

La Estrategia de Seguridad Ciudadana de la Unión Europea en América Central: un proceso de definición en curso¹

Gustavo Hernández*

En junio de 2015, de manera paralela a la celebración de la II Cumbre de la Unión Europea (UE) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembro del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) se reunieron con los Presidentes del Consejo Europeo y la Comisión Europea (CE), y la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El principal objetivo fue pasar revista a la cooperación entre ambas regiones. En su comunicado conjunto, las Partes reconocieron que la “seguridad ciudadana” es esencial para alcanzar el desarrollo social y económico en América Central y el Caribe. Reafirmaron su “apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA) como el instrumento para abordar la seguridad regional en el marco del Mecanismo de Gestión, Coordinación e Información de la Cooperación Regional”.² En su portal informativo oficial, el Consejo de la UE menciona como uno de los resultados del conjunto de reuniones de alto nivel “un nuevo tipo y una nueva prioridad de la cooperación”, por medio del refuerzo de la asistencia en materia de paz y seguridad. Según la misma fuente, “la UE está debatiendo también líneas de acción propuestas de la estrategia”.³ El nuevo capítulo del reciente Plan de Acción UE-CELAC 2015-17 reconoce la existencia de un enfoque “multisectorial y multidimensional” de la seguridad, y contempla una serie de medidas de

promoción de la cultura de la paz y la no violencia, aún en proceso de discusión.⁴ Dado su inherente carácter dinámico, y el hecho que la cooperación internacional en materia de seguridad en América Latina viene marcada por un intrincado conjunto de agendas nacionales, regionales e internacionales, conviene preguntarnos por la naturaleza específica del nuevo tipo de enfoque por parte de la UE.

El enfoque global de la UE sobre los conflictos y las crisis externas

Conceptualmente, el enfoque de la UE comprende todas las etapas del ciclo de un conflicto o de otras crisis externas, a saber, desde la alerta temprana y la preparación, la prevención y respuestas rápidas a las crisis, hasta la gestión de la recuperación temprana, la estabilización y la consolidación de la paz, con el fin de “ayudar a los países a volver a estar en el buen camino del desarrollo sostenible a largo plazo”.⁵ Existe en este enfoque una deliberada y explícita mención a la asociación de los conceptos «seguridad» y «desarrollo». Según el documento marco de la CE titulado *El enfoque integral de la UE sobre crisis y conflictos externos* (2013), “La paz y la seguridad son indispensables para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y lo contrario no resulta menos cierto: los países más frágiles o afectados por conflictos son los que más lejos se encuentran de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por lo tanto, la relación

¹ Este documento de debate fue realizado a pedido de las redes ACT Alianza UE y CIFCA, en el marco de su trabajo conjunto. El mismo refleja los análisis y opiniones del autor y no refleja necesariamente las posiciones de ACT Alianza UE y CIFCA.

* Doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Texas en Austin. Coordinador en Europa de la Fundación Puente entre Culturas.

² Cumbre de los Estados Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana y la Unión Europea. Reunión de alto nivel UE-SICA, comunicado conjunto, 11 de junio de 2015, Bruselas. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/2015-eu-celac/> La Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA) fue adoptada el 8 de abril de 2011 y es coordinada por el Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

³ Cumbre UE-CELAC, Bruselas, 10-11/06/2015. Información oficial Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/06/10-11/>

⁴ El párrafo 75 de la Declaración de la última Cumbre UE-CELAC, conocida como la Declaración de Bruselas (2015), se congratula de la adopción por parte de la UE de su estrategia sobre seguridad ciudadana en América Central y el Caribe. En el marco de dicha Cumbre, el gobierno de Nicaragua expresó no obstante, su rechazo a la estrategia europea por considerar que la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA) “es el único instrumento vinculante para el desarrollo regional de la seguridad en Centro América” (Véase Declaración de Bruselas, párrafo 75). Para un análisis panorámico de los resultados de la Cumbre del 2015 véase HERNANDEZ, Juan Gustavo. “La Relación Estratégica UE-CELAC: Un balance pendiente”. Bruselas, ACT Alliance EU y CIFCA: Julio 2015.

⁵ Comisión Europea. Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. El enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores. Bruselas, 11.12.2013 JOIN(2013) 30 final; p. 2.

entre la seguridad y el desarrollo es un principio clave que subyace a la aplicación del enfoque integral por parte de la UE⁶. Más aun, en el caso específico de la ayuda-para-el-desarrollo, la UE y sus Estados miembros actúan en consonancia con los lineamientos tal como se definen en el Consenso Europeo de Desarrollo (2005) y la Agenda para el Cambio (2012), de manera que, por ejemplo, “los instrumentos de gestión de crisis de la PCSD y las medidas de respuesta a las crisis en el marco del Instrumento de Estabilidad persiguen, principalmente, objetivos a corto plazo, mientras que los instrumentos de desarrollo están por su propia naturaleza orientados al largo plazo”.⁷

En el documento titulado *Plan de Acción. Implementando el Enfoque Integral de la UE en materia de Conflictos y Crisis Externas*, la CE resuelve que para el 2015 la atención se centrará en las siguientes iniciativas a nivel global: (a) la construcción de capacidades en apoyo a la seguridad y el desarrollo sobre la base de la denominada “Iniciativa de Entrenamiento y Equipamiento”, actualmente en curso;⁸ (b) la planeación más articulada y con antelación entre las actividades del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y de la CE, así como con los Estados miembros de la UE y otros organismos internacionales; y finalmente (c) el despliegue rápido - como en el caso de Libia - abarcando nuevos métodos para el accionar conjunto de misiones de campo y/o de personal de apoyo para reforzar las delegaciones de la UE. De acuerdo al Plan de Acción de la CE, los casos-país deben incluir a países con y sin presencia de Misiones de Paz y Seguridad, así como lugares donde los esfuerzos de programación conjunta ya están en marcha.⁹ Tal es el caso de la Estrategia Europea de Seguridad Ciudadana para Centro América y el Caribe, aprobada el 30 de julio de 2014 por el Consejo de la UE. Al tiempo que enfatiza el apoyo a los enfoques locales existentes

tales como la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), la CE propone para la región tres objetivos preponderantes: (i) desarrollar una agenda de seguridad ciudadana compartida con la región; (ii) fortalecer la capacidad de los gobiernos para ofrecer servicios públicos de calidad; y (iii) fomentar la cooperación regional e internacional en actividades operacionales con el fin de luchar contra la inseguridad en Centroamérica y el Caribe.¹⁰

La cooperación en seguridad ciudadana en América Latina

En América Latina, la cooperación en materia de seguridad ciudadana abarca una amplia gama de prioridades temáticas y es gestionada a través de un sinnúmero de modalidades burocráticas. En términos muy generales, la seguridad ciudadana incluye una serie de “medidas duras” - incluidos los esfuerzos para controlar las bandas transnacionales, reducir las transferencias ilícitas de armas, controlar la trata de personas, el lavado de dinero y el delito cibernético. Asimismo, la seguridad ciudadana incluye también una serie de “medidas más suaves” como las reformas del sector policial y judicial, formas diversas y complejas de apoyo a la seguridad local y comunitaria, la reducción de la violencia juvenil y de género, y otras medidas preventivas para reducir las amenazas diarias a los ciudadanos. De acuerdo a Muggah y Szabo de Carvalho, es el reconocimiento de las formas en que en América Latina se entrecruzan la seguridad transnacional y local, y la preocupación explícita por la seguridad y el bienestar de la gente, lo que diferencia a la “seguridad ciudadana” de paradigmas en competencia como la seguridad “internacional”, “nacional”, “pública” o seguridad “humana”.¹¹ No resulta casual entonces que, en su Instrumento de Cooperación al Desarrollo para América Latina 2014-2020, la CE haya asignado un monto de EUR 70 millones al nexo entre seguridad-desarrollo (el monto total regional asignado para la cooperación con América Latina es de EUR 805 millones). Este

⁶ Comisión Europea, Ídem, p. 4.

⁷ Comisión Europea, Ídem, p. 10.

⁸ Según el Consejo de la UE, se trata de una iniciativa para permitir y apoyar a los países y organizaciones regionales a asumir la responsabilidad “de su propia seguridad”. Somalia y Mali han sido identificados como casos piloto de prioridad, junto con el fortalecimiento de la arquitectura regional para la Paz y Seguridad en África. Véase FOREIGN AFFAIRS European Council, Background brief, Brussels, 6 February 2015; p. 4.

⁹ Comisión Europea. Joint Staff Working Document. Taking forward the EU's Comprehensive Approach to external conflict and crises. Action Plan 2015. Brussels, 10.4.2015 SWD (2015) 85 final; p.5.

¹⁰ Comisión Europea. Joint Staff Working Document, Ídem, p.7.

¹¹ Robert Muggah e Ilona Szabo de Carvalho. “Changes in the Neighborhood: Reviewing Citizen Security Cooperation in Latin America”. IGARPE Institute, Strategic paper 7. Marzo 2014, p. 3. El paradigma de “seguridad pública” corresponde sobre todo a las estrategias implementadas por los regímenes autoritarios antes de la denominada tercera ola de democratización en América Latina.

monto total incluye al Programa Indicativo Plurianual Regional para Centroamérica, con un monto total de EUR 120 millones (EUR 40 millones asignados a los rubros de Seguridad y Estado de Derecho).¹²

De acuerdo a Muggah y Szabo de Carvalho, el tipo dominante de cooperación internacional en materia de seguridad ciudadana en América Latina, medida en relación a la asistencia material, comprende el apoyo de los Estados Unidos (EEUU) a estrategias como la iniciativa Mérida en México y la Iniciativa Regional de Seguridad para Centro América (CARSI, por sus siglas en inglés). Aunque hoy etiquetada por las autoridades de EEUU como “seguridad ciudadana”, esta ayuda tiende a reflejar las concepciones más tradicionales de seguridad centradas en la contención de las “amenazas transnacionales” y privilegia las instituciones nacionales sobre las locales. En este marco, solo en las dos últimas décadas, EEUU ha dedicado más de U\$ 10 billones para el apoyo de un reducido número de países como México y otros en América Central, Colombia y la región Andina. A pesar que el gasto total ha disminuido en la última década, y que resulta más bien modesto comparado con las inversiones en defensa de EEUU a nivel mundial - e incluso comparado con los gastos anuales de países como Brasil, Colombia y México- la asistencia de EEUU es equivalente al flujo total de la ayuda de todos los demás donantes combinados.¹³ Quizás por esta

¹² Comisión Europea y Servicio Europeo de Acción Exterior. Reglamento (UE) n° 233/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo para el período 2014-2020.

¹³ Robert Muggah e Ilona Szabo de Carvalho. “Changes in the Neighborhood: Reviewing Citizen Security Cooperation in Latin America”. IGARAPE Institute, Strategic paper 7. Marzo 2014, p. 3. Según el mapeo de iniciativas en seguridad ciudadana en Centro América para el periodo 2009-2013 elaborado por the Washington Office on Latin America (WOLA), alrededor de 40% de los fondos provienen sólo de los EEUU. Del conjunto de proyectos y programas ejecutados, alrededor de 90% se asignan proporcionalmente en las áreas de Fortalecimiento Institucional, Prevención del Delito y Combate al Crimen Organizado. En el área de Fortalecimiento Institucional los EEUU figura como el primer donante, con una asignación aproximada del 30% de los fondos (U\$ 185,2 millones), seguido por el BID (27%) y la CE (12%). En el caso del área de Combate al Crimen Organizado, los EEUU ha asignado el 71.41% de los fondos (U\$ 361,1 millones), seguido por el gobierno de Canadá (6.84%) y la CE (4.98%). Véase Mapeo de Intervenciones en Seguridad Ciudadana Centro América. 2014. Disponible en

razón, sostienen Muggah y Szabo de Carvalho, el foco en las “amenazas internacionales” concebidas desde la óptica de la agenda doméstica de los EEUU, ha influido profundamente en el debate sobre las prioridades de la seguridad pública en Colombia, México y muchos países de América Central. Así, en el contexto de los últimos años, los EEUU ha empezado a re-empacar esta ayuda como “seguridad ciudadana”.

Redefiniciones de los diferentes actores estatales

A pesar de la primacía de la agenda y el dinero de los EEUU, una serie de países como Canadá y algunos países de la UE también han invertido en la implementación de un conjunto de medidas para promover la agenda de la seguridad ciudadana en América Latina. Y aunque preocupados con prioridades “duras” de seguridad tales como el flujo de drogas a América del Norte o Europa Occidental e incluso Rusia, muchos de estos mismos gobiernos vienen mutando sus carteras de seguridad ciudadana hacia estrategias preventivas “más suaves”, tanto a nivel sub-regional y local, guiados por su proximidad geográfica y sus propias lecturas geopolíticas de las amenazas transnacionales.¹⁴ Por ejemplo, la UE hace una referencia explícita a favorecer **la integración regional**, promover el intercambio de conocimientos entre la policía, el poder judicial y otras instituciones civiles, así como a estrategias tendientes a reducir los **riesgos socio-económicos** que dan lugar a la delincuencia y la violencia. No obstante, a pesar del trazado de un curso alternativo al de los EEUU, la asistencia europea total a América Latina sigue siendo comparativamente modesta en relación con los desembolsos dirigidos por EEUU hacia la lucha contra el narcotráfico y el crimen

<http://www.seguridadciudadana-centroamerica.org/Documentos.asp>

¹⁴ A diferencia de los EEUU, el “radicalismo” y el “terrorismo” no figura como amenaza prioritaria en la agenda europea respecto a América Latina, a diferencia del enfoque europeo respecto a otras regiones del mundo como el Oriente Medio y el Norte de África. Resulta también interesante destacar que, en el caso de la UE, el cambio climático es considerado como una amenaza global, a saber, “un desafío global decisivo que, si no es urgentemente manejado, pondrá en riesgo no sólo el medio ambiente sino también la prosperidad económica del mundo, el desarrollo y, más ampliamente, la estabilidad y la seguridad”. Conclusiones del Consejo de la UE sobre diplomacia del cambio climático, Luxemburgo, 24 junio 2013, párrafo 1.

organizado. En palabras de Muggah y Szabo de Carvalho, “continúa la abrumadora concentración de la ayuda de Estados Unidos orientada a contener las amenazas transnacionales. Y al centro de esta estrategia están la Iniciativa Mérida, la Iniciativa de Seguridad Regional para América Central (CARSI), el Plan Colombia, y la iniciativa Antidrogas Andina (renombrada recientemente como Programa Andino Antidrogas)”.¹⁵

En el caso de las estrategias de los actores estatales latinoamericanos, de acuerdo a Muggah y Szabo de Carvalho, la seguridad ciudadana constituye efectivamente la última encarnación del denominado nexo entre la seguridad y el desarrollo. Esta concepción hace eco de conceptos análogos implementados durante la década de 1990 tales como la “seguridad humana”. No obstante, en la opinión de los mencionados autores, “el concepto de seguridad ciudadana es de cosecha propia, concebida como tal a partir de las realidades históricas y políticas de América Latina y el Caribe”.¹⁶ En tal sentido, nociones “progresistas” como la seguridad ciudadana **viene ampliando la manera en que se entiende la seguridad** por los gobiernos y las sociedades.¹⁷ Así, muchos gobiernos de América

Latina se estarían enfocando no sólo en la represión para generar resultados a corto plazo, sino también en estrategias preventivas diseñadas para empoderar a los ciudadanos y promover la resiliencia en el largo plazo. De este modo, los gobiernos buscan superar los déficits democráticos y reparar la relación Estado-ciudadano.¹⁸ Sin embargo, y a pesar que las categorías genéricas a menudo son disputadas debido a interpretaciones rivales de «seguridad» y «desarrollo», lo cierto es que la cooperación internacional para la seguridad tiende a ser entendida en función de la relación «defensa» y «policía», facilitados principalmente a través de organismos internacionales y regionales.¹⁹

Se puede afirmar en todo caso que en la mayoría de países de América Latina, la adopción en curso de estrategias y planes regionales y nacionales en materia de seguridad ciudadana está obligando a una re-calibración de las estrategias de cooperación-para-el-desarrollo. No obstante, y a pesar del obvio apetito para invertir en actividades ligadas a la “seguridad ciudadana”, **existe poco consenso y claridad respecto a lo que esto particularmente significa**, en especial en lo que refiere a la conexión entre «seguridad» y «desarrollo». Tal como sostienen Muggah y Szabo de Carvalho, hay incluso mucho menos claridad acerca de quién y cómo diferentes actores están invirtiendo en la promoción de la seguridad ciudadana.²⁰ Los responsables políticos suelen hacer no obstante la distinción entre cooperación internacional para la seguridad - que es en su mayor parte confinada a interacciones bilaterales discretas, y la cooperación internacional para el desarrollo, que incluye la asistencia multilateral y bilateral por parte de una constelación de

¹⁵ Robert Muggah e Ilona Szabo de Carvalho, Ídem, p. 14. Los investigadores Caldentey y Casas sostienen que a pesar de la reciente focalización sobre la “seguridad” en la cooperación para el desarrollo en Centro América, la UE no ha ‘*securitizado*’ su ayuda. En palabras de los autores, “la ayuda al desarrollo que la UE ofrece en materia de seguridad y estado de derecho aún se subordina al objetivo de lucha contra la pobreza con un enfoque de desarrollo humano sostenible, y se rige por los principios de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Esto es, cooperación al desarrollo en materia de seguridad que prevalece en virtud de la concepción de seguridad humana de la ONU”. Véase “Security as a Pillar of the European Union’s Cooperation for Development in Central America”. Universidad Loyola Andalucía y Universidad Autónoma Metropolitana de México. 2015, p.8.

¹⁶ Robert Muggah e Ilona Szabo de Carvalho. Ídem, p. 13. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) entiende pertinente recordar que “la expresión seguridad ciudadana surgió, fundamentalmente, como un concepto en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia, como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios” (Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 diciembre 2009, Inciso 21).

¹⁷ “Desde una preocupación estrecha con las amenazas y prioridades nacionales y transnacionales, el foco se expande para tener en cuenta también asuntos más locales. El resultado es un tratamiento más amplio de la seguridad que tiene en cuenta tanto los factores internacionales y locales

que afectan la seguridad y el bienestar” (Muggah y Szabo de Carvalho, p.14).

¹⁸ Ídem, p. 4.

¹⁹ Ídem, p. 8. Al respecto, resulta útil también indicar el emergente rol de la cooperación Sur-Sur en materia de seguridad ciudadana. De acuerdo al mapeo de iniciativas en Centro América elaborado por WOLA (2014, Op. cit), la cooperación Sur-Sur (recursos no monetarios) se encuentra valorada en aproximadamente US\$ 40, 616,286. Los principales países cooperantes para la región de Centroamérica con recursos no monetarios son México (96%), Colombia (4%) y Chile. El 91% de la cooperación sur-sur es regional. Se divide en 99% *destinado a tareas de combate al crimen organizado* y 1% *destinado al fortalecimiento institucional*. Se apoya a la región de Centroamérica a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales de los cuerpos de policías y autoridades en el sector de seguridad (resaltado nuestro).

²⁰ Muggah y Szabo de Carvalho. Ídem, loc. cit.

actores. Así, la cooperación internacional para la seguridad tiende a ser entendida en función de la relación entre las labores policial y de defensa, facilitadas principalmente por medio de instancias internacionales y regionales, mientras que la cooperación internacional para el desarrollo refiere a los sectores más tradicionales de gobernabilidad, educación, salud, medios de subsistencia, y cada vez más, la prevención de la violencia y la seguridad. Pero incluso estas categorías genéricas son a menudo objeto de controversia. Estas ambigüedades, al parecer solo semánticas, dificultan la medición empírica de la escala y la orientación de la cooperación internacional en seguridad en América Latina.

La cooperación en seguridad ciudadana en América Central

En su documento *Estrategia de la UE sobre seguridad ciudadana en América Central y el Caribe* (2014), el Consejo de la UE parte del siguiente supuesto categórico: “la inseguridad dificulta la vida cotidiana de millones de personas y afecta a los derechos humanos, el Estado de Derecho y el desarrollo económico en la región”. Más aun, según el documento, la inseguridad constituye un obstáculo importante a la estabilidad y la cooperación regionales.²¹ Según el informe sobre desarrollo humano en América Latina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2014), la región es hoy más fuerte desde el punto de vista económico, tiene menos pobreza y democracias más consolidadas, “pero su flanco débil es la violencia, el crimen y la inseguridad”²². Efectivamente, en la II Cumbre de la CELAC celebrada en La Habana en enero de 2014, los gobernantes de la región reconocieron que “el delito y la violencia constituyen un obstáculo para el desarrollo pleno de América Latina y el Caribe”, al tiempo que enfatizaron “la necesidad de contar con una visión de consenso regional de seguridad ciudadana con un enfoque de desarrollo humano”.²³ El documento del

²¹ Consejo de la Unión Europea. Documento basado en la comunicación conjunta de la Comisión Europea y la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad titulada “Elementos para una estrategia de la UE sobre seguridad pública en América Central y el Caribe” (doc. JOIN (2014) 21 final/2; 10108/1/14 REV1). Bruselas, el 30 de julio 2014, p.12.

²² PNUD. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Noviembre de 2013, p. V.

²³ Declaración de la Habana, II Cumbre de la CELAC, 28 y 29 de Enero de 2014. Párrafo 66. Disponible en

Consejo de la UE titulado *Plan de acción: propuesta de líneas de actuación de la Estrategia de la UE sobre seguridad ciudadana en América Central y el Caribe* (2015), además de la mención a un enfoque “integral” basado en los derechos humanos en el marco de la cooperación para el desarrollo, propone como novedad la atención a las “causas estructurales” del conflicto: a saber, aquellos elementos ligados a la “inclusión social y económica, educación, problemas de salud relacionados con la delincuencia, problemas de urbanización, gobernanza económica y política”.²⁴ La UE hace también una mención explícita a la Cumbre UE-CELAC del 2015, como un “buen momento” para hacer una evaluación política de la estrategia y de las decisiones comunes adoptadas para todo el continente.²⁵

La respuesta de los EEUU a la creciente amenaza de la delincuencia y la violencia en la región comenzó con la ayuda a los esfuerzos del gobierno de México para enfrentar agresivamente al crimen organizado en el país a partir de 2007 mediante la Iniciativa Mérida, y dentro del marco de una “responsabilidad compartida”. En aquel momento, miembros del Congreso de EEUU y funcionarios de la administración Bush expresaron su creciente alarma por los aumentos dramáticos en la violencia y los homicidios en Centroamérica, mientras la región se convertía en un punto importante de tráfico para las mafias que transportan cocaína desde los países andinos hacia los EEUU.²⁶ Para hacer frente a estas

<http://www.rree.go.cr/celac/?sec=documentos&cat=cumbres&cont=849&id=26>

²⁴ Consejo de la UE. Plan de acción: propuesta de líneas de actuación de la Estrategia de la UE sobre seguridad ciudadana en América Central y el Caribe. N.º doc. prec.: 8521/15 COLAC 48 CFSP/PESC 1032 JAIEX 20. Bruselas, 1 de junio de 2015, p. 6.

²⁵ El Plan de Acción 2015-2017 aprobado en la reciente Cumbre UE-CELAC incluyó un capítulo sobre Seguridad Ciudadana que resulta bastante general y confunde “acciones” y objetivos con “resultados”. Entre los resultados previstos (sic) se incluyen un seminario intergubernamental con una perspectiva birregional, abierto a los sectores público y privado, la sociedad civil y otras partes interesadas, y dos seminarios con perspectiva birregional (p. 28-29). Plan de Acción Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2015/06/10-11/>

²⁶ Se estima que aproximadamente el 80% de la cocaína que sale de los Andes destinada a los EEUU pasa a través de Centroamérica. A mediados de los años 80, alrededor del 75% de la cocaína interceptada entre Suramérica y los EEUU fue incautada en el Caribe, y muy poca en Centroamérica. En 2010, sucedió lo contrario: alrededor del 80% fue incautada en Centroamérica y menos del 10% en el Caribe. La

amenazas, las administraciones de Bush y Obama, junto con el Congreso de los EEUU, idearon el plan denominado la Iniciativa de Seguridad Regional de América Central (CARSI). Según la Hoja Informativa de agosto de 2010 del Departamento de Estado de los EEUU, los cinco objetivos de la estrategia CARSI son: (1) crear calles seguras para los ciudadanos de la región; (2) interrumpir el movimiento de las bandas criminales y el contrabando dentro y entre las naciones de América Central; (3) apoyar el desarrollo de gobiernos fuertes, capaces y responsables en América Central; (4) reestablecer la presencia efectiva del Estado y la seguridad en comunidades en riesgo; y (5) fomentar mejores niveles de coordinación y cooperación en materia de seguridad y estado de derecho entre las naciones de la región.²⁷ Para lograr estos objetivos, el gobierno de los EEUU planteó trabajar de la mano con los países receptores de la ayuda, tanto para aumentar los esfuerzos de interdicción de las drogas como para fortalecer la capacidad de las instituciones para la aplicación de la ley, incluyendo la policía y los fiscales, el combate a la delincuencia, y la prevención del crimen a escala comunitaria mediante la ayuda a jóvenes en riesgo.

De acuerdo el think-tank norteamericano Woodrow Wilson Center, existen algunas áreas de modesto éxito en el mencionado programa CARSI. Entre estas áreas se puede mencionar, para el caso de Guatemala, el trabajo del entonces Fiscal General en la persecución específica y estratégica a redes criminales, la creación de un tribunal especial de 24 horas para atender casos de violencia doméstica, la protección eficaz de víctimas y testigos, y finalmente la instalación y funcionamiento de una Unidad Nacional contra las Pandillas. En el caso de Honduras, se pueden destacar los esfuerzos de construcción de programas de base comunitaria para jóvenes en riesgo, y la creación de un grupo especial de trabajo bajo la dirección de la fiscalía para tratar los seculares conflictos en la región del Bajo

República Dominicana incautó la mayor parte de la cocaína interceptada en el Caribe en los últimos años, siendo también un país de tránsito para el mercado europeo. Véase Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una Evaluación de las Amenazas. OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, Septiembre 2012.

²⁷ The Central America Regional Security Initiative: A Shared Partnership. Fact Sheet BUREAU OF PUBLIC AFFAIRS. U.S. Department of State. Agosto 5, 2010. Disponible en <http://www.state.gov/r/pa/scp/fs/2010/145747.htm>

Aguán.²⁸ No obstante, según el think-tank norteamericano, existen una serie de considerables debilidades. Entre ellas, la falta de evaluaciones de impacto para la mayoría de los programas, la creación de varios grupos operativos especiales dentro de las fuerzas del orden (cuando éstos pueden tener un impacto divisorio sobre la institucionalidad en lugar de fortalecer la capacidad de la policía y los fiscales), y, más estructuralmente, la falta de compromiso con los programas por parte de los gobiernos receptores. Pero sobre todo, según el mencionado instituto, el programa CARSI **“no refleja una estrategia integrada para abordar las amenazas de seguridad críticas en América Central**, y, por ende, ha tenido un impacto insignificante sobre los factores que impulsan el aumento de la migración centroamericana desde 2011”.²⁹ Resulta prematuro al día de hoy tener elementos completos para una evaluación profunda de la cooperación europea en materia de seguridad en América Central y el Caribe. No obstante, para fines de la presente argumentación, conviene por el momento coincidir con Caldentey y Casas en que la estrategia europea responde más a un enfoque de “seguridad humana” que a la “securitización” de la ayuda.³⁰ Veamos a continuación en mayor detalle algunos de los elementos orientadores de la implementación de la estrategia europea.

El programa sub-regional de la UE para América Central: Programa Indicativo Plurianual 2014-2020

La estrategia europea en materia de seguridad en América Central y el Caribe se materializa en los siguientes cuatro pilares (1) aplicación de la ley; (2) prevención de la violencia; (3) rehabilitación, reintegración y gestión penitenciaria; y finalmente (4) consolidación institucional. Presenta asimismo 14 prioridades que se han convertido en perfiles de proyecto. En aplicación del marco operativo de cooperación para el periodo 2007-2013, la UE ya ha proporcionado recursos para la implantación de la ESCA. La seguridad viene siendo pues una de las

²⁸ The Wilson Center. Examining the Central America Regional Security Initiative (CARSI). 2014. Disponible en <https://www.wilsoncenter.org/publication/examining-the-central-america-regional-security-initiative-carsi>

²⁹ The Wilson Center. Ídem, Op. Cit.

³⁰ Caldentey y Casas. “Security as a Pillar of the European Union’s Cooperation for Development in Central America”. Universidad Loyola Andalucía y Universidad Autónoma Metropolitana de México. 2015, p.8.

prioridades de la cooperación en América Central, y la ESCA continúa siendo el principal marco para futuras iniciativas de cooperación en materia de seguridad en el marco del programa indicativo para el periodo 2014-2020. Al mismo tiempo, la UE participa en el denominado Grupo de Amigos para la Seguridad en América Central, inicialmente un mecanismo de coordinación de donantes con un fuerte componente político, dirigido a apoyar al SICA y a sus países miembros en el proceso de aplicación de la ESCA. De acuerdo al actual Programa sub-regional para América Central, el apoyo al sector Seguridad y Estado de derecho, con una asignación indicativa de EUR 40 millones, contempla el objetivo de contribuir a la reducción de la delincuencia violenta y la impunidad, al tiempo que se **respetan los derechos humanos** y se promueve una cultura de paz. Las líneas de acción esgrimidas, en consonancia con los tres primeros pilares de la ESCA, son (i) prevención: proporcionar competencias y conocimientos a las instituciones y los ciudadanos para detectar, prevenir y dar respuesta a la violencia con especial atención a grupos vulnerables como los jóvenes, los migrantes y las mujeres; (ii) reinserción y rehabilitación: estimular el establecimiento de mecanismos, procedimientos y protocolos dirigidos a la rehabilitación y la integración social de las personas privadas de su libertad; y finalmente (iii) aplicación de la ley: reducción de la delincuencia organizada transnacional a través, entre otras medidas, del refuerzo de la cooperación (operativa) regional.³¹

De acuerdo al documento *Plan de acción: propuesta de líneas de actuación de la Estrategia de la UE sobre seguridad ciudadana en América Central y el Caribe*, las actividades propuestas se estructuran, de un lado, alrededor del diálogo político y el intercambio de información y, de otro, alrededor de programas de cooperación y proyectos. Las líneas de acción se revisarán periódicamente, teniendo en cuenta la evolución y las lecciones aprendidas en los diversos países y sectores.³² Estas líneas comprenden de manera general la reforma de los sectores de la justicia y la seguridad (incluido el sector penitenciario y las

políticas que fomenten la rehabilitación y las alternativas al encarcelamiento); el apoyo en materia de consolidación de las capacidades policiales mediante la oferta de formación o el intercambio de conocimientos y buenas prácticas; el apoyo para el desarrollo de la capacidad nacional y regional de recopilación y análisis de datos estadísticos sobre delincuencia; la promoción del crecimiento económico, fomento de la formación profesional y el espíritu empresarial como medio de ofrecer a las personas empleos y alternativas a la delincuencia; la ayuda a las víctimas de la violencia, cuando corresponda, a través de la ayuda humanitaria; y una mayor implicación de organizaciones como Europol, Eurojust y Frontex, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.³³ La estrategia de la UE hace también referencia al refuerzo de la coordinación con otros interlocutores pertinentes, en particular los EEUU y Canadá, “puesto que ambos países son importantes interlocutores que trabajan sobre esta cuestión”.³⁴ Efectivamente, ambos países han adoptado anteriormente un enfoque global que, al igual que el de la UE, incluye el fortalecimiento de la capacidad institucional, y la prevención y la reducción de la demanda de drogas. La UE espera también reforzar los debates sobre la seguridad en la región con organizaciones internacionales o multilaterales pertinentes que poseen una gran experiencia, como la OEA, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, y los organismos de las Naciones Unidas.

A manera de balance. Preguntas y respuestas futuras

La definición e implementación de la estrategia europea en materia de seguridad en América Central es un proceso en curso, relativamente reciente, y se da en un contexto dinámico marcado por un intrincado conjunto de actores y agendas nacionales, regionales e internacionales. Conceptualmente, existe en el enfoque de la UE una relación *explícita* entre las nociones de **«seguridad» y «desarrollo»**, en consonancia con los lineamientos definidos en el Consenso Europeo de Desarrollo y la Agenda para el Cambio, y en coherencia con los principios esbozados en el Enfoque Integral de la UE sobre las crisis y conflictos externos. Además, esta estrategia responde a las demandas de

³¹ Comisión Europea. Instrumento de Cooperación al Desarrollo 2014-2020 Programa indicativo plurianual regional para América Latina. Op. Cit.

³² Consejo de la UE. Plan de acción: propuesta de líneas de actuación de la Estrategia de la UE sobre seguridad ciudadana en América Central y el Caribe. N.º doc. prec.: 8521/15 COLAC 48 CFSP/PESC 1032 JAIEX 20. Bruselas, 1 de junio de 2015, p.8.

³³ CONCLUSIONES DEL CONSEJO DE LA UE. Estrategia de la UE sobre seguridad ciudadana en América Central y el Caribe. Bruselas, el 30 de julio 2014, p. 12.

³⁴ Ídem, p. 9.

articulación y armonización que se espera de las actividades del SEAE, la CE, los Estados miembros de la UE y otros Estados y organismos internacionales. A nivel de su aplicación, la estrategia europea contempla, en el marco de la AOD, el fortalecimiento de los gobiernos receptores mediante una “responsabilidad compartida”, incluyendo una serie de “medidas duras” y “más suaves” para reducir la inseguridad y la violencia en América Central y el Caribe. La apuesta por favorecer la integración regional se encuentra también en el radar de la propuesta, al igual que la intención de abordar las “causas estructurales” que dan lugar a la delincuencia y los conflictos violentos. En su diseño y concepción, especialmente en cuanto a la consideración de objetivos de largo plazo como la “resiliencia”, la estrategia europea parece ampliar las concepciones más tradicionales o “duras” de la seguridad, y, por ende, parece trazar un curso alternativo a la concepción dominante de seguridad en la región que privilegió por muchos años el enfoque de “guerra contra las drogas”.

Resulta sin embargo necesaria una mayor clarificación respecto a los *supuestos* y *resultados* esperados de lo que se viene ejecutando, particularmente en lo que refiere al binomio “seguridad” y “desarrollo”, más particularmente en lo que atañe al rol y el esperado beneficio de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en el marco del pilar comercial del recientemente aprobado Acuerdo de Asociación entre la UE y América Central.³⁵ Preguntas importantes que

³⁵ Según la CEPAL, las PYMES representan tanto en América Latina y el Caribe como en la Unión Europea un 99% del número de empresas y generan entre el 40% y el 80% del empleo. Pese a que se han logrado avances importantes en el desarrollo empresarial y la productividad laboral de un amplio número de unidades de menor tamaño, dichos avances “aun distan de masificarse y modificar las variables agregadas de las economías de la región” (CEPAL. *La Unión Europea y América Latina y el Caribe ante la nueva coyuntura económica y social*. Santiago de Chile, Mayo 2015. p. 14). De otro lado, según un estudio encargado por la CE, con respecto a la desigualdad de ingreso a nivel sectorial, “existe el riesgo que el aumento de los patrones de especialización y la orientación hacia la exportación en algunos sectores puede ser en beneficio de las empresas que ya son más eficientes y relativamente grandes, mientras que las PYMES y las unidades agrarias de pequeña escala orientadas a la subsistencia no puedan aprovechar las nuevas oportunidades e incluso puedan enfrentar una erosión de su competitividad relativa”. (ECORYS. *Trade Sustainability Impact Assessment of the Association Agreement to be negotiated between the EU and Central America*. Final Report. Rotterdam, 18 Septiembre 2009, p. 79.

tienen que ser respondidas son las siguientes: ¿En qué medida, la seguridad ciudadana, en un sentido *amplio* pero también *específico*, va a incorporar medidas vinculantes para la garantía de derechos humanos como el derecho a la educación, la salud, la seguridad social y al trabajo?³⁶ En la misma perspectiva, ¿cuál es el verdadero sentido de aquella afirmación de las Naciones Unidas según la cual una política de seguridad ciudadana inspirada en el “desarrollo humano” tiene que entender que la seguridad no es el único valor ni es un valor que pueda ser asegurado con prescindencia de la equidad?³⁷ En tal sentido, la CIDH ya ha señalado su preocupación por las seculares debilidades institucionales en la región, no sólo para solucionar los persistentes problemas de pobreza, desigualdad política e inequidad social sino también los problemas de corrupción generalizada, la atención a las víctimas de la violencia y el delito, la privatización de los servicios de seguridad, y la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana. La enorme complejidad del problema de la “inseguridad”, conjuntamente con las expectativas infladas de lo que puede obtenerse a través de proyectos específicos de cooperación para el desarrollo, en un contexto creciente de participación del sector privado,³⁸ nos obliga a preguntarnos por los supuestos tradicionales y,

³⁶ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos llama la atención sobre la utilización en las Américas de *conceptos diferentes* para referirse a la protección y garantía de los derechos humanos frente al delito y la violencia. En algunos casos se maneja una definición muy amplia, que incorpora medidas de garantía de otros derechos humanos (como **el derecho a la educación; el derecho a la salud; el derecho a la seguridad social; o el derecho al trabajo**, entre otros), mientras que en otros casos se reduce esa definición a las intervenciones de las fuerzas policiales y, eventualmente, del sistema judicial. (CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009; inciso 19; resaltado nuestro).

³⁷ PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, p. 8.

³⁸ Sandel, Toni y Hernández, Gustavo. “Aid for the Latin America Investment Facility: Clarity on private sector and focus towards SMEs needed. En: *Aid and the Private Sector: Catalysing Poverty Reduction and Development? The Reality of Aid 2012 Report*, p.48. Según los autores, “la cuestión de los beneficios derivados de la influencia económica y política de la UE puede abordarse solamente a través de discusiones más sustantivas y coherentes sobre el verdadero propósito del uso de modalidades mixtas que involucran al sector privado. Mientras la definición de sector privado continúe siendo confusa, y el deseo de apoyo a las grandes empresas europeas permanezca oculto, no habrá ninguna claridad sobre las mejores estrategias para involucrar al sector privado en las iniciativas de reducción de la pobreza”.

entre ellos, las nociones convencionales que históricamente han guiado el alcance de la asistencia en materia de seguridad y desarrollo en América Central y el Caribe.

Tal como concluye el reciente estudio del think-tank norteamericano Wilson Center, la asistencia en materia de seguridad **no resolverá los problemas de inseguridad**, pero sí contribuye a que las instituciones combatan más eficazmente a la delincuencia y el crimen organizado.³⁹ En el caso específico de la ayuda norteamericana en El Salvador, concluye el estudio, crear un programa de asistencia judicial para resolver el problema de los escuadrones de la muerte fue una manera de abordar el problema sin enfrentar el tema fundamental de la configuración del poder en la región. Independientemente de sus méritos técnicos, argumenta el estudio, persiste la pregunta sobre si la estrategia ha podido abordar las causas centrales de la violencia.⁴⁰ Independientemente de sus transformaciones en los últimos años que la acercan más a los lineamientos de la OCDE,⁴¹ la asistencia norteamericana en materia de seguridad no rindió los resultados esperados. Por ello, la pertinencia de la pregunta sobre lo que podría aportar la UE como *valor añadido* para contribuir a resolver los graves problemas de pobreza, desigualdad, corrupción e impunidad generalizada mediante las herramientas de las cuales dispone. ¿Qué diferencia el enfoque de

Apoyo de los Estados Unidos al Crecimiento Económico y el Desarrollo en América Central respecto del enfoque del recientemente aprobado Acuerdo de Asociación UE-América Central? ¿Cómo la entrada en vigor del pilar comercial del Acuerdo de Asociación ha contribuido a la creación de empleos y la reducción de la desigualdad y la pobreza? ¿Cómo se valoran los programas y proyectos relacionados con el sector seguridad ejecutados hasta la fecha? ¿Cómo se desarrollarán los nuevos proyectos relacionados con el sector seguridad dentro del marco del programa indicativo 2014-2020? ¿Qué papel se le va a otorgar a la sociedad civil más allá del monitoreo y el debate sobre las políticas? ¿Qué aporta el nuevo capítulo sobre seguridad ciudadana del Plan de Acción UE-CELAC 2015-2017? Son todas preguntas que tienen que ser respondidas.

³⁹ Eguizábal, Cristina. "La Iniciativa Regional de Seguridad para América Central". Wilson Center, Op. Cit., p. 42.

⁴⁰ La propia CE en su Programa Indicativo plurianual regional para América Latina 2014-2020 advierte que la región "sigue siendo la más desigual del mundo", y que "el crecimiento económico se ha basado en gran medida en la demanda exterior de recursos naturales y materias primas". Advierte además que "una serie de *deficiencias estructurales* pueden obstaculizar un mayor crecimiento económico más integrador en los próximos años. Entre ellas pueden citarse la falta de diversificación" (Op. Cit, p. 4; resaltado nuestro).

⁴¹ Según Cristina Eguizábal (Op. cit, p. 39), tres elementos introducidos por la Administración Obama transformaron el enfoque de la asistencia norteamericana, a saber: 1) cambios introducidos en el modus operandi de la ayuda que la acercan más a los lineamientos de la OCDE; 2) esfuerzos a nivel local para incluir a todos los actores; y 3) la estrategia de la Alianza para el Crecimiento como una iniciativa de la Casa Blanca que le brinda un marco unificado a toda la cooperación estadounidense. Tal es el caso de la *Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte*, iniciativa lanzada en Washington en 2014 con la participación de los presidentes de El Salvador, Guatemala y Honduras, cuyos objetivos son: (i) dinamizar el sector productivo; (ii) desarrollar el capital humano; (iii) mejorar la seguridad ciudadana; y finalmente (iv) fortalecer las instituciones del Estado.

