



# Fortaleciendo Capacidades Regionales para Acciones Preventivas en Centro América y el Caribe

Boletín Informativo de EWI  
Por Matthew King e Irina Bratosin  
Enero 2010

## Resumen Ejecutivo

Retos presentes a la paz y la seguridad en Centro América y el Caribe, tales como el crimen organizado transnacional, disputas fronterizas, y migración son por naturaleza trans-territoriales y requieren soluciones regionales. Estructuras de seguridad en ambas regiones deben ser reformadas para cumplir con estos retos. Una reforma a los procesos debe tener como objetivo fortalecer las estructuras regionales, crear mecanismos legales más efectivos, y desarrollar nuevas herramientas e instrumentos que formalicen los actuales enfoques ad-hoc para la prevención de conflictos. Enfoques regionales para las amenazas comunes de seguridad no son incompatibles con la propiedad estatal de la seguridad nacional, comprensiblemente, es un motivo de gran preocupación para la mayoría de los gobiernos. Un enfoque regional puede, en efecto, ayudar a fortalecer los aspectos clave para la seguridad nacional y regional y al mismo tiempo, ayudar a crear confianza entre los Estados.

Cualquier proceso de reforma, sin embargo, debe lidiar con la falta de voluntad política de los Estados de ambas regiones para apoyar financieramente a las organizaciones regionales y para fortalecer sus mandatos. Esta falta de voluntad política ha creado un enfoque estatal centrado en la seguridad tanto en América Central y el Caribe, y ha restringido el desarrollo de la cooperación multilateral. Esto ha llevado a la falta de reconocimiento de las organizaciones regionales como actores de utilidad frente a los desafíos a la paz y la seguridad.

Como ambas América Central y el Caribe pertenecen a la esfera tradicional de influencia de

los Estados Unidos, las prioridades de la seguridad nacional en la región son significativamente influenciadas por las prioridades estratégicas de los Estados Unidos. Desde septiembre 11 de 2001, las prioridades de EE.UU. se han centrado en el fortalecimiento de la capacidad de los Estados contra el terrorismo. Este enfoque de prioridad no refleja plenamente las necesidades de ambas regiones, pero puede y debe ser adaptado para dar cuenta de los retos de seguridad actuales. Los EE.UU. deben adaptar sus

estrategias de seguridad en la región para también tener en cuenta los desafíos existentes más allá de las fronteras y centrarse en fortalecer las soluciones regionales de los retos comunes de seguridad.

Para fortalecer la capacidad para hacer frente a los desafíos a la paz y la seguridad en América Central y el Caribe:

- Los gobiernos de ambas regiones deben intensificar sus esfuerzos en pro de las soluciones regionales para atender a las amenazas regionales;
- Las organizaciones regionales necesitan mejorar la colaboración entre los estados y, para ello, hacer un mejor uso de las lecciones aprendidas y las mejores prácticas;
- Los estados, organizaciones regionales, parlamentos regionales, la sociedad civil, y la comunidad internacional de donantes tienen que cooperar más para aumentar la capacidad para ofrecer soluciones significativas a los actuales desafíos a la seguridad;
- Los Estados Unidos deben adaptar sus prioridades de seguridad en la región para incluir

Este documento informativo alimentará a una reunión mundial sobre las medidas preventivas a finales de 2010. La reunión está dirigida a galvanizar un plan de acción global para prevenir los conflictos violentos y ayudar a integrar los enfoques de prevención de conflictos en la política de seguridad y desarrollo. Para aprender más sobre la conferencia mundial, por favor visite [www.ewi.info/globalconference](http://www.ewi.info/globalconference)

a los desafíos regionales actuales para la paz y la estabilidad y comprometer recursos y apoyo político para construir enfoques regionales.

Este informe refleja un rico debate entre los representantes de la defensa, la diplomacia, el desarrollo, y sectores de la sociedad civil en América Central y el Caribe en una reunión en Panamá el 16 y 17 de noviembre de 2009. La reunión se centró en la identificación de recomendaciones orientadas a la acción que fortalezcan las capacidades regionales para la acción preventiva y fue convocada por el EastWest Institute en colaboración con El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del Centro Regional de ALC.

## El Estado Actual de los Asuntos

Muy pocos discutirían sobre la naturaleza común de los problemas en la región de América Central y el Caribe. Las amenazas de seguridad tales como el crimen organizado, el tráfico de drogas y armas, los conflictos fronterizos, los flujos de migración masiva y una creciente cultura de violencia son intrínsecamente de carácter regional y exigen soluciones regionales.

Los Estados han creado una multitud de instrumentos regionales en los últimos veinte años y por lo tanto, parecen reconocer, hasta cierto punto, que los enfoques regionales juegan un papel en la seguridad regional. Sin embargo, los Estados no han conseguido crear la voluntad política necesaria para fortalecer las organizaciones regionales. Por lo tanto, aun predomina el enfoque de seguridad centrado en el estado para lidiar con los desafíos de seguridad.

En el contexto de América Central, varios desarrollos de los últimos veinte años resaltan en el reconocimiento de la importancia de un enfoque regional. Los procesos de paz en la década de 1990, y la firma del Protocolo Tegucigalpa de 1992 incorporado una nueva visión de Centroamérica como una región de paz, la democracia y el desarrollo. El Tratado Base sobre la Seguridad Democrática en Centroamérica de 1995, emitió un acuerdo innovador que generó un vuelco a la doctrina de seguridad nacional de la región e hizo hincapié en la cooperación transfronteriza, en un nuevo enfoque de seguridad nacional. A pesar del limitado éxito del tratado desde entonces, el concepto sigue siendo pertinente y podría servir como punto de partida para la arquitectura de una mayor seguridad re-

gional, que además podría extenderse a países del Caribe.

Aunque el contexto en el Caribe es diferente, la evolución de la seguridad nacional, internacional e institucional es comparable. Los Estados del Caribe se enfrentan a retos similares a los de América Central. También hay un alto grado de interconexión con los problemas particulares, como el crimen organizado transnacional y el tráfico de drogas y armas. Como América Central, el enfoque centrado-en-el-estado de los desafíos regionales en el Caribe ha impedido la implementación de soluciones regionales.

Las organizaciones regionales en América Central y el Caribe están, posiblemente, más comprometidas con los problemas de seguridad que en cualquier otra región en desarrollo en el mundo. Una amplia gama de acuerdos regionales y otros avances institucionales muestran un reconocimiento oficial de la necesidad de soluciones regionales a las amenazas comunes. Algunos de estos acuerdos incluyen:

- La Conferencia de las Fuerzas Armadas en América Central (1991).
- La Comisión de Jefes y Directores de las Fuerzas de Policía de Centroamérica, México y el Caribe (1997).
- La Estrategia Integral y Cooperativa para la lucha contra las amenazas regionales (2004).
- Centro Regional de Coordinación contra el tráfico de drogas en América Central, el Caribe y México (2006)
- El Observatorio de Seguridad Interamericana de la OEA. (2006)
- La Estrategia de Seguridad Sub-Regional (2006).

A pesar de los acuerdos regionales, los estados no han respaldado las soluciones regionales con la voluntad política necesaria y permanecen dirigidos en un enfoque centrado en el estado cuando se trata de amenazas regionales. Este enfoque ha fracasado hasta ahora para hacer frente a los desafíos de la región. El fortalecimiento de los esfuerzos de seguridad nacional y regional en paralelo iría en beneficio de los intereses de seguridad nacional y regional en ambas regiones. Un enfoque común de seguridad regional ayudará a los Estados a hacer frente a las amenazas de seguridad nacional, contribuir a un enfoque más eficaz en la lucha común de los desafíos regionales, y ayudar a racionalizar los esfuerzos de seguridad en general. Estos objetivos pueden alcanzarse mediante la ratificación e implementación de los acuerdos regionales existentes, tales como el

Tratado Base sobre la Seguridad Democrática en Centroamérica, que ayudara a fortalecer la capacidad de los Estados y, al mismo tiempo, mejorar el reconocimiento de las organizaciones regionales como actores valiosos para las regiones. El no ratificar e implementar los acuerdos, se limitará las perspectivas de soluciones regionales, y los estados seguirán siendo incapaces de hacer frente a los retos de seguridad.

Un factor que tiene una influencia extraordinaria en el debate sobre la seguridad en la región es la influencia de los Estados Unidos. América Central y el Caribe son parte de la 'esfera tradicional de influencia' de los Estados Unidos. Así, los programas de seguridad nacional y regional son, en gran parte, determinada por las prioridades e intereses de EE.UU.. Esta influencia ha sido particularmente visible desde 11 de septiembre de 2001, cuando la atención se redirigió de los problemas de seguridad reales de la región hacia la lucha contra el terrorismo.

Hay una necesidad de más diálogo y cooperación entre América Central y el Caribe y los EE.UU. Este diálogo debería conducir a una agenda de seguridad regional que tenga en cuenta amenazas a la seguridad compartida y donde los intereses de terceros pueden complementar en lugar de dirigir los intereses regionales.

## Desafíos para un concepto de seguridad regional

### El Rol de las Organizaciones Regionales

A pesar de los numerosos acuerdos y mecanismos regionales que pueden utilizar para hacer frente a las amenazas regionales comunes, los estados no han estado dispuestos a adoptar un enfoque regional a los retos de seguridad. Esto ha llevado al fracaso de los estados para garantizar la seguridad de sus ciudadanos, tal como destacó el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD para América Central 2009-2010. El informe señala a América Central como la región más violenta en el mundo de hoy, con tasas de homicidios en aumento cada año. Aunque ha habido avances significativos en la región para garantizar la seguridad pública, el proceso de reforma ha sido ahogado por los altos niveles de criminalidad. Esta situación también ha dado lu-

gar a la militarización de los asuntos de seguridad y al desarrollo de las empresas de seguridad privada. La situación del Caribe es muy similar, con los últimos informes de la ONU ("Informe Mundial sobre la Trata de Seres Humanos" del 2009 y el 2007 es "La delincuencia, violencia y desarrollo: tendencias, costos y opciones de políticas en el Caribe" señalan a las crecientes tasas de violencia, la delincuencia, las drogas y el tráfico ilegal de personas, y el fracaso de los estados en garantizar la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos.

Esto refuerza la necesidad de cambio y para que los Estados se comprometen a fortalecer los esfuerzos de seguridad a través de un enfoque regional común. La insuficiente cooperación entre los gobiernos nacionales y los límites a la autoridad de las organizaciones regionales han restringido el desarrollo de un concepto compartido de regionalismo y ha previendo que las organizaciones regionales apoyen a los países que enfrentan los retos de seguridad.

Hay muy poca coordinación entre las muchas iniciativas de seguridad de la región, y muy poco diálogo entre los actores nacionales e internacionales que trabajan en la prevención de conflictos. Esta situación conduce a una duplicación no deseada de esfuerzos de seguridad y contribuye a una mala planificación, enfoque ad hoc para la prevención de conflictos en la región.

Además, las organizaciones regionales carecen de los recursos humanos, técnicos y financieros y se enfrentan a un grave déficit de legitimidad. Para hacer frente a este déficit, las organizaciones regionales deben ofrecer valor a los estados y ayudarlos a resolver sus problemas de seguridad. Con este fin, los participantes sugieren, las organizaciones regionales deben:

- Reunir y compartir las lecciones aprendidas y mejores prácticas;
- Ayudar a los Estados y la sociedad civil frente a los desafíos de seguridad mediante la capacitación, el análisis de conflictos y directrices legislativas, y
- Compartir información con las organizaciones regionales y actores involucrados en la prevención de conflictos en la región.

Estas simples y rentables medidas pueden ayudar a las organizaciones regionales de establecer normas, crear confianza, mejorar la cooperación de seguridad, e influenciar los enfoques de la prevención de conflictos. Sin embargo, con el fin de servir a estas funciones, las organizaciones regionales necesitan el apoyo financiero, humano y técnico de los gobiernos nacionales y los parlamentarios, la sociedad civil y la comunidad internacional. Lam-

entablemente, la voluntad política necesaria para proporcionar estos recursos ha sido insuficiente.

Los enfoques regionales a las amenazas de seguridad común no son incompatibles con la propiedad estatal de la seguridad nacional, como es comprensible motivo de gran preocupación para la mayoría de los gobiernos. Un enfoque regional puede, en efecto, ayudar a fortalecer los aspectos clave necesarios para la seguridad nacional y regional y, al mismo tiempo, ayudar a construir la confianza entre los estados. Por ejemplo, el intercambio de información entre los ministerios de exteriores y de justicia, el ejército nacional, y la policía puede ser eficazmente hecho a través de las estructuras regionales existentes. Las organizaciones regionales ya son mandatos a apoyar los esfuerzos de compartir información a través de todo el sistema. Esto ayudara a los estados a reforzar sus propios procesos de recopilación de información de una manera acorde a los desafíos de seguridad de la región.

## **El Rol de los Parlamentistas**

La democracia parlamentaria es una adición bastante nueva a la cultura política centroamericana. Como resultado de ello, los parlamentarios desempeñan un papel limitado en el debate sobre la seguridad. Foros organizados de los parlamentarios - como el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y el Caribe, el Parlamento Centroamericano, y la Asamblea de Parlamentarios de la Comunidad del Caribe - deberían buscar más activamente formas innovadoras para mejorar las normas y legislaciones relacionadas con la seguridad. Incrementar la colaboración regional entre los parlamentarios podría fomentar la cooperación entre los Estados y las organizaciones regionales y ayudaría a presionar a los Estados a ratificar e implementar plenamente los acuerdos existentes tales como el Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

## **El Rol de la Sociedad Civil**

La sociedad civil puede desempeñar un papel importante en la prevención de conflictos en la región. Se puede contribuir con conocimientos especializados y específicos del contexto, pericia y experiencia para complementar los esfuerzos de los gobiernos y las organizaciones regionales. En América Central y el Caribe, la sociedad civil ha jugado un papel limitado en el debate sobre la seguridad, principalmente debido a su falta de capacidad y la prevalencia de un enfoque de seguridad centrado en el estado. Muchas

organizaciones de la sociedad civil también han estado demasiado políticamente alineadas con líderes individuales, una tendencia que a menudo ha limitado su legitimidad más allá de sus aliados políticos. La sociedad civil debe participar más en la prevención de conflictos, especialmente en las fases de prevención de los planes de seguridad y programas, ya que son los más adecuados para implementar las soluciones locales.

## **El Rol de las Fuerzas de Policía**

Las instituciones civiles y las fuerzas policiales no han podido garantizar la seguridad en países de América Central, lo que lleva a los militares a asumir un papel cada vez mayor en la seguridad nacional. El papel de los militares ha producido algunos resultados positivos. Pero dada la historia de América Central de golpes de estado y la participación militar en la política -en la reciente crisis política en Honduras, por ejemplo- el papel de los militares se ha convertido en un motivo de preocupación. Los gobiernos y las organizaciones regionales deben fortalecer las fuerzas de la policía nacional, recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones civiles y reducir el papel de los militares en asuntos de seguridad nacional.

El desarrollo de las fuerzas de la policía nacional también puede reforzar la seguridad regional. Los gobiernos puedan intercambiar experiencias y realizar ejercicios conjuntos de formación de la policía. La Comisión de Jefes y Directores de las fuerzas policiales ha puesto de manifiesto que esa colaboración puede aumentar la capacidad nacional y también fomentar la confianza y la cooperación en la región.

# **Recomendaciones**

## **Para los Estados**

Aplicar enfoques multilaterales: Los gobiernos deberían revisar y reforzar los mandatos de las organizaciones regionales en la paz y la seguridad y prestar apoyo político y financiero para fortalecer estas organizaciones.

Fortalecer las fuerzas de policía nacionales: Los gobiernos deben fortalecer y potenciar a las fuerzas de policía nacionales para que llenen su papel tradicional de la seguridad interior. Los países deben realizar ejercicios conjuntos de formación de la policía para crear capacidad doméstica y aumentar la cooperación regional y la confianza.

## Para Organizaciones Regionales

- Aumentar la cooperación regional: En lugar de desarrollar nuevos mecanismos o estrategias para la prevención de conflictos, las organizaciones regionales y los gobiernos deberían:
- Compartir información acerca de los posibles conflictos a través de instituciones como el Observatorio Inter-Americano de Seguridad de la OEA;
- Organizar la capacitación técnica conjunta de ejercicios para ayudar a construir una base común para la cooperación, y
- Inventariar las experiencias pasadas en la prevención y gestión de conflictos en la región y compartir las lecciones aprendidas de estas experiencias en una forma que hace que estas lecciones relevantes a los retos de seguridad actuales.
- Construir la legitimidad. Las organizaciones regionales deben apoyar más eficazmente los estados frente a los desafíos regionales al:
- Tomar medidas más enérgicas dentro de sus mandatos para cumplir los requisitos de seguridad regional y para desarrollar propuestas innovadoras para abordar los desafíos actuales;
- La revisión y reforma, en caso necesario, los documentos clave de política que refuercen sus mandatos para la acción;
- Construir el apoyo político de nivel superior dentro de los estados. Involucrar a los parlamentarios para desarrollar enfoques colectivos de prevención y aumentar el apoyo político a las organizaciones regionales.

### Participación y apalancamiento de recursos externos por:

- Alentar al sector privado para financiar las organizaciones regionales;
- Institucionalización de mecanismos, basados en experiencias previas de ad hoc, que permitan la participación de la sociedad civil en el debate sobre la seguridad, y comprometiéndolo a los medios a crear sensibilización entre los parlamentarios nacionales y organizaciones de la sociedad civil de los éxitos de los enfoques regionales para la prevención y la seguridad.

## Para la Comunidad Internacional

**Aumentar el diálogo, la cooperación y la coordinación:** La comunidad de donantes internacionales deben desarrollar un enfoque más coordinado y coherente basado en una revisión a fondo de los programas actuales. Este programa ayudará a evitar la duplicación de las actividades relacionadas con la seguridad.

**Fortalecer las estructuras de seguridad regional:** la Unión Europea, las Naciones Unidas y especialmente los Estados Unidos deben dedicar recursos para fortalecer las estructuras de seguridad de la región de América Central y el Caribe.

- Las organizaciones internacionales deberían fortalecer la capacidad humana y técnica de las organizaciones regionales en áreas tales como análisis de conflictos, la evaluación de las mejores prácticas, y la facilitación del diálogo.
- Las organizaciones internacionales deberían fortalecer las asambleas parlamentarias regionales y financiar el diálogo regular y programas de capacitación para parlamentarios, y
- Los Estados Unidos deben desempeñar un papel activo en el fortalecimiento de las organizaciones regionales de ambas regiones, por ejemplo mediante la adopción regional de estrategias de cooperación, no nacional, y reorientar sus esfuerzos hacia los verdaderos retos regionales.

## Para la Sociedad Civil

**Tome un enfoque no partidista** para construir la legitimidad a través de las divisiones políticas.

**Fortalecer la capacidad y las competencias.** La sociedad civil debe organizarse de manera proactiva y desarrollar las habilidades adecuadas y los marcos conceptuales para la acción preventiva eficaz.



Fundada en 1980, el EastWest Institute es un tanque global, orientado a la acción, pensar-y-hacer tanque. EWI aborda los problemas internacionales más difíciles al:

Expresarse para conversaciones discretas con representantes de las instituciones y las naciones que no suelen cooperar. EWI sirve como un centro global de confianza para comunicarse con diplomacia “Track 2”, y también organiza foros públicos para abordar cuestiones de paz y seguridad.

Re enmarcando temas para buscar soluciones beneficiosas para todos. Sobre la base de nuestras relaciones especiales con Rusia, China, Estados Unidos, Europa y otras potencias, EWI reúne los puntos de vista diversos, a promover la colaboración para el cambio positivo.

La movilización de las redes de personas clave de los sectores público y privado. EWI aprovecha su acceso a los empresarios intelectuales y líderes empresariales y políticas en todo el mundo para desactivar los conflictos actuales y prevenir futuros brotes.

El EastWest Institute es una organización no-partidaria, 501 (c) (3) sin fines de lucro con oficinas en Nueva York, Bruselas y Moscú. Nuestra ferozmente a la independencia vigilada está garantizada por la diversidad de nuestra junta internacional de directores y nuestros colaboradores.

**[www.ewi.info](http://www.ewi.info)**