausal y complejo, transpuesto al escenario mundial, por lo que su solución depende de los esfuerzos coordinados de las naciones productoras, las naciones rutas (como Centro

América) y las naciones consumidoras; en este sentido, la carga de las responsabilidades debe recaer en aquellas naciones con posibilidades financieras, tecnológicas y humanas para combatir el flagelo que, dicho sea de paso, son sobre las cuales, generalmente, recaen los efectos más nefastos del narcotráfico.

## **Criminalidad y pandillas**

Uno de los compromisos más significativos que adquirieron los países centroamericanos dentro del TMSDCA fue la reducción de la criminalidad y la represión de las pandillas, como expresión particular del crimen en la región. Con los estudios disponibles se puede afirmar que la lucha contra el crimen organizado ha fracasado, por lo menos parcialmente, en la mayoría de las naciones centroamericanas.

En efecto, si se toma como un indicador del nivel de criminalidad de un país el número de homicidios por cien mil habitantes, al menos tres países centroamericanos (El Salvador, Honduras y Guatemala) deben ser considerados entre los diez más peligrosos del mundo. Para el año 2007, por ejemplo, El Salvador con una tasa de 55 homicidios Honduras con 49,9 homicidios, y Guatemala con 45 homicidios, fácilmente superan a países como Canadá, que tiene una tasa de homicidios de 1,85, y Australia con 1,28. Este indicador de la criminalidad, es, por supuesto, fácilmente cuantificable, pero también en los otros tipos de delitos los índices se han disparados, tales como,

el secuestro, el hurto y contravenciones de todo tipo. (Naciones Unidas, 2007).

Pero si los indicadores de la criminalidad no son los mejores, en el problema de las pandillas los países centroamericanos tienen su mayor desafío, y su mayor amenaza (Ranún, 2006). Las pandillas centroamericanas con ramificaciones en México, EE. UU., Canadá y los países europeos, tienen su propia historia y dinámica.

Las pandillas centroamericanas son conocidas con el nombre de Maras, nombre que se deriva de unas hormigas muy agresivas que existen en El Salvador. Existen, principalmente, dos pandillas: la Mara Salvatrucha (MS), y la Barrio 18. Estas dos pandillas aglutinan cerca del 95% de todos los pandilleros centroamericanos, que generalmente son muchachos con edades entre los 10 y 12 años hasta los 23 y 25 años. Estas pandillas se originaron en los EE. UU. y se calcula que a ellas pertenecen unos 100.000 integrantes. Las Maras se organizan en pequeños grupos llamadas klikas, e incluso tienen ritos de iniciación, como las golpizas de los integrantes de una klika a su nuevo compañero, o el asesinato de alguien de una pandilla contraria (Goubaud, 2009).

Las Maras se dedican a todo tipo de delitos, destacándose la extorsión, el hurto, el homicidio por encargo, el microtráfico de drogas, y como enlaces del narcotráfico. El problema con las Maras es que los esfuerzos por controlarlas han sido fallidos. Las leyes

Anti-Maras, que promovieron los gobiernos de El Salvador, Honduras y Guatemala, basadas en la represión de las pandillas y el endurecimiento de las penas, no han dado los mejores resultados (Medina, 2006). Las Maras cada día son más desafiantes, y las cárceles, repletas de estos pandilleros, se han convertido en verdaderas escuelas del delito.

Puede afirmarse que el fracaso de la contención de la criminalidad, y del desarrollo de las pandillas, se debe, entre otras razones, a que la política criminal de los países centroamericanos, inspiradas en el TMSDCA, se basan exclusivamente en el endurecimiento de penas. Estas medidas de política criminal de endurecimiento de penas son necesarias, pero la práctica ha demostrado cuán insuficientes son. La represión del delito debe siempre estar acompañada de amplias políticas de orden social que apunten a disminuir significativamente la pobreza y la desigualdad.

## SEGURIDAD REGIONAL

La seguridad regional como concepto central del TMSDCA ha venido cambiando desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, y la intromisión de Venezuela en los asuntos internos de algunos países. En efecto, después del 11 de septiembre de 2001, los norteamericanos han adoptado una doctrina de seguridad nacional mucho más simplista pero efectiva: los grupos sociales, las naciones o los individuos se dividen en

amigos o enemigos, y todo mundo es terrorista hasta que demuestre lo contrario; es, en la práctica, la doctrina Bush. Los países más allegados a los intereses norteamericanos han adoptado esta política de seguridad, y la seguridad regional en Centroamérica, por lo tanto, depende de lo que señalen los intereses norteamericanos.

Otro enfoque es el del modelo de revolución bolivariana que impulsa el presidente Hugo Chávez desde Venezuela, modelo inspirado en el autoritarismo y expansionismo cubano de finales de los setenta del siglo pasado. Aprovechando los precios excepcionales del petróleo y el poder económico, trata de expandir su modelo bolivariano en América Latina. La confrontación de los dos modelos se dio a propósito de la salida brusca del poder de Miguel Zelaya, presidente de Honduras, en 2009. Chávez, aliado con Nicaragua, tratando de perpetuar a su amigo de Honduras, y los demás países, al menos la misma Honduras, conspirando contra los Estados Unidos.

Este, sin lugar a dudas, ha sido el mayor escollo que ha tenido el TMSDCA desde su aprobación en 1997. La gravedad del hecho es que con el golpe de Estado en Honduras, la democracia y el estado de derecho quedan seriamente debilitados, y se crean espacios de desconfianza entre los países. El golpe de Estado es un evidente retroceso, cuando ya se creía superada esta práctica de las endebles instituciones políticas centroamericanas. El problema es que unos cuan-

tos segundos de operación militar puede incluso tardar años para restablecer el orden resquebrajado, y atraer la confianza.

## ÁMBITO INSTITUCIONAL

En el ámbito institucional, el Tratado Marco retoma la Comisión de Seguridad de Centro América, existente desde Contadora y reactivada en 1990 y establece tres subcomisiones de trabajo en los ámbitos: jurídico, de defensa y de seguridad.

De acuerdo con Herdocia (2005), interesa resaltar que la Comisión de Seguridad no está presidida por militares, sino por los Vicecancilleres, lo cual constituye un verdadero reflejo de los cambios ocurridos en la región donde ahora representantes civiles conducen las negociaciones de seguridad regional, con la participación de los ministerios de gobierno, defensa, las Fuerzas Armadas y de seguridad.

No obstante y teniendo presente el sentido amplio del concepto de seguridad democrática dentro del TMSDCA, la institucionalidad del modelo debe superar las organizaciones dedicadas solamente a resguardar la seguridad en términos de lo militar o policial, y ampliarlo al plano económico y ambiental, que permita a la región superar la pobreza extrema, alcanzar el mejoramiento de la calidad de vida, la protección al medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible.

## CONCLUSIONES

A manera de conclusión se puede decir que el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centro América (TMSDCA) expresa una tendencia de integración regional del mundo moderno, en la cual dos o más países combinan esfuerzos para el logro del desarrollo sostenible y duradero, dentro de una redefinición del concepto de seguridad como sustento de la democracia y el estado de derecho. El fortalecimiento de la democracia es el principal reto en el marco del tratado de los países centroamericanos. Sin embargo, esta se ha visto afectada por la corrupción pública y las actitudes autoritarias de ciertos líderes en algunas de estas naciones. Por su parte, el crimen ha alcanzado niveles preocupantes que hace que algunos países centroamericanos se consideren dentro de los más peligrosos del mundo. El crimen desbordado es el principal problema que deben resolver los países centroamericanos, pues es de tipo transversal, y agudiza y permea los demás problemas sociales, económicos y culturales.

Se hace más que necesario restablecer los espacios de confianza entre los países centroamericanos, con el compromiso explícito de que los canales democráticos son la solución a cualquier debilitamiento del orden social, económico y político. En este sentido, dentro del marco del TMSDCA, no se debe aceptar la intromisión de terceros en los asuntos internos de cualquier país de la región, bajo ningún pretexto. Los países

centroamericanos deben superar la línea dura de la seguridad de los Estados Unidos, que se volvió más recalcitrante después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, y dirigir sus acciones al fortalecimiento de la dignidad humana en todas sus dimensiones.

## REFERENCIAS

- Goubaud, E. (2009). *Maras y pandillas en Centroamérica*. Guatemala: GTPD.
- Herdocia, M. (2005). Ponencia presentada en el Foro Regional *Gobernabilidad democrática y seguridad democrática en Centro América: Estrategias de colaboración Estado-Sociedad Civil*. Managua, Nicaragua, del 1 al 4 de febrero de 2005.
- Jácome, F. (2004). *El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: Revisión y reforma desde la sociedad civil*. Caracas: CRIES.
- Medina, J. & Mateu-Gelabert, P. (2007). *Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica*. Guatemala: Demoscopia S. A.
- Naciones Unidas (2007). *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*. Eslovaquia.
- Protocolo de Tegucigalpa. *A la carta de la Organización de Estados Centro Americanos (ODECA)*. Tegucigalpa, Honduras, 3 de diciembre de 1991
- Ranún, E. (2006). *Pandillas juveniles transna-*

*cionales en Centroamérica, México y Estados Unidos.* Guatemala: IUDOP.

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centro América, San Pedro Sula, Repúbli-

ca de Honduras, 15 de diciembre de 1995

Torres, C. & Matul, D. (2004). *Costa Rica y la seguridad democrática: Valores para un modelo de seguridad.* Caracas: CRIES.

