

**UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

PROCESO DE TOMA DE DECISIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
REGIONALES EN CENTROAMÉRICA, LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD EN CENTROAMERICA:  
UN ANÁLISIS DE CASO  
TESIS DE GRADO

**AURY PAOLA MÍNCHÉZ LÓPEZ**  
CARNET 10633-12

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, OCTUBRE DE 2017  
CAMPUS CENTRAL

**UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

PROCESO DE TOMA DE DECISIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
REGIONALES EN CENTROAMÉRICA, LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD EN CENTROAMERICA:  
UN ANÁLISIS DE CASO  
TESIS DE GRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE  
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

POR  
**AURY PAOLA MÍNCHÉZ LÓPEZ**

PREVIO A CONFERÍRSELE  
EL TÍTULO Y GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, OCTUBRE DE 2017  
CAMPUS CENTRAL

## **AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**

RECTOR: P. MARCO TULIO MARTINEZ SALAZAR, S. J.  
VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO  
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: ING. JOSÉ JUVENTINO GÁLVEZ RUANO  
VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.  
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS  
SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

## **AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

DECANO: MGTR. LUIS ANDRÉS PADILLA VASSAUX  
VICEDECANA: MGTR. LOURDES CLAUDETTE BALCONI VILLASEÑOR  
SECRETARIA: MGTR. ERIKA GIOVANA PAMELA DE LA ROCA DE GONZÁLEZ  
DIRECTORA DE CARRERA: LIC. GUISELA ELIZABETH MARTINEZ CHANG DE NEUTZE

## **NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN**

MGTR. LUIS ANDRES PADILLA VASSAUX

## **TERNA QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN**

MGTR. CARLOS ROBERTO PEREZ GAITÁN  
LIC. FRANCISCA DE JESÚS CARDENAS MORÁN  
LIC. GABRIEL VLADIMIR AGUILERA BOLAÑOS

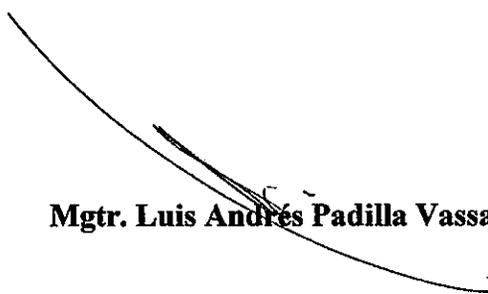
17 de julio 2017

Señores  
Facultad de CC. PP. y SS.

Atentamente me dirijo a Uds. en mi calidad de asesor nombrado por el consejo de Facultad para apoyar en la asesoría del trabajo de graduación de la estudiante **Aury Paola Minchez** carnet: **1063312** e identificado con el título definitivo: **Proceso de toma de decisiones para la construcción de políticas públicas regionales en Centroamérica, la estrategia de seguridad en Centroamérica: un análisis de caso.** Al respecto le comento que apoye a la durante el primer semestre 2015 a través de un total aproximado 10 para que culminara su proceso. Después de una lectura del trabajo doy fe de lo siguiente:

- a.- Que su trabajo de graduación ha finalizado satisfactoriamente;
- b.- Que el tema que la estudiante abordó tiene relevancia formativa dentro del marco de un trabajo académico, para fines de graduación y así debe ser considerado y evaluado;
- c.- Que se cumplieron los objetivos inicialmente planteados en el proyecto de trabajo de graduación aprobado por el Consejo de Facultad, que la estudiante utilizó las fuentes pertinentes y recomendadas de información e hizo las citas bibliográficas y de otras fuentes en su caso, en forma adecuada y correcta.
- d.- Los objetivos del trabajo consistían principalmente en el realizar una revisión de las principales corrientes teóricas así como una discusión respecto a la integración regional. En función de esto realizar una interpretación del proceso de integración regional en Centroamérica principalmente en relación a su capacidad de generación de Políticas Públicas regionales en el caso específico de la estrategia de seguridad centroamericana ESCA.
- e.- Por lo tanto, el informe final de su trabajo de graduación cumple con las exigencias básicas y está redactado en las condiciones que puede ser objeto de revisión final o de discusión por parte de la terna correspondiente según su caso.

Cordialmente:



**Mgtr. Luis Andrés Padilla Vassaux**



### Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado de la estudiante AURY PAOLA MÍNCHÉZ LÓPEZ, Carnet 10633-12 en la carrera LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES, del Campus Central, que consta en el Acta No. 04161-2017 de fecha 9 de octubre de 2017, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

PROCESO DE TOMA DE DECISIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALES EN CENTROAMÉRICA, LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD EN CENTROAMERICA: UN ANÁLISIS DE CASO

Previo a conferírsele el título y grado académico de LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 2 días del mes de octubre del año 2017.



  
MGTR. ERIKA GIOVANA PAMELA DE LA ROCA DE GONZÁLEZ, SECRETARIA  
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
Universidad Rafael Landívar

## AGRADECIMIENTOS

---

Agradezco a **Dios**, por guiarme a lo largo de mi carrera, por ser mi fortaleza en todo momento y por brindarme una vida llena de aprendizaje y experiencias enriquecedoras tanto a nivel personal como profesional.

A mis **padres Patricia y Roberto**, por ser el mejor ejemplo de fortaleza, perseverancia y dedicación, por los valores que me han inculcado y por haberme dado la oportunidad de tener una excelente educación a lo largo de mi vida. En especial agradecimiento a mi madre que ha sido un pilar fundamental en el desarrollo de mi carrera universitaria.

A mi jefe **Lic. Nelson Eduardo Ortiz**, por confiar y creer en mí, por ser una persona digna de admirar, quien ha sido un pilar muy fuerte a lo largo de mi carrera universitaria ya que durante todo este tiempo he contado con su increíble apoyo tanto en mis proyectos personales como profesionales. Infinitas gracias.

A mi Decano **Luis Padilla**, por creer en mí, por ser un buen catedrático, asesor y amigo, por la paciencia y apoyo brindado durante la realización de mi investigación monográfica que sin ello no hubiese podido finalizar de una excelente manera esta etapa de mi vida.

A la **Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, al equipo de la Dirección de Integración y a la Dirección de Seguridad Democrática del SICA**, por la oportunidad brindada ya que gran parte de esta investigación es producto del constante trabajo efectuado en el marco del Programa de Movilidad Académica Regional –PMAR- de la SG-SICA. Agradezco al Dr. Jean Paul Vargas, Director de Integración Regional y al Lic. César Cruz Asistente Técnico de Gestión de Conocimiento, por el apoyo recibido en relación al acompañamiento técnico y de supervisión durante mi estancia de investigación en El Salvador.

A **Marcela Letona**, gran amiga que estimo y estuvo presente durante la realización de la presente investigación brindándome excelentes aportes; asimismo, fue una excelente compañía durante mi estadía en El Salvador, haciendo inolvidable la experiencia del PMAR.

# ÍNDICE

---

<b>INTRODUCCIÓN</b>	_____	
<b>MARCO METODOLÓGICO</b>	_____	
<b>ANTECEDENTES</b>	_____	
<b>1.1. Surgimiento de las primeras ideas integracionistas en América Latina</b>	_____	<b>1</b>
1.1.1. Etapa Latinoamericana	_____	1
1.1.2. Etapa Panamericana	_____	3
1.1.3. Etapa Interamericana	_____	4
<b>1.2. Proceso histórico de la Integración Centroamericana</b>	_____	<b>6</b>
1.2.1. Federación Centroamericana	_____	6
1.2.2. Creación del proceso de la integración económico-política centroamericana	_____	7
1.2.3. Estancamiento del proceso de integración centroamericana	_____	9
1.2.4. Resurgimiento del proceso de integración centroamericana	_____	12
1.2.5. Altibajos en el proceso de integración centroamericana y su relanzamiento	_____	14
<b>1.3. Cumbre de Relanzamiento del Proceso de Integración Centroamericana</b>	_____	<b>15</b>
1.3.1. Pilar estratégico de Seguridad Democrática	_____	15
<b>MARCOS JURÍDICOS INSTITUCIONALES DEL SICA PARA LA TOMA DE DECISIONES</b>	_____	
<b>2.1. Marcos jurídicos institucionales del SICA en el ámbito político</b>	_____	<b>17</b>
2.1.1. Protocolo de Tegucigalpa	_____	17
2.1.2. Reglamento para la Adopción de Decisiones en el SICA	_____	21
<b>2.2. Marcos jurídicos institucionales del SICA en el ámbito de seguridad</b>	_____	<b>23</b>
2.2.1. Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica –TMSDCA-	_____	23
2.2.2. Reglamento Interno de la Comisión de Seguridad de Centroamérica	_____	25

<b>MARCO TEÓRICO</b>	
<b>3.1. Conceptualizaciones, enfoques relevantes y principales teorías de la Integración</b>	<b>27</b>
3.1.1. Regionalismo e Integración Regional	28
3.1.2. Integración política	29
3.1.3. Integración económica	31
3.1.4. Integración social	32
3.1.5. Regionness	33
3.1.6. Teoría Federalista	34
3.1.7. Teoría Funcionalista	34
3.1.8. Teoría Neofuncionalista	35
3.1.9. Teoría de la Interdependencia Compleja	36
3.1.10. Teoría Intergubernamentalista	38
3.1.11. Principio político-jurídico de Supranacionalidad	41
3.1.12. Gobernanza supranacional	42
<b>3.2. Conceptualizaciones, enfoques relevantes y principales teorías para el análisis de la Toma de Decisiones</b>	
3.2.1. Toma de decisiones	44
3.2.2. Teoría de elección racional	45
<b>LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA DE CENTROAMÉRICA: UN ANÁLISIS DE CASO</b>	
4.1. Antecedentes de la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica	48
4.2. La Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica	50
4.3. La ESCA: ¿Es una Política Pública Regional del Sistema de la Integración Centroamericana?	51
<b>ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS</b>	
5.1. Formulación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica	65
5.1.1. Estado de la problemática de seguridad en la Región 2000-2011	68
5.1.2. Proceso de Formulación de la ESCA	82
5.2. Procesos Intergubernamentales	86
5.2.1. Proceso de toma de decisiones en el SICA	88

<b>5.2.2. Análisis de los enfoques teóricos aplicados a la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica</b>	<b>94</b>
<b>5.2.2.1. El debate entre el enfoque intergubernamental liberal y comunitario</b>	<b>95</b>
<b>5.2.2.2. El papel de la rational choice en la toma de decisiones del SICA</b>	<b>99</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>111</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>122</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>135</b>

## RESUMEN EJECUTIVO

---

Las Relaciones Internacionales surgen entre Estados que buscan maximizar sus propios intereses. En un mundo globalizado caracterizado por la interdependencia, éstos denotan la necesidad de cooperar entre sí para fortalecer los intereses que tienen en común, encontrando la necesidad de construir procesos que van más allá de simples relaciones de cooperación dando paso al proceso de integración regional que crea una interdependencia política entre los Estados Miembros que buscan garantizar el bienestar de su población a través de la creación e implementación de políticas comunes.

En relación a lo anterior, es imperativo entender cómo a pesar de que existen entre los Estados Miembros del SICA divergencias sobre cómo abordar el tema de seguridad según los paradigmas de reacción (triángulo norte) y prevención (triángulo sur), los Presidentes tomaron consensualmente la decisión de formular la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica, con el fin de afrontar conjuntamente la creciente ola de violencia y actividades transnacionales de crimen organizado a partir del año 2000 que amenazaba los esfuerzos de consolidación democrática y desarrollo de la región, tomando en cuenta que era una problemática que no podía abordarse de manera individual derivado de la dinámica de mutua dependencia existente en la región centroamericana.

En ese marco de ideas, el aporte a las Relaciones Internacionales consistió en exponer luces sobre la realidad centroamericana en el marco de toma de decisiones en la construcción de políticas comunes en el Sistema de la Integración Centroamericana en el ámbito de seguridad democrática.

El proyecto monográfico titulado “Proceso de toma de decisiones para la construcción de políticas públicas regionales en Centroamérica. La Estrategia de Seguridad en Centroamérica: un análisis de caso” se realizó con base en investigaciones varias y entrevistas efectuadas a diversos funcionarios del Sistema de la Integración Centroamericana- SICA-.

## INTRODUCCIÓN

---

El documento que el lector tiene en sus manos, pretende exponer de forma general y sintetizada el análisis del proceso de toma de decisiones en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), considerándolo como aquel proceso a través del cual se trabaja en las discusiones entre Estados y consensos regionales, aspecto de interés en el estudio de cualquier organización internacional, que no ha sido estudiado a profundidad desde el enfoque de toma de decisiones.

Actualmente la Integración Centroamericana es totalmente dependiente de la voluntad política de los Gobiernos de cada uno de los Estados Miembros, lo cual dificulta en cierto grado su consolidación como bloque regional; siendo de conocimiento que en los procesos de integración existe una parte muy importante que define, cómo se elaboran las políticas públicas regionales, que tiene que ver con el proceso de negociación entre los Estados Miembros, lo cual es parte de la formulación de una *política pública regional*.

Es por ello que se pretende dar respuesta a tres interrogantes pertinentes: 1. *¿La Estrategia de Seguridad Democrática puede ser considerada como una Política Pública Regional del Sistema de la Integración Centroamericana?* 2. *¿Cómo se combinan los enfoques intergubernamental liberal y comunitario en la formulación de políticas públicas regionales del Sistema de la Integración Centroamericana?* y por último 3. *Desde los enfoques de toma de decisión ¿Cómo fue el proceso de toma de decisión entre los Estados Miembros del SICA para lograr la formulación de la Estrategia de Seguridad Democrática en el año 2007?*

En ese marco de ideas, el supuesto de fondo de este estudio, es que Centroamérica ha sido considerada como una de las regiones –sin guerra- más violentas del mundo. A pesar de que históricamente el tema de seguridad ha sido un tema de preocupación para la región, el enfoque de seguridad ha experimentado un proceso de transición democrática a principios de la década de los ochenta, al superar la noción de “seguridad nacional” dando paso a la aceptación de la noción de “seguridad ciudadana”.

A partir de los años ochenta, los países centroamericanos experimentaron procesos de reconciliación regional que finalizaron con los acuerdos de Esquipulas I y II, los cuales dieron pauta a establecer los procedimientos para lograr conseguir una paz firme y duradera en la región, provocando un impacto significativo en el establecimiento de una nueva agenda de seguridad. Sin embargo, con la consecución de la paz, adquirieron relevancia diversas problemáticas producto del proceso de reconstrucción y desarrollo económico y social de los países, derivándose de ello los aumentos significativos de criminalidad, violencia e inseguridad en la población. Por tanto se hace necesario a partir de esta década, pasar de una agenda centrada en temas de desestabilización política y uso de la fuerza armada para la resolución de conflictos a otra basada en temas de lucha contra el crimen organizado y delincuencia.

En respuesta a dichos cambios, los gobiernos centroamericanos reformulan la agenda regional de seguridad. Con la firma del Protocolo de Tegucigalpa en 1991 -que crea el Sistema de la Integración Centroamericana-, los países aspiran al establecimiento de un modelo regional sustentado en el fortalecimiento del poder civil, un balance razonable de fuerzas, la erradicación de la violencia, terrorismo, narcotráfico y otros delitos tanto nacionales como transnacionales. Por tanto se suscribe en 1995, el Tratado Marco de Seguridad Democrática, que constituye las bases para el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática que busca la supremacía de la ley, fortalecimiento del poder civil, la seguridad de las personas y sus bienes, balance razonable de fuerzas, erradicación de la violencia y la promoción del desarrollo sostenible, con el fin de dar solución a las principales problemáticas que aquejaban a la región.

Sin embargo, a partir del año 2000, ante un escenario de aumento significativo de las actividades transnacionales de crimen organizado y violencia en la región y en función de poder materializar los propósitos tanto del Protocolo de Tegucigalpa como el nuevo Modelo de Seguridad Democrática de Centroamérica, se hace necesario para los Estados Miembros del SICA formular e implementar una estrategia regional para poder hacer frente a dichas problemáticas. Por tanto, en el año 2006, con el fin de afrontar de manera conjunta los efectos de la violencia y crimen organizado que incidían de forma negativa en los

esfuerzos de consolidación democrática y desarrollo de la región, los Estados Miembros del SICA deciden adoptar la Estrategia de Seguridad de Centroamérica en el año 2007.

En ese marco de ideas, para efectos de la presente investigación, se vuelve fundamental analizar cómo los Estados Miembros, luego de percibir un aumento significativo de índices de violencia a partir del año 2000 deciden como acto soberano, formular la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica en el año 2006, adoptándola finalmente el 12 de diciembre de 2007. Derivado a que resulta interesante analizar cómo a pesar de que existen divergencias sobre cómo abordar el tema de seguridad según los paradigmas de prevención (triángulo sur) y reacción (triángulo norte), por la dinámica de mutua dependencia existente, los Presidentes del SICA logran tomar una decisión consensuada en el complejo proceso de la negociación intergubernamental y cómo los Estados con el objeto de maximizar sus beneficios, adoptan una decisión de forma racional para constituir instituciones comunitarias como instrumentos para poder satisfacer sus propios intereses.

Por otra parte, es imperante abordar en la presente investigación el tema de toma de decisiones, ya que la construcción de esta Estrategia de Seguridad marca un hito histórico en la integración centroamericana al demostrar ser un proceso de negociación y consenso efectivo entre los países miembros del SICA, que puede ser utilizado en futuras ocasiones como un modelo eficiente. De igual manera, es un estudio que puede ayudarnos a descubrir cuáles son los desafíos con que cuenta el Sistema de la Integración Centroamericana al momento de tomar una decisión de forma colectiva y las repercusiones que ésta puede tener.

En relación a lo expuesto anteriormente, la estructura de la presente investigación es la siguiente: en el primer capítulo, se exponen el surgimiento de las primeras ideas integracionistas en la región latinoamericana, se describe el proceso histórico de la Integración Centroamericana así como al Sistema de la Integración Centroamericana y sus generalidades, cerrando el capítulo con la Cumbre de Relanzamiento del Proceso de Integración Centroamericana enfocándose específicamente en el pilar estratégico de seguridad democrática por el alto nivel de importancia con que cuenta el tema en la región.

En el segundo capítulo, se exponen los marcos jurídicos institucionales tanto en el ámbito político como en el ámbito de seguridad, por los cuales se rige el funcionamiento del Sistema de la Integración Centroamericana.

En el tercer capítulo, se hace una breve revisión y discusión sobre los principales enfoques y teorías de integración y toma de decisiones, para más adelante poder realizar un análisis multidimensional de los modelos de toma de decisión, tomando en cuenta que los distintos aportes de los enfoques siempre están en constante interacción.

En el cuarto capítulo, se brindan en términos generales antecedentes e información pertinente de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica –ESCA-, la cual se constituye como el estudio de caso en la presente investigación. Asimismo, es un capítulo que pretende establecer mediante aspectos teóricos y metodológicos, los lineamientos del por qué la ESCA puede ser considerada o no como una política pública regional del Sistema de la Integración Centroamericana.

Finalmente, en el quinto capítulo, se efectúa un análisis integral de los apartados previamente mencionados, asumiendo como reflexión y análisis de resultados el explicar desde los enfoques de toma de decisiones cómo la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica fue producto de la decisión soberana de los Estados Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana en el año 2007 combinando los modelos intergubernamental liberal y el comunitario.

La presente investigación fue realizada bajo el análisis de un conjunto de enfoques teóricos que resultan indispensables para el estudio del proceso de toma de decisiones en la formulación de políticas públicas regionales, siendo éstos: el intergubernamental liberal, el comunitario y la teoría de rational choice, resaltando que el aporte de estas distintas construcciones teóricas para el análisis de las decisiones es fundamental ya que se encuentran en constante interacción.

Para cumplir con los objetivos establecidos, se realizó una investigación de carácter exploratoria y analítica, tomando un estudio de caso en específico para ser sujeto a análisis, ilustrando de forma sintetizada algunos enfoques teóricos que de alguna manera fueron

muy útiles al describir los resultados de esta investigación, los cuales fueron necesarios al intentar comprender determinada acción decisoria.

Cabe mencionar que se tuvo la oportunidad de participar en una pasantía en el Programa de Movilidad Académica Regional de la SG-SICA, lo cual permitió obtener acceso a funcionarios e información de primera mano para efectos de la realización de la presente investigación monográfica.

Por lo tanto, debido a su naturaleza exploratoria, este análisis busca plantear luces sobre la realidad centroamericana en el marco de toma de decisiones en el caso de la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica.

# MARCO METODOLÓGICO

---

## ***Preguntas de investigación***

- ¿Cómo se dio el proceso de toma de decisión entre los Estados Miembros del SICA para lograr la formulación de la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica en el año 2007?
- ¿La Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica puede ser considerada como una política pública regional del SICA o únicamente como una estrategia regional complementaria?
- ¿Cómo se combina el modelo intergubernamental liberal y comunitario en la formulación de políticas públicas regionales del Sistema de la Integración Centroamericana?

## ***Objetivos de la investigación***

### **Objetivo General**

- Analizar desde los enfoques teóricos de toma de decisión, cómo se formula una institución comunitaria en el Sistema de la Integración Centroamericana, siendo el estudio de caso la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica (ESCA), en el año 2007.

### **Objetivos Específicos**

- Definir si la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica –ESCA- puede constituirse como una Política Pública Regional del Sistema de la Integración Centroamericana o es únicamente una estrategia regional complementaria.
- Analizar desde los enfoques teóricos de toma de decisión cómo la construcción de la ESCA fue producto de la decisión soberana de los Estados Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana en el año 2007.
- Analizar cómo se combina el modelo intergubernamental liberal y comunitario en la formulación de políticas públicas regionales en el Sistema de la Integración Centroamericana.

## *Justificación*

El supuesto de este proyecto de investigación es que en los últimos años la región centroamericana ha buscado fortalecer la integración desde la perspectiva de seguridad democrática.

Si bien es cierto, el tema de seguridad ha sido históricamente un tema de preocupación para Centroamérica, el enfoque ha experimentado una transición de pasar de una “doctrina de represión o noción de seguridad nacional” al querer atender la conflictividad entre los países y las confrontaciones internas a través del involucramiento y fortalecimiento de la fuerza armada, a dar paso a la aceptación de la noción de “seguridad democrática” que aspiraba a fundamentarse en la supremacía de la ley, el fortalecimiento de las instituciones y del poder civil, la promoción del desarrollo sostenible y el balance razonable de fuerzas.

Esta transición al concepto de seguridad democrática implicaba el establecimiento de una nueva agenda de seguridad ya que se dejaba a un lado una agenda centrada en temas como la insurrección y desestabilización política, dando paso a una nueva agenda que contemplara temas como la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado, problemáticas que fueron tomando relevancia tras el proceso de reconstrucción y desarrollo económico y social que experimentaron los países centroamericanos a partir de los años ochenta con la consecución de una paz firme y duradera en la región a través de la firma de los acuerdos de Esquipulas I y II.

En respuesta a dichos cambios, los gobiernos centroamericanos reformulan la agenda regional de seguridad. Con la firma del Protocolo de Tegucigalpa en 1991, los países aspiran al establecimiento de un modelo regional sustentado en el fortalecimiento del poder civil, un balance razonable de fuerzas, la erradicación de la violencia, terrorismo, narcotráfico y otros delitos tanto nacionales como transnacionales. Por tanto se suscribe en el año de 1995, el Tratado Marco de Seguridad Democrática que constituye las bases para el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática.

Sin embargo, a partir del año 2000, ante un escenario de aumento significativo de las actividades transnacionales de crimen organizado y violencia en la región y en función de poder materializar los principios y propósitos tanto del Protocolo de Tegucigalpa como del

nuevo Modelo de Seguridad Democrática de Centroamérica, se hace necesario para los Estados Miembros del SICA formular e implementar una estrategia regional para poder hacer frente a dichas problemáticas. Por tanto, en el año 2007, con el fin de afrontar de manera conjunta los efectos de la violencia y crimen organizado que incidían de forma negativa en los esfuerzos de consolidación democrática y desarrollo de la región, los Estados Miembros del SICA deciden adoptar la Estrategia de Seguridad de Centroamérica –ESCA–.

En ese marco de ideas, es de interés el estudio de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, como producto de la decisión soberana de los Estados Miembros del SICA, con el fin de establecer una alternativa de acción conjunta ante la creciente ola de violencia y crimen organizado que estaba viviendo Centroamérica a partir del año 2000.

De igual manera, es de interés abordar el tema de toma de decisión debido a que surge en un marco de mutua dependencia, ya que las acciones que un país miembro del SICA emprendiera tendría repercusión afectando a otros países centroamericanos, por lo que los países se veían obligados a trabajar de manera conjunta al momento de ejecutar acciones para resolver las problemáticas de inseguridad que vivía la región, constituyéndose el proceso de toma de decisión para la construcción de la ESCA como un proceso de negociación y consenso eficiente que puede ser un modelo eficiente en futuras ocasiones.

Realizar este análisis de igual manera puede ayudar a denotar los desafíos con los cuales cuenta el Sistema de la Integración Centroamericana al momento de tomar decisiones colectivas y las repercusiones que éstas pueden llegar a tener en la integración centroamericana.

Por lo tanto esta investigación pretende exponer de forma general y sintetizada el análisis del proceso de toma de decisiones en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), considerándolo como aquel proceso a través del cual se trabaja en las discusiones entre Estados y consensos regionales, aspecto de interés en el estudio de cualquier organización internacional, que no ha sido estudiado a profundidad desde el enfoque de toma de decisiones.

### ***Metodología de la investigación***

Para ello se aplicará la técnica de análisis de documentos oficiales y marcos jurídicos institucionales del SICA, mandatos presidenciales y comunicados oficiales de la Comisión de Seguridad de Centroamérica del año 2006 al 2012, boletines informativos de la ESCA del año 2010 al 2016 y búsqueda de datos del año 2000 al 2016<sup>1</sup> correspondientes a la temporalidad en la que surge la creciente ola de violencia y criminalidad de la región, así como al análisis de revistas científicas o ensayos referenciales. Asimismo, se efectuará una recolección de informes de las reuniones técnicas preparatorias de los Estados Miembros, documentación oficial de organismos gubernamentales y organismos internacionales y entrevista a funcionarios que fueron parte del momento en el que se establece la necesidad de crear e implementar la ESCA, procediendo a la sistematización de la información recolectada y al análisis integral de resultados correspondientes.

La presente investigación fue realizada bajo un conjunto de enfoques y teorías que resultan indispensables para el estudio del proceso de toma de decisiones en la formulación de políticas públicas regionales, como lo son el enfoque intergubernamental liberal, comunitario y rational choice, resaltando que el aporte de estas distintas construcciones teóricas para el análisis de las decisiones es fundamental ya que se encuentran en constante interacción.

Por lo tanto, para cumplir con los objetivos establecidos, se realizó una investigación de carácter exploratoria y analítica, tomando como estudio de caso la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica. De igual manera, gracias a la utilización de los distintos enfoques teóricos, fue posible describir los resultados de la presente investigación.

---

<sup>1</sup> En el estudio de caso, se hace énfasis en la temporalidad del año 2000 al 2016, en razón a la formulación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.

# ANTECEDENTES

---

## *1.1. Surgimiento de las primeras ideas integracionistas en América Latina*

Los primeros idearios de integración continental de América Latina surgieron a principios del siglo XIX y se configuraron en tres etapas que denominaremos de la siguiente manera:

### **1.1.1. Etapa Latinoamericana**

Según Vera-Fluixá (2000:6), esta etapa corresponde al período de 1826 a 1880, con el surgimiento del Congreso de Panamá de 1826, que se deriva de los procesos de independencia de casi todos los países latinoamericanos ante las potencias colonizadoras de Portugal y España.

Las características comunes que compartían los países latinoamericanos en los ámbitos políticos, culturales y sociales así como la creación de sus propios ordenamientos jurídicos, dieron paso a que se creara una visión integral en la región, de pensar en la creación de una confederación latinoamericana de cooperación e integración, gracias a los ideales de Simón Bolívar.

Simón Bolívar, “fue uno de los principales libertadores que soñó con una América Latina unida en una confederación latinoamericana, quien creía firmemente en que para lograr esta unidad, la región debería mantener la misma forma de gobierno de la que se habían librado. Consideraba que el federalismo llevaría a América Latina a la ruina, pensaba en un gobierno centralizado como el camino más correcto ya que era la experiencia más reciente que la región había vivido y a partir de ahí poder desarrollar la idea de una nación latinoamericana. Por otra parte, Bolívar encontró en la religión, el idioma y la cultura los elementos de identidad para alzar el futuro de los pueblos latinoamericanos” (Historia de la Integración de América Latina: El Sueño Bolivariano, s.f.: s.p.)

Bolívar no era el único libertador que soñaba con la integración latinoamericana, también lo hacían personajes como Bernardo Monteagudo, Francisco de Miranda, Francisco Bilbao, entre otros; quienes compartían la misma idea de Bolívar al “estar conscientes de los peligros que el creciente poder de Estados Unidos representaba en la región, por lo que consideraban necesario unirse para hacerle frente”. (Historia de la Integración de América Latina: El Sueño Bolivariano, s.f.: s.p.)

Durante esta etapa, las colonias al momento de descolonizarse de las potencias portuguesas y españolas, quedaron sin un sistema de gobierno establecido con grandes vacíos de poder, lo cual derivó que los caudillos tomaran un mayor control en los territorios generando inestabilidad que impedía a los jefes de Estado buscar cooperación internacional, por lo que “en 1824, Bolívar convocó a los gobiernos de México, Centroamérica, Brasil, Colombia, Provincias Unidas del Río de la Plata y Chile a reunirse en la zona del Istmo de Panamá, a fin de que la reunión sirviera como punto de contacto para la solución de las diferencias entre sí y poder caminar juntos en el futuro”, (Historia de la Integración de América Latina: El Sueño Bolivariano, s.f.: s.p.), objetivo con el cual Estados Unidos no estaba de acuerdo ya que la nueva alianza estaba en contra de su tradicional política hacia los países de la región.

De acuerdo a Montaruli, S. (s.f.: p. 197), “la primera realización práctica del ideal Bolivariano fue la fundación de la República de Colombia que unió a las antiguas colonias españolas de Venezuela, Nueva Granada, Panamá y Quito, por lo que sus esfuerzos en dirección a esa unidad tendrían como primer paso las misiones diplomáticas especiales para concretar tratados de Unión, Liga y Confederación Perpetua entre las naciones recién emancipadas de España, firmando acuerdos con América Central en 1825. Estos pactos estipulaban la ayuda mutua y acciones conjuntas para rechazar la amenaza a la independencia por parte de España u otra potencia extranjera e incluían cláusulas referidas a un futuro congreso hispanoamericano”. Sin embargo, dicho acuerdo no entró en vigor derivado de la situación interna que vivía cada país en ese momento, principalmente las múltiples guerras civiles y la lucha por el poder entre centralistas-federalistas, inestabilidad que no permitió que la confederación funcionara.

En esta etapa, no se lograron materializar los ideales bolivarianos ya que las luchas sociales internas de los países latinoamericanos no permitieron que se estableciera un orden capaz de imponer intereses comunes sobre los particulares de cada uno de ellos, por lo que “los esfuerzos unionistas de Bolívar y de otras figuras no fueron suficientes y el antiguo Imperio Español se dividió en diferentes repúblicas desvinculadas entre sí, facilitando con ello un proceso de recolonización que no tardó en convertirlas en simples apéndices de los centros del capitalismo mundial”. (Montaruli, S., s.f.: p. 200-201)

### **1.1.2. Etapa Panamericana**

Esta etapa corresponde al período de 1889 a 1930, en donde la concepción hemisférica es retomada por Estados Unidos tras haber concluido la Guerra de Secesión y haber logrado así su unificación política interna. Esta etapa reconoce dos vertientes esenciales siendo la doctrina Monroe de 1823, que corresponde a una reacción ante el peligro de las potencias europeas imperialistas y las propuestas de comercio, estabilidad y seguridad hemisféricas representadas por Estados Unidos (Vera-Fluixá, 2000:8).

En esta etapa, se retoman las intenciones expansionistas estadounidenses. Con la Doctrina Monroe, Estados Unidos determina que “los continentes americanos no deben ser considerados como objeto de futuras colonizaciones por parte de las potencias europeas” (Muela, J. 2015: s.p.), acciones que serían tomadas como un ataque directo contra este país. Modelo que da pauta a la intervención estadounidense en continente americano, siendo uno de los primeros países afectados México, quien cede algunos territorios a cambio de ayuda económica. Posteriormente, Estados Unidos toma control sobre Cuba, Puerto Rico, Guam y Filipinas, convirtiéndose este país norteamericano en la mayor amenaza que afrontaba la región durante esta etapa. Ante ello, José Martí en su texto “Nuestra América” menciona “¡Los árboles se han de poner en fila, para que no pase el gigante de las siete leguas!” (Martí, J., 2005: s.p.), planteando la necesidad de unión en los países latinoamericanos para enfrentar a la hegemonía norteamericana y defender sus territorios.

### **1.1.3. Etapa Interamericana**

De acuerdo a Vera-Fluixá (2000: p. 9-10), esta etapa corresponde al período de 1948 a 1982, derivado de los acontecimientos anteriores y la crisis económica mundial de 1930, se replantea la política de Estados Unidos ante Latinoamérica, si bien mantuvo por un lado la postura proteccionista en lo económico, por otro lado se distanció de las intervenciones militares hasta entonces practicadas. Asimismo, al acercamiento positivo entre Estados Unidos y América Latina, se suma la influencia ejercida por los acontecimientos en el continente europeo: la etapa de posguerra deja en claro la necesidad de conformar un sistema de seguridad y cooperación mutuos, garantes de la paz en el continente. Gradualmente, se implementaron en Europa los conceptos de cooperación internacional, en primer lugar, alrededor de recursos naturales comunes (Tratado de la CECA de 1951 en París), adhiriendo más tarde las estructuras de la Comunidad Económica Europea y del Euratom (Tratado de Roma de 1957). Tales valores también influenciaron el establecimiento de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948 (Vera-Fluixá, 2000: p. 10).

Por lo tanto, era necesario para América Latina un re-direccionamiento económico-político de los proyectos de cooperación e integración. Luego de la crisis económica de 1930 y la posguerra, se consolida un sistema de comercio mundial, en el cual la región era pieza clave como exportadora de materia prima e importadora de productos manufacturados de países industrializados. Un papel fundamental en esta etapa lo juega Raúl Prebisch, quien era el secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), organismo parte de las Naciones Unidas fundado en 1948.

De acuerdo a Vera-Fluixá (2000: p.16), Prebisch determinó que la situación de dependencia económica de América Latina dentro del contexto centro-periferia mundial, se debía a los desfavorables términos de intercambio comercial existentes entre los países industrializados y los países en desarrollo. Su teoría determinó tres pilares: el fomento de la industria nacional (desarrollo hacia adentro), protección arancelaria controlada por un Estado fuerte y mano de obra organizada. Por lo que la necesidad de integración en América Latina no

surgía como compromiso de pacificación entre los Estados miembros, sino como premisa de desarrollo económico. América Latina avisaba a través del desarrollo económico, una transformación de su situación de dependencia ante los países industrializados, cuyo comercio les significaba un deterioro económico.

Por lo tanto, las premisas de sustitución de importaciones e industrialización local dieron lugar a importantes procesos latinoamericanos de integración a partir de 1960, observándose una reactivación de la integración regional en América Latina.

Uno de los principales acuerdos multilaterales que dio pautas de integración en la región fue la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada a través del Tratado de Montevideo en 1960, suscrito por Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú y Uruguay, quienes impulsaban la complementación de sus economías y la creación de una zona de libre comercio –ZLC-. Sin embargo, el esquema multilateral de integración resultó ser poco flexible a las disparidades dadas entre las economías participantes, como menciona (Ghiggino, G., 2011: p. 8-9), “el objetivo nunca se alcanzó, ya que para finales de 1960 se produjo una fractura entre los países comercialistas Argentina, Brasil, México y los desarrollistas Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, creando, sin dejar a la ALALC, el Pacto Andino en 1969, ruptura que marcó diferencias irreparables entre los países de la región reflejando el grado de heterogeneidad que existía y la falta de estrategias en cuanto a integración con sus vecinos, la falta de una política común y la falta de una visión a largo plazo; asimismo, por tratarse de una ZLC, cada país mantenía la independencia en su política económica y arancelaria con el resto del mundo, debilitando aún más el proceso”.

El Pacto Andino, buscaba facilitar la participación de sus países miembros en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo ALALC, sin embargo careció de sustento social y política e ingresó a una fase de estancamiento. (Vera-Fluixá, 2000: pp. 16-17).

Por su parte cabe resaltar que en este contexto de igual manera surgió el proceso de integración Centroamericano. De acuerdo a Vera-Fluixá (2000:19), el Tratado que dio lugar al Mercado Común Centroamericano en 1960 logró introducir con éxito medidas de reducción arancelaria, un arancel externo común y coordinación de las políticas económicas

y monetarias a través de la Cámara de Compensación Centroamericana. Este proceso demostró ser el más exitoso de toda América Latina y el Caribe, habiendo logrado un alto nivel de coordinación interestatal entre los países miembros.

## ***1.2. Proceso histórico de la Integración Centroamericana***

Es imperante conocer el proceso a través del cual surge el Sistema de la Integración Centroamericana para entender cómo ha evolucionado en las distintas etapas, en las cuales los Estados Miembros han logrado brindar soluciones a las problemáticas coyunturales por medio de la coordinación interestatal entre ellos mismos, resaltando que de manera individual no las hubiesen podido afrontar de la misma forma que actuando como un bloque regional en el ámbito internacional.

### **1.2.1. Federación Centroamericana**

Durante el período de 1821 a 1950, se dio paso a una nueva etapa de visión integral en la región, derivado de los ideales de Simón Bolívar al pensar en la creación de una confederación latinoamericana de cooperación e integración. Esta etapa comprendió acontecimientos como la independencia de Centroamérica en 1821, la creación de la Federación Centroamericana en 1824, su fracaso y los esfuerzos fallidos de reunificación del istmo en torno a un proyecto político común durante el siglo XIX y el primer tercio del siglo XX.

Los países centroamericanos de “Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y Honduras, eran provincias de la Capitanía General de Guatemala, entidad política de la colonia española, independizándose de ésta en 1821 y adhiriéndose el año entrante al Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide. Sin embargo, al año siguiente deciden independizarse completamente y se constituyen como un Estado soberano de provincias llamado las Provincias Unidas del Centro de América en 1823, bajo la Constitución Federalista en 1824, lo cual pretendía ser un proyecto político en común. Sin embargo esta iniciativa se disuelve tras la guerra civil que se desarrolla entre 1838 y 1840, quedando los cinco Estados Federados desde ese momento como Estados independientes, soberanos”. (Miranda, 2013: p.2).

A pesar de esta disolución, los Estados Centroamericanos siguieron realizando diversos esfuerzos durante la segunda década del siglo XX con el fin de consolidar la tan esperada integración centroamericana.

### **1.2.2. Creación del proceso de la integración económico-política centroamericana**

De acuerdo a Miranda (2013: p.3), en 1951 se crea la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), con el fin de unir a los países, abrir canales de diálogo político y de cooperación para enfrentar conjuntamente los problemas regionales. A partir de esta fecha, se fortalecen esfuerzos en el ámbito político y al mismo tiempo se sientan las bases del modelo de sustitución de importaciones por el proyecto de industrialización, que puso en marcha la integración económica en la década de los años sesenta con la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA).

- Carta de la Organización de Estados Centroamericanos. Carta de San Salvador, octubre de 1951

Con la firma de esta Carta, el 14 de octubre de 1951 por parte de los países de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, se da inicio al proceso de integración centroamericana.

La ODECA tuvo por objetivo fortalecer los vínculos entre países, mantener la convivencia, prevenir desavenencias, asegurar la solución pacífica de conflictos, buscar soluciones conjuntas a problemas comunes, y, promover el desarrollo económico, social y cultural. Su finalidad era la integración política de la región gracias a la cual se suscribieron los tratados multilaterales de integración económica tales como:

- Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana. 10 de junio de 1958

Este tratado estableció el compromiso de constituir, tan pronto como las condiciones fueran propicias, una Unión Aduanera entre sus territorios y establecer un régimen de libre intercambio.

- Tratado de Asociación Económica suscrito por Guatemala, El Salvador y Honduras en febrero de 1960

Este tratado estableció la libre circulación de mercancías entre los territorios de las partes contratantes, sin distinción de origen, proveniencia o destino. Asimismo, con base en él se ha buscado asegurar el progreso económico y social, eliminar barreras, mejorar las condiciones de vida, garantizar la estabilidad y la expansión de la industria teniendo como fin constituir una comunidad económico-política que aspira a la integración centroamericana.

En este orden de ideas, en la región durante estos años se marcó fuertemente el economicismo dando paso a la suscripción del Tratado General de Integración Económica Centroamericana el 13 de diciembre de 1960.

- Tratado General de Integración Económica Centroamericana, 13 de diciembre de 1960

Este tratado fue el que dio origen al Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1960, firmado por El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica que se unió en 1963, en donde las razones para su constitución no fueron solamente económicas, sino principalmente políticas. (Malamud, 2008: 8).

El MCCA llegó muy lejos y fue mucho más sensible a las propuestas de industrialización sustitutiva de importaciones propuesta por la CEPAL, lo que a finales de los 60's se le reconocía como el intento de integración regional más exitoso del mundo en desarrollo, sin embargo se vio afectado derivado de la "Guerra del Fútbol" entre El Salvador y Honduras, que ocasionó un duro golpe al proceso (Lombaerde, Kochi & Briceño, 2008: p. 147), teniendo como consecuencia un leve estancamiento entre los intercambios comerciales en la región centroamericana.

Para reforzar el proceso integracionista los gobiernos centroamericanos suscribieron en 1962 una nueva Carta o Tratado, documento, el cual se denominó igual "Carta de San Salvador" (SICA, 2013: s.p.), para que los Estados Miembros contaran con un instrumento

más eficaz que les permitiese garantizar su progreso económico y social con el fin de mejorar las condiciones de vida de sus pueblos.

### **1.2.3. Estancamiento del proceso de integración centroamericana**

En los años 70's y 80's el proceso de integración sufre una desaceleración y prácticamente se estanca debido inicialmente a la guerra mencionada anteriormente entre El Salvador-Honduras y a la agudización de diversos conflictos armados en algunos de los países Miembros como Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

Durante esta etapa, la atención de la comunidad internacional estaba puesta en la región centroamericana. De acuerdo a Perez-Brignoli (s.f.), para bien o para mal Centroamérica ha estado marcada por la geopolítica, por su valor estratégico en cuanto a rutas marítimas, poder naval y poder militar, idea constante en la historia que ha llevado aparejada un componente de rivalidad y conflictividad casi permanente (Citado en Díaz, C., Serrano, J. & Morán, S., 2010: p. 15).

Sin embargo, el valor geoestratégico no era el único motivo de conflictividad en la región. Díaz, et al., (2010: p. 18) mencionan que “la estructura social y económica de los países era muy similar, con enormes desigualdades, indigenismo, explotación de monocultivos, mano de obra barata y dominio empresarial norteamericano, existía rivalidad entre ideas políticas radicales liberal-conservadora, la maduración de movimientos revolucionarios después de la Guerra fría y su posibilidad de triunfo que alarmaba a Estados Unidos como: la victoria Sandinista en Nicaragua, la creación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional –FMLN- en El Salvador, la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca - URNG-, etc., factores que se constituirían como la base y fermento para los conflictos sociales y revolucionarios”.

## CONFLICTOS EN CENTROAMÉRICA

<b>Guatemala</b>	La conflictividad surge por las condiciones de extrema pobreza, discriminación, marginación y exclusión en que vivía gran parte de la población. El Ejército había militarizado el Estado y la sociedad. Surgieron muchos desplazamientos forzados de la población, aldeas protegidas, e incursiones de castigo. Las fuerzas contrainsurgentes adoptaron tácticas de terror contra sectores de población que eran sospechosos de apoyar a la guerrilla, dando paso a graves violaciones de los derechos humanos. En este país 200,000 personas perdieron la vida, unos 50,000 se dieron por desaparecidos y unas 600 comunidades fueron destruidas en 36 años de conflicto.
<b>El Salvador</b>	Es el ejemplo más consumado de conflicto revolucionario liderado por partidos políticos de base marxista que pasan a la clandestinidad. Alternan guerrilla rural con insurrección general y guerrilla urbana, siempre innovando formas de poner en jaque al gobierno constituido.
<b>Nicaragua</b>	Representa la lucha de un pueblo contra el tirano. El FSLN recurrirá a golpes espectaculares (ocupación del palacio Nacional), a la creación de zonas liberadas, la convergencia por columnas desde estas zonas sobre la capital (Managua), la toma del poder y la preparación de la nación para hacer frente a la contra revolución, por ejemplo mediante la movilización nacional. A diferencia de otros países centroamericanos, ha experimentado injerencia extranjera desde su constitución como nación.
<b>Honduras</b>	Es la piedra clave de la intervención americana. Honduras fue un permanente campo de maniobras para el Ejército Americano mediante acciones encubiertas o de apoyo a la «contra» nicaragüense.
<b>Costa Rica y Panamá</b>	Estos dos países no juegan un papel crucial ni participan directamente en el desarrollo del conflicto revolucionario centroamericano. Costa Rica, mantuvo desde el inicio una evolución política tranquila a excepción de seis semanas de guerra civil, que provocó que Figueres aboliera el ejército y convocara elecciones. Por su parte, Panamá, es un país asociado a un canal interoceánico, y no parece que para los americanos tuviera otro interés que el mismo canal. Surgió como país independiente en 1903, segregada de la nación colombiana por motivos estratégicos. En consecuencia, ambos países no han sido definitivos en el curso de los acontecimientos durante el conflicto en CA.

*Fuente:* Díaz, et al., (2010: p. 21-35)

Derivado de los conflictos armados, Centroamérica se vio envuelta en una crisis crónica de violencia paramilitar, pobreza y víctima de la política intervencionista norteamericana. Para Díaz, et al., (2010: p. 52), “la década de 1980 del pasado siglo XX fue un período fulgurante que situó a Centroamérica en un plano internacional nunca visto hasta entonces y que tuvo como principal consecuencia la puesta en marcha de varios procesos de paz. El papel clave en los procesos de paz y de transición a la democracia en América Central correspondía principalmente a los propios protagonistas en el área: los pueblos centroamericanos, sus gobiernos y representantes políticos, las fuerzas sociales, sin embargo, desde la década de 1980, recibieron apoyo de la comunidad internacional, concretamente de la ONU, durante la negociación, aplicación y consolidación de los acuerdos”.

En ese marco de ideas, en esta etapa se dio paso a diversas iniciativas por parte del Grupo Contadora, compuesto por México, Panamá, Colombia y Venezuela, países que apoyan la resolución de conflictos a través de un proceso de negociaciones en 1983 en la isla de Contadora, Panamá. De acuerdo a Díaz, et al., (2010: p. 58) “estos cuatro países establecieron un sistema de acción conjunta para promover la paz en Centroamérica, especialmente frente a los conflictos armados en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, que amenazaban con desestabilizar toda la región, cuyos puntos principales eran: la desmilitarización de Centroamérica, la firma de acuerdos de no agresión entre los países de la región y la búsqueda de una solución negociada de los conflictos existentes”.

Sin embargo, este proceso no obtuvo el éxito esperado derivado de diversos factores como la oposición de Estados Unidos, “quien desplegaba una estrategia de guerra de baja intensidad en la región, en el caso nicaragüense apoyando a los grupos contrarrevolucionarios en contra del régimen sandinista y en el caso de El Salvador otorgando un completo respaldo al gobierno y a las Fuerzas Armadas en la guerra de contrainsurgencia contra el –FMLN-” (Caicedo, L., 2002: p. 109).

Luego del proceso de Contadora, se dio inicio a un nuevos procesos de negociación de paz llamados Esquipulas I y II en 1986 y 1987, los cuales institucionalizaron el diálogo de manera permanente entre los países centroamericanos, gracias al establecimiento del Parlamento Centroamericano “para lograr el desarrollo conjunto, la democracia y el pluralismo (...), en estos acuerdos, los Presidentes centroamericanos acordaron “formalizar las reuniones y reiterar su voluntad de firmar el Acta de Contadora, con el fin de comprometerse a evitar que su territorio fuera utilizado como base para ataques contra otro y renunciaran a la presencia de bases e instructores extranjeros en su suelo” (Díaz, et al., 2010: p.70).

De acuerdo a Díaz, et al., (2010: p.70-77), “con estos acuerdos se llegó a aceptar la legitimidad de los cinco gobiernos centroamericanos y la ilegitimidad de las fuerzas insurgentes”. Éstos impulsaban a que los insurgentes se despojaran de sus armas, a comprometer a los Estados a empezar un proceso de democratización interna, a lograr un cese al fuego, celebrar elecciones e iniciar un proceso de negociaciones en materia de seguridad, control y limitación de armas, entre otros. Por lo que dichas acciones, lograron reducir los conflictos militares y consolidar la paz en la región centroamericana.

#### **1.2.4. Resurgimiento del proceso de integración centroamericana**

El proceso de integración centroamericana logra reactivarse con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos de 1962.

- Protocolo de Tegucigalpa

El 13 de diciembre de 1991, en el marco de la XI Reunión de Presidentes Centroamericanos, realizada en Tegucigalpa, Honduras, se firmó el Protocolo de Tegucigalpa, que dio origen al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), como un nuevo marco jurídico-político. Para todos los niveles y ámbitos de la Integración Centroamericana, tales como los aspectos económicos, sociales, culturales, políticos y ecológicos que permitieran visualizar un desarrollo integral para la región. (SICA, 2013: s.p.).

Fue suscrito por los Estados de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, adhiriéndose posteriormente Belice en el año 2000 y República Dominicana a partir del año 2013.

Por lo tanto, el SICA es el marco institucional de la integración regional de Centroamérica, creado por Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. (Chacón, 2009:4). Según el Artículo 3 del mismo, su propósito final es la realización de la integración para constituir a Centroamérica como una región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo. Es un proceso de integración hacia afuera, multidimensional que huye del defecto del economicismo del MCCA y contempla cuatro dimensiones en sus tratados actuales: política, económica, social-cultural y desde la aprobación de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) que plantea la dimensión ambiental del sistema. (Caldentey, 2009: p. 447).

De acuerdo a Salazar, C. (2015, p. 66), “es un instrumento que fija los nuevos propósitos y principios fundamentales que guían la comunidad centroamericana, modifica y fortalece la estructura institucional, definiendo las funciones y atribuyendo competencias a los diversos órganos e instituciones que componen el sistema y sienta las bases jurídico-institucionales para la formación del nuevo Derecho comunitario centroamericano”.

Asimismo, en 1993 fueron suscritos tratados multilaterales de integración económica como el Protocolo de Guatemala y el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

- Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Protocolo de Guatemala, octubre de 1993.

En este Protocolo los Estados Miembros se comprometen a constituir una Unión Aduanera entre sus territorios, con el propósito de dar libertad de tránsito a las mercancías independientemente del origen de las mismas, previa nacionalización en alguno de los Estados Miembros, de los productos procedentes de terceros países, la cual, según el Artículo 15 del mismo, debe alcanzarse de manera gradual y progresiva.

Los Estados Parte en este Protocolo, se comprometen a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica Centroamericana.

#### **1.2.5. Altibajos en el proceso de integración centroamericana y su relanzamiento**

Según Miranda (2013, p. 10), a partir del siglo XXI la región centroamericana sufrió diversos altibajos, ya que varios Estados Miembros tendieron a suscribir tratados de libre comercio, lo cual no refuta a la integración, pero la coloca en segundo plano creando incertidumbre sobre el devenir del proceso como alternativa de desarrollo en la región. Como ejemplo de ello fue la suscripción del DR-CAFTA que pretendió ser un tratado multilateral en el marco de la integración, pero el posicionamiento de los Estados Miembros lo convirtió en una serie de tratados bilaterales de los cuales son parte los cinco Estados Centroamericanos, República Dominicana y Estados Unidos.

A pesar de ello, explica Miranda (2013, p.11), que en estos años, se produjeron acciones para implementar el primer proyecto de fortalecimiento institucional en el SICA acordado en la XIX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno en 1997. Asimismo, en el año 2010 los mandatarios centroamericanos decidieron *relanzar* el proceso de integración para enfrentar de manera conjunta los problemas que aquejaban a la región.

De acuerdo a Miranda (2013),

“En la Cumbre extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA en San Salvador, el 22 de julio de 2010, los mandatarios acogieron la iniciativa del Gobierno salvadoreño y decidieron *relanzar* el proceso, reconociendo que en sus cincuenta años de existencia, el proceso de integración ha coadyuvado al fortalecimiento de las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales entre los países miembros y contribuido al logro de la paz regional; no obstante, pese a los avances alcanzados aún se mantienen importantes desafíos en lo económico, social, institucional y en materia de seguridad democrática, especialmente la presencia del narcotráfico y del crimen organizado, el aumento de la vulnerabilidad de la región ante los desastres naturales y los efectos del cambio climático, la persistencia de la pobreza y desigualdades al interior de cada uno de los países; por lo que los mandatarios determinaron establecer prioridades y optar por acciones precisas para ser implementadas en el corto y mediano plazo para constituir a la región como una región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo” (p.12).

Por otra parte, los Presidentes aprobaron en el año de 2012, en Santiago de Chile una segunda propuesta sobre fortalecimiento institucional en el SICA, que fue divulgada en el año 2013, recibiendo la adhesión de la Unión Europea, para dar mayor dinamismo al funcionamiento del marco institucional del Sistema de la Integración Centroamericana.

Durante esta etapa, de acuerdo a Miranda (2013, p.11), también se iniciaron las negociaciones del Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea, y se llegó a suscribir el Convenio para el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana.

Por lo tanto, se puede establecer que a pesar de que algunos países miembros tendieron a establecer tratados de libre comercio de forma bilateral, la región no ha renunciado a la idea de alcanzar la integración regional plena, por lo que actualmente se ve un mayor interés en los mandatarios de seguir tomando posturas conjuntas para afrontar las problemáticas que acechan a la región y continuar fortaleciéndola como un bloque regional, constituyéndose como un actor muy importante en el contexto internacional.

### ***1.3. Cumbre de Relanzamiento del Proceso de Integración Centroamericana***

En el marco de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA para el Relanzamiento del Proceso de la Integración Centroamericana, llevada a cabo el día 20 de julio de 2010, en la ciudad de San Salvador, El Salvador, el proceso de integración ha estado enfocado en una agenda estratégica constituida de cinco pilares prioritarios los cuales son:

***Diagrama No. 1.*** Agenda Estratégica del SICA



*Fuente:* Elaboración propia con base en González, V. (2014: p. 11)

### **1.3.1. Pilar Estratégico de Seguridad Democrática**

Para efectos de esta investigación, se abordará el eje prioritario de Seguridad Democrática, la cual en su concepción integral comprende el desarrollo sostenible y la dimensión humana.

Está basado en el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática desarrollado en el marco del Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica de 1995, que se fundamenta en la democracia, fortalecimiento de instituciones y Estado de Derecho de cada país miembro, existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, en el respeto de los derechos humanos y en la subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades civiles electas.

Cabe resaltar, que de acuerdo a la SG-SICA (2015: p.7) en la Cumbre de Relanzamiento del Proceso de la Integración Centroamericana de 2010, los Presidentes de los países miembros del SICA, acordaron “redoblar los esfuerzos para fortalecer la seguridad democrática regional, a través de la implementación de la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica, para combatir el crimen organizado, en particular el narcotráfico, tráfico ilícito de armas, pandillas delictivas, grupos de exterminio, trata de personas, tráfico de personas y contrabando”, por lo que este aspecto será desarrollado más adelante.

# MARCOS JURÍDICOS INSTITUCIONALES DEL SICA PARA LA TOMA DE DECISIONES

---

## ***2.1. Marcos jurídicos institucionales del SICA en el ámbito político***

El subsistema político del Sistema de la Integración Centroamericana y sus instancias basan sus decisiones de acuerdo a los lineamientos de los siguientes tratados y protocolos:

### **2.1.1. Protocolo de Tegucigalpa**

Es la norma con mayor jerarquía en el ordenamiento jurídico comunitario del SICA. De acuerdo a la Salazar, C. (2015: p. 66,68), el Protocolo de Tegucigalpa: “refleja la voluntad política de los Gobiernos de Centroamérica en la construcción gradual, progresiva y global de la integración de la región. Es, en consecuencia, la “Constitución Regional” de la Comunidad de Estados Centroamericanos, supeditándose a ella todos los demás tratados, acuerdos o decisiones regionales, los cuales se convierten en instrumentos complementarios y actos derivados, en los ámbitos de la integración social, económica, del desarrollo sostenible, la seguridad democrática, y la justicia comunitaria, entre otros”. Esto quiere decir que, por su posición de supremacía, toda la normativa centroamericana tiene una relación de dependencia hacia el Protocolo de Tegucigalpa siendo sus propósitos y principios, la base fundamental de ésta.

De acuerdo a las constituciones de los Estados Miembros, Salazar, C. (2015: p. 65) menciona que “la supremacía de las constituciones de los Estados centroamericanos no se ven disminuidas con la existencia del Derecho Internacional, con el que los Estados se vinculan mediante los tratados. Así se desprende claramente de las disposiciones constitucionales donde se deduce que los Tratados son válidos si se sujetan a la constitución”.

A éste se encuentran vinculados los órganos e instituciones del SICA que cuentan con poder funcional autónomo con el fin de lograr una coordinación coherente intersectorial y un desarrollo equilibrado armonioso entre los mismos para constituir a Centroamérica como una región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo. Asimismo, para regular la multidimensionalidad y el funcionamiento del proceso de integración, el Protocolo de

Tegucigalpa cuenta con sus propios instrumentos complementarios como lo son el Protocolo de Guatemala, Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica, Tratado de la Integración Social Centroamericana y el Convenio Centroamericano para la protección del Ambiente.

### **Estructura Institucional Actual del SICA**

Para la realización de los fines del SICA se establecen los siguientes órganos: Reunión de Presidentes, Consejo de Ministros, Comité Ejecutivo, Secretaría General, Reunión de Vicepresidentes y designados de las Presidencias de las Repúblicas, Parlamento Centroamericano, Corte Centroamericana de Justicia y el Comité Consultivo en donde los Estados Miembros son los encargados de atribuir sus competencias y asignar a sus funcionarios, por lo que su estructura institucional posee poder autónomo de adoptar decisiones y establecerlas en actos normativos.

Asimismo, cabe destacar que sus competencias son independientes de los Estados nacionales ya que actúan a partir del principio de supranacionalidad, derivado de que el origen de su ordenamiento jurídico es regional superponiéndose en algunos aspectos a los ordenamientos jurídicos nacionales.

Ello debido a que los Estados Miembros por acto de voluntad soberana deciden a través de un tratado internacional delegar a las instituciones algunas competencias que pueden ser aplicadas en sus territorios y a sus ciudadanos.

Por lo tanto la estructura institucional del SICA es la encargada de poner en marcha el proceso de integración en la región. De esta manera:

- *La Reunión de Presidentes*

Está integrada por los Presidentes constitucionales de los Estados Miembros y el Primer Ministro de Belice. Son los encargados de tomar las principales decisiones políticas y estratégicas que orientan y dinamizan el proceso de Integración Centroamericana.

Según el Artículo 3 del Reglamento para la Adopción de Decisiones del SICA, para el ejercicio de las funciones que le atribuye el Artículo 15 del Protocolo de Tegucigalpa, la Reunión de Presidentes emitirá Mandatos, los cuales estarán contenidos en una declaración.

De acuerdo al Artículo 4 de dicho Reglamento, una Declaración, es el acto político a través del cual la Reunión de Presidentes en cumplimiento al Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios y derivados, expresa su voluntad estableciendo las orientaciones y lineamientos necesarios para garantizar la coordinación y armonización del SICA.

- *El Consejo de Ministros*

Es el encargado de la función legislativa y normativa del SICA al cual le compete plasmar las decisiones adoptadas en la Reunión de Presidentes en los actos normativos vinculantes. Asimismo, dan seguimiento a la ejecución y tratamiento a asuntos de su competencia, pudiendo también proponer o formular políticas o lineamientos generales sobre los distintos ámbitos materiales del proceso de integración, para someterlos al conocimiento y aprobación de la Reunión de Presidentes. (Miranda, 2013: s.p.).

- *El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores<sup>2</sup>*

De acuerdo al Protocolo de Tegucigalpa le compete lo relativo al proceso de democratización, pacificación, seguridad regional y otros temas políticos, la coordinación y seguimiento de las decisiones y medidas políticas de carácter económico, social y cultural que puedan tener repercusiones internacionales, así como, conocer las propuestas de los distintos foros de Ministros, a efecto de elevarlas al conocimiento de la Reunión de Presidentes con sus recomendaciones y observaciones.

- *El Comité Ejecutivo*

Está integrado por un representante de cada uno de los Estados Miembros, nombrados por los respectivos Presidentes, por intermedio de sus Ministros de Relaciones Exteriores<sup>3</sup>. Su función principal es articular los intereses nacionales con los intereses regionales asegurando que la Secretaría General y las Instituciones del SICA desarrollen las decisiones

---

<sup>2</sup> Protocolo de Tegucigalpa, Art. 17.

<sup>3</sup> Reglamento del Comité Ejecutivo Art. 1 y 3.

adaptadas en las Reuniones de Presidentes y éstas sean eficientemente ejecutadas por intermedio de dicha Secretaría. Asimismo, le corresponde asegurar la *ejecución eficiente*, por intermedio de la Secretaría General, *de las decisiones adaptadas en las Reuniones de Presidentes*; establecer las políticas sectoriales y presentar por conducto de su Presidente, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, las propuestas que sean necesarias en concordancia con las directrices generales emanadas de las Reuniones de Presidentes; aprueban los Reglamentos e instrumentos que se elaboren por las Secretarías u otros órganos o Secretarías del SICA; las demás que señale el Protocolo de Tegucigalpa y sus Instrumentos complementarios.

- *La Secretaría General*

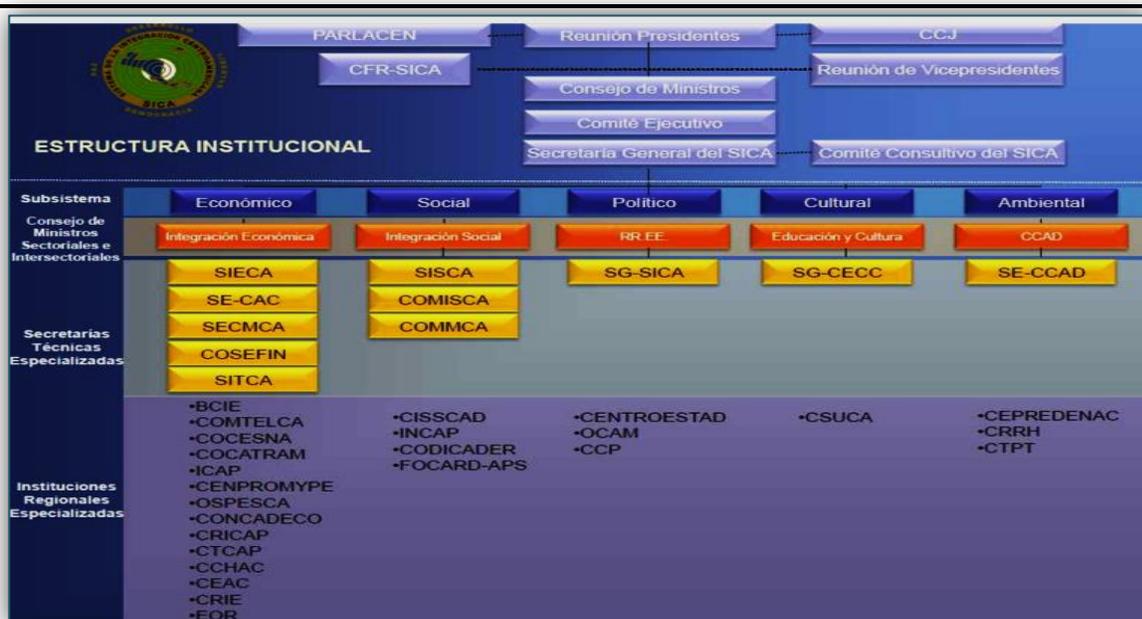
Es el órgano técnico y ejecutivo del Sistema y la principal instancia regional operativa del SICA, correspondiéndole la función permanente de coordinar y mantener una estrecha relación interinstitucional con las secretarías especializadas de carácter técnico-administrativo y con las instituciones regionales de los subsistemas. Le compete elaborar el reglamento administrativo y otros instrumentos de la SG-SICA y someterlos a consideración del Comité Ejecutivo; ejecutar los mandatos que deriven de la Reunión de Presidentes, Consejo de Ministros y Comité Ejecutivo; coordinar permanentemente las actuaciones de los diversos órganos e instituciones especializados de los subsistemas del SICA, así como coordinar la ejecución eficaz de los mandatos de las Reuniones de Presidentes y de las decisiones de los Consejos de Ministros, entre otras. (Art. 26)

- *Las Instituciones complementarias*

El artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa establece que además de las instituciones políticas principales, existen instituciones que complementariamente forman parte del Sistema las cuales son: *el Foro de Vicepresidentes*, el *Comité Consultivo* que es un órgano de consulta en el cual está representada la sociedad civil centroamericana para promover su participación activa con el objeto de que el proceso de integración responda a la realidad, necesidades e intereses de la población. El *Parlamento Centroamericano*, le compete servir de foro deliberado para el análisis de asuntos políticos, económicos, culturales y de seguridad de Centroamérica. Finalmente, la *Corte Centroamericana de Justicia*, es un

órgano supranacional que goza de facultades propias atribuidas por los Estados signatarios, como órgano jurisdiccional independiente y autónomo, que vela por la correcta aplicación e interpretación del derecho comunitario del SICA y cuenta con personalidad jurídica internacional.

**Diagrama N°2- Estructura Institucional del SICA: Niveles de Decisión**



Fuente: SG-SICA & DSD (s.f.). Integración Regional Centroamericana y Seguridad Democrática.

### 2.1.2. Reglamento para la Adopción de Decisiones del SICA

El funcionamiento y la toma de decisiones de los Órganos e Instituciones del SICA se inspiran y basan fundamentalmente en los propósitos y principios que persigue el Protocolo de Tegucigalpa, con el fin de asegurar un desarrollo armonioso y balanceado entre los diversos subsistemas del SICA.

Derivado de ello, el *Comité Ejecutivo* del Sistema de la Integración Centroamericana, decide aprobar en la ciudad de San José, República de Costa Rica, el día 25 junio del año 2013, el Reglamento para la Adopción de Decisiones del SICA.

De acuerdo a la SG-SICA (2013), el Comité Ejecutivo considera necesario definir reglas que permitan homologar los requisitos formales para la elaboración y adopción de todas las

decisiones y actas que emanen de la institucionalidad del SICA. Esto considerando que la seguridad jurídica y el avance en el proceso de integración requieren precisar la naturaleza de las decisiones de sus Órganos. Es por ello que surge la necesidad de regular el proceso de creación, adopción, depósito, certificación y publicación de las decisiones que emanan de los Órganos e Instituciones del SICA. (Ver Anexo No.1).

## 2.2. Marcos jurídicos institucionales del SICA en el ámbito de seguridad democrática

### 2.2.1. Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica –TMSDCA-

Este Tratado Marco de fecha 15 de diciembre de 1995, define el modelo centroamericano de seguridad que se fundamenta en la democracia, el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho, en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de los derechos humanos (SG-SICA, 2013: p.7).

De acuerdo a la SG-SICA (2013) dicho tratado se fundamenta en los siguientes principios:

- ✓ Estado de Derecho que comprende la supremacía del imperio de la ley, la existencia de la seguridad jurídica y el efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas.
- ✓ Fortalecimiento de las instituciones democráticas en cada uno de los Países Miembros.
- ✓ Subordinación de las fuerzas armadas, de policía y de seguridad pública, a las autoridades civiles constitucionalmente electas.

#### *Diagrama N° 3. Estructura del Tratado Marco de Seguridad Democrática*

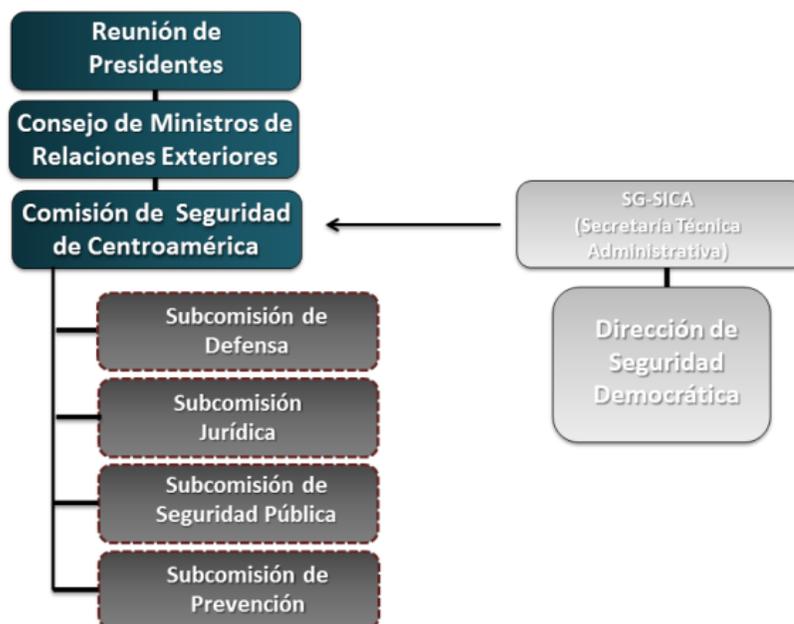


*Fuente:* Elaboración propia con base en SG-SICA (2013)

#### • **Institucionalidad del Modelo de Seguridad Regional**

Según el Artículo 47 del TMSDCA, son instancias del Modelo de Seguridad Democrática en Centroamérica, la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de Seguridad. Los Consejos sectoriales e intersectoriales establecen las coordinaciones necesarias con el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, al que informan de todos sus acuerdos y resoluciones en materia de seguridad.

**Diagrama N° 4. Instancias del Modelo de Seguridad Regional**



Fuente: Elaboración propia con base en SG-SICA (s.f.)

- *La Reunión de Presidentes*

Según el Artículo 48 del TMSDCA, es el órgano supremo del Modelo de Seguridad al cual le compete conocer todo lo relacionado con seguridad, regional e internacional, que requieran de sus decisiones y lineamientos según lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa.

- *El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores*

Según el Artículo 49 del TMSDCA, se encarga específicamente de todo lo relativo a la seguridad regional e internacional como órgano principal de coordinación del SICA. Son los encargados de coordinar las propuestas emanadas de los Consejos Sectoriales e Intersectoriales de Ministros.

- *La Comisión de Seguridad de Centroamérica*

Es la instancia encargada de la ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento de las propuestas, acuerdos y resoluciones en todo lo relativo a la seguridad regional e internacional integrada por las delegaciones de los estados centroamericanos integradas por los Viceministros de Relaciones Exteriores y Viceministros o autoridades competentes en

los ramos de Defensa y Seguridad Pública que le compete ejecutar las decisiones que, en materia de seguridad, le encomiende la Reunión de Presidentes o el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y aquellas que ella misma adopte en el marco de sus competencias.

La Comisión realiza y organiza sus trabajos mediante las subcomisiones de Prevención de la Violencia, Seguridad Pública, de Defensa y Jurídica, asimismo, forman parte de sus trabajos, el Consejo Centroamericano del Caribe de Ministerios Públicos, el Consejo Judicial Centroamericano y la Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica y el Caribe. Su Secretaría Técnica la ejerce de forma permanente la Secretaría General del SICA, a través de la Dirección de Seguridad Democrática.

- *El Comité Consultivo*

Son los encargados de presentar y exponer sus opiniones a la Comisión de Seguridad de Centroamérica sobre temas concernientes a la seguridad de las personas y sus bienes por conducto de la SG-SICA.

### **2.2.2. Reglamento Interno de la Comisión de Seguridad de Centroamérica**

La CSC adopta su Reglamento Interno el 20 de octubre de 2006 en San Salvador, para elevarlo al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. El 17 de agosto de 2007 en San Salvador, El Salvador, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores aprueba el Reglamento Interno de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, para establecer el eficaz cumplimiento de las responsabilidades de la Comisión de Seguridad de Centroamérica. (Ver Anexo No. 2).

En su Artículo No. 3, establece que la CSC se responsabilizará de las siguientes actividades: a. Establecer un Plan de Acción debidamente calendarizado y proceder a su seguimiento y ejecución; b. Presentar a la Reunión de Presidentes del SICA por intermedio del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, un informe de sus trabajos cada tres meses, y extraordinariamente cuando le sea requerido (SG-SICA, 2011: p. 370).

En sus Artículos Nos. 4 y 6, establece que la CSC debe reunirse ordinariamente dos veces por semestre y extraordinariamente cuando lo decida la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores o alguno de sus miembros. Asimismo, indica que las reuniones de la CSC deben ser precedidas de reuniones técnicas preparatorias, que son reuniones integradas por delegados de los Ministerios de Relaciones Exteriores y en algunas ocasiones por miembros de los Ministerios de Gobernación o Seguridad Pública y de Defensa, quienes elaboran propuestas de agenda para las reuniones de la CSC, síntesis de los trabajos de las Subcomisiones, así como, considerar los documentos que deberán ser conocidos por la CSC.

Este instrumento regula la adopción de toma de decisiones en las diferentes instancias de la CSC, quienes deben de tomar todas sus decisiones por consenso. Su Artículo No. 26, menciona que la falta de consenso en la adopción de una decisión, facultará a la Comisión de Seguridad por medio de su Presidencia Pro Témpore, a elevar el tema al conocimiento del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para su resolución (SG-SICA, 2011: p. 373).

De igual manera, en su Artículo No. 28, indica que todos los temas en materia de seguridad que surjan en el seno de las Subcomisiones deberán ser aprobados en la Comisión de Seguridad, antes de ser refrendados por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y aprobados en la Reunión de Presidentes. Quedando la SG-SICA depositaria de los informes que deben rendirse a la CSC de conformidad al Tratado Marco de Seguridad Democrática.

## MARCO TEÓRICO

---

Las Relaciones Internacionales se dan entre Estados, que buscan maximizar sus intereses. Para lograrlo en un mundo globalizado caracterizado por la interdependencia, necesitan cooperar para fortalecer los intereses que tienen en común, encontrando la necesidad de construir procesos que van más allá de simples relaciones de cooperación ya sea bilateral o multilateral, dando paso al proceso de integración regional.

Pero ¿por qué la integración y no solo la cooperación internacional? ¿Por qué construir políticas públicas regionales y no establecer relación de cooperación bilateral o programas conjuntos? Los Estados de Centroamérica están convencidos según lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos constitutivos, que el camino para maximizar sus intereses y utilidades se encuentra en el proceso de integración, el cual implica la creación de instituciones comunitarias y la transferencia de soberanía hacia un sistema comunitario.

Entonces, la integración es según Oyarzún, L. (2008: p. 13) “un tipo de regionalismo que permite a la región convertirse en un actor relevante del sistema internacional, que incluye cooperación e intercambios en el ámbito económico y político, donde se transfieren expectativas de beneficio desde los actores que componen el Estado hacia una entidad comunitaria”, por lo que es fundamental que los tomadores de decisiones tengan la voluntad política de integrarse ya que en un proceso de esta magnitud los Estados Miembros intentan construir una visión regional.

### ***3.1. Conceptualizaciones, enfoques relevantes y principales teorías de la Integración***

- **Conceptualizaciones**

En el ámbito de las Relaciones Internacionales, es imperante conocer los conceptos esenciales que brindan una mayor y mejor comprensión de los motivos por los cuales los Estados-nación deciden integrarse, siendo estos el Regionalismo e Integración Regional.

#### **3.1.1. Regionalismo e Integración Regional**

El regionalismo se sustenta en la idea de *región*, es decir en un limitado número de Estados ligados geográficamente y con un alto grado de interdependencia entre ellos, en las Relaciones Internacionales, puede ser entendida como un subsistema supranacional del sistema internacional o como una formación regional emergente con su propia dinámica (Oyarzún, 2008: p. 97).

Por su parte Gamble y Payne (1996) diferencian los conceptos de regionalización y regionalismo; al primero lo vinculan con el proceso y el segundo lo asocian al compromiso o proyecto político. Nye comparte esta idea, ya que explica el regionalismo como la formación de grupos interestatales que se organizan en base a la región. De igual manera para Guerra-Borges (2008: p. 13) “debe entenderse por regionalismo la tendencia a crear regiones integradas”. Asimismo, desde algunas teorías sistémicas como el neorrealismo se han analizado los proyectos regionales en el marco de la formación de alianzas, estudiando su posición relativa de la región en el sistema internacional. (Citado en Oyarzún, 2008: p. 97).

Por lo tanto, en los años sesenta luego de la crisis mundial con los indicios de la globalización, los países en desarrollo de América Latina iniciaron un proceso de apertura externa derivado de los ajustes estructurales efectuados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, a través del otorgamiento de nuevos préstamos y la aplicación de los mandatos del Consenso de Washington, lo cual dio pauta a la concertación de acuerdos de libre comercio.

A partir de los años ochenta el nuevo regionalismo da relevancia al vínculo con la globalización, que busca ampliar el proyecto comercial más allá de lo que permite un sistema comercial multilateral, el cual según Söderbaum (2003) “incluye relaciones formales e informales en las que intervienen diversos actores estatales y no estatales, destacando la participación de las empresas privadas y de la sociedad civil”. (Citado en Oyarzún, 2008: p. 97).

En la actualidad los países en desarrollo han encontrado en el regionalismo una vía efectiva para la realización de programas que aportan a su crecimiento económico, dando como resultado un alto crecimiento de bloques comerciales regionales, lo cual ha sido uno de los más importantes logros de las relaciones internacionales.

Por su parte, la integración regional, “es un proceso específico de asociación formal, que cuenta con normas, instrumentos y mecanismos jurídicos y administrativos de orden político y económico, con el objetivo de desarrollar políticas comunes” (SG-SICA: s.f., s.p.). Para la CEPAL (2014: s.p.) “es un proceso multidimensional cuyas expresiones incluyen iniciativas de coordinación, cooperación, convergencia e integración profunda, y cuyo alcance abarca no solo las temáticas económicas y comerciales, sino también las políticas, sociales, culturales y ambientales”. Siendo una asociación de Estados que buscan trabajar conjuntamente para adaptarse a los nuevos retos de la globalización.

La integración es un fenómeno multidimensional que resulta útil para el análisis distinguirla en tres áreas específicas, las cuales son la integración política, la económica y social.

### **3.1.2. Integración política**

Según Haas (1966) “se asocia a la toma de decisiones y la búsqueda de cohesión, su agenda de investigación destaca los efectos de la globalización en el Estado, la vigencia de éste y su capacidad para responder adecuadamente a los desafíos actuales, asimismo, debe presentar desarrollo institucional, burocracia propia, mecanismos de resolución de controversias, políticas “comunitarias” y posibilidad de desbordamiento hacia otras esferas que podrían derivar en mayor capacidad de autonomía y agencia de la organización”

(Citado en Oyarzún, 2008: p. 107). Linberg, L. (1971: p. 343), define la integración política como “el proceso mediante el cual sistemas separados desarrollan un trabajo común que permite la búsqueda de metas comunes y la implementación común de diversas políticas” (Citado en Luna, S., 2015: s.p.).

De acuerdo a la perspectiva neofuncionalista, la integración política es un proceso en el cual los actores nacionales ceden una parte de sus soberanía, lealtad y expectativas a un nuevo organismo comunitario que cuente con fuerte voluntad política de los actores para poder impulsar y consolidar los proyectos deseados. Ahora bien, desde una perspectiva intergubernamental, la integración política es vista como un conjunto de Estados que participan voluntariamente en un esquema de integración con el fin de mantener o mejorar sus ganancias relativas dando relevancia a la formación de preferencias nacionales de grupos internos.

Por otra parte, la integración política puede ser analizada desde la visión federalista. Forsyth (1996), menciona que el federalismo puede ser visto como “una forma de abolición de la soberanía estatal y por consiguiente como instrumento de pacificación a nivel mundial; en segundo lugar, como una manera de acercar el poder a los ciudadanos y conseguir, así, una mayor participación cívico-democrática; y en tercer lugar, aparece como un mecanismo o método idóneo para solucionar problemas políticos, suministrando y proponiendo diferentes estructuras institucionales, ajustadas siempre a las peculiaridades de cada caso concreto (Citado en Rojo, A., 2000: p.46). Por lo tanto, se considera al federalismo como un gobierno multinivel, sin la existencia de soberanías estatales con un nivel equilibrado de asignación de recursos y responsabilidades entre sus miembros, quienes cuentan con un mayor grado de cooperación y con consentimiento mutuo.

De acuerdo a Elazar, D. (1976), “la federación une, sin destruir, las entidades que se asocian, a las cuales preserva, potencia y enriquece a través de las relaciones mutuas y en la consecución de objetivos y metas comunes. La unidad federal es siempre reflejo y expresión de la diversidad, y constituye el mejor medio para integrar la diversidad como elemento legítimo en el seno de una realidad política o social. Se consigue armonizar la

unidad y la diversidad; una unidad que es sinónimo de coordinación, participación, cooperación y solidaridad, y una diversidad que significa respeto a las diferencias y especificidades, todo lo contrario de la homogeneidad y la uniformidad (Citado en Rojo, A., 2000: p.55).

En este orden de ideas, los Estados continuarán ejerciendo una función importante pero ya no de forma independiente, debiendo compartir un escenario político con diversidad de actores públicos y privados. Esto debido a que un Estado por sí mismo, no puede garantizar por sus propios medios el bienestar y progreso de su población, haciéndose vital la cooperación e integración entre las naciones para hacer frente a estas necesidades.

Por lo tanto, se considera al federalismo como una vía para resolver problemas políticos ya que crea vínculos y estrecha lazos entre entidades políticas dando pauta a construir nuevas organizaciones comunitarias de Estados soberanos.

### **3.1.3. Integración económica**

Según Balassa (1964) “es el proceso por el cual se busca la gradual eliminación de las medidas discriminatorias entre unidades económicas y la formación de un mercado común entre diferentes Estados”. La integración económica total involucra armonización del sistema financiero con instauración de moneda única, unificación de las políticas económicas de los Estados participantes e instituciones económicas comunes”. Asimismo, Balassa establece cinco etapas de integración económica según su profundidad, las cuales son: área de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración económica total. (Oyarzún, 2008: p. 108).

Estas etapas de relación entre los Estados miembros, efectuadas gradualmente buscan:

- Obtener un libre comercio de mercancías con incentivos económicos específicos para facilitar el comercio en la región y establecer tratados de libre comercio.
- La unificación de aduanas en las fronteras y armonización arancelaria frente al mundo gestionadas por un organismo supranacional.

- La total movilidad de mercancías y factores productivos a través de un mercado común.
- Desarrollar un mercado común con una misma moneda.
- Desarrollar una institución supranacional encargada de supervisar y dirigir la fusión de las economías.

Para Cohén (1981), la integración económica puede ser entendida como “el proceso mediante el cual dos o más gobiernos adoptan, con el apoyo de instituciones comunes, medidas conjuntas para intensificar su interdependencia y obtener así beneficios mutuos”. (Citado en Zelada, A., 1989: p. 8-9). En este tipo de integración, se busca gradualmente formar una economía transnacional que supone una misma política económica para todos los países miembros.

De acuerdo a Zelaya, A. (1989: p. 9) “la mayor interdependencia entre éstos puede favorecer el mejoramiento de su aptitud para satisfacer más eficientemente las necesidades individuales y colectivas. De igual manera, considera que la mayor competencia y la mejor utilización de las economías de escala, resultantes del establecimiento de mercados comunes entre los países que se integran, estimularán una mejor asignación de los recursos productivos y promoverán, por esta vía, un mayor bienestar”. Por lo tanto, los Estados que voluntariamente se unen a este proceso de integración, lo hacen con el objeto de mejorar efectivamente el nivel de vida de su población, garantizar su bienestar y obtener beneficios derivados de la actividad comercial.

#### **3.1.4. Integración social**

En esta dimensión de integración están asociados los sentimientos de pertenencia, la formación de identidad, gradual transferencia de lealtad y la constante transferencia de valores por la comunidad en donde algunos de los indicadores pueden ser la lengua, la religión, historia, flujos de comercio, turismo, comunicaciones, etcétera.

### **3.1.5. Regionness**

According to Hettne, B. (1993) “Regionness as a concept was framed in the early 1990s to reflect the degree of economic, political and social interactions in a given area, which distinguishes it from another area. Also, according to Hettne and Söderbaum (2000; also Hettne 1993, 2008) Regionness defines the position of a particular region in terms of regional cohesion, which can be seen as a long-term historical process, changing over time from coercion, the building of empires and nations, to voluntary cooperation”.

Hettne and Söderbaum (2000: p. 461) describe five levels of Regionness:

1. “The region as regional space is a geographic area, delimited by natural, physical barriers. The region is thus objectively rooted in territory.
2. As social system the region is organised by human inhabitants constituting some kind of trans-local relationship which can result from demographic change or changes in transport technology.
3. The region as an international society implies a set of rules that makes interstate relations more predictable (less anarchic), and thus more peaceful, or at least less violent. It can be either organised (de jure) or more spontaneous (de facto). In the case of a more institutionalized cooperation, the region is constituted by the members of the regional organization.
4. The region as a community takes shape when a stable organizational framework facilitates and promotes social communication and the convergence of values, norms and behavior throughout the region. Thus a transnational civil society emerges, characterized by social trust at the regional level.
5. Region as an institutionalized polity has a more fixed and permanent structure of decision-making and therefore stronger acting capability as a global actor – what is identified as actorship”.

According to Riggirozzi, P. (2010: p. 4), “Regionness: as identitarian manifestations of distinctive practices and interactions within a regional community – is important to understand not only the drivers of regional cooperation but also the factors (culture, non-state actors’ motivations, identity) leading to different and overlapping models of intra-regional policy-making, institution-building, and social polities”.

- **Enfoques teóricos de la integración**

Resulta imperante hacer mención de las siguientes teorías o distintos enfoques que han tratado de dar una explicación y han ayudado a profundizar los motivos por los cuales surge este fenómeno de integración:

### **3.1.6. Teoría Federalista**

Es una teoría antigua totalmente opuesta al nacionalismo, ya que defiende la asociación basada en la reciprocidad, consenso, igualdad y respeto mutuo entre los Estados miembros de una región específica, en donde éstos pueden tener cooperación horizontal y complementariedad, la cual se fundamenta en una constitución. Según Malamud (2010: p. 4), “la estrategia federalista admite dos maneras de avanzar en la integración: a través de la negociación constitucional intergubernamental o por medio de una asamblea constituyente, en donde ambos caminos llevan al establecimiento de un estado federal”.

### **3.1.7. Teoría Funcionalista**

Es una de las primeras teorías de la integración impulsada por David Mitrany (1943), quien “propuso un sistema de red de transacciones que en colaboración con los gobiernos y la ciudadanía lograría satisfacer las necesidades básicas del ser humano, en el cual su vínculo yacería en compartir intereses comunes, donde la colaboración funcional exitosa en un sector generaría necesidad de colaboración funcional en otros sectores produciéndose así una ramificación” –spillover- (Citado en Oyarzún, 2008: p. 9). Esto quiere decir que, este planteamiento daría paso a la formulación de intereses comunitarios ya que a mayor cantidad de transacciones entre los gobiernos y la ciudadanía, podía brindarse mayor satisfacción a las necesidades básicas humanas a través de un compartimiento de intereses comunes que dieran paso a que las lealtades individuales no se centraran únicamente en un Estado o territorio determinado.

De acuerdo a Malamud, A. (2010: p.4), “el funcionalismo fue concebido al finalizar la Segunda Guerra Mundial como una alternativa a la política de salvaguarda de la paz mundial”. Para Mitrany una de las causas principales que generó la Segunda Guerra Mundial fue la concentración del poder por lo que una división de esos poderes entre

diversos organismos podía garantizar un sistema universal de paz influenciado por el desarrollo de los organismos internacionales.

Para Mitrany (1966) “el enfoque funcional podría recubrir las divisiones políticas con una amplia gama de actividades y agencias internacionales, en las que y por las que, la vida e intereses de las naciones serían integrados gradualmente, suponiendo que un tratamiento descentralizado de las cuestiones, área por área y tema por tema, drenaría la capacidad de los países mientras se creaban organismos no políticos y cuerpos capaces de lidiar con las tareas administrativas, esto en razón a que desconfiaba de una autoridad central” (Citado en Malamud, A., 2010: p.4). Lo que Mitrany planteaba entonces era un tratamiento descentralizado de las cuestiones a un nivel tecnócrata, dejando a un lado las visiones políticas de los actores, para superar los problemas derivados del nacionalismo.

Sin embargo, Nelsen & Stubb (1994: p. 99) mencionan que “el funcionalismo falló como teoría por varias razones pero principalmente porque no contenía una teoría política” (Citado en Malamud, A., 2010: p. 4). Debido al vacío de teoría, los tecnócratas no fueron capaces de dar explicación teórica a ciertas acciones de los actores políticos y problemas económicos, evidenciándose la necesidad de replantear el enfoque teórico que llenara esas deficiencias teóricas.

### **3.1.8. Teoría Neofuncionalista**

Derivado de los vacíos de la teoría funcionalista, Ernst Haas amplía su marco teórico conceptual dando paso a la formulación del enfoque teórico neofuncionalista.

Para Haas, E. (1971: p. 6), “la integración regional podía definirse como un proceso por el cual los Estados nacionales se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos, creando para ello, instituciones comunes permanentes, capaces de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros” (Citado en Malamud, A., 2010: p. 2). Por lo tanto, este nuevo enfoque teórico privilegió el estudio de las élites políticas, ideologías e instituciones, asimismo, estudió

cómo los Estados nacionales cedían parte de su soberanía a una entidad comunitaria con el fin de trabajar conjuntamente con los Estados vecinos para encontrar soluciones a ciertos conflictos a través de la construcción de instituciones comunes.

La teoría neofuncionalista de igual manera consideraba a la integración como un proceso caracterizado por el *spillover*<sup>4</sup> de un área a otra, incluyendo ámbitos políticos y socioculturales.

Sin embargo, ese efecto cascada no llegó a suceder como se planteaba ya que resultó ser de acuerdo a Malamud, A. (2010: p. 4), “un fenómeno condicional, poco productivo para la comprensión de eventos generales”, lo cual provocó según Waltz (1991) “que Haas comenzara a enfatizar el rol de las ideas y del conocimiento consensual, aunque prestando mayor atención a la relevancia de los líderes políticos y sus objetivos” (Citado en Malamud, A., 2010: p.4). Por lo tanto, el estudio del poder central comunitario queda a un lado, ya que Haas realiza un cambio a su análisis y da más relevancia al estudio de la élite política, a su cambio actitudinal y a las negociaciones, sin tener éxito en construir un enfoque teórico de estos aspectos.

### **3.1.9. Teoría de la Interdependencia Compleja**

De acuerdo a Keohane y Nye (1989: p. 165) “la interdependencia compleja es entendida como la ausencia del uso de la fuerza, la falta de jerarquía en los asuntos a tratar y la presencia de múltiples canales de contacto entre las sociedades” (Citado en Rivera, M, 2004: p.3). Esta teoría establece que en el sistema internacional los Estados no son independientes uno de los otros, sino que son interdependientes.

Según Keohane & Nye es una teoría que tiene tres características:

- “*Canales múltiples conectan las sociedades*: son canales que incluyen tanto nexos informales entre élites gubernamentales como acuerdos formales entre agencias de servicio exterior, nexos informales entre élites no gubernamentales y organizaciones

---

<sup>4</sup> Según Malamud, A. (2010: p. 13), “el término *spillover* implica un “derrame”, o efecto cascada, de un área funcional a otra(s). es decir que, dada la integración en un sector por ejemplo económico (el carbón y el acero en el caso europeo), con el tiempo devendrá necesaria la integración de sectores adyacentes, impulsando así una integración progresiva”.

transnacionales, que puede resumirse entre relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales.

- *La agenda de las relaciones internacionales* consiste en múltiples temas que no están colocados en una jerarquía clara o sólida. Esta ausencia de jerarquía en los temas significa que la seguridad militar no domina consistentemente la agenda.
- *La fuerza militar* no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región cuando la interdependencia compleja predomina, ésta puede ser irrelevante para resolver desacuerdos sobre aspectos económicos entre los miembros de una alianza pero al mismo tiempo puede ser muy importante para las relaciones políticas y militares de esa alianza con un bloque rival” (Keohane & Nye, 1988: p. 41).

Establece que en el sistema internacional, los Estados basan sus relaciones a través de diversos canales que conectan a sus sociedades desde élites gubernamentales como no gubernamentales. Para Keohane & Nye (s.f.), “los canales pueden resumirse como relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales”. Este enfoque teórico, también es llamado de “dependencia mutua”, ya que implica efectos recíprocos entre países o actores de distintos países.

Esto quiere decir que, las acciones de un país o actor afectan a otro, por lo tanto las decisiones ya no las toma únicamente un país o actor de manera autónoma, sino que las basa con sus países vecinos o actores involucrados dando paso a establecer regímenes internacionales a través de convenios.

De acuerdo a Krasner, S. (s.f., pp. 3-4), se denomina régimen internacional “al conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales, que coordinan el comportamiento de los Estados para alcanzar los resultados deseados en un área en particular” (Citado en Rivera, M. 2004: p. 8). Con ello, los actores interdependientes deciden no tomar decisiones autónomas con el fin de tratar de una mejor manera los problemas conjuntos, derivados de la falta de autoridad internacional en el sistema internacional.

Por lo tanto, es una teoría en la cual su enfoque está basado en la cooperación mutua, dependencia mutua, que tiene aspectos tecnológicos, económicos, y culturales más que políticos, en donde el papel del Estado es debilitado como protagonista ya que aparecen nuevos actores como las transnacionales y corporaciones. Asimismo, es un enfoque teórico que elimina el uso de la fuerza, ya que establece que no debe ser utilizada por los gobiernos para resolver los problemas que se suscitan en el sistema internacional.

### **3.1.10. Teoría Intergubernamentalista**

Es una teoría que tiene sus raíces en el realismo político, sus supuestos principales consisten en que los actores son los Estados, las relaciones se basan en el poder y las organizaciones internacionales están dominadas por los Estados miembros.

Por lo tanto el intergubernamentalismo, es una teoría asociada a la tradición realista, en la cual, los Estados que participan en un proceso de integración, lo hacen para mantener o mejorar sus ganancias relativas en función de otros competidores.

Por su parte, dentro del intergubernamentalismo hay dos vertientes que estudian los procesos de integración las cuales son el intergubernamentalismo institucional y el intergubernamentalismo liberal.

#### ***3.1.10.1. Teoría del Intergubernamentalismo Institucional***

Es una teoría que según Keohane y Hoffman (1991) si bien no acepta la idea de ceder o transferir soberanía, admiten la idea de lo comunitario, pero anteponen a la negociación intergubernamental como requisito previo para que se produzca el “spillover”. (Citados en Oyarzún, 2008: pp. 103-104).

Esto quiere decir, que los Estados no se ven comprometidos a delegar o transferir su soberanía, sino que ésta puede llegar a ponerse en común o ser compartida siempre y cuando no se afecten a los intereses más importantes de cada Estado miembro. Se puede denotar que el intergubernamentalismo difiere del neofuncionalismo, ya que según

intergubernamentalistas los Estados sí reconocen lo comunitario pero únicamente como producto o resultado de los procesos de negociación intergubernamentales.

### ***3.1.10.2. Teoría del intergubernamentalismo liberal***

Es una teoría que comparte sus supuestos con los del intergubernamentalismo institucional, pero que a su vez integra a su análisis herramientas de teorías racionalistas. Asimismo, de acuerdo a Malamud (2010) “considera que la integración regional es el resultado de las decisiones soberanas de Estados vecinos, quienes promueven la cooperación internacional para poder satisfacer las demandas de sus grupos internos”.

Gratius, S. (2008) menciona que “la teoría de integración se concentra en analizar las negociaciones intergubernamentales, el papel de los Estados nacionales en ellas –como reflejo de previos procesos internos de toma de decisión– y sus aspiraciones de poder en el bloque de países. Basándose en la experiencia europea de integración, según Moravcsik, no son las instituciones sino los Estados o los gobiernos los actores principales de la integración. En este sentido, las instituciones comunitarias son sólo instrumentos a disposición de los gobiernos para que éstos realicen mejor sus objetivos nacionales y sus aspiraciones de poder. Desde este enfoque las instituciones no son comunitarias sino subordinadas a los intereses de los gobiernos”. Por lo tanto, el intergubernamentalismo combina teorías de formación de preferencias nacionales, teorías de negociación internacional e institucionalismo, por lo que en ese marco, las instituciones son concebidas como resultado de las decisiones y mecanismos que facilitan la implementación de acuerdos antes que como actores autónomos.

En este marco, el Estado es el instrumento político principal, mediante el cual los individuos y grupos sociales internos intentan influir en las negociaciones internacionales y que ese Estado actúa como actor racional y unitario hacia el exterior en nombre de sus miembros. (Berástegui, 2001: p. 143). Según este enfoque teórico, el proceso de integración va a depender de las preferencias conformadas por los grupos internos de poder de cada Estado miembro y de las relaciones de poder entre ellos.

De acuerdo a Moravcsik (1999: p. 24), esta teoría está conformada por tres estadios:

“El primero: *formación de la preferencia nacional*, es decir, las preferencias nacionales son determinadas primariamente por las constricciones y oportunidades impuestas por la interdependencia económica, preferencias que reflejan los objetivos de los grupos internos que influyen en el Estado. El segundo estadio: *la negociación interestatal*, es decir, dada la heterogeneidad de las preferencias nacionales, se hace necesario emprender negociaciones entre los Gobiernos, a fin de configurar una cooperación mutuamente beneficiosa. Y el tercer estadio: *la elección institucional*, es decir, conseguido el acuerdo, ¿cuándo y por qué los Gobiernos nacionales deciden poner en común o delegar soberanía en las instituciones comunitarias? Por puesta en común de la soberanía se entiende la toma de decisiones mediante votación no unánime y por delegación, la toma de decisiones autónomas por las instituciones comunitarias sin intervención del voto de los Estados ni veto unilateral, por lo que existen tres posibles explicaciones –ideología federalista, gestión tecnocrática y credibilidad de los comprometimientos- formulan diferentes hipótesis en competencia en torno a tres dimensiones –delegación y puesta en común de soberanía, fracturas y discursos internos y forma institucional. (Citado en Berástegui, 2001: pp. 143-144).

Es decir, el intergubernamentalismo coloca a los Estados-Nación como fundamento para dar explicación del proceso de integración, ya que éstos son sus principales dirigentes siendo la integración el medio por el cual satisfacen sus propios intereses y necesidades.

En este marco de ideas, se logra denotar diferencias entre los enfoques teóricos de la integración ya que en el caso del intergubernamentalismo los Estados-Nación tienen el rol central en el devenir del proceso de integración asimismo, reconocen lo comunitario pero como el resultado de los procesos de negociación intergubernamentales, en contraposición con el enfoque teórico neofuncionalista en el cual la integración dependía según McCormick (s.f.: p. 14) de “un incremento gradual de conexión de espacios entre los Estados a través de la construcción funcional de organizaciones específicas, es decir, que la integración de unos sectores llevaría necesariamente a la de otros sectores y la integración económica acabaría conduciendo a la integración política, a lo cual Mitrany afirmaba que los organismos transnacionales no solo serían más eficientes que los gobiernos para distribuir bienestar, sino que también obtendrían la lealtad popular y evitarían así los riesgos de conflictos internacionales” (Citado en Samaniego, s.f.: pp. 47-48). Por lo tanto, vemos cómo en el intergubernamentalismo los Estados son el elemento clave de la integración ya que de acuerdo a Samaniego (s.f. p. 45) “independientemente de los niveles

de institucionalización comunitaria o federal, las decisiones clave aún son tomadas por dichos miembros”, lo cual condiciona al proceso de integración.

Otro aspecto en el cual difieren estos dos enfoques teóricos es que en el intergubernamentalismo los Estados no pierden completamente su soberanía, denotándose un tinte realista, ya que éstos acceden a crear procesos de integración con el fin de maximizar sus ganancias, siendo las instituciones comunitarias instrumentos a disposición de éstos para que realicen mejor sus intereses nacionales, en contraposición al neofuncionalismo que otorga pleno poder y soberanía al nuevo sujeto internacional creado para satisfacer intereses comunitarios y necesidades de la población de sus Estados Miembros, siendo este nuevo sujeto internacional el encargado de velar por que se cumplan las obligaciones pactadas, teniendo supremacía sobre los Estados miembros.

### **3.1.11. Principio político-jurídico de supranacionalidad**

“Este principio se orienta a la consecución de objetivos comunitarios de carácter regional (...); se manifiesta en la creación de una institución de carácter ejecutivo, compuesta por funcionarios independientes nombrados por los gobiernos nacionales, que se encarga de asegurar la consecución de los objetivos previstos en el Tratado Internacional y actuar en el interés general de la Comunidad; la institución así concebida está dotada de poder autónomo de decisión, tanto en lo normativo como en lo administrativo, decisiones que adopta a través del procedimiento mayoritario, quedando la unanimidad para temas de cooperación intergubernamental” ( Miranda, 2017: p.108-110). Esto quiere decir que, la nueva institución creada tendrá la potestad de velar por el efectivo cumplimiento de lo establecido en el tratado internacional suscrito entre los Estados Miembros del proceso de integración comunitario.

De acuerdo a Miranda, O. (2017: p. 108) “los órganos que llevan a la práctica los objetivos comunitarios desde la perspectiva del principio político-jurídico de supranacionalidad, se caracterizan por:

- a) Ser independientes frente a los gobiernos nacionales que les dieron origen.
- b) Gozar de la atribución de ciertas competencias del propio monopolio normativo de los Estados.
- c) Tener la capacidad de establecer relaciones directas entre esos órganos y los particulares”.

Por su parte, “Pescatore señala como características esenciales de la supranacionalidad el reconocimiento de valores e intereses comunes a varios Estados; poderes reales puestos al servicio de ese conjunto de intereses y valores comunes y que ese poder autónomo sea diferente del poder de los Estados Miembros” (Miranda, 2017: p. 107).

Por tanto el propósito final de las organizaciones internacionales de integración regional no es constituir un Estado Federal, sino unir a los Estados Parte en torno a valores e intereses comunes, creando interdependencia política, para hacer posible el bienestar de sus pueblos. (Miranda, 2017: p. 107). Por tanto, los Estados Miembros no tienen como finalidad crear un Estado con constitución propia, sino que únicamente unirse acorde a sus intereses comunes a través de una interdependencia política para poder satisfacer las necesidades de sus poblaciones.

### **3.1.12. Gobernanza supranacional**

Este enfoque teórico descendiente del neofuncionalismo, que brinda una mayor relevancia y más poder al nuevo sujeto internacional creado, asimismo enfatiza la importancia de los actores supranacionales creados por el organismo regional. Los autores que desarrollan este enfoque son Sandholtz y Stone (1998: p. 4), quienes “van a desarrollar esta teoría con un fuerte talante institucionalista, teoría que describe las transformaciones que se produjeron en las negociaciones intergubernamentales y la capacidad del gobierno supranacional para responder a las necesidades del cambio”. (Citado en Olmedo, 2012: p. 10).

De acuerdo a Sandholtz y Stone (1998: p.4), “los factores causales de la gobernanza supranacional son: los intereses de los individuos, grupos y firmas que hacen transacciones a través de fronteras y que se encuentran perjudicados por normas nacionales en áreas

específicas, en donde la variación de la gobernanza supranacional se explicará entonces por la intensidad relativa de la actividad transnacional, medida a través del tiempo y políticas sectoriales” (Citado en Olmedo, 2012: p. 10). Esto quiere decir que, a mayor incremento en las transacciones transnacionales, mayor será el aumento de interdependencia, que hace que los empresarios, firmas, negociantes, soliciten a las autoridades nacionales o transnacionales que adopten políticas a las nuevas necesidades surgidas en el proceso de intercambio, buscando reducir los costos de transacción primero a través de cooperación para luego a través de la integración regional.

Sin embargo, como menciona Malamud, (2010: p. 7), a diferencia de la experiencia europea, en América Latina los procesos de integración lanzados se han caracterizado por la ausencia o debilidad de intereses transnacionales. En consecuencia, han sido los Estados nacionales los que han decidido los tiempos y formas de las estrategias de regionalización”. Por lo tanto, puede denotarse que si no existen intereses comunitarios bien establecidos, es difícil que se piense en una gobernanza supranacional en la región latinoamericana.

Por tanto, para efectos de esta investigación, se pretende realizar más adelante un análisis del proceso de toma de decisión en el Sistema de la Integración Centroamericana que oscila entre el enfoque intergubernamental y lo comunitario.

### ***3.2. Conceptualizaciones, enfoques relevantes y principales teorías para el análisis de la Toma de Decisiones***

Retomando la idea central de esta investigación, a continuación se exponen de forma general y sintetizada, un conjunto de enfoques y teorías que resultan indispensables para el estudio del proceso de toma de decisión.

Cabe resaltar que el análisis de la toma de decisión se debe realizar desde una perspectiva multidisciplinaria, no siendo prudente analizarla desde un enfoque individual tomando en cuenta que los distintos aportes de los enfoques siempre están en constante interacción.

Por lo tanto, en función de la presente investigación se privilegian los siguientes enfoques teóricos:

#### **3.2.1. Toma de decisiones**

De acuerdo a Dougherty, J. & Pfaltzgraff, R. (1993: p. 481), la toma de decisiones es “el acto de elegir entre alternativas posibles sobre las cuales existe incertidumbre; a menudo deben formularse a tientas en el contexto de una situación total en la cual los desacuerdos surgirán en torno de cuál evaluación de la situación es más válida, qué alternativas existen, las consecuencias que es probable que fluyan en diversas elecciones y los valores que deberían servir como criterio para distribuir las diversas alternativas de las más preferibles a las menos”. Es decir, la toma de decisión será producto del contexto de una situación problemática en la cual los actores deberán elegir según sus criterios e intenciones, entre las alternativas y estrategias a implementar más preferibles a las menos preferibles, para dar resolución a la problemática.

Por su parte, Braybrooke y Lindblom (1963: p. 40) “sugieren que la toma de decisiones, si bien no puede identificarse plenamente con la resolución racional de un problema, sin embargo puede equipararse de manera general con ella. La pregunta ahora surge respecto de cómo los encargados de trazar políticas definen la situación en relación con el problema con el cual se enfrentan. ¿Cómo ven los objetos, las condiciones, a los otros agentes y sus intenciones? ¿Cómo definen las metas de su propio gobierno? ¿Qué valores les resultan

más importantes, no in abstracto sino en la medida en que parecen estar en juego en esta situación en particular?” (Citado en Dougherty & Pfaltzgraff, 1993: p. 483). Por lo que se hace viable analizar el problema que enfrentan a partir de variables contextuales, es decir, analizar las condiciones en el ámbito interno y externo en el cual se sitúan los actores y sus intereses en el proceso de toma de decisión.

Según el “modelo clásico de toma de decisiones, los encargados de trazar políticas hacen cálculo sobre dos dimensiones básicas –utilidad y probabilidad-, y suponiendo que son “racionales” intentarán llevar al máximo la utilidad esperada. En otras palabras, después de que todas las alternativas disponibles han sido analizadas, los valores sopesados y las probabilidades evaluadas, los encargados de tomar decisiones eligen su curso óptimo” (Dougherty & Pfaltzgraff, 1993: p. 487). Denotándose que existen algunos elementos de racionalidad en el proceso político de toma de decisión, ya que los actores plantean sus prioridades u objetivos creando alternativas y medios para lograrlos.

Sugiere Simon (1958), que “las unidades de toma de decisiones examinan alternativas secuencialmente hasta que llegan a una que responde a sus patrones mínimos de aceptabilidad, en otras palabras, la gente sigue rechazando las soluciones insatisfactorias hasta que llega a una que pueden coincidir en que es lo suficientemente satisfactorias para permitirles actuar” (Citado en Dougherty & Pfaltzgraff, 1993: p. 489). Por lo que llegan a ser las elecciones de actores políticos basadas en medios lógicos que permiten alcanzar los objetivos perseguidos.

### **3.2.2. Teoría de elección racional**

Este enfoque teórico basa su análisis en por qué se toman decisiones a partir de las alternativas y el comportamiento de los actores. De acuerdo a Jaime, et. al., (2013: p. 121), uno de los principios por los cuales se construye este enfoque es el “individualismo metodológico que supone que las acciones individuales de los actores responden al criterio de maximización de utilidades, quienes disponen de un amplio conjunto de alternativas entre las que deben elegir y de manera coherente con sus fines, escogen aquella que esperan les proporcione el mayor grado de satisfacción, en ese sentido, los individuos son racionales ya que cada uno tiene la capacidad de ordenar de manera completa y transitiva

en función del grado de información disponible, las alternativas que se le presentan para su selección”. Por lo que de acuerdo a esta teoría, quien toma la decisión debe de optar por la alternativa que le ofrezca mejores y mayores resultados.

Arrendondo, F. & Vázquez, J. (2013: p.143), mencionan que “el modelo elsteriano de la racionalidad indica que para que un actor pueda tomar decisiones racionales, este debe demostrar que la elección, tomada entre las preferencias generadas a partir de las creencias, evidencia que su decisión es la mejor alternativa de actuación para alcanzar los fines deseados, logrando así que la acción sea óptima a la luz de la totalidad de sus razones (deseos, creencias y preferencias)”. Por tanto, este enfoque teórico permite la posibilidad de que el actor decisorio tenga la opción de elegir la actuación más apropiada a una situación específica, así como a determinar cuál es la más racional. Está basado en la búsqueda de la maximización de beneficios, por lo que el actor decidirá racionalmente ser parte de algo, con el fin y creencia de que al hacerlo, le contraerá beneficios a él mismo.

De acuerdo a Curzio, L. (2000: p. 172), para que la *rational choice* pueda operar plenamente es necesario reunir los siguientes requisitos:

- a) “Acuerdo total sobre los objetivos, si se quiere obtener X, no existen visiones, ni intereses contrapuestos.
- b) Conocimiento exhaustivo de todas las opciones para obtener X: el actor tiene toda la información disponible para evaluar todas las alternativas disponibles.
- c) Disponibilidad de recursos (tiempo, personal, dinero y flexibilidad institucional) para conseguir X: el actor dispone de los recursos necesarios para implementar la estrategia adoptada y así conseguir el objetivo.
- d) La estrategia adoptada para conseguir el objetivo se basa en una relación fluida y no contradictoria entre medios y fines (ver Anexo No. 3)”.

Por tanto, los actores políticos son racionales cuando toman sus decisiones con base a los lineamientos expuestos.

Para efectos de esta investigación, se pretende realizar más adelante un análisis multidimensional de los enfoques teóricos: intergubernamental liberal, comunitario y *rational choice*, con el fin de explicar cómo desde esta combinación, la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica fue producto de la decisión soberana de los Estados Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana –SICA- en el año 2007. Derivado a que se hace interesante analizar cómo a pesar de que existen divergencias cómo abordar el tema de seguridad según los paradigmas de prevención (triángulo sur) y reacción (triángulo norte), por la dinámica de mutua dependencia existente, los Presidentes del SICA logran tomar una decisión consensuada en el complejo proceso de la negociación intergubernamental y cómo los Estados con el objeto de maximizar sus beneficios, adoptan una decisión de forma racional para constituir instituciones comunitarias como instrumentos para poder satisfacer sus propios intereses.

Por tanto este análisis busca plantear luces sobre la realidad centroamericana en el marco de toma de decisiones en el SICA, constituyéndose como un referente empírico de la influencia que puede llegar a tener un buen o mal manejo de los mecanismos de tomas de decisiones y el tema de competencias en el proceso de adoptar la construcción de políticas regionales. En ese marco de ideas, se pretende analizar la problemática de seguridad que enfrentan los Estados Miembros del SICA a partir de variables contextuales, es decir, analizar las condiciones en el ámbito interno y externo en el cual se sitúan estos actores y sus intereses en el ámbito de seguridad.

## LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE CENTROAMÉRICA: UN ANÁLISIS DE CASO

---

La ESCA es una estrategia basada en el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática. Se constituye con el fin de lograr una efectiva coordinación y armonización de acciones entre los Estados Miembros del SICA para enfrentar conjuntamente las principales amenazas que atentan contra su seguridad, tomando en cuenta los ordenamientos jurídicos de cada país miembro. Por lo tanto, establece los objetivos comunes, áreas de intervención y acciones a seguir para alcanzar los niveles de seguridad que requiere la población centroamericana buscando establecer una visión regional, construida a partir de las necesidades reales nacionales y regionales.

### *4.1. Antecedentes de la Estrategia de Seguridad Democrática De Centroamérica*

La ESCA surge en el marco de la XXIX Reunión Ordinaria de los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de los países del SICA, celebrada en San José, Costa Rica, el 16 de diciembre de 2006, en la que fue firmada la Declaración de San José “Hacia el Fortalecimiento de la Institucionalidad Regional”, siendo adoptada formalmente mediante la Declaración de la XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, en Guatemala el 12 de diciembre de 2007. (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2015: s.p.)

Sin embargo, en el año 2010, se llega a establecer por parte de los Estados Miembros, un Acuerdo de Actualización de la Estrategia de Seguridad, en el cual se realiza un proceso de revisión y priorización, para desarrollar su visión regional con el fin de coordinar acciones conjuntas en materia de seguridad, enmarcadas en sus respectivos ordenamientos jurídicos,

Sin embargo, de acuerdo a Morales, C. (2014), en el año 2010, ante el aumento de las actividades transnacionales de crimen organizado y violencia en la región, se hace imperante realizar un proceso de revisión, actualización y priorización de la Estrategia adoptada en 2007, involucrando a nuevos actores como diversos sectores de la sociedad, cooperación internacional e instituciones multilaterales, haciendo un llamado a redoblar los

esfuerzos en materia de seguridad democrática exhortando a la Comunidad Internacional a la participación activa para el desarrollo de la Conferencia Internacional de Apoyo a dicha Estrategia a celebrarse en el año 2011, con el fin de enfrentar de una manera más efectiva y conjunta, las principales amenazas que enfrentan los Países Miembros del SICA en la región, fue aprobada oficialmente la ESCA en el año 2011.

Cabe resaltar que dicha Conferencia Internacional de Apoyo a la ESCA, celebrada en la ciudad de Guatemala los días 22 y 23 de junio de 2011, logró la participación de todos los Presidentes del SICA, mandatarios de países amigos y representantes de organizaciones internacionales, convirtiéndose en un espacio donde la comunidad internacional y los países del SICA pudieron llevar a cabo una discusión de alto nivel político sobre el tema de la inseguridad en la región. Además de obtener apoyo político, algunos socios estratégicos de la región expresaron su voluntad de apoyo a la región con recursos financieros adicionales para sostener los programas regionales derivados de la ESCA.

Otro dato importante es que en esta Conferencia se lograron acordar, según Morales, C. (2014: s.p.), los principios por los cuales la región centroamericana debe regirse, siendo estos:

- *Responsabilidad compartida y diferenciada*
- *Regionalidad de los proyectos*
- *Adicionalidad de recursos*
- *Gestión por resultados de acuerdo a los Principios de la Conferencia Internacional de París de Ayuda Oficial al Desarrollo*

Por su parte, esta Conferencia también tuvo un carácter vinculante debido a que se permitió la participación de nuevos actores como representantes de los medios de comunicación, de los gobiernos locales, de la empresa privada y de la sociedad civil, en debates con especialistas en temas relacionados con las amenazas a la seguridad.

Por lo que dando cumplimiento a los mandatos y compromisos internacionales, los delegados de los países del SICA decidieron impulsar en el período de agosto a octubre del año 2011, un proceso para la formulación de 22 proyectos de la ESCA, estos fueron aprobados el 11 de noviembre de 2011 por la Comisión de Seguridad de Centroamérica y

constituyeron un hito histórico en la integración centroamericana, así como un paso muy importante de la cooperación internacional para fortalecer la alineación y armonización de la cooperación hacia Centroamérica en el ámbito de seguridad, ya que con el objeto de iniciar la ejecución de la ESCA, en la Reunión de Alto Nivel del 16 de febrero de 2012 efectuada en Washington, los Países de la Comisión de Seguridad de Centroamérica del SICA, el Grupo de Países Amigos y Organismos Internacionales cooperantes de la ESCA, se comprometieron a apoyar la ejecución de la ESCA con los recursos financieros y técnicos necesarios. (Sistema de la Integración Centroamericana, 2012: s.p.).

En esa misma reunión, la Comisión de Seguridad de Centroamérica identificó 8 proyectos para iniciar la ejecución de la ESCA. Fueron presentados en el marco del diálogo con el Grupo de Amigos y Organismos Cooperantes Internacionales cuyo propósito fue identificar necesidades de financiamiento y apoyo para la implementación de los mismos.

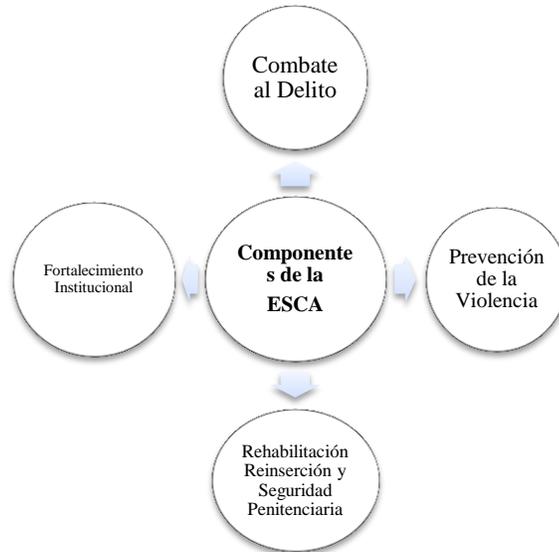
Posteriormente, en la XLII Reunión Ordinaria de Jefes y Jefas de Estado de Gobierno de los países miembros del SICA, efectuada el 14 de diciembre de 2013, se instó al Grupo de Países Amigos y Organismos Internacionales Cooperantes a renovar sus esfuerzos para apoyar la implementación de los proyectos de la ESCA conforme a sus principios y espíritu, y a concretar los compromisos asumidos en el marco de la Conferencia Internacional de Apoyo a la ESCA.

#### ***4.2. La Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica***

Cuenta con el apoyo del Grupo de Amigos de la ESCA el cual está conformado por: Alemania, Australia, Canadá, Colombia, Corea del Sur, Chile, España, Estados Unidos, Finlandia, Italia, México, Holanda, Reino Unido, además de la Unión Europea y organismos como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); la Organización de Estados Americanos (OEA); la Organización Internacional de las Migraciones (OIM); el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ). (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2015: s.p.).

Asimismo, la ESCA identifica 4 componentes, 8 prioridades de intervención y 22 proyectos (Ver Anexo No. 3).

**Diagrama N° 5. Componentes de la ESCA**



*Fuente:* Elaboración propia con base en Morales, C. (2014, p.5)

**4.3. La ESCA: ¿Es una Política Pública Regional del Sistema de la Integración Centroamericana?**

La ESCA es producto de un largo proceso de diálogo y negociación entre los Estados Miembros del SICA. Desde un punto de vista teórico posee características propias de una política pública regional ya que como indica Vásquez, M. (2016) funcionaria de la ESCA, nació como una estrategia, sin embargo, a lo largo del camino se han ido desarrollando sus cuestiones metodológicas.

Al inicio se crea un Grupo Ad Hoc de la Comisión de Seguridad de Centroamérica que desarrollaría los estudios y reportes que darían paso a su establecimiento, es decir era y se quedó llamando *estrategia* porque en el momento en que nace, la Reunión de Presidentes mandata crear una estrategia de seguridad regional para hacer frente a las diversas problemáticas de seguridad que afectaban a la región, sin embargo, a lo largo del camino se fue desarrollando su campo teórico-metodológico.

Para efectos de esta investigación, se hace imperante mencionar la diferenciación entre una política pública nacional y una política pública regional:

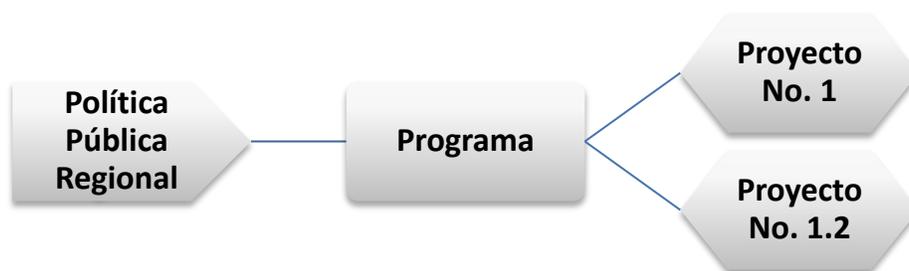
<b>Política</b>	<b>Política Pública Nacional</b>	<b>Política Pública Regional</b>
<p>“La policy es la línea de conducta autónoma, si se dice en términos weberianos, de una entidad u organización gubernativa, integrada por diferentes decisiones autoritarias (policies) referentes a determinado ámbito o materia: así, puede hablarse de la política educativa del gobierno o la política respecto de las becas del Ministerio de Educación o, impropiaamente, de la política comercial de esta empresa, etc.</p> <p>La expresión politics se refiere al proceso -de conflicto, negociación, imposición, transacción, etc.- en virtud de la cual se impone una decisión o línea de decisiones - policy- como autoritaria en una comunidad.</p> <p>Lo normal es que la policy sea consecuencia de un programa —o conjunto de propuestas articuladas o plan político para una comunidad- congruente con determinada ideología o modo de concebir la convivencia, la organización del status vivendi en una sociedad. A su vez el programa político se encontrará sustentado en determinada ideología general”. (Solozabal, J. (1984: p. 161)</p>	<p>Según Lozano, A. (2005: p. 1) “son acciones de gobierno articuladas a responder a dos lógicas fundamentales: una a requerimientos sociales y otra articulada a planes de gobierno. El gobierno puede ser considerado como un instrumento para su realización. Su ámbito de acción es el Estado Nación.</p> <p>Al conjunto de acciones expresadas en el marco institucional, tiempo, espacio, recursos, coberturas e impactos tanto económicos como financieros para en el corto, mediano y largo plazo se le denomina Políticas Públicas. La responsabilidad de la dirección y conducción de las grandes políticas nacionales, son responsabilidad del gobierno. La planificación y programación específica, tanto sectorial, territorial y municipal es responsabilidad competencial de las entidades públicas a partir de su marco de competencias establecidas para el efecto en los mandatos legales (Jiménez, C., 2009: p.17)</p>	<p>Según Lozano, A. (2005: p.1) “son acciones políticas supranacionales que no tienen como único eje los Estados Nación. El ámbito de acción de gobierno cambia, ya no es el marco del Estado Nación; las entidades supranacionales son las encargadas de definir directrices o determinar los caminos a seguir para dar solución a determinadas situaciones problemáticas sentidas en su población y dar seguimiento”.</p> <p>“La región tiende en el largo plazo a una confederación de Estados, por lo que no es posible pensar para cada tema en una política pública unificada de los diferentes países, sino que se apuesta a la estructuración de programas conjuntos de intervención, que respeten la autonomía nacional en la ejecución. Las políticas se montan sobre presupuestos regionales y nacionales complementarios y las evaluaciones son de carácter multinivel al combinarse las evaluaciones regionales con las nacionales” (Caetano, G. &amp; Luján, C., 2013: p. 94)</p> <p>Las políticas públicas regionales, implican “un complejo proceso de negociación entre países en la búsqueda de acuerdos entre todos los actores involucrados sobre una amplia franja de problemas, sin profundidad estratégica” (Caetano, G. &amp; Luján, C., 2013: p. 95)</p>

*Fuente:* Elaboración propia con base en Lozano, A. (2005), Jiménez, C. (2009), Caetano, G. & Luján, C. (2013) & Solozabal, J. (1984)

De acuerdo a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior del Gobierno de Chile (2009):

“Una política pública constituye una respuesta o solución a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que han sido identificadas como problemas relevantes en ciertos ámbitos circunscritos de realidad, las cuales expresan el mandato o voluntad de la autoridad de gobierno. Las políticas públicas existen siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar ciertos objetivos (cambiar un estado de cosas percibido como problemático o insatisfactorio), a partir de determinados instrumentos (o medios) y la asignación de los recursos correspondientes, que pueden ser implementadas bajo la forma de programas y proyectos” (p.14).

### *Diagrama N° 6. Política Pública Regional*



*Fuente:* Elaboración propia con base en Ministerio de Planificación, citado en Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2009: p. 15)

Las instituciones comunitarias, de igual manera pueden formular y ejecutar sus propias políticas públicas regionales –PPR- como instrumentos que permiten resolver las problemáticas sentidas en su población. En este ámbito, las instituciones pueden elegir distintos cursos posibles de acción, al igual que los gobiernos nacionales, en pro del desarrollo de sus regiones.<sup>5</sup> Como toda política pública, la PPR de igual manera es implementada bajo la forma de programas y proyectos. (Ministerio de Planificación, citado en Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2009: p. 15).

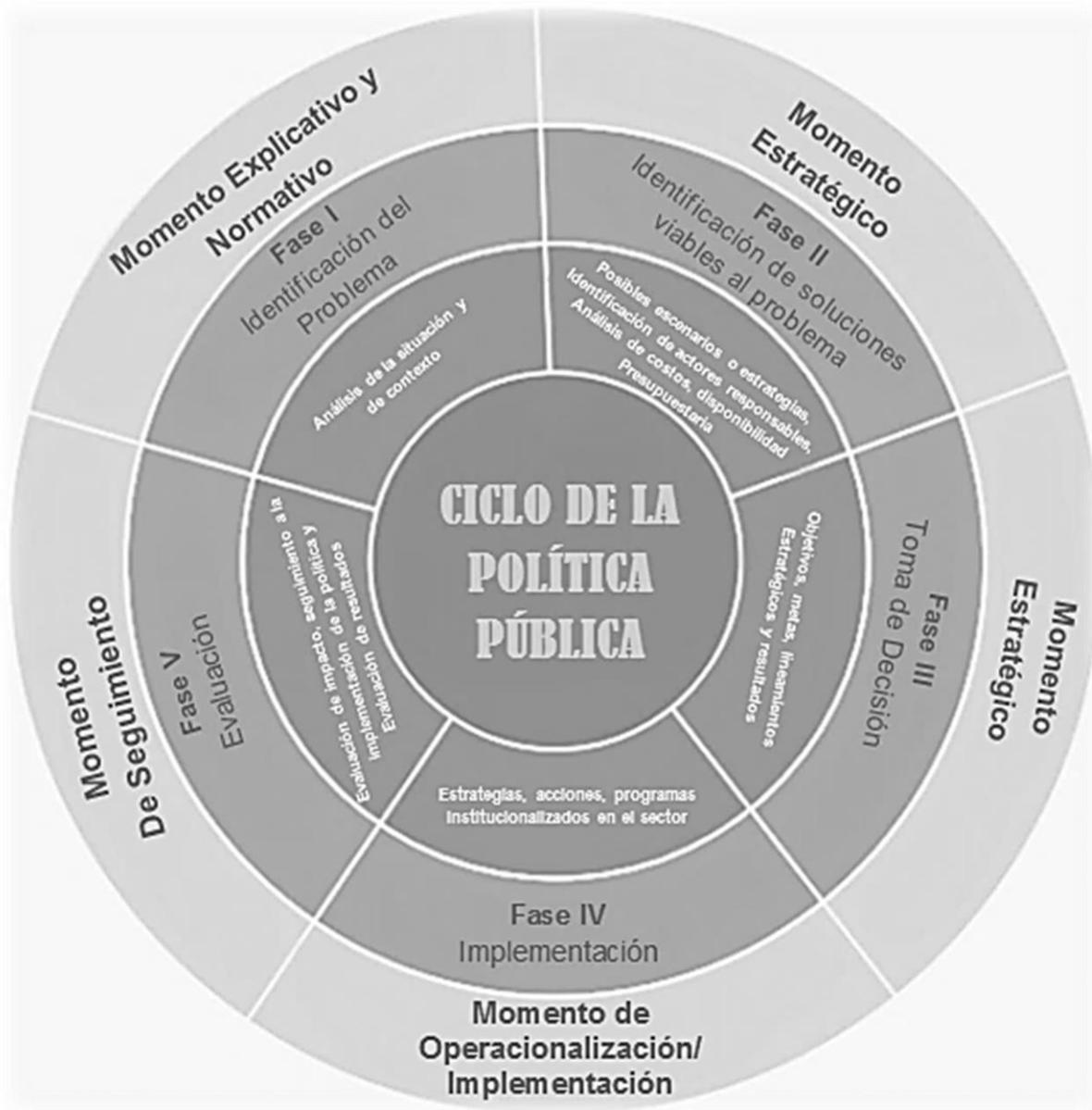
Para la formulación de una política pública regional, se deben contemplar cinco elementos claves: la capacidad de ejecución multinacional de la política pública; la estabilidad de la política a lo largo del tiempo, más allá de los cambios de gobierno en los distintos países de la región; la adaptabilidad al contexto donde se desarrolla; la coherencia interna y externa de la política y la capacidad de articulación con otras políticas que se desarrollan en el mismo momento histórico (Caetano, G. & Luján, C., 2013: p. 96)

A continuación se demuestra de forma generalizada el proceso de formulación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, adaptado a los lineamientos expresados en el modelo del ciclo de la política pública regional.

---

<sup>5</sup> Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2009). *Guía Metodológica para la formulación de políticas públicas regionales.* (p. 7). Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo: Chile

*Diagrama N° 7. Ciclo de la Formulación de una Política Pública Regional*



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Planificación y Programación de Guatemala (2015)

En relación al *Diagrama N° 9*, se puede evidenciar desde el punto de vista teórico, que la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica a lo largo de su desarrollo, ha podido desarrollar características propias de una política tales como:

- *Identificación del problema*

De acuerdo a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2009: p. 40-41) en esta etapa para la identificación y delimitación del problema, se requiere de a) elaboración de un diagnóstico y la determinación de la *línea de base* (que permitirá posteriormente establecer los objetivos de la política: situación actual vs. situación deseada, que será el referente a partir del cual se evaluará el resultado o impacto de la política pública regional); b) el descarte de las situaciones problemáticas; c) la priorización de problemáticas específicas, y d) la determinación del nivel de complejidad del problema.

La ESCA surge como producto de las negociaciones entre los Presidentes centroamericanos, derivadas de la Iniciativa Mérida (cooperación coordinada por Estados Unidos y México para luchar contra el narcotráfico y la delincuencia en la región) y la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central –CARSI-, que por su carácter bilateral y la escasa asignación de recursos hacia la región, permitieron crear a los países centroamericanos, la necesidad de formular una estrategia regional de seguridad propia, para afrontar de manera conjunta las diversas amenazas de seguridad persistentes en la región.

En ese marco de ideas, Vásquez, M. (2016) menciona que en la Reunión de Presidentes del SICA llevada a cabo en Bosques de Zambrano, Honduras el 03 de octubre de 2006, los Presidentes elaboran un Documento de Prioridades en Materia de Seguridad Democrática con la voluntad de definir y adoptar mecanismos que aseguraran la ejecución de una estrategia de seguridad regional de Seguridad Democrática en Centroamérica.

- *Identificación de soluciones viables al problema*

Al momento de priorizar las distintas alternativas de solución proyectadas, se procede a tomar la decisión sobre cuál va a ser la implementada como futura política pública regional.

Según la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Gobierno de Chile (2009):

“La toma de decisión no se encuentra en manos del planificador que ha trabajado hasta ese momento su diseño, es una tarea eminentemente política que involucra a la institución regional y dicho proceso es liderado por los actores de decisión de la misma; en caso de no

predominar un claro consenso, se expresará un debate marcado por las diferentes visiones e intereses políticos en juego, finalmente una alternativa de solución será la que tenderá a prevalecer o consensuar. En los sistemas democráticos, se debe recordar que la toma de decisiones se realiza a partir de la negociación, ajuste de intereses y la legitimidad social” (p.65).

Por lo tanto, según el SICA (2007: s.p.), “bajo la Declaración de la XXXI Reunión de Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno, el 12 de diciembre de 2007, los Presidentes Óscar Berger de Guatemala, Elías Saca de El Salvador, Daniel Ortega de Nicaragua, Óscar Sánchez de Costa Rica, Jose Manuel Zelaya de Honduras, Martín Torrijos de Panamá, John Briceño Representante del Primer Ministro de Belice y Juan Guilliani Subsecretario de Estado de Relaciones Exteriores de la República Dominicana, deciden aprobar la propuesta de la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica y México bajo mandato presidencial como alternativa de solución a la problemática”. (Ver Anexo No. 4)



*Fuente:* Secretaría de Integración Económica Centroamericana (2007)

En la XXXV Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, celebrada en San Salvador, el 15 de febrero de 2008, los representantes del SICA acuerdan dar seguimiento a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México para lo cual se trabajará en la elaboración de un Plan de Acción con sus costos. Asimismo, el Grupo de Trabajo encargado de elaborar la propuesta de financiamiento para la seguridad Centroamericana trabajará de forma conjunta para el logro de la referida estrategia (SG-SICA, 2008: s.p.).

- *Toma de decisión*

El mecanismo de toma de decisión en la formulación de la ESCA, fue adoptado desde el inicio por consenso.

Como primer punto el proceso de toma de decisión pasa por la Cumbre de Presidentes, ya que éstos instituyen en su Declaración de la XXII Reunión Extraordinaria llevada a cabo el 2 de diciembre de 2005 a la Comisión de Seguridad de Centroamérica –CSC- definir lo más pronto posible un Plan de Acción de las Prioridades para Seguridad Democrática en la región. En el año 2006, en su Reunión Extraordinaria del 3 de octubre de 2006, los Presidentes con el firme propósito y voluntad de definir, apoyar y adoptar los mecanismos que aseguren la ejecución de una estrategia de seguridad en los países del SICA, deciden instruir a la CSC para concretar el documento mencionado anteriormente.

Al momento de recibir el mandato por parte de la Cumbre de Presidentes, la CSC solicita a cada punto focal de cada país enviar a la SG-SICA sus propuestas para elaborar el documento en el marco de una estrategia integral de seguridad en la región.

Por lo que la CSC procede a la creación de un Grupo de trabajo Ad Hoc, constituido por técnicos profesionales especializados, quienes tienen cierto tiempo para trabajar con un objetivo específico y tarea específica; con el propósito de que apoye en la formulación del documento “Plan de Acción de las Prioridades en Materia de Seguridad Democrática en Centroamérica” en el marco de una estrategia regional de seguridad en Centroamérica – ESCA-.

Dichos técnicos se encargaron de reclutar toda la información necesaria de cada país del SICA, en las áreas de seguridad involucradas en la definición de la ESCA. Con ésta información, realizaron un primer borrador de lo que se consideraría en el documento de “Plan de Acción de las Prioridades en materia de Seguridad Democrática” solicitado por los Presidentes.

Por lo tanto, el documento, producto de los diversos talleres efectuados por los grupos técnicos, de acuerdo a Menjívar, E. (2017), fue llevado a consideración de los puntos focales de cada país, quienes son un nivel político intermedio que son los representantes de

cada país en las subcomisiones de la CSC, que normalmente se encuentran en las Cancillerías, dando paso al proceso de negociación.

Según la Secretarías del PNUMA/CMS (2013, p: 4) “un punto focal es un cargo gubernamental designado por el Gobierno de un Estado Miembro”, “identificado y comunicado por el Ministro de Relaciones Exteriores, que debe tener un nivel de decisión en materia de políticas suficientemente alto de manera que pueda intervenir plenamente en todas las instancias que compartan responsabilidades en el campo de seguridad y sus respectivos problemas”.

En esta fase del proceso de formulación de la ESCA, lograron denotarse las posturas de los Estados, ya que se llevaron a cabo reuniones de las Subcomisiones de Defensa, Jurídica y Seguridad Pública de la CSC (Ver Anexo No. 6).

Los días 27 y 28 de septiembre de 2007, las subcomisiones evaluaron distintos temas en los ámbitos de defensa, jurídico y seguridad pública en la región, a través de distintas agendas de trabajo. Respecto al tema de la ESCA, la Subcomisión de Seguridad Pública, a través de *la Representante de la Presidencia Pro Témpore –Guatemala-*, informó que Costa Rica había presentado su posición en relación con la Estrategia, señalando que no participaría en los temas relacionados con las Agregadurías Policiales por aspecto de presupuesto y la Orden de Detención y Extradición Simplificada por cuestiones de orden legal interno, sin embargo, a pesar de no tomar participación en esos ámbitos, por todo lo demás, se consideró a la estrategia de seguridad como un documento integral, comprensivo y con un alto nivel de consenso regional (SG-SICA, 2007: p.2). Con ello se logró denotar, que en la formulación de la ESCA, afortunadamente no hubo contraposición de intereses ya que todos estaban de acuerdo en trabajar conjuntamente para combatir a las estructuras criminales y al narcotráfico<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Se hace imperante mencionar que todos los procesos de toma de decisión en el SICA son distintos, sin embargo en el ámbito de seguridad, por ser un tema sensible son otras reglas de juego, requiere de consenso en su totalidad, lo que quiere decir que técnicamente desde que se empieza a construir la propuesta, se debe ir construyendo hasta su implementación de forma consensuada para todos. Sin embargo, en otros subsistemas de la Integración y ámbitos de trabajo, las decisiones deben de ser tomadas por consenso de igual manera entre los Estados, pero con la posibilidad de poder optar por la dinámica de velocidad diferenciada al momento de implementar la decisión tomada. Esto quiere decir que la decisión se adopta por consenso inicialmente por todos los países, pero luego 2 o 3 países tienen la oportunidad de avanzar más rápido si así lo deciden, como por ejemplo la Unión Aduanera entre Guatemala y Honduras.

Debido a que el documento fue producto de un trabajo conjunto, la negociación no resultó tan compleja, ya que se trabajó con los lineamientos y problemas que enfrentaba cada país en la región y fue perfeccionado por consenso de los representantes de cada país desde el inicio, por lo que ya únicamente se buscaba que no se malinterpretara el contenido del mismo.

Luego de la evaluación efectuada por los puntos focales, dicho documento fue enviado a la CSC, quien se encargó de aprobarlo y remitirlo a la SG-SICA.

Posteriormente, la SG-SICA se encargó de realizar un informe que debía pasarse al Comité Ejecutivo –CE-. La revisión del CE fue crucial en este proceso de toma de decisión, ya que se debe enfatizar que está compuesto por un representante de cada Presidente. Por lo tanto, se encargó de evaluar el informe emitido por la SG-SICA, el cual debía ser acorde a los lineamientos establecidos por cada Presidente, para rectificar si se estaba cumpliendo o no con lo establecido. Este aspecto, hace denotar el carácter eminentemente intergubernamental-presidencialista del proceso de toma de decisiones en el Sistema de la Integración Centroamericana, que llega a ser un gran obstáculo en el proceso de integración que basa sus decisiones en el consenso, ya que al no contar con la aprobación de alguno de ellos, la decisión podía perder validez, lo cual no era beneficioso para los demás Estados Miembros.

Luego de realizar la evaluación respectiva, el CE trasladó el informe a la CSC para darlo a conocer a la Reunión Técnica Preparatoria de Subcomisiones, expertos que debían evaluar y avalar la propuesta para remitirla de nuevo en perfectas condiciones a la CSC.

En su XXXIV Reunión, la Comisión de Seguridad de Centroamérica –CSC- aprobó en la Sede del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, el 13 de noviembre de 2007, los acuerdos de las reuniones preparatorias de las subcomisiones efectuadas los días 27 y 28 de septiembre y acogió con satisfacción la Estrategia de Seguridad de Centroamérica consensuada por el Grupo Ad Hoc.

Luego de la aprobación por parte de la CSC, ésta se encargó de remitirla al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Al igual que la evaluación del Comité Ejecutivo, la evaluación del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores fue crucial en este proceso de toma de decisión, ya que éstos son los encargados de evaluar la viabilidad de la propuesta y avalarla acorde a la agenda de los Presidentes. Esto quiere decir que, si en ese momento la agenda hubiese estado llena, los Ministros tenían derecho de dar de baja la propuesta y lamentablemente esperar hasta la siguiente Cumbre de Presidentes para pasarla de nuevo. En esta etapa del proceso logra denotarse que los Presidentes no manejan forzosamente la agenda regional ya que la gestión de ésta le compete al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, razón por la cual los Presidentes a veces llegan a desconocer las propuestas emitidas inicialmente por las diversas instituciones u organismos para afrontar diversas problemáticas.

Sin embargo, en el caso específico de la formulación de la ESCA, la propuesta fue avalada inmediatamente por los Ministros de Relaciones Exteriores, quienes consideran prioritario el tema de seguridad, trasladando la propuesta a la Reunión de Presidentes con sus recomendaciones y observaciones.

Finalmente, en la Declaración de la XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, se aprobó la propuesta por mandato presidencial el 12 de diciembre de 2007, quienes emitieron mandatos acerca de la decisión tomada a la SG-SICA para que diera registro, publicidad, seguimiento de la propuesta e informe de avances a la Reunión de Presidentes, y a la CSC para que ejecutara los mandatos e informara de la ejecución de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, para dar paso a la elaboración de un Plan de Acción con sus Costos y para organizar a un Grupo de Trabajo que debía elaborar una propuesta de financiamiento para el logro de la referida estrategia.

Por lo tanto, se logra adoptar la ESCA en el año 2007, como un instrumento básico que establece los objetivos comunes, áreas de intervención y acciones a seguir para alcanzar los niveles de seguridad que requerían los ciudadanos centroamericanos. Teniendo como objetivo general establecer los componentes y actividades necesarias para fortalecer en la

región centroamericana la seguridad de las personas y sus bienes que permita a los países centroamericanos alcanzar los objetivos de desarrollo humano: <sup>7</sup>

- ✓ “Integrar los diferentes esfuerzos que realiza la región en materia de seguridad, a fin de armonizarlos y concretar mejores resultados.
- ✓ Facilitar la coordinación, intercambio de información y experiencias, en las diversas instancias y agencias operativas de la región para combatir más eficazmente las actividades delictivas regionales.
- ✓ Identificar y gestionar las necesidades financieras, de recursos y de formación que demandan las instituciones encargadas de velar por la seguridad”. (SG-SICA, 2009: p.8)

En esta fase de toma de decisión, destacó la participación del Consejo de Ministros como principal órgano decisor, ya que usualmente con el aval de esta instancia, se inicia el proceso de decisión. Para el caso de la ESCA, la instancia con esta facultad fue la Comisión de Seguridad de Centroamérica, conformada por los Viceministros de Relaciones Exteriores, Viceministros de Seguridad Pública y/o Gobernación y por los Viceministros de la Defensa Nacional de cada país, que contó con la decisión previa de la Reunión de Presidentes del SICA, característica particular de esta acción política (Díaz, I.: 2017, p. 54).

De acuerdo a Ovalle, W. (2017, p. 164), “el proceso de la ESCA representa un hecho trascendental e histórico en el que los Estados Miembros identificaron amenazas comunes en materia de seguridad y establecieron prioridades mediante esfuerzos coordinados basados en el consenso y un respaldo político y técnico. El mismo se constituyó como un verdadero espacio de negociación que reconoce el valor añadido de trabajar de manera coordinada para encontrar soluciones regionales a los retos compartidos”.

- *Implementación*

Esta etapa está constituida por el conjunto de programas o proyectos por los cuales la acción política se llevará a cabo, para lo cual será necesaria la formulación de una cartera de proyectos, el resguardo de la coherencia, la evaluación ex-ante de su impacto, la

---

<sup>7</sup> Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (2009). Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México. (pp. 2-78). El Salvador: SG-SICA.

ratificación de la implementación del diseño, la negociación multinivel y la construcción legal de instrumentos. Luego de ello, los miembros de la institución regional, iniciarán negociaciones multinivel y convenios con los diversos sectores involucrados tanto a nivel local, nacional como regional, para llegar a acuerdos de financiamiento, cooperación y coordinación en torno a la cartera de proyectos que ha sido ratificada por la institución. Una vez concluidas las negociaciones, los acuerdos alcanzados y compromisos asumidos entre los diferentes actores deberán materializarse mediante la firma de convenios.<sup>8</sup> Por último, se procede a la etapa de ejecución que es poner en marcha la acción política, que consiste en difundirla y proceder a la coordinación a nivel multinivel para luego operar las actividades proyectadas.

Por lo tanto, según la SG-SICA (2013: p.24) “dando cumplimiento a los mandatos y compromisos internacionales, el SICA, impulsa en el período de agosto a octubre del año 2011, un proceso para la formulación de 22 proyectos de la ESCA”. (Ver Anexo No. 3)

Con el objeto de iniciar la ejecución de la ESCA, “en la Reunión de Alto Nivel del 16 de febrero de 2012 efectuada en Washington, en la sede del Banco Interamericano de Desarrollo, los Países de la Comisión de Seguridad de Centroamérica del SICA, el Grupo de Países Amigos y Organismos Internacionales cooperantes de la ESCA, se comprometen a apoyar la ejecución de la ESCA con los recursos financieros y técnicos necesarios”. (Sistema de la Integración Centroamericana, 2012).

En esa misma reunión, la Comisión de Seguridad de Centroamérica identificó 8 proyectos para iniciar la ejecución de la ESCA, siendo presentados en el marco del diálogo con el Grupo de Amigos y Organismos Cooperantes Internacionales cuyo propósito fue identificar necesidades de financiamiento y apoyo para la implementación de los mismos. De acuerdo a la SG-SICA (2013), “en junio de 2012 se ponen en marcha los primeros proyectos los cuales fueron el D.B.1. Profesionalización y Tecnificación de las Policías y otras Instituciones vinculadas a la Seguridad y Justicia a Nivel Regional y el D.B.2.

---

<sup>8</sup> Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2009). *Guía Metodológica para la formulación de políticas públicas regionales*. (p. 88). Chile: Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo

Modernización de la Visión Regional de las Instituciones Nacionales Encargadas de la Seguridad en la Región, teniendo los primeros productos en diciembre de ese año”.

- *Evaluación*

Finalmente, “la política pública regional debe ser evaluada y monitoreada en los múltiples niveles de su desarrollo: el nivel regional, nacional y local” (Caetano, G. & Luján, C., 2013: p. 99). En esta etapa es necesario ejecutar un monitoreo, el cual según la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Gobierno de Chile (2009):

“Consiste en instalar un procedimiento de seguimiento y supervisión que permita ir evaluando el grado de éxito en la ejecución de la política pública a partir de proyectos y/o programas en relación al logro de sus objetivos, en donde el foco de atención se orienta a generar información relevante que permita determinar si es necesario o no introducir algunas modificaciones para asegurar el logro de las metas establecidas a partir de los objetivos, que permite detectar errores de diseño, fallas de implementación, y factores externos no considerados inicialmente, que es un punto previo a la evaluación ya sea de producto o de impacto” (p. 92-93).

En ese mismo margen de ideas, el 11 de noviembre de 2012 en la Reunión de Alto Nivel en Washington, se aprueba el Mecanismo de Coordinación, Evaluación y Seguimiento de los proyectos de la ESCA (MCES), que “propone ser conformado por tres instancias: Instancia Política, Instancia Ejecutiva e Instancia de Apoyo, así como un Comité de Seguimiento de los Proyectos y una Secretaría Técnica a cargo de la Secretaría General del SICA”. (SG-SICA, 2013: p.24).

En relación a lo expuesto, se puede denotar desde el punto de vista teórico, que la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica posee características propias de una política, ya que no tuvo como único eje los Estados Nación de la región centroamericana ya que su formulación y constitución derivó de un complejo proceso de negociación político-técnico; busca ejecutar acciones conjuntas para dar solución a las crecientes problemáticas de crimen organizado y narcotráfico que vivía la región a partir del año 2000; estructura para ello la cantidad de 22 proyectos de intervención para ser ejecutados a nivel regional financiados por la cooperación internacional, por último, sus evaluaciones son de carácter multinivel al combinarse las evaluaciones regionales con las nacionales efectuadas a través del Mecanismo de Coordinación, Evaluación y Seguimiento de los proyectos de la ESCA.

Sin embargo, adolece de los siguientes aspectos para que pueda ser adoptada como una verdadera política pública regional de seguridad:

- Desde su adopción hasta la actualidad, no se ha logrado la capacidad de ejecución multinacional esperada en la región.
- Ha existido falta de financiamiento para ejecutar las actividades de los proyectos de la ESCA, por lo que no ha logrado una estabilidad a largo plazo.
- Aún no cuenta con una estrategia de búsqueda de recursos.
- No ha logrado coherencia interna y externa, ni capacidad de articulación con otras políticas, debido a que los países centroamericanos aún no han incorporado a la ESCA como estrategia -sus componentes y sus proyectos-, en sus políticas y planes nacionales.
- En la realidad aún no existe un sistema de información sobre seguridad en la región que apoye a una mejor toma de decisiones por parte de las instituciones del SICA.
- Aún no existe un plan de comunicación de la ESCA, gran parte de organizaciones y sociedad civil aún desconocen la misma.
- Ha existido un desaprovechamiento de oportunidades de financiamiento y dificultad de muchos organismos y países cooperantes de atender a todos los países de la región en un plano regional derivado de sus propias políticas internas.
- No ha logrado estabilidad derivado a los cambios de gobierno de los distintos países de la región que han surgido, en función de sus prioridades.

Por tanto, para que logre establecerse como una política pública regional de seguridad, se considera, según criterio propio, que los Estados Miembros del SICA, deben adquirir un verdadero compromiso para la implementación de actividades de los proyectos de la ESCA como complemento a sus esfuerzos nacionales.

## ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

---

### *5.1. Formulación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica*

El Protocolo de Tegucigalpa establecía en su Artículo 41, la necesidad de crear un Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, el cual fue desarrollado por el Tratado Marco de Seguridad Democrática que data de 1995. Sin embargo lo planteado en dicho Tratado quedó en ese momento como grandes principios a perseguir, recordando que Centroamérica se encontraba en una etapa histórica de transición de la doctrina de seguridad nacional al modelo de seguridad democrática que buscaba un abordaje holístico integral de la seguridad. Esto corresponde a un concepto más amplio que el de seguridad ciudadana y humana que manejó en su momento Naciones Unidas, ya que buscaba abarcar elementos como la democracia, derechos humanos como prioridad fundamental, la sujeción del poder militar al poder civil, atendiendo factores de violencia en los ámbitos político-económicos como la pobreza, estado de derecho, pluralismo, gestión de riesgo y cambio climático.

En la medida de que los principios establecidos en el Modelo Centroamericano fueran viables en la práctica y pudiesen operativizarse, la Reunión de Presidentes decide en consenso a través de la Declaración de Bosques de Zambrano en el año 2006, formular e implementar una Estrategia de Seguridad de Centroamérica, cabe resaltar que dicha iniciativa contaba con fuerte apoyo tanto político como económico de Estados Unidos.

Dicha estrategia por tanto es formulada y adoptada por la Reunión de Presidentes finalmente en el año 2007, incluyendo a México, debido a que en esa etapa histórica Colombia había implementado con apoyo de Estados Unidos el Plan Colombia, que combatía al narcotráfico y estructuras de crimen organizado, lo cual tuvo fuertes consecuencias ya que produjo migraciones de éstas estructuras criminales hacia México y Centroamérica por lo que Estados Unidos decide lanzar la Iniciativa Mérida como programa de apoyo para combatirlos. Sin embargo ésta iniciativa no resultó funcional para Centroamérica ya que la mayor parte de recursos era asignada a México, “de los US\$ 1.6 millones asignados por Washington a la Iniciativa Mérida, a la región sólo le correspondieron US\$ 256 millones, es decir, únicamente el 16%” (Cajina, 2012: p. 6), por

lo que la región decide lanzar su propia estrategia de seguridad, siendo la Estrategia de Seguridad de Centroamérica actualizada en el año 2010, dejando fuera a México.

Dicho movimiento es visto de forma positiva por parte de Estados Unidos, por lo que adicionalmente al apoyo brindado a la ESCA, decide apoyar el tema de seguridad en la región lanzando la iniciativa Central America Regional Security Initiative –CARSI- con el objetivo de localizar más recursos; sin embargo, esta iniciativa no logra éxito esperado en la región debido a que no apoyaba la *Regionalidad* como tal, “es claro que Estados Unidos no tiene una visión de integración regional que obligue a tratar estos temas en una agenda conjunta y compartida, para Estados Unidos el énfasis está en apoyar el desarrollo institucional y las habilidades de los países de la región para combatir la inseguridad (hasta ahora con programas de asistencia) pero no se contempla avanzar hacia un esquema de socios en esta materia” (Herrera-Lasso, M., 2012: p.14).

CARSI se impulsó canalizando los fondos a nivel de cada país, de forma bilateral, persistiendo el crimen organizado, que por su carácter transnacional le permitía tener mecanismos de coordinación con integrantes de varios países, con gran dimensión para poder laborar de manera conjunta. Por este motivo se puede decir que la problemática regional debía combatirse de manera regional con objetivos regionales, no bilaterales. Por lo tanto, Centroamérica actualiza su estrategia de Seguridad y la presenta a la Comunidad Internacional de Apoyo a la ESCA en 2012, para establecer en la agenda internacional la preocupación por el tema de la inseguridad en Centroamérica.

La formulación de la ESCA en esa etapa histórica era fundamental debido a que Centroamérica se convirtió primero en una región de tránsito de droga de países productores a países consumidores, por ejemplo de Perú, Colombia, Bolivia, hacia Estados Unidos, Canadá, Europa y Asia. Sin embargo, con el pasar del tiempo, la situación se volvió más crítica, derivado de la implementación del Plan Mérida, por parte de México con apoyo de Estados Unidos, se da inicio a la gran batalla contra las estructuras de crimen organizado y narcotráfico lo cual produce una fuerte migración de éstas hacia Centroamérica, quienes llegan a competir con estructuras nacionales del crimen organizado lo cual coadyuva a la complejidad de la situación de inseguridad en Centroamérica.

De acuerdo a Morales, V. (2016), “las estructuras que entraban a la región eran incluso más violentas, con ansias de diversificar el negocio, ya que muchas de estas estructuras criminales colombianas y mexicanas empezaban a pagar ya no con dinero sino con droga a las estructuras delincuenciales internas de los países centroamericanos. Esto dio paso a una situación de narcomenudeo donde se encontraban vinculadas pandillas, teniendo como resultado ya no Centroamérica como tránsito de droga, sino promoviendo el consumo de droga, lo cual aumentaba también el tráfico ilícito de armas de fuego, violencia, trata de personas, control de tráfico de inmigrantes, práctica de extorsión, prostitución, explotación de niños, entre otros fenómenos que van diversificando los delitos que ocurren en la región”.

Por mencionar un ejemplo, según el estudio de Demoscopía, S.A. (2007: p.57-58), “en El Salvador las maras y pandillas, controlan el narcomenudeo con el respaldo de un sistema de logística y protección armada utilizando un sistema de organización muy avanzado en eficiencia. En la organización los niveles son: las campanas (pueden ser niños), los distribuidores o vendedores y la seguridad. En el desarrollo de sus acciones además de logística, cuentan con chalecos antibalas, armas de gran calibre y una red de información y control. Sin embargo, la participación de las maras y pandillas en el narcomenudeo no se considera exclusiva de El Salvador, ya que también se detecta en Guatemala y en Honduras. Las autoridades señalan que la relación entre las maras, pandillas y redes de narcotraficantes se está intensificando de forma rápida, constante y en crecimiento como consecuencia de la corrupción política, económica y social”. Por tanto, en respuesta a este aumento de actividades delictivas se lanza en 2007 la Estrategia de Seguridad de Centroamérica para combatir dicho escenario con una cartera de 22 proyectos regionales.

### **5.1.1. Estado de la problemática de seguridad en la Región 2000-2011**

Retomando la problemática de inseguridad que dio origen a la formulación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, a continuación se presentan una serie de datos que demuestran el grave contexto de violencia que venía sufriendo la región centroamericana a partir del año 2000.

Centroamérica es una región integrada por siete países, siendo estos Guatemala, Belice, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Costa Rica y Panamá. Según Cajina, (2012: s.p.) cuenta con 522.760 km<sup>2</sup> de superficie y 45,7 millones de habitantes, de los cuales más de la mitad vive en condiciones de pobreza, 15 por ciento de éstos en pobreza extrema, en donde el narcotráfico, crimen transnacional organizado y la violencia juvenil (maras), la han hecho una de las regiones más violentas del mundo.

De acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009) es una región que por su privilegiada posición geopolítica históricamente siempre ha sido una zona de tránsito entre las dos masas continentales del norte y sur; lo que la ha convertido en objeto de numerosos conflictos por lograr su control (Citado en Cajina, 2012: s.p.).

Cabe mencionar que a pesar de que estos países centroamericanos son distintos, comparten similitudes en aspectos políticos, económicos y sociales, sufriendo -en distinta intensidad- problemáticas de corrupción, pobreza extrema, altos índices de inseguridad y desigualdad, violencia criminal, entre otras, que afectan su desarrollo económico-social e impiden la consolidación de la paz en la región.

Diagrama N° 8. Dinámica del Crimen y la Violencia en Centroamérica



Fuente: Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (2011: p. 3)

Por lo tanto, por ser catalogada como una de las regiones sin guerra más violentas del mundo, es imperante analizar las principales amenazas que ha enfrentado la región en el ámbito de seguridad a partir del año 2000 en adelante.

A partir del año 2001 surge un punto de quiebre en las medidas de seguridad en el mundo, derivado de los actos *terroristas* cometidos contra Estados Unidos, por lo que los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Representante del Primer Ministro de Belice con su “Declaración Centroamérica Unida contra el Terrorismo”, del 19 de septiembre de 2001, reiteran su firme condena a los actos de terrorismo y voluntad política al participar en reuniones para abordar el tema con el fin de disminuir los aspectos de vulnerabilidad que presentan sus países ante esa nueva amenaza, así como a fortalecer la capacidad institucional y perfeccionar los mecanismos adecuados para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo<sup>9</sup>.

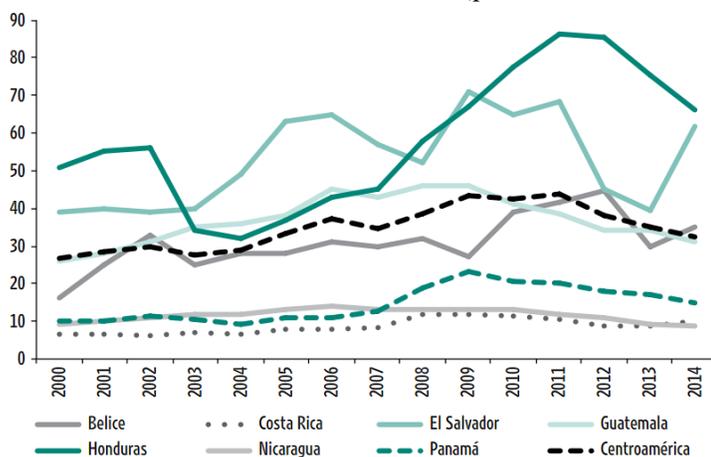
Por otra parte, según Cajina (2012: s.p.) la *violencia criminal* ha partido en dos a Centroamérica, por un lado el “triángulo Norte” conformado por Guatemala, Honduras y El Salvador, que muestran los indicadores más altos de criminalidad y violencia y por otro el “triángulo sur” constituido por Nicaragua, Costa Rica y Panamá que muestran indicadores

<sup>9</sup> Organization of American States (2001). Declaración Centroamérica unida contra el terrorismo. [Online]. Disponible en: <http://www.oas.org/oaspage/crisis/decl-CA.htm>

más bajos. Lo cual ha tenido como consecuencia que en los últimos años, los delitos contra los centroamericanos se constituyan como la fuente principal de preocupación en la región.

De acuerdo a Save the Children (2012: s.p.) uno de los indicadores que más preocupa en la región es la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes ya que muestra cómo se ha venido incrementando el número de muertes por causa del crimen y la violencia, en donde según el Banco Mundial (2011: s.p.), en el año 2006 se produjeron en Centroamérica un promedio de 40 homicidios por día, lo cual convertía a la región como la más violenta del mundo luego de los países en conflictos políticos.

**Gráfica N° 1. Tasas anuales de homicidios, 2000-2014 (por 100,000 habitantes)**



Fuente: Programa Estado de la Nación-Región (2016: p. 68). *Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*

A partir del año 2000 y 2010 logra denotarse que la violencia homicida aumenta en los países centroamericanos, lo cual hace imperante crear políticas conjuntas para la prevención y reacción de estos hechos delictivos, demostrando entre 2010 y 2014 que este tipo de violencia se reduce en la región. Durante estos últimos años se logra ver cómo estos índices se reducen en los países de Nicaragua, Panamá y Guatemala, mientras que en El Salvador y Honduras se mantiene la tendencia de aumento.

Asimismo, después de los homicidios, los delitos más graves y frecuentes contra la población centroamericana son las agresiones, violaciones y secuestros (Save The Children, 2012: p. 39). Demostrándose en el año 2007 el comportamiento de estos hechos de violencia en la siguiente tabla:

**Tabla N° 1:** Agresiones, violaciones y secuestros en Centroamérica, 2007

PAÍSES	Agresiones	Violaciones	Secuestros
Belice	542	12	0.3
Costa Rica	144	30	0.2
El Salvador	64	12	0.2
Guatemala	174	-	-
Honduras	-	1	0.3
Nicaragua	335	31	0.8
Panamá	-	24	0.9

Fuente: Save the Children (2012, p. 39)

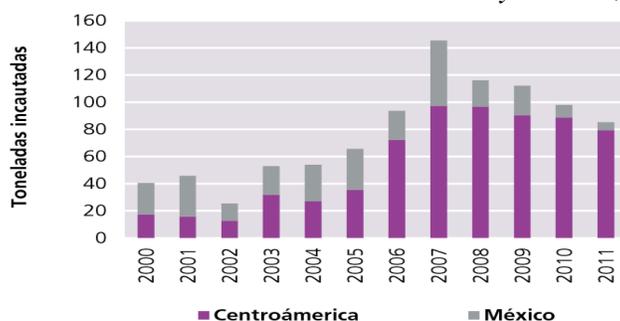
En esta orden de ideas, de acuerdo a Save The Children (2012, p. 41) otro de los grupos más afectados por la violencia y los delitos contra la vida e integridad de las personas es el de las niñas y las mujeres, en donde los hechos de violencia más graves lo constituyen el femicidio, la violencia sexual y la violencia doméstica o intrafamiliar.

Por otro lado, el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2009) indica que el *crimen organizado*, es un fenómeno que afecta a la región en su totalidad, ya que se presenta en organizaciones de crimen transnacional y en organizaciones criminales locales, siendo la región altamente vulnerable por su ubicación geopolítica a la propagación de carteles de narcotráfico, redes de trata de personas, redes de tráfico ilícito de armas de fuego. (Save The Children, 2012: p. 42)

De estas actividades criminales organizadas transnacionales la que más afecta a Centroamérica es el *narcotráfico* que se ha vuelto una de las amenazas más fuertes por ser una región vulnerable por su carencia de capacidades, medios y recursos adecuados para enfrentar con eficiencia la violencia criminal derivada de este fenómeno.

Según Save The Children (2012), por Centroamérica y México transita el 90 por ciento de la producción de sustancias sicotrópicas, en una ruta que va de sur a norte, entre los principales países productores de la región y Estados Unidos, quien es el principal consumidor. Indica Cajina (2012: p. 8) que de acuerdo al gobierno estadounidense “del 90 por ciento de total de la cocaína que entra a su territorio, 560 toneladas métricas en 2007, pasa por el corredor Centroamérica-México”, siendo esta ruta muy valiosa y rentable para los narcotraficantes debido a que desde que sale la cocaína de Colombia y viaja por toda la región, aumenta su valor agregado hasta llegar a su destino que es Estados Unidos, dejando a su paso ganancias abismales para ellos.

**Gráfica N° 2. Incautaciones de cocaína en Centroamérica y México, 2000-2011**



Fuente: UNODC (2012: p.11)

A pesar de que varios flujos de contrabando están afectando la región, el principal problema delictivo es el tráfico de cocaína, incluyendo los grupos que éste ha empoderado y la violencia asociada con este flujo. Sin embargo la cocaína ha sido traficada a través de la región durante décadas, pero la importancia de la región en este flujo aumentó espectacularmente después del año 2000 y de nuevo después de 2006, debido a que el gobierno mexicano implementó su nueva estrategia de seguridad nacional, siendo más peligroso para los traficantes enviar la droga directamente a México. De esta manera, un mayor porcentaje del flujo comenzó a transitar en Centroamérica, por lo que el efecto de desplazamiento resultante subrayó la importancia de estrategias coordinadas para abordar el flujo de contrabando de manera integral, de modo que el éxito de un país no se convirtiera en problema de otro. (UNODC, 2012: p.5). Cabe resaltar que, el influjo de grandes volúmenes de cocaína aumentó las ganancias considerablemente, promoviendo la competencia por el control territorial.

Por lo tanto, es un fenómeno que engloba a la región ya que las bandas de narcotraficantes se enfrentan en Guatemala y Honduras por control territorial; en El Salvador se reconoce la existencia de un cártel autóctono de la droga en el que participan políticos, empresarios, policías, funcionarios judiciales y autoridades municipales; en Nicaragua, Costa Rica y Panamá buscan establecer bases y redes logísticas de apoyo, almacenamiento y refresco, en donde un reciente estudio asegura que Centroamérica ha dejado de ser puente de paso para convertirse en una gran estación de servicio de los carteles de droga. (Cajina, 2012: p.6).

Se ha hecho imperante enfrentar este fenómeno, debido a que provoca el incremento en homicidios y violencia en general, consumo local de droga, estímulo de otras formas de crimen organizado como la trata de personas, explotación sexual, entre otros, corrupción de las instituciones públicas y lavado de activos, amenaza a la estabilidad democrática, entre otros.

Derivado de esta situación, podemos afirmar que en los últimos tiempos ha aumentado la presencia de los ejércitos y órganos de inteligencia en estos territorios para enfrentar al narco. Esto se fundamenta en el incremento del personal militar que han realizado los países centroamericanos con excepción de Panamá y Costa Rica, en donde según datos de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal), demuestra en la Tabla N° 2 que Guatemala incrementó su milicia en más de un 57% en seis años, al pasar de 14.193 efectivos en 2008 a 22.326 en 2014. Las fuerzas armadas de El Salvador aumentaron en un 50% y en 2014 contaban con 24.799 miembros, el contingente más numeroso de la región. El ejército de Nicaragua es el más pequeño, con 10.358 efectivos. En 2014, a nivel regional, 73.033 personas trabajaban en las fuerzas armadas, aumento de cantidad de efectivos que implicó un crecimiento generalizado en el gasto militar entre 2004 y 2014 en la región, en donde el presupuesto que más se expandió fue el de Honduras (149,1%), seguido por el de Nicaragua (80,1%), teniendo en este rubro El Salvador el gasto más alto de la región, superior a 250 millones de dólares en los últimos años. (Quinto Informe Estado de la Región, 2016: pp. 269-270).

**Tabla N° 2. Cantidad de efectivos militares por país y división del 2008-2014**

<b>País</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>	<b>2012</b>	<b>2014</b>	<b>Tasa de crecimiento 2008-2014 (porcentajes)</b>
<b>El Salvador</b>	<b>16.430</b>	<b>14.262</b>	<b>15.770</b>	<b>24.799</b>	<b>50,9</b>
Ejército	15.150	12.661	12.740	20.897	
Fuerza Naval	620	830	1.520	1.945	
Fuerza Aérea	660	771	1.510	1.957	
<b>Guatemala</b>	<b>14.193</b>	<b>14.906</b>	<b>15.580</b>	<b>22.326</b>	<b>57,3</b>
Ejército	12.425	13.078	13.669	15.568	
Fuerza Naval	897	909	996	1.666	
Fuerza Aérea	871	919	915	1.008	
Seguridad ciudadana				4.084	
<b>Honduras</b>	<b>10.263<sup>a/</sup></b>	<b>8.566<sup>b/</sup></b>	<b>10.550</b>	<b>15.550</b>	<b>51,5</b>
Ejército	6.077	6.467	7.200	7.200	
Fuerza Naval	884	994	1.100	1.100	
Fuerza Aérea	2.112	1.105	2.250	2.250	
Policía Militar				5.000	
<b>Nicaragua</b>	<b>9.412</b>	<b>9.412</b>	<b>10.404</b>	<b>10.358</b>	<b>10,1</b>
Ejército					
Fuerza Naval					
Fuerza Aérea					
<b>Total</b>	<b>50.298</b>	<b>47.146</b>	<b>52.304</b>	<b>73.033</b>	<b>45,2</b>

a/ El dato total de Honduras incluye 1.236 miembros del ejército en la Secretaría de Defensa y otras oficinas.  
b/ El dato corresponde a 2009.

*Fuente:* Elaboración propia con base en el Quinto Informe Estado de la Región (2016, p. 270).

**Tabla N° 3. Gasto Militar 2004-2014 (millones de dólares constantes de 2011)**

País	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Tasa de crecimiento 2004-2014 (porcentajes)
El Salvador	211	212	221	229	224	228	237	256	269	260 <sup>a/</sup>	253 <sup>a/</sup>	19,8
Guatemala	182	146	170	168	182	170	187	197	218	233	234	28,3
Honduras	94 <sup>a/</sup>	92 <sup>a/</sup>	106	126	156	175	181	200	183	224	234	149,1
Nicaragua	44	44	46	46	44	43	46	51	69	82	79	80,1
Total	531	494	544	568	605	617	651	705	738	798	800	50,6

a/ Datos estimados.

Fuente: Elaboración propia con base en el Quinto Informe Estado de la Región (2016, p. 271).

Siendo imperante no solo atacar la problemática desde una visión regional sino que los gobiernos nacionales también deben desarrollar sus capacidades para fortalecer el control sobre sus territorios y poder consolidar con ello la democracia a través de la justicia.

Ahora bien, en relación a las actividades de crimen organizado local-transnacional, la más preocupante son las “*maras*”, que afectan primordialmente a la juventud centroamericana desde el interior de sus países, potencializándose en el “Triángulo Norte”. De acuerdo al Banco Mundial (2011: pp. 15-16) en la región, los hombres y mujeres de entre 15 y 34 años de edad constituyen la abrumadora mayoría de las víctimas de homicidio y de los perpetradores de la violencia. Por ejemplo, en El Salvador entre los años de 2003 y 2006 el 13,4 por ciento de los homicidios totales se adjudicaron a las *maras* y en Guatemala el 14 por ciento.

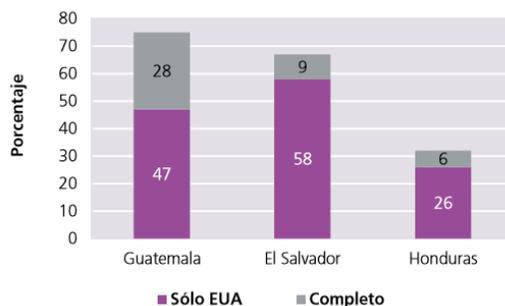
Asimismo, el Banco Mundial (2011), menciona que el nivel de organización de las pandillas, la disponibilidad de armas de fuego y su relación con delitos como los homicidios, los vincula fácilmente con los grupos de crimen organizado, especialmente el narcotráfico, que los convierte en sus agentes ya sea brindándoles seguridad local o vendedores callejeros para los cárteles colombianos y mexicanos. (Citado en Save The Children, 2012: p. 45). Esto se fundamenta en que por ejemplo en El Salvador, las pandillas locales son las encargadas de brindar protección a los narcotraficantes durante el tráfico de sustancias ilícitas por la región.

Por lo tanto, luego de la vinculación de las “maras” como agentes del narcotráfico, también se les han llegado a considerar como una de las causas principales de crimen y violencia a nivel local, realizando hurtos, asaltos, homicidios y otras conductas delictivas que atentan contra la seguridad ciudadana de los países centroamericanos, siendo las más importantes de la región la Mara Salvatrucha (MS13) y la Mara 18.

Cabe resaltar que el narcotráfico es una organización de crimen organizado transnacional que aumenta la inseguridad y ola de violencia en la región ya que conforme pasan los años ha dejado de focalizarse en la región como solamente un punto geoestratégico de vía de paso con destino final a Estados Unidos. También hay indicios de la voluntad de establecerse en los países centroamericanos y obtener mayor control territorial, teniendo por el contrario el crimen organizado manifestado a través de las maras que aun cuando tiene un carácter transnacional que se evidencia a través de las migraciones de los mareros o apoyo a narcotraficantes, su ámbito de acción es local atentando contra la seguridad ciudadana de Centroamérica, especialmente a los países del Triángulo Norte.

Otra problemática que afronta la región es el *tráfico ilícito de migrantes*. De acuerdo a UNODC (2012: p.50), las Autoridades Migratorias y de Aduanas informan haber deportado poco menos de 74,000 personas procedentes del Triángulo Norte en 2010. Cruzar ilegalmente la frontera estadounidense es bastante difícil, y la mayoría de los inmigrantes irregulares emplean traficantes (...), sin embargo, esta tarea de emplear traficantes trae problemas para los migrantes centroamericanos ya que son extremadamente vulnerables ante la trata, en donde los trabajadores migrantes, pobres, desplazados, incapaces de buscar ayuda de las autoridades, son fácilmente acobardados, dando pauta al empleador de amenazarlos con una llamada a la oficina de migración si en dado caso se niegan a hacer lo que les piden, siendo víctimas fáciles para abuso sexual y otros tipos de violencia”. (UNODC, 2012: p. 45).

**Gráfica N° 3. Porcentaje de migrantes irregulares detenidos en EEUU que pagaron para ser traficados por todo el camino hasta EEUU versus solo para cruzar la frontera en 2010**



Fuente: UNODC (2012: p. 50)

De igual manera, otra problemática que enfrenta la región es el tráfico ilícito de armas. De acuerdo a UNODC (2012: p. 59), si el mayor problema de Centroamérica es la violencia, y el 77% de todos los homicidios de la región son cometidos con armas de fuego, entonces detener el flujo de armas hacia los criminales tiene que ser una cuestión de máxima prioridad. Según estudios, la policía local siente aprehensión porque están desarmados, ya que los delincuentes organizados tienen acceso a armas militares, residuos de las guerras civiles y porque ha habido algunos actos de violencia dramáticos que respaldan este temor, por lo que este presunto desequilibrio de poder es utilizado para justificar la militarización de las funciones policiales.

**Gráfica N° 4. Porcentaje de homicidios nacionales cometidos con arma de fuego, 2010**



Fuente: UNODC (2012: p. 59)

El precio de las armas de fuego ilícitas varía, pero tienden a ser excesivamente bajas, lo que sugiere un mercado saturado. A pesar de contar con un gran número de armas, producto de los conflictos armados, algunos países de la región centroamericana siguen importando

armas de fuego. Según UNODC (2012, p.63) las importaciones totales de Guatemala, El Salvador y Nicaragua en 2010 ascendieron hasta cerca de 11 millones de dólares.

Derivado del excedente de armas que existe en la región centroamericana, de acuerdo a UNODC (2012, p. 61), los arsenales militares y policiales en Honduras, El Salvador y Guatemala han sido identificados como las mayores fuentes de armas de fuego ilegales en la región. Lo que no es sorprendente dados los niveles de violencia relacionada con las armas de fuego en estos países. Pero otros dos países también son importantes en este comercio, Nicaragua y Panamá, en donde Nicaragua no sólo maneja el mayor excedente de armas en la región, sino que también ha sido el destino de armas ilícitas.

Por lo que se hace imperante reducir el número de armas ilegales en circulación, ya que la región presenta un aumento en homicidios efectuados específicamente por armas de fuego, haciéndose necesario desarmar las áreas más violentas de la región, especialmente en el Triángulo Norte.

Por último, una de las debilidades más notorias y que afecta a la región centroamericana, según Cajina (2012) es la *falta de confianza en las instituciones*, dando paso a la policialización de los ejércitos y a la militarización de las policías, generando un creciente involucramiento de los ejércitos en actividades civiles, rasgando así la delgada línea roja que separa la función policial de la militar, desnaturalizando las instituciones que las ejercen y abriendo las puertas a un peligroso proceso de remilitarización en Centroamérica en el contexto de la lucha contra el narcotráfico y violencia criminal.

Sin embargo según Cajina y Orozco (2015), cabe resaltar que este proceso de militarización ha seguido cursos distintos en cada país; por ejemplo, en Guatemala se asocia a las críticas por la supuesta incompetencia de los cuerpos policiales que han justificado el empleo de brigadas militares en labores de seguridad ciudadana, en El Salvador, entre 2003 y 2013 se emitieron once decretos ejecutivos para permitir que las fuerzas armadas apoyaran a la policía en labores de seguridad interna, Honduras no escapa de esta tendencia, ya que en 2011 el presidente Lobo declaró un estado de emergencia en el país y autorizó la participación del ejército en tareas de combate a la delincuencia hasta el 2014, Nicaragua es un caso distinto ya que no ha realizado una militarización tan visible como los demás,

aunque el ejército sí participa en operativos de zonas rurales. (Citado en Quinto Informe Estado de la Región, 2016: p. 268).

De igual manera, la lucha contra actividades transnacionales como el narcotráfico y el crimen organizado ha sido la perfecta justificación para incrementar la presencia del ejército en la región, sobre todo en el Triángulo Norte.

Esto en razón a que las capacidades de los policías han sido insuficientes e ineficientes derivado de distintos factores como el mal entrenamiento, equipamiento insuficiente, mala remuneración, que han afectado a su buen desempeño para afrontar la violencia criminal producto del narcotráfico, lo cual ha provocado que los países centroamericanos se orienten más a emplear sus fuerzas armadas para combatir la problemática.

Por lo que desde hace algunos años se han venido ejecutando acciones contra la violencia en la región centroamericana. De estas derivan importantes avances, como la actualización de los marcos jurídicos nacionales y regionales en materia de prevención de la violencia, derechos humanos, fortalecimiento institucional, entre otras. Asimismo, ha sido necesario elaborar estrategias regionales para la prevención del delito y la violencia con el fin de lograr gradualmente un mayor nivel de desarrollo de la región que permita la consolidación de la paz en la región. Sin embargo, para poder resolver los problemas que afectan a la región centroamericana, no es suficiente el apoyo financiero de los Estados Miembros del SICA, por lo que ha sido fundamental solicitar el apoyo de la cooperación internacional, para afrontar de manera conjunta las problemáticas de violencia y crimen organizado transnacional en la región.

Derivado del presente análisis de la problemática de seguridad en Centroamérica, se puede decir que una de las acciones más importantes que ha realizado la Integración Centroamericana, ha sido la formulación de la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica, por ser un proceso que dio paso a que se crearan nuevos espacios de negociación y consenso entre los Miembros del SICA, siendo un referente empírico de la voluntad política de cada uno de ellos para afrontar de manera conjunta el tema de violencia e inseguridad de la región.

Por lo tanto, la ESCA ¿es una estrategia complementaria o puede ser considerada como una política pública regional de seguridad del Sistema de la Integración Centroamericana?

Para dar respuesta, se hace imperante hacer diferenciación de términos:

ESTRATEGIA	POLÍTICA PÚBLICA REGIONAL
<p>Son una serie de elementos, los cuales según Mintzberg, H. (1987) son los siguientes:  <u>“Plan:</u> curso de acción definido conscientemente, una guía para enfrentar una situación.  <u>Maniobra:</u> dirigida a derrotar a un oponente o competidor.  <u>Patrón:</u> o una forma de conducta predeterminada característica en el tiempo.  <u>Posición:</u> identifica la posición de la organización en el entorno en que se mueve. Se debe reconocer acciones y fuerzas mediadoras entre la organización.  <u>Perspectiva:</u> relaciona a la organización con su entorno, que la lleva a adoptar determinados cursos de acción. Orienta y da coherencia a las actuaciones de la organización en el tiempo”. (Citado en Montoya, I., 2009: p. 25).</p>	<p>Las políticas públicas regionales, implican un complejo proceso de negociación entre países en la búsqueda de acuerdos entre todos los actores involucrados sobre una amplia franja de problemas, sin profundidad estratégica (Caetano, G. &amp; Luján, C., 2013: p. 95)</p> <p>Según Lozano, A. (2005: p.1) son acciones políticas supranacionales que no tienen como único eje los Estados Nación. El ámbito de acción de gobierno cambia, ya no es el marco del Estado Nación; las entidades supranacionales son las encargadas de definir directrices o determinar los caminos a seguir para dar solución a determinadas situaciones problemáticas sentidas en su población y dar seguimiento.</p> <p>El ciclo de la PPR se compone de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Momento explicativo y normativo (identificación del problema)</li> <li>2. Momento estratégico (identificación de soluciones viables al problema y toma de decisión)</li> <li>3. Momento de operacionalización/ implementación (implementación)</li> <li>4. Momento de seguimiento (evaluación)</li> </ol>

*Fuente:* Montoya, I., 2009; Caetano, G. & Luján, C., 2013; Lozano, A., 2005

La diferencia fundamental entre una política pública regional y una estrategia, es que la política implica un conjunto de acciones políticas comunitarias y un complejo proceso de negociación entre los países que buscan alcanzar acuerdos con el fin de combatir distintas problemáticas que les afectan, asimismo, su ámbito de acción es a nivel regional no teniendo como único eje los Estados Nación. Por su parte, una estrategia es únicamente un conjunto de acciones encaminadas a lograr un objetivo o situación en específico.

En relación a lo expuesto, se puede denotar, desde un punto de vista teórico, que la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica posee características propias de una política, debido a que:

- Implicó un complejo proceso de negociación entre los países miembros del SICA para encontrar solución a la problemática de seguridad con diversos cursos de acción con baja profundidad estratégica derivado al amplio campo de acción.
- A diferencia de idearse como una estrategia, la ESCA desarrolló su propio mecanismo de evaluación y seguimiento denominado Mecanismo de Coordinación, Evaluación y Seguimiento de los proyectos de la ESCA (MCES).
- La ESCA va más allá de idear un curso de acción eficiente para enfrentar una situación problemática o derrotar a un oponente, ya que busca “establecer componentes y actividades necesarias para fortalecer en la región centroamericana la seguridad de las personas y sus bienes que permita a los países centroamericanos alcanzar los objetivos de desarrollo humano” (SG-SICA, 2009: p.8) a largo plazo.
- Su campo de acción es la región centroamericana en su totalidad, no teniendo como único eje a los Estados Nación, al ser producto de una serie de negociaciones político-técnicas entre diversas instancias del SICA, quienes hicieron esfuerzos en mejorar los mecanismos de cooperación y coordinación entre sí para poder crear una acción política supranacional que pudiese atacar gradualmente los retos que compartían los países centroamericanos. Teniendo como fin “establecer los componentes y actividades necesarias para fortalecer la seguridad de las personas y sus bienes en la región permitiendo a los pueblos alcanzar los objetivos de desarrollo humano sostenible” (SG-SICA, 2009: p.8).
- Estructuró la cantidad de 22 proyectos de intervención para ser ejecutados a nivel regional financiados por la cooperación internacional, asimismo, creó un mecanismo de evaluación de carácter multinivel al combinarse las evaluaciones regionales con las nacionales efectuadas a través del Mecanismo de Coordinación, Evaluación y Seguimiento de los proyectos de la ESCA, para realizar un efectivo seguimiento a la implementación de la misma.

Sin embargo, adolece de los siguientes aspectos para que pueda ser adoptada como una verdadera política pública regional de seguridad:

- No ha logrado coherencia interna y externa, ni capacidad de articulación con otras políticas, debido a que los países centroamericanos aún no han incorporado a la ESCA como estrategia -sus componentes y sus proyectos-, en sus políticas y planes nacionales.
- Ha existido falta de financiamiento para ejecutar las actividades de los proyectos de la ESCA, por lo que no ha logrado una estabilidad a largo plazo.
- En la realidad aún no existe un sistema de información sobre seguridad en la región que apoye a una mejor toma de decisiones por parte de las instituciones del SICA.
- Ha existido un desaprovechamiento de oportunidades de financiamiento y dificultad de muchos organismos y países cooperantes de atender a todos los países de la región en un plano regional derivado de sus propias políticas internas.
- No ha logrado estabilidad derivado a los cambios de gobierno de los distintos países de la región que han surgido, en función de sus prioridades.

Para que logre establecerse como una política pública regional de seguridad, se considera, según criterio propio, que los Estados Miembros del SICA, deben adquirir un verdadero compromiso para la implementación de actividades de los proyectos de la ESCA como complemento a sus esfuerzos nacionales.

Por otra parte, cabe resaltar que con ésta acción política comunitaria se pudo denotar que “el funcionamiento intergubernamental del SICA no se presenta eternamente como un inconveniente en el avance de la institucionalidad del SICA y logro de los objetivos de la integración, considerándose positiva la oportunidad del consenso, lejos de compromisos coercitivos para los Estados que no respondan estrictamente a sus intereses nacionales o a los de sus clientes políticos y económicos” (Santana, D., 2017: p. 30).

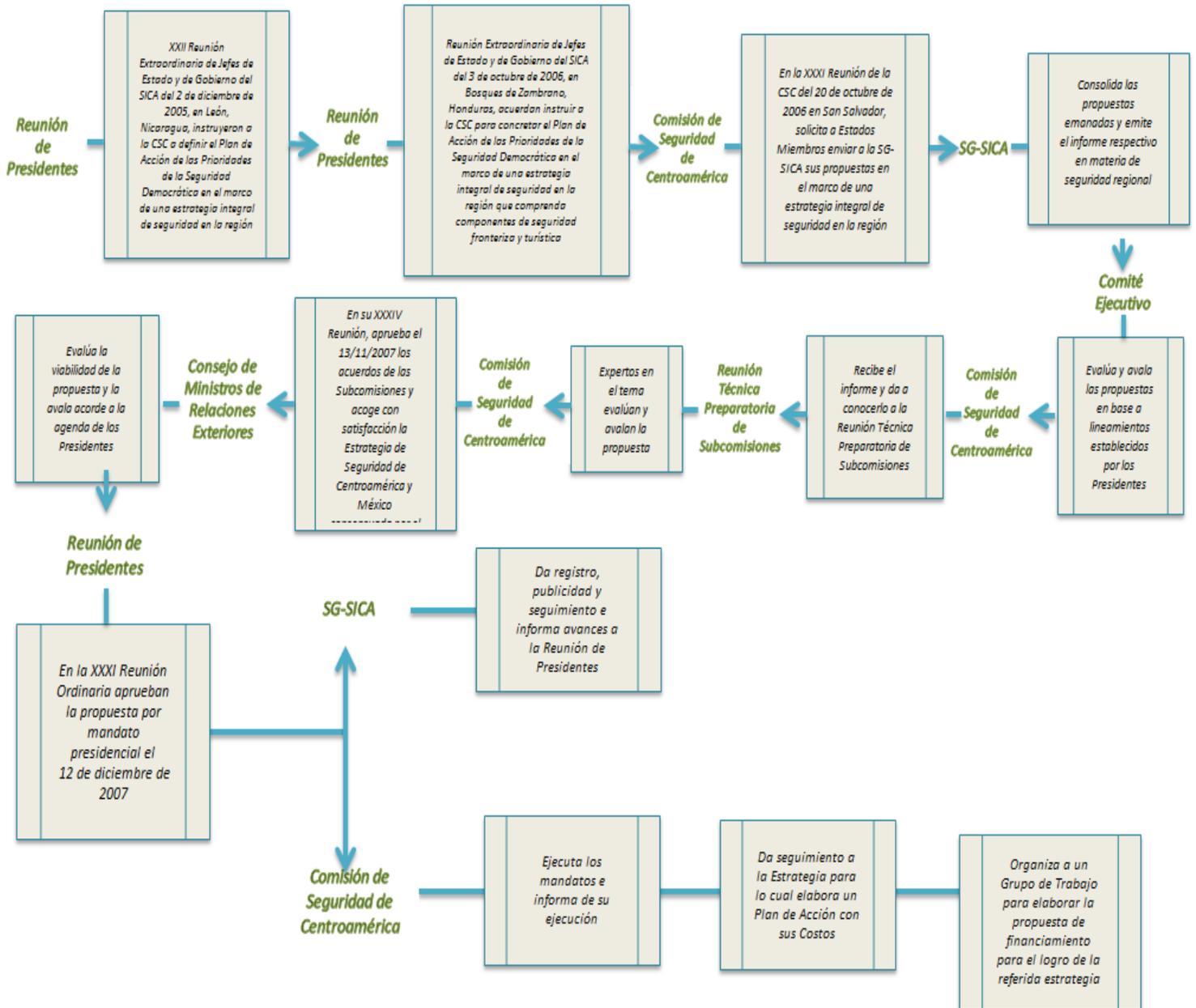
### **5.1.2. Proceso de Formulación de la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica**

En relación a lo expresado anteriormente, derivado del contexto de inseguridad y violencia que se vivía en la región, denotándose un incremento significativo de estos índices en los países centroamericanos a partir del año 2000, es que surge la necesidad de formular la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica, producto de la decisión soberana de los Estados Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana, con el fin de atacar de manera conjunta las problemáticas de seguridad que afectaban a la región.

Particularmente sobre el tema de toma de decisiones, en el Sistema de la Integración Centroamericana, *existen diversos procesos de adopción de una decisión*; lo cual hace interesante analizar ¿Cómo la ESCA fue producto de la decisión soberana de los Estados Miembros del SICA?

Por lo que para efectos de esta investigación es imperante desarrollar cómo fue el proceso de formulación de la ESCA, siendo detallado a continuación:

**Diagrama N° 9. Proceso de Formulación de la ESCA**



Fuente: Elaboración propia en base a Vásquez, M. (2016, Noviembre 21). Entrevista por Aury Mínez, San Salvador: SICA

Los procesos de toma de decisión en el Sistema de la Integración Centroamericana pueden venir de distintas direcciones, las decisiones que pasan por: 1. Consejo Ejecutivo, 2. Consejo de Ministros y 3. Cumbre de Presidentes. En el caso de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, el proceso de toma de decisión pasa por la Cumbre de Presidentes.

Como primer punto del Proceso de Formulación de la ESCA, los Presidentes de los Países Miembros del SICA, en su XXII Reunión Extraordinaria llevada a cabo el 2 de diciembre de 2005 en León, Nicaragua, instruyeron a la Comisión de Seguridad de Centroamérica para que definiera lo más pronto posible un Programa de Acción de las Prioridades para la Seguridad Democrática en la Región.

En la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno, llevada a cabo el 3 de octubre de 2006, los Presidentes se reunieron en Bosques de Zambrano, Honduras, con el firme propósito y voluntad de definir, apoyar y adoptar los mecanismos que aseguraran la ejecución de una estrategia de seguridad integral en los países del SICA, decidieron instruir a la Comisión de Seguridad de Centroamérica para concretar el Documento “Plan de Acción de las Prioridades en Materia de Seguridad Democrática en Centroamérica” en el marco de una estrategia regional de seguridad en Centroamérica contemplando los componentes de seguridad fronteriza y turística.

Al momento de recibir el mandato por parte de la Cumbre de Presidentes, la Comisión de Seguridad de Centroamérica solicitó a cada Estado Miembro que enviaran sus propuestas para elaborar el documento “Plan de Acción de Prioridades en Seguridad Democrática de Centroamérica” en el marco de una estrategia integral de seguridad en la región, para posteriormente remitirlo a la SG-SICA.

Al contar con dicho documento consensuado por los Estados Miembros del SICA, la SG-SICA se encargó de levantar un informe el cual debía pasarse al Comité Ejecutivo.

El Comité Ejecutivo, compuesto por un representante de cada Presidente, se encargó de evaluar el informe emitido por la SG-SICA, el cual debía ser acorde a los lineamientos establecidos por cada Presidente, haciéndose denotar el carácter eminentemente intergubernamental-presidencialista del proceso de toma de decisiones en el Sistema de la Integración Centroamericana.

Luego de realizar la evaluación respectiva, acorde a los lineamientos establecidos por los Presidentes, el Comité Ejecutivo trasladó el informe a la Comisión de Seguridad de Centroamérica para darlo a conocer a la Reunión Técnica Preparatoria de Subcomisiones,

expertos que debían evaluar y avalar la propuesta para remitirla de nuevo en perfectas condiciones a la Comisión de Seguridad de Centroamérica.

En su XXXIV Reunión, la Comisión de Seguridad de Centroamérica aprobó en la Sede del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, el 13 de noviembre de 2007, los acuerdos de las reuniones efectuadas los días 27 y 28 de septiembre de las Subcomisiones y acogió con satisfacción la Estrategia de Seguridad de Centroamérica consensuada por el Grupo Ad Hoc.

Luego de que fue aprobada la propuesta por parte de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, ésta se encargó de remitirla al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Los Ministros de Relaciones Exteriores, se encargaron de evaluar la viabilidad de la propuesta y avalarla acorde a la agenda de los Presidentes. Afortunadamente, la propuesta fue avalada inmediatamente ya que era un tema prioritario para la agenda regional, por lo que procedieron a trasladarla a la Reunión de Presidentes.

Finalmente, con la Declaración de la XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, se aprobó la propuesta por mandato presidencial el 12 de diciembre de 2007, quienes emitieron mandatos acerca de la decisión tomada a la SG-SICA para que diera registro, publicidad, seguimiento de la propuesta e informe de avances a la Reunión de Presidentes, y a la Comisión de Seguridad de Centroamérica para que ejecutara los mandatos e informara de la ejecución de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, para dar paso a la elaboración de un Plan de Acción con sus Costos y para organizar a un Grupo de Trabajo que debía elaborar una propuesta de financiamiento para el logro de la referida estrategia.

## 5.2. *Procesos Intergubernamentales*

Retomando la idea central de la presente investigación, se trata de analizar cómo se combina lo intergubernamental con lo comunitario en el proceso de toma de decisión para la formulación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica desde un nivel teórico.

De acuerdo a Herrero, R. (2012: p. 196, 199), “en el escenario internacional, las relaciones entre los actores se producen, no entre ellos, tal y como existen en realidad, sino entre imágenes más o menos precisas de los mismos. La manera en que los actores perciben, gestionan y proyectan sus imágenes juega un papel clave en el ámbito de las Relaciones Internacionales. Una vez que los actores cuentan con la información, las percepciones e imágenes que consideran necesarias sobre el entorno, proceden a tomar decisiones, como una forma de influir, modificar o transformar la realidad que se está analizando”.



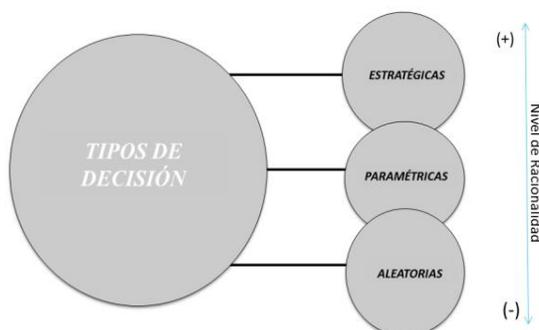
**Diagrama No. 10.** Percepciones, Decisiones y Relaciones Internacionales

Fuente: Elaboración propia con base en Herrero, R. (2012: s.p.)

Esto quiere decir que cuando los actores encuentran un consenso, comparten una percepción común de un problema, a lo cual se le entiende como intersubjetividad según la teoría constructivista. Para Prada, (2007) “la intersubjetividad tiene que ver en cómo es posible entenderse entre personas. Es un espacio común de interacción entre los distintos sujetos que permite una mutua comprensión, necesaria para crear acuerdos. Para ello, la cognición compartida y el consenso son esenciales en la formación de ideas (significados) y relaciones” (Citado Torres, P., 2012: s.p.), que permitirán en función de tomar una decisión, transformar la realidad para satisfacer sus necesidades conjuntamente.

En una organización internacional, los actores decisorios pueden ejecutar tres tipos de decisión, dependiendo del nivel de racionalidad ejercido:

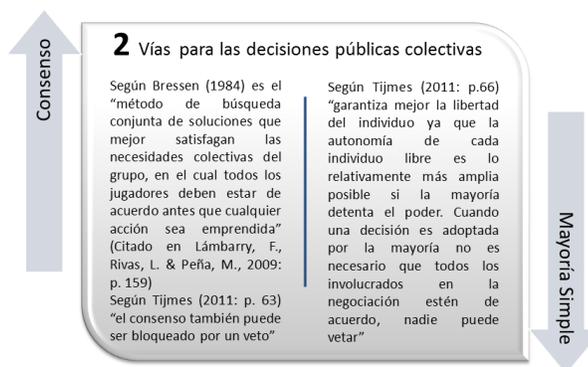
**Diagrama N° 11. Tipos de decisión**



Fuente: Elaboración propia con base en Curzio, L. (2000: p.159)

Es imperante mencionar las vías para la toma de decisiones, las cuales pueden ser:

**Diagrama N° 12. Vías para la toma de decisión pública**



Fuente: Elaboración propia

Una organización internacional de integración como el SICA, va más allá de las meras relaciones de cooperación o coordinación entre sus Estados Miembros, ya que se orientan hacia una verdadera integración mediante el establecimiento de políticas comunes. Ello significa que el método *intergubernamental* para la toma de decisiones se reduce esencialmente al órgano del que dependen las decisiones fundamentales de impulso y orientación política del proceso de integración, en este caso a la Reunión de Presidentes, prevaleciendo el método *comunitario* para la formación de actos normativos comunitarios y su correspondiente aplicación y ejecución. (Salazar & Ulate, 2013: p. 29).

Los órganos creados en el SICA en su mayoría se componen de representantes oficiales de cada Estado Miembro, los cuales restringen las negociaciones al ámbito de sus gobiernos, quienes tienen el poder de adoptar o aprobar sus actos o decisiones a través del consenso; normas que tienen características comunitarias ya que al momento de adoptarlas son aplicadas al interior de los Estados, quienes tienen la obligación de basar sus decisiones en función del interés regional.

Por lo tanto, en el caso de la formulación de la Estrategia de Seguridad Democrática, la decisión fue adoptada por consenso (sistema del no voto), por la Reunión de Presidentes, que es el órgano intergubernamental supremo del SICA.

De acuerdo a Salazar & Ulate (2013: p. 46), “uno de los grandes problemas que tiene el SICA, es la falta de intereses comunitarios de los Estados y de sus funcionarios en la integración, pues como se expuso, no existe un órgano de decisión verdaderamente comunitario, todos, excepto el Comité Ejecutivo, cuya vocación es comunitaria, pero cuyos poderes no son de decisión, son intergubernamentales”. Como se estableció, esta condición interfiere en el funcionamiento eficaz del SICA, constituyéndose más en una estructura de carácter internacional que comunitaria supranacional, pues los funcionarios aún velan por los intereses de sus Estados en la integración.

### **5.2.1. Proceso de toma de decisiones en el SICA**

En relación al proceso de toma de decisión, para poder dar cumplimiento a sus obligaciones y satisfacer las necesidades de sus Estados Miembros, toda organización internacional expresa su voluntad a través de decisiones adoptadas por sus órganos; que deben ser tomadas con el fin de obtener el bien común, en las materias de su competencia.

El subsistema político del Sistema de la Integración Centroamericana, desde su concepción se ha caracterizado por tomar sus decisiones por *consenso*, lo que condiciona el desarrollo del proceso de integración, ya que su accionar depende de la voluntad política y visión de las diversas administraciones de turno de cada Estado Miembro. Por lo tanto, la necesidad de alcanzar un consenso, limita la autonomía del órgano comunitario, por el control que ejercen los Estados nacionales en los mismos (como “veto Players”). Sin embargo, a pesar de esta limitante, el proceso de integración ha podido alcanzar diversos logros.

Cabe resaltar que los procesos de toma de decisión en el SICA son diversos, no tienen una metodología y secuencia establecida, debiéndose tomar en cuenta los niveles de jerarquía de la decisión, el subsistema, los ámbitos de trabajo; sin embargo, todas las decisiones se deben de tomar por consenso. Por su parte, en el Sistema existe lo que es la dinámica de velocidad diferenciada en la fase de implementación de la decisión tomada, en la cual dos o más Estados pueden avanzar más rápido si así lo deciden.

En el caso específico de la ESCA, su adopción se considera como un modelo de eficiencia y eficacia por la capacidad de construcción de consenso, racionalidad y decisión que obtuvo la Reunión de Presidentes, quienes buscaron un equilibrio entre los elementos técnicos y criterios políticos en función de tomar la decisión correcta acorde a las necesidades tanto nacionales como regionales para enfrentar las problemáticas, sin afectar el interés común de los Estados Miembros del SICA.

Por lo que se considera a la adopción de decisiones en el Sistema de la Integración Centroamericana como un proceso de mejora continua que dependerá de acuerdo a Miranda (2013: s.p.) “del grado de articulación del trabajo que exista entre las instituciones del Sistema y de las autoridades competentes de los Estados Miembros, para lograr la eficiencia y eficacia en la ejecución de los mandatos presidenciales establecidos y su seguimiento”.



necesariamente conocidas por él, por lo que el resultado depende de lo que harán los demás sabiendo que los otros están exactamente en la misma posición, es decir, que quieren anticiparse al otro actor.

Con la agudización a partir del año 2000, de la inseguridad en la región producto de crímenes y delitos tanto nacionales como transnacionales que han compartido los países centroamericanos, ha sido imposible para los Estados Miembros garantizar la protección de su población de manera independiente por lo que han precisado de acciones estratégicas conjuntas, consensuadas, tomando en cuenta que las acciones que emprendieran o dejaran de hacer podían afectar a los demás países de la región.

Por tanto, para llegar a acciones consensuadas se debía construir un margen operativo perceptivo entre los actores decisorios, ya que existían distintas percepciones sobre el tema de seguridad y una convergencia entre paradigmas; cuando se hablaba de seguridad, debía tenerse un equilibrio entre represión y prevención, derivado a que unos países estaban más enfocados en medidas de prevención (Triángulo Sur) y otros en medidas de reacción (Triángulo Norte), por lo que se hizo obligatorio analizar los intereses, capacidades y percepciones de los actores decisorios de cada Estado Miembro, para que la propuesta de acción colectiva regional no afectara la capacidad de ejecución de los otros Estados.

Por su parte, la vía utilizada para la toma de decisión por parte de la Reunión de Presidentes, fue el *consenso*, que según Salazar & Ulate, (2013: p. 39), “es el sistema del no voto, atribuido y utilizado por todos los órganos del SICA, que consiste en una actividad de conclusión realizada por un Presidente de la Reunión (Presidente Pro Témpore) después de que cada uno de los participantes del proceso de toma de decisión emite opinión, discute o simplemente guarda silencio o no se expresa a favor ni en contra o no ejerce oposición. Luego de esa actividad, el Presidente de la Reunión puede considerarlo consensuado y declarar que la decisión fue aprobada por consenso”. Se considera que este sistema es más ventajoso ya que permite el diálogo y la negociación en el proceso decisorio.

Respecto a la formulación de la ESCA, el consenso fue vital desde el momento en el que la Reunión de Presidentes decide afrontar de manera conjunta la problemática de violencia e inseguridad en la región y mandata a la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC) a que se realice el “Plan de Acción de las Prioridades en Materia de Seguridad Democrática en Centroamérica”. Esto debido a que el tema de seguridad es el más complicado de tratar en el marco regional, ya que si bien es un tema de interés nacional de cada país, en algunos más que otros, las acciones referentes a ello resultan ser de carácter regional por las repercusiones que la violencia genera en el territorio centroamericano, ya sea para actuar (triángulo norte) o para prevenir (triángulo sur).

Por lo que la CSC procedió a la creación de un Grupo de trabajo Ad Hoc, constituido por técnicos profesionales especializados, con el propósito de que apoyara en la formulación de dicho documento. Dichos técnicos se encargaron de reclutar toda la información necesaria de cada país del SICA, en las áreas de seguridad involucradas en la definición de la ESCA. Con ésta información, realizaron un primer borrador de lo que se consideraría en el documento solicitado por los Presidentes.

Dicho documento, producto de los diversos talleres efectuados por los asesores técnicos, de acuerdo a Menjívar, E. (2017), fue llevado a consideración de los puntos focales de cada país, quienes son los representantes de cada país en las subcomisiones de la CSC, que normalmente se encuentran en las Cancillerías, dando paso al proceso de negociación.

El proceso de negociación llevado a cabo fue a través de reuniones de las subcomisiones de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, siendo éstas la Subcomisión Jurídica, Subcomisión de Seguridad pública y la Subcomisión de Defensa, quienes de forma independiente se reunieron las fechas 27 de septiembre de 2007 en la Sede de la Cancillería de la República de Guatemala a fin de dar seguimiento. El 28 de septiembre de 2007, se lleva a cabo la Reunión Conjunta de las Subcomisiones de la Comisión de Seguridad de Centroamérica en la misma sede a fin de presentar un informe de los trabajos realizados el día anterior.

Cabe resaltar que dichas negociaciones fueron a puerta cerrada, las cuales contenían información política confidencial que lamentablemente no pudo ser consultada (Ver Anexo No.6).

En esta fase del proceso de formulación y negociación, lograron denotarse diversas posturas de los Estados. Respecto al tema de la ESCA, la Subcomisión de Seguridad Pública, a través de *la Representante de la Presidencia Pro Témpore –Guatemala-*, informó que Costa Rica había presentado su posición en relación con la Estrategia, señalando que no participaría en los temas relacionados con las Agregadurías Policiales por aspecto de presupuesto y la Orden de Detención y Extradición Simplificada por cuestiones de orden legal interno, sin embargo, a pesar de no tomar participación en esos ámbitos, por todo lo demás, se consideró a la estrategia de seguridad como un documento integral, comprensivo y con un alto nivel de consenso regional (SG-SICA, 2007: p.2). Con ello se logró denotar que afortunadamente no hubo contraposición de intereses.

Debido a que el documento fue producto de un trabajo conjunto, la negociación no resultó tan compleja, ya que se trabajó con los lineamientos y problemas que enfrentaba cada país en la región y fue perfeccionado por consenso de los representantes de cada país desde el inicio, por lo que la negociación vino de palabras, es decir, ya únicamente se buscó que no se malinterpretara el contenido de la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica. El proceso de negociación fue rápido ya que se alcanzaron consensos entre los actores, quienes estaban mayoritariamente a favor de la formulación de la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica con el fin de trabajar conjuntamente para combatir a las estructuras criminales y al narcotráfico<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Se hace imperante mencionar que todos los procesos de toma de decisión en el SICA son distintos, sin embargo en el ámbito de seguridad, por ser un tema sensible son otras reglas de juego, requiere de consenso en su totalidad, lo que quiere decir que técnicamente desde que se empieza a construir la propuesta, se debe ir construyendo hasta su implementación de forma consensuada para todos. Sin embargo, en otros subsistemas de la Integración y ámbitos de trabajo, las decisiones deben de ser tomadas por consenso de igual manera entre los Estados, pero con la posibilidad de poder optar por la dinámica de velocidad diferenciada al momento de implementar la decisión tomada. Esto quiere decir que la decisión se adopta por consenso inicialmente por todos los países, pero luego 2 o 3 países tienen la oportunidad de avanzar más rápido si así lo deciden, como por ejemplo la Unión Aduanera entre Guatemala y Honduras.

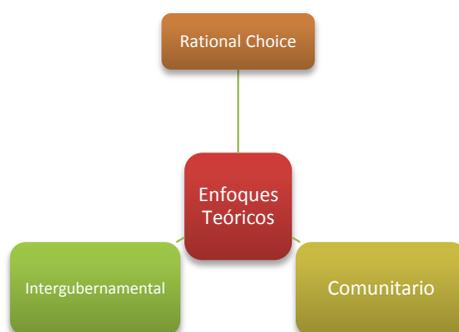
### 5.2.2. Análisis de los enfoques teóricos de toma de decisiones aplicados a la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica

Retomando la idea central de esta investigación, a continuación se exponen de forma general y sintetizada, un conjunto de enfoques teóricos que resultan indispensables para el estudio del proceso de toma de decisión para la formulación de políticas regionales en el Sistema de la Integración Centroamericana; aspecto de interés en el estudio de cualquier organización internacional que no ha sido estudiado a profundidad desde el enfoque de toma de decisiones.

Cabe resaltar que el análisis de la toma de decisión se debe realizar desde una perspectiva multidisciplinaria, tomando en cuenta que los distintos aportes de los enfoques siempre están en constante interacción.

Por lo tanto, para efectos de esta investigación, se pretende realizar un análisis multidimensional de los enfoques teóricos para la toma de decisión: intergubernamental liberal, comunitario y *rational choice*; con el fin de explicar cómo desde esta combinación de enfoques, la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica fue producto de la decisión soberana de los Estados Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana –SICA- en el año 2007.

**Diagrama N° 14:** Enfoques teóricos para el análisis de toma de decisiones



*Fuente:* Elaboración propia

### **5.2.2.1. *El debate entre lo intergubernamental y lo comunitario***

Para Mancebo (2003) “las políticas públicas regionales son siempre el fruto de una tríada interconectada de contenidos, procesos e instituciones, y es por ello que las negociaciones intergubernamentales adoptan alto nivel de importancia en su planteamiento”. No pueden existir instituciones comunitarias si no se construyen desde lo intergubernamental, derivado que el proceso de integración combina ambos modelos para su funcionamiento.

De acuerdo con Salazar & Ulate (2013: p. 29), esto significa que los procesos intergubernamentales para la toma de decisiones dependen especialmente del órgano de impulso y orientación política del proceso de integración: la Reunión de Presidentes. Asimismo, los procesos comunitarios prevalecen en la formación de actos normativos comunitarios y su correspondiente aplicación y ejecución a los ordenamientos jurídicos internos de los Estados Miembros, derivado de la transferencia de competencias que hace cada uno a favor de este órgano comunitario.

Sin embargo, “el principio político-jurídico de supranacionalidad aún no se aplica al funcionamiento del marco institucional del SICA, pues en la respectiva estructura institucional no existe una Alta Autoridad, sino la Reunión de Presidentes. En Centroamérica la Reunión de Presidentes es el órgano superior del Sistema y del cual emanan las principales decisiones que dan impulso al proceso integrador de la subregión: asimismo, el Consejo de Ministros ejerce la función legislativa a partir de los mandatos presidenciales contenidos en una declaración de ese órgano, de donde su actuación se realiza en un marco político-jurídico de carácter comunitario e intergubernamental”. (Miranda, 2017: p. 111). Por tanto, en el SICA, aún no existe un órgano comunitario que tenga funciones ejecutivas y que sea capaz de tomar decisiones de carácter regional e implementarlas a nivel interno de cada país.

Asimismo, el principio político-jurídico de supranacionalidad no aplica en el SICA ya que aún no existe un órgano comunitario que sea independiente frente a los gobiernos nacionales que les dio origen, de igual manera no cuenta con la atribución de ciertas competencias del propio monopolio normativo de los Estados Miembros.

De igual manera, como lo indica Miranda, O. (2017: p.111), “los Estados Miembros del SICA, al suscribir el Protocolo de Tegucigalpa, no se plantearon como meta final constituir una unión política federal, es decir, la creación de un nuevo Estado con su constitución, sino la consecución de intereses comunes en el marco de la Comunidad Económica-Política, que aspira a la Integración Centroamericana y lo hace desde una perspectiva de interdependencia política entre los Estados Parte”.

Por tanto, en relación a la premisa del intergubernamentalismo liberal, de que “lo comunitario se construye únicamente si los procesos intergubernamentales crean institucionalidad”, se considera que no se ha logrado institucionalizar un mecanismo comunitario claro en el ámbito de seguridad en el proceso de la integración centroamericana.

Esta reflexión responde a que aún no se ha avanzado hacia un mecanismo verdaderamente comunitario con la capacidad de tomar decisiones regionales que esté más allá de los intereses nacionales de cada Estado y que tenga una función ejecutiva. Un ejemplo de ello lo constituye la Comisión de Seguridad de Centroamérica –CSC-, ya que se considera que no es institucionalidad sino solamente un espacio de diálogo entre las partes, debido a que aún no se han logrado incorporar los proyectos de la ESCA en las políticas, estrategias y planes nacionales de cada Estado Miembro, así como generar mecanismos de seguimiento y evaluación de los mismos a nivel nacional. De igual manera, no se ha logrado que los Países del SICA transfieran algunas competencias nacionales, políticas a la CSC y que las decisiones de ésta sean vinculantes a escala comunitaria, aplicadas en sus territorios y a sus ciudadanos.

Este planteamiento entra en discusión al momento de analizar el proceso de la Integración Centroamericana, ya que anteriormente se mencionó que su carácter es eminentemente intergubernamental, por lo que cabe preguntarse a la luz de lo expuesto en la presente investigación si en un futuro ¿será posible en el SICA el traslado de competencias nacionales de sus Estados Miembros hacia ésta entidad comunitaria?

Por dar un ejemplo, en relación a los procesos supranacionales de adopción de decisiones en la Unión Europea, “los Estados miembros han acordado, en virtud de su pertenencia a la Unión, transferir algunas de sus competencias en determinados ámbitos a las instituciones europeas. De ese modo, las instituciones de la UE toman decisiones vinculantes a escala supranacional en sus procedimientos legislativos y ejecutivos, presupuestarios, de nombramiento y en los cuasiconstitucionales” (Schonard, M.2017: s.p.). En este caso, los “líderes nacionales han tomado decisiones racionales para transferir competencias políticas a instituciones comunitarias, con el convencimiento de que un mayor poder supranacional asegurará el compromiso y la cooperación de todos los Estados miembros” (Hernández, B. 2013: p.31). Por lo que los Estados Miembros de la UE, se han comprometido a ceder sus lealtades y actividades políticas a este organismo supranacional, transfiriéndole competencias nacionales, primando el derecho europeo sobre el nacional, el cual resulta vinculante para todos ellos.

Retomando la inquietud expuesta ¿será posible en un futuro que los Estados Miembros del SICA transfieran parte de sus competencias nacionales al organismo comunitario y sus instituciones?, tomando en cuenta el carácter intergubernamental del proceso, ¿será mejor para los Estados no perder completamente su soberanía y seguir utilizando a las instituciones comunitarias como instrumentos a disposición para realizar mejor sus intereses nacionales y maximizar sus beneficios?

Cabe resaltar como menciona Miranda, O. (2017: p. 108), “que no en todos los procesos de integración regional la institucionalidad se caracteriza por el principio político-jurídico de supranacionalidad, ya que existen diferencias sustanciales entre el funcionamiento de las instituciones de un proceso y otro”, por tanto, acorde a la premisa del intergubernamentalismo liberal de que “las instituciones no son comunitarias sino sólo instrumentos a disposición e intereses de los gobiernos nacionales”, si el proceso de integración centroamericana construye instituciones que quieren ser comunitarias como la creación de una política regional, pero el proceso es eminentemente intergubernamental-presidencialista como se demostró en la creación de la ESCA, se puede determinar que en el futuro del proceso, el funcionamiento intergubernamental-presidencialista del SICA no

se presentará como un obstáculo en el avance de su institucionalidad y logro de la integración, ya que se ha demostrado positiva la oportunidad de tomar decisiones por consenso, con lo cual se evitan compromisos coercitivos para los Estados que no respondan a sus intereses nacionales. Por ello es importante que los representantes oficiales en los órganos del SICA, en este caso, los miembros de la Reunión de Presidentes, asuman su rol comunitario al momento de tomar decisiones, velando por armonizar el interés nacional con el interés regional, guiados por los principios y propósitos establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa.

En relación a la construcción de la ESCA, se puede denotar según Berástegui (2001:p. 143) “cómo los Estados son el instrumento político principal, mediante el cual los individuos pueden influir en las negociaciones internacionales y que esos Estados actúan como actores racionales y unitarios hacia el exterior en nombre de sus miembros”. Asimismo, se logra denotar como el intergubernamentalismo liberal coloca a los Estados-Nación como principales dirigentes, siendo la integración el medio por el cual satisfacen sus propios intereses y necesidades, ya que las decisiones clave aún son tomadas por dichos miembros.

Cabe mencionar que el SICA como tal no cuenta aún con un órgano supranacional ya que no existe una Alta Autoridad tomadora de decisiones regionales vinculantes que ejerza un poder supranacional. Sí existe un principio de supranacionalidad que conlleva a todos los Estados Miembros a reunirse en órganos comunitarios pero no existe una alta autoridad que tome decisiones vinculantes, sino que existe una interdependencia política. Es por ello que el funcionamiento del Sistema de la Integración Centroamericana es de carácter eminentemente intergubernamental-presidencialista ya que las decisiones son tomadas por la Reunión de Presidentes.

Por su parte, en relación a la construcción de la ESCA, se puede determinar que ha sido una de las acciones más importantes que ha efectuado la Integración Centroamericana, ya que permitió la creación de nuevos espacios de negociación y consenso entre los Estados Miembros en el ámbito de seguridad, que implicaba consenso entre los Estados desde la fase inicial de negociación hasta la implementación de la misma, llegando a ser un referente

empírico de la voluntad política de cada uno de ellos para afrontar conjuntamente las problemáticas de violencia e inseguridad en la región; funcionamiento intergubernamental-presidencialista del SICA para la toma de decisiones que no se presentará como un obstáculo en el avance de su institucionalidad y logro de la integración.

#### **5.2.2.2. *El papel de la rational choice en la toma de decisiones del SICA***

De acuerdo a Vargas, J. (s.f., p. 11), “los poderes de decisión requieren ser analizados desde la teoría de la elección racional (*rational choice*), pues la creación de un diseño institucional es el resultado de los arreglos político-institucionales entre los actores con poder de decisión”.

El enfoque teórico de elección racional basa su análisis en por qué se toman decisiones a partir de las alternativas y el comportamiento de los actores. De acuerdo a Jaime, et. al., (2013: p. 121), uno de los principios por los cuales se construye es el “individualismo metodológico que supone que las acciones individuales de los actores responden al criterio de maximización de utilidades, quienes disponen de un amplio conjunto de alternativas de las cuales deben elegir una de manera coherente con sus fines, por lo tanto, escogen aquella que esperan les proporcione el mayor grado de satisfacción (...), en ese sentido, los individuos son racionales ya que cada uno tiene la capacidad de ordenar de manera completa y transitiva en función del grado de información disponible, las alternativas que se le presentan para su selección”. Por lo que de acuerdo a esta teoría, quien toma la decisión debe optar por la alternativa que le ofrezca mejores y mayores resultados.

Por su parte, Arrendondo, F. & Vázquez, J. (2013: p.143), mencionan que “el modelo elsteriano de la racionalidad indica que para que un actor pueda tomar decisiones racionales, este debe demostrar que la elección, tomada entre las preferencias generadas a partir de las creencias, evidencia que su decisión es la mejor alternativa de actuación para alcanzar los fines deseados, logrando así que la acción sea óptima a la luz de la totalidad de sus razones (deseos, creencias y preferencias)”. Por tanto, este enfoque teórico permite la posibilidad de que el actor decisorio tenga la opción de elegir la actuación más apropiada a una situación específica, así como a determinar cuál es la más racional. Está basado en la

búsqueda de la maximización de beneficios, por lo que el actor decidirá racionalmente ser parte de algo, con el fin y creencia de que al hacerlo, le contraerá beneficios a él mismo.

De acuerdo a los lineamientos de Curzio, L. (2000: p.172), se logran observar posibles indicadores que llevan a descubrir si los Estados Miembros del SICA tomaron de forma racional o no la decisión de formular la Estrategia de Seguridad de Centroamérica:

- a) Acuerdo total sobre los objetivos: si se quiere obtener X, no existen visiones, ni intereses contrapuestos.
- b) Conocimiento exhaustivo de todas las opciones para obtener X: el actor tiene toda la información disponible para evaluar todas las alternativas disponibles.

En esa cuestión, en la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno llevada a cabo el 3 de octubre de 2006, los Presidentes reunidos en Bosques de Zambrano, Honduras, deciden con el firme propósito y voluntad, definir, apoyar y adoptar los mecanismos que aseguren la ejecución de una estrategia de seguridad integral en los países del SICA.

Decisión producto de la inconformidad que percibían la mayoría de actores centroamericanos hacia el Plan Mérida<sup>11</sup>, un programa de cooperación que buscaba combatir el narcotráfico y las estructuras criminales que migraban mayormente de Colombia, creado entre Estados Unidos y México que se ampliaba a Centroamérica en un porcentaje reducido. Dicho Plan no resultó ser funcional para Centroamérica ya que la mayor parte de recursos era asignada a México, “de los US\$ 1.6 millones asignados por Washington a la Iniciativa Mérida, a la región sólo le correspondieron US\$ 256 millones, es decir, únicamente el 16%” (Cajina, 2012: p. 6), por lo que la Reunión de Presidentes del SICA decide lanzar su propia estrategia de seguridad, como la alternativa de solución idónea para afrontar conjuntamente las problemáticas de violencia e inseguridad que aumentaban a partir del año 2000 en la región centroamericana, siendo fundamentalmente

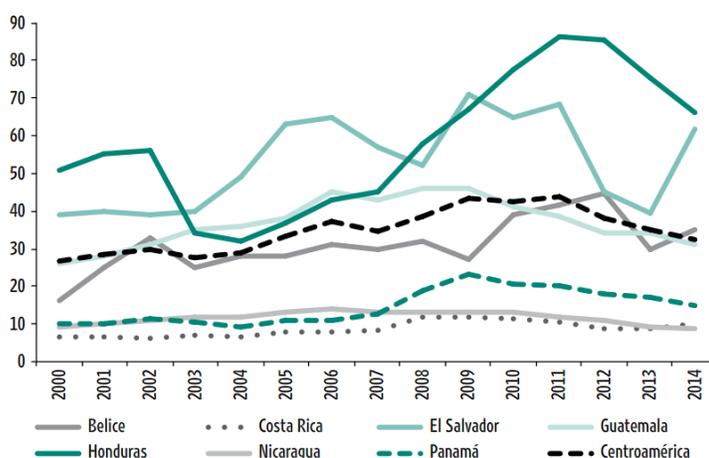
---

<sup>11</sup> Según El Economista (2017: s.p.), “es un proyecto internacional de seguridad establecido por Estados Unidos en acuerdo con México y Centroamérica para combatir el narcotráfico y el crimen organizado. Aceptado por el Congreso de los Estados Unidos y activado por el presidente George Bush el 30 de junio del 2008”, “compuesto por cuatro pilares: 1. Afectar la capacidad operativa del crimen organizado, 2. Institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de Derecho, 3. Crear la estructura fronteriza del siglo XXI, 4. Construir comunidades fuertes y resilientes” (Embajada y Consulados de Estados Unidos en México, s.f., s.p.).

apoyada por Estados Unidos. Finalmente es aprobada la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica por los Presidentes el 12 de diciembre de 2007.

La formulación de la ESCA en esa etapa histórica era fundamental debido a que Centroamérica se convirtió primero en una región de tránsito de droga de países productores a países consumidores, por ejemplo de Perú, Colombia, Bolivia, hacia Estados Unidos, Canadá, Europa y Asia. De acuerdo a Save the Children (2012: s.p.), uno de los indicadores que más preocupaba en la región era la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes ya que mostraba cómo se había venido incrementando el número de muertes por causa del crimen y la violencia, en donde según el Banco Mundial (2011: s.p.), en el año 2006 se produjeron en Centroamérica un promedio de 40 homicidios por día, lo cual convertía a la región como la más violenta del mundo luego de los países en conflictos políticos.

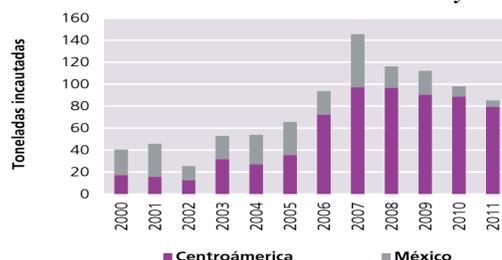
**Gráfica N° 1. Tasas anuales de homicidios, 2000-2014 (por 100,000 habitantes)**



Fuente: Programa Estado de la Nación-Región (2016: p. 68). *Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*

Acorde a la gráfica No.1 se logra denotar cómo el índice de violencia homicida aumenta en Centroamérica a partir del año 2000, por lo que resulta imperante crear políticas conjuntas para la prevención y reacción de estos hechos delictivos, constituyéndose una Estrategia de Seguridad de Centroamérica en el año 2006, lográndose denotar en el lapso de 2006 al 2009 que dicha estrategia no presenta los resultados esperados haciéndose necesario reformularla en el año 2010, denotándose con su implementación una reducción de dichos índices a partir de ese año.

**Gráfica N° 2. Incautaciones de cocaína en Centroamérica y México, 2000-2011**



Fuente: UNODC (2012: p.11)

Por su parte, en relación a la gráfica No. 2, logra denotarse que a pesar de que varios flujos de contrabando estaban afectando a la región, el principal problema delictivo era el tráfico de cocaína, incluyendo los grupos que éste empoderaba y la violencia asociada con este flujo. “La importancia de la región en este flujo aumentó espectacularmente después del año 2000 y de nuevo después de 2006, debido a que el gobierno mexicano implementó su nueva estrategia de seguridad nacional, siendo más peligroso para los traficantes enviar la droga directamente a México. De esta manera, un mayor porcentaje del flujo comenzó a transitar en Centroamérica, por lo que el efecto de desplazamiento resultante subrayó la importancia de estrategias coordinadas para abordar el flujo de contrabando de manera integral, de modo que el éxito de un país no se convirtiera en problema de otro” (UNODC, 2012: p.5). Cabe resaltar que, el influjo de grandes volúmenes de cocaína aumentó las ganancias considerablemente, promoviendo la competencia por el control territorial, haciéndose imperante enfrentar el fenómeno derivado del incremento en homicidios y violencia en general que provocaba.

Por tanto, en esa temporalidad se podía observar cómo el narcotráfico se convertía en una de las amenazas más fuertes para la región, por su vulnerabilidad ante su carencia de capacidades, medios y recursos adecuados para enfrentar con eficiencia la violencia criminal derivada de este fenómeno, sin embargo con la implementación de la Estrategia logra denotarse a partir del año 2006 un aumento significativo en las incautaciones de droga derivado de operativos regionales que comenzaron a implementarse gracias a las acciones conjuntas entre los países centroamericanos.

Es por ello que para combatir dicho escenario, fue imperante para los Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, adoptar en el año 2007, la decisión de formular e implementar la

Estrategia de Seguridad de Centroamérica con una “cartera de 22 proyectos regionales, los cuales de igual manera fueron validados por los viceministros de Relaciones Exteriores y de Seguridad integrantes de la Comisión de Seguridad de Centroamérica” (El Nuevo Diario, 2011: s.p.).

Por otra parte, el proceso de toma de decisión para la formulación de la ESCA, fue llevado a cabo a través de negociaciones intergubernamentales, siendo obligatorio el consenso por ser la seguridad un tema complejo difícil de manejar entre los diversos actores. Sin embargo, a pesar de ser un tema delicado, en este caso, la negociación no resultó compleja, ya que se trabajó con los lineamientos y problemas que enfrentaba cada país en la región y fue perfeccionada por consenso de los representantes de cada país desde el inicio.

Por lo tanto, se alcanzaron brevemente consensos entre los actores, ya que estaban mayoritariamente a favor de la formulación de la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica con el fin de trabajar conjuntamente para combatir a las estructuras criminales y al narcotráfico.

- c) Disponibilidad de recursos (tiempo, personal, dinero y flexibilidad institucional) para conseguir X: el actor dispone de los recursos necesarios para implementar la estrategia adoptada y así conseguir el objetivo.
- d) La estrategia adoptada para conseguir el objetivo se basa en una relación fluida y no contradictoria entre medios y fines (ver Anexo No. 3)”.

De acuerdo a los argumentos del Presidente de Guatemala Óscar Berger, a cargo de la Presidencia Pro-Témpore del SICA en el año 2007:

“La estrategia regional de seguridad ya está lista sólo para implementarla toda vez que ya está definida y se cuenta con la oferta de los recursos financieros de Estados Unidos – aproximadamente de 500 millones- para capacitación, tecnología e información, entre otros aspectos (...), creo que los avances serán dados a conocer durante la Cumbre Presidencial que se realizará el 12 de diciembre en Guatemala; dicha cumbre afirma Oscar Berger será muy importante ya que en la misma se conocerá la propuesta de la estrategia regional de seguridad con detalles, la cual se ha avanzado y lo más importante es que ya se tienen los recursos a la mano para su implementación” (La Prensa, 05 de octubre de 2007: s.p.).

“Asimismo, en la XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA del 12 de diciembre de 2007, se menciona que los Estados Miembros “acuerdan congratularse por la adopción de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México, como el instrumento básico que, desde una perspectiva integral, orienta las acciones de

cooperación y coordinación en materia de seguridad pública, de Centroamérica y México, la cual establece objetivos comunes, las áreas de intervención y las acciones a seguir para alcanzar los niveles de seguridad y estado de confianza que requieren los ciudadanos centroamericanos y mexicanos” (Presidencia Pro-Témpore SICA, 2007: s.p.).

Con esto se logró denotar, que en la formulación de la ESCA, afortunadamente no hubo contraposición de intereses ya que todos los Estados Miembros estaban de acuerdo en trabajar conjuntamente para combatir a las estructuras criminales y al narcotráfico, teniendo como objetivo general establecer los componentes y actividades necesarias para fortalecer en la región centroamericana la seguridad de las personas y sus bienes, que permita a los países centroamericanos alcanzar los objetivos de desarrollo humano.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (2009). Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México. (pp. 2-78). El Salvador: SG-SICA.

REUNIÓN DE PRESIDENTES DEL SICA 12 diciembre 2007	COMPONENTES DE LA ESCA	PROYECTOS DE LA ESCA	A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESCA LOS BENEFICIOS ESPERADOS POR LOS ESTADOS MIEMBROS DEL SICA SON: <sup>13</sup>
<p>Óscar Berger Presidente de Guatemala</p> <p>Elías Saca Presidente de El Salvador</p> <p>Daniel Ortega Presidente de Nicaragua</p> <p>Óscar Sánchez Presidente de Costa Rica</p>	<p><b><u>Combate al Delito</u></b></p>	<p><b>A.B.1.</b> Coordinación Interinstitucional para la Seguridad Fronteriza en Centroamérica</p> <p><b>A.A.2.</b> Programa de Control de Armas Cortas y Ligeras.</p> <p><b>A.A.3.</b> Programa de Interdicción e intercepción del Narcotráfico y Crimen Organizado</p> <p><b>A.A.1.</b> Combate al Desvío de Sustancias Controladas en Centroamérica</p> <p><b>A.C.1.</b> Fortalecimiento de la Investigación Criminal en Centroamérica</p> <p><b>A.C.2, AC.3, A.C.4.,</b> Fortalecimiento de las Capacidades de Detección, Comunicación y Movilidad para la Interceptación e Interdicción del Narcotráfico y el Crimen Organizado</p> <p><b>A.C.5.</b> Plataforma Tecnológica Centroamericana para el Intercambio de Información en Tiempo Real en la Lucha contra el Delito.</p>	<p>Poder realizar esfuerzos conjuntos dirigidos al control, represión y sanción de todas aquellas actividades ejecutadas por el crimen organizado. Buscan poder reforzar las acciones de cooperación e intercambio de información estratégica táctica y operativa en el combate al crimen organizado en sus distintas vertientes: contrabando; lavado de dinero y activos; narcoactividad; robo a bancos y unidades de transporte de valores; robo y hurto de vehículos; tráfico ilícito de bienes culturales; secuestros; tráfico ilícito de armas; municiones; explosivos y artículos similares; tráfico y trata de personas; tráfico ilícito de inmigrantes; terrorismo y pandillas.</p> <p>Lograr que las instituciones nacionales y regionales involucradas en la seguridad fronteriza se fortalezcan, y cuenten con una mayor capacidad de coordinación interinstitucional y participen en espacios nacionales y regionales de coordinación y seguimiento a fin de garantizar la seguridad de las personas y sus bienes, para contrarrestar las actividades del crimen organizado transnacional</p>
<p>José Manuel Zelaya Presidente de Honduras</p> <p>Martín Torrijos Presidente de Panamá</p>	<p><b><u>Prevención Social de la Violencia</u></b></p>	<p><b>B.A.1.</b> Prevención de la Violencia contra las Mujeres</p> <p><b>B.B.1.</b> Prevención de la Violencia y Delincuencia que afecta a la juventud en Centroamérica</p> <p><b>B.E.1.</b> Prevención de la Violencia desde los Gobiernos Locales</p> <p><b>B.C.1.</b> Prevención del Consumo Indevido de Drogas, Tratamiento, Rehabilitación y Reinserción en Centroamérica</p> <p><b>B.D.1.</b> Educación y Capacitación para el Trabajo en Centroamérica</p> <p><b>B.F.1.</b> Prevención de la Violencia Armada en Centroamérica</p>	<p>Se logren desarrollar políticas, programas, estrategias y acciones que permitan la prevención en los temas de violencia juvenil, violencia armada, violencia de género, tráfico ilícito y trata de personas, prevención desde lo local y los efectos de los desastres naturales en especial los provocados por el cambio climático.</p>
<p>John Briceño Representante del Primer Ministro Belice</p> <p>Juan Guiliani Subsecretario de Estado de Relaciones Exteriores de la República Dominicana</p>	<p><b><u>Rehabilitación, Reinserción y Seguridad Penitenciaria</u></b></p>	<p><b>C.A.1.</b> Mejoramiento de la Gestión Penitenciaria en Centroamérica</p> <p><b>C.B.1.</b> Mejoramiento de la Infraestructura Penitenciaria Regional</p> <p><b>C.C.1.</b> Reinserción Social y Laboral de las Personas Privadas de Libertad en Centroamérica</p> <p><b>D.A.1.</b> Fortalecimiento de las Unidades de Ayuda Humanitaria y de Rescate a Nivel Nacional en Situaciones de Desastres e Implementación de un Mecanismo Regional</p>	<p>Se logre fortalecer, ampliar y modernizar el sistema penitenciario de los países centroamericanos desde la perspectiva y coordinación regional.</p> <p>De igual manera contribuir al establecimiento de mecanismos, procedimientos, infraestructura e institucionalidad, orientados a la rehabilitación e inserción social de las personas privadas de libertad, así como sistematizar y compartir experiencias exitosas e innovadoras.</p>
	<p><b><u>Fortalecimiento Institucional</u></b></p>	<p><b>D.B.1.</b> Profesionalización y Tecnificación de las Policías y otras Instituciones vinculadas a la Seguridad y Justicia a Nivel Regional</p> <p><b>D.B.2.</b> Modernización de la Visión Regional de las Instituciones Nacionales Encargadas de la Seguridad en la Región</p> <p><b>D.B.3.</b> Programa de Protección de Víctimas y Testigos</p>	<p>Se logre apoyar a la organización, fortalecimiento y modernización de la institucionalidad regional y nacional de Justicia y Seguridad de los países del SICA</p> <p>Se logre mejorar el fortalecer y mejorar la articulación de las instancias regionales y nacionales de los sectores de Justicia y Seguridad.</p>

<sup>13</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala (2011). Estrategia de Seguridad de Centroamérica. [Online]. Disponible en: <http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/20110628172554566ESTRATEGIA%20DE%20SEGURIDAD%20Y%20PROYECTO%2022%20Y%2023%20DE%20JUNIO%202011.pdf>

Por lo tanto, se puede determinar que la decisión de formular la –ESCA- ha sido tomada racionalmente por los Jefes de Estado y de Gobierno del SICA con base en los lineamientos anteriormente expuestos. Lo cual hace ver que el funcionamiento intergubernamental del proceso de Integración Centroamericana no constituye un inconveniente en el avance de la institucionalidad del SICA y logro de los objetivos de la integración.

Los Presidentes adoptaron la ESCA, con la finalidad de contar con un instrumento comunitario idóneo, que permitiese crear un ambiente de mayor seguridad en la región centroamericana. En el proceso de construcción de esta estrategia, a pesar de contar con distintas percepciones sobre el tema de seguridad en cuanto al paradigma de prevención y reacción por parte de los Estados Miembros, los Presidentes, principales actores de toma de decisión del Sistema de la Integración Centroamericana, aceptaron y adoptaron a la ESCA como la estrategia regional más conveniente para atacar las amenazas contra la seguridad de sus países, alternativa que fue creada en base a las preferencias de todos los actores, logrando ser la más consensual e idónea para ser implementada en la región y a lo interno de cada país miembro.

Se hace imperante mencionar que no existió durante el proceso de toma de decisión objeción alguna por parte de los actores involucrados por lo que no hubo necesidad de botar la alternativa.

Retomando el tema de mecanismo de consenso en la toma de decisiones del SICA, en el marco de esta investigación se intentó identificar la influencia de los países centroamericanos con poder de veto en el proceso de toma de decisión en la integración.

Por tanto, según análisis y criterio propio, logré denotar con base en apreciaciones basadas en la lectura de noticias de fuentes confiables que Nicaragua y Costa Rica podrían ser los países que más podrían obstruir un proceso de toma de decisiones en el SICA.

De acuerdo a mi interpretación en función de lo que he visto en noticias, considero que Nicaragua es un país que podría obstruir un proceso de toma de decisión en el SICA debido a que en varias ocasiones, el Presidente nicaragüense Daniel Ortega y su administración, han mencionado a la luz pública no estar de acuerdo con algunas propuestas e iniciativas.

Por ejemplo, el portal de noticitas de Nicaragua, El 19 Digital (2016: s.p.), menciona que:

“Durante el discurso del Vicepresidente de Nicaragua, Moisés Halleslevens en la 71° sesión de la Asamblea General de la ONU, Nicaragua rechazó las propuestas e iniciativas que se han estado promoviendo en las cámaras y organismos legislativos de Estados Unidos en contra del país, indicando que son parte de las históricas políticas injerencistas que se practican con mayor intensidad particularmente durante los períodos electorales, ratificando su compromiso con el modelo que reúne a todos en el bien común subrayando que el pueblo de Nicaragua en las semanas previas a las elecciones, respalda el modelo con altos índices de aprobación y demuestra su disposición y confianza en participar en dichos comicios programados para el 6 de noviembre de 2016”. Asimismo, menciona que durante este mensaje, “Nicaragua también ratificó la posición de rechazo ante el Acuerdo de la COP21, el cual en vez de ayudar, empeorará los problemas del cambio climático”.

De acuerdo a la postura de Nicaragua ante el Acuerdo de la COP21, en París, Clark, P. (2015: s.p.), menciona que:

“El país centroamericano fue el primero de 11, en decir que no tienen la intención de publicar un plan nacional para combatir el cambio climático, haciendo énfasis en que los países que causaron el problema, son los que deben resolverlo”.

López, E. (2012: s.p.), editor de la cadena de Alemania para el extranjero, Deutsche Welle, menciona que:

“Ante la propuesta del Gobierno de Pérez Molina, Guatemala, de constituir un Encuentro de Presidentes de Centroamérica para presentar formalmente la propuesta de la Despenalización de drogas y Nuevas Rutas contra el Narcotráfico, sólo la presidenta Chinchilla se ha pronunciado claramente a favor de debatir ese tema. Los presidentes Funes, Lobo y Martinelli han asumido una postura poco favorable, siendo la postura de Daniel Ortega una de las más significativas ya que tomó distancia de dicha propuesta advirtiendo que despenalizar el consumo de drogas en Centroamérica sería legalizar el crimen organizado, postura que de igual manera comparten otros colegas centroamericanos”.

Por otra parte, Costa Rica también según análisis propio, considero es otro país que podría obstruir un proceso de toma de decisión en el SICA debido a que en algunas ocasiones, ha presentado posiciones contrapuestas o no ha estado a favor de algunas propuestas emitidas por otros Estados Miembros del SICA, lo cual de igual manera lo han mencionado a la luz pública.

Por ejemplo, el caso de migrantes cubanos. El portal de Noticias de América Latina y El Caribe, NODAL (2015: s.p.), menciona que:

“Costa Rica anunció que no daría más visas extraordinarias de tránsito a más migrantes cubanos y confirmó su salida de la mesa política del SICA ante la negativa de Nicaragua, Guatemala y Belice de buscar una salida regional a la crisis humanitaria con migrantes de la isla. Ante esta problemática no hubo consenso sobre qué se debía hacer ya que cada país tenía su punto de vista. Nicaragua dio su postura al indicar que la situación la debía de resolver no Centroamérica sino los Estados Unidos, pues son ellos los que están generando que muchos cubanos quieran ir a su territorio. Situación a la cual de acuerdo a Bravo, J. (2015: s.p.) “el Presidente Solís expresó –no comprendo cómo tres países lograron detener un acuerdo que apoyaban los demás miembros del Sistema-”

Se puede observar entonces, cómo pueden influir los jugadores con poder de veto en el proceso de toma de decisión en la integración. Con estas noticias logra denotarse la complejidad con que se llevan a cabo las negociaciones intergubernamentales en el Sistema, ya que basta con que un Estado Miembro no esté de acuerdo en adoptar una determinada acción para que ésta no se ejecute, perjudicando a los demás Estados que sí estaban interesados en maximizar sus beneficios conjuntamente.

En este marco de ideas es imperante analizar si las reglas del sistema son las que determinan que haya consenso o no entre los actores, o si los actores independientemente de las reglas existentes son lo que logran bloquear el proceso de integración. En este caso, se considera que el *mecanismo de consenso constituye el mayor obstáculo del proceso de la Integración Centroamericana.*

En relación a la ESCA, en el caso específico de cada proyecto de cooperación, sí puede llegar a existir una objeción o el deseo de no ser partícipe por parte de algún país miembro centroamericano de acuerdo a sus prioridades, sin embargo no afecta a la ESCA per sé, en razón a que en temas de cooperación, los países tienen la flexibilidad de poder elegir si son parte del proyecto de cooperación o no, dependiendo de sus propios intereses, objeción que no influirá en la constitución de políticas comunes, ya que ésta seguirá su curso aunque un determinado país miembro no haya accedido a ser partícipe de algún proyecto en específico. Por así decirlo, puede suceder que por el factor ideológico un país no quiera ser partícipe de un proyecto de cooperación por no compartir la misma ideología que el país u organización donante.

Como es de conocimiento existe un antagonismo ideológico entre Nicaragua y Estados Unidos que ha dificultado a lo largo del tiempo su relación bilateral. De acuerdo a la Agencia EFE (2017: s.p.), “Estados Unidos no está de acuerdo en el control que ejerce el partido del Gobierno de Daniel Ortega, pese a ser una república multipartidista. El Departamento de Estado de Estados Unidos, en su informe anual en materia de derechos humanos indicó que Nicaragua es una república constitucional multipartidista, pero las acciones del partido del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) resultaron en la concentración de poder de facto en un solo partido, con un poder ejecutivo autoritario ejerciendo un control significativo sobre las funciones legislativas judiciales y electorales”.

Por lo tanto, si en un escenario futuro, Estados Unidos optara por una línea regional de financiamiento para la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, el antagonismo ideológico existente entre Nicaragua y este país podría conllevar consecuencias negativas al proceso de Integración Centroamericana. En consecuencia, si en este caso Nicaragua decidiera no acceder a dicho apoyo, limitaría al resto de Estados Miembros del Sistema que sí estaban interesados en obtenerlo, botando con ello la posibilidad de contar con una nueva fuente de financiamiento para poder ejecutar las actividades asignadas a los proyectos, recordando que el buen funcionamiento de ésta estrategia depende al cien por ciento de la cooperación internacional.

Así como los actores decisivos del SICA pueden tener distintas posturas sobre una temática en específico, pueden también llegar a tomar decisiones consensuadas. Todo dependerá como explica el Dr. Vargas (s.f.: p.11), en que “los jugadores con poder de veto se pongan de acuerdo para cambiar el *statu quo*”. Como se pudo observar a lo largo de la investigación, en el caso de la formulación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, no existió contraposición de visiones e intereses entre los Estados Miembros, constituyéndose como un excelente modelo de toma de decisión, por la capacidad de construcción de consenso, racionalidad y decisión que obtuvo la Reunión de Presidentes.

Sin embargo, según análisis propio, en la realidad, no se ha logrado cambiar el *statu quo* con la implementación de la ESCA, derivado a que no ha tenido la capacidad de ejecutarse a nivel regional ya que sus componentes y proyectos aún no han sido incorporados en los planes nacionales de cada Estado Miembro, por lo que se hace imperante que los Estados

Miembros se comprometan verdaderamente y adopten intereses comunitarios que permitan a los países trabajar conjuntamente para poder optimizar el desarrollo sostenible de sus poblaciones y garantizar su seguridad.

Por su parte, en relación a los referentes teóricos expuestos anteriormente, se puede considerar entonces que la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, es un referente empírico de un modelo de eficiencia y eficacia, por la capacidad de construcción de consenso que tuvieron los Estados Miembros en las negociaciones intergubernamentales llevadas a cabo, quienes lograron establecer un equilibrio entre los elementos técnico-políticos en función de tomar la decisión correcta al tomar la alternativa de solución idónea para hacer frente al incremento de violencia que se suscitaba en la región a partir del año 2000.

## CONCLUSIONES

---

A lo largo del presente trabajo monográfico, se pretendió exponer de forma general y sintetizada el análisis del proceso de toma de decisiones en el Sistema de la Integración Centroamericana –SICA-. Como es de conocimiento, actualmente la Integración Centroamericana es totalmente dependiente de la voluntad política de la administración de turno de los Gobiernos de cada uno de los Estados Miembros, lo cual dificulta en cierto grado su consolidación como bloque regional.

Centroamérica ha sido catalogada como una de las regiones –sin guerra- más violentas del mundo. A pesar de que históricamente el tema de seguridad ha sido un tema de preocupación para la región, el enfoque de seguridad ha experimentado un proceso de transición democrática a principios de la década de los ochenta, al superar la noción de “seguridad nacional” dando paso a la aceptación de la noción de “seguridad ciudadana”.

A partir de los años ochenta, los países centroamericanos experimentaron procesos de reconciliación regional que finalizaron con los acuerdos de Esquipulas I y II, los cuales dieron pauta a establecer los procedimientos para lograr conseguir una paz firme y duradera en la región, provocando un impacto significativo en el establecimiento de una nueva agenda de seguridad. Sin embargo, con la consecución de la paz, adquirieron relevancia diversas problemáticas producto del proceso de reconstrucción y desarrollo económico y social de los países, derivándose de ello los aumentos significativos de criminalidad, violencia e inseguridad en la población. Por tanto se hace necesario a partir de esta década, pasar de una agenda centrada en temas de desestabilización política y uso de la fuerza armada para la resolución de conflictos a otra basada en temas de lucha contra el crimen organizado y delincuencia.

Sin embargo, a partir del año 2000, ante un escenario de aumento significativo de las actividades transnacionales de crimen organizado y violencia en la región y en función de poder materializar los propósitos tanto del Protocolo de Tegucigalpa como el nuevo Modelo de Seguridad Democrática de Centroamérica, se hace necesario para los Estados Miembros del SICA formular e implementar una estrategia regional para poder hacer frente

a dichas problemáticas tomando en cuenta que por la dinámica de mutua dependencia, el tema de la seguridad no era posible para cada Estado Miembro abordarlo de manera independiente ya que si bien la seguridad era un tema de interés nacional de cada país, con problemáticas diferenciadas, las acciones referentes a ello resultaban ser de carácter regional por las repercusiones que la violencia generaba en el territorio centroamericano, ya sea para actuar (triángulo norte) o prevenir (triángulo sur). Por tanto, en el año 2006, con el fin de afrontar de manera conjunta los efectos de la violencia y crimen organizado que incidían de forma negativa en los esfuerzos de consolidación democrática y desarrollo de la región, los Estados Miembros del SICA deciden adoptar la Estrategia de Seguridad de Centroamérica en el año 2007.

Por lo tanto, la presente investigación pretendió dar respuesta a tres interrogantes pertinentes: 1. *¿La Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica puede ser considerada como una Política Pública Regional del Sistema de la Integración Centroamericana?*, 2. *¿Cómo se combina el enfoque intergubernamental liberal con el comunitario en la formulación de políticas públicas regionales del Sistema de la Integración Centroamericana? Y por último,* 3. *Desde los enfoques de toma de decisión ¿Cómo fue el proceso de toma de decisión entre los Estados Miembros del SICA para lograr la formulación de la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica en el año 2007?*

En ese marco de ideas, a continuación se busca dar respuesta a los objetivos específicos planteados al inicio del presente trabajo monográfico:

En relación al primer objetivo específico, se pudo denotar desde el punto de vista teórico, que la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica poseía características propias de una política, tales como:

- No tuvo como único eje los Estados Nación de la región centroamericana ya que su formulación y constitución derivó de un complejo proceso de negociación político-técnico;
- Busca ejecutar acciones conjuntas para dar solución a las crecientes problemáticas de crimen organizado y narcotráfico que vivía la región a partir del año 2000;

- Estructura para ello la cantidad de 22 proyectos de intervención para ser ejecutados a nivel regional financiados por la cooperación internacional
- Sus evaluaciones son de carácter multinivel al combinarse las evaluaciones regionales con las nacionales efectuadas a través del Mecanismo de Coordinación, Evaluación y Seguimiento de los proyectos de la ESCA.
- Se compone de acuerdo al ciclo de una política pública regional, de un momento explicativo y normativo (identificación del problema), un momento estratégico (identificación de solución viable al problema y toma de decisión), un momento de operacionalización/implementación, y un momento de seguimiento (evaluación).
- Implicó un complejo proceso de negociación entre los países del SICA para encontrar solución a la problemática de seguridad con diversos cursos de acción con baja profundidad estratégica derivado al amplio campo de acción. Lográndose denotar con esta acción política comunitaria que el funcionamiento eminentemente intergubernamental-presidencialista del SICA, no se presentará como obstáculo en el avance de la institucionalidad del SICA y logro de los objetivos de la integración.
- Va más allá de idear un curso de acción eficiente para enfrentar una situación problemática, ya que buscó establecer componentes y actividades para fortalecer la seguridad de las personas y sus bienes en la región centroamericana permitiendo a su población alcanzar los objetivos de desarrollo humano de manera constante y permanente.

Sin embargo, adolece de los siguientes aspectos para que pueda ser adoptada como una verdadera política pública regional de seguridad:

- Desde su adopción hasta la actualidad, no se ha logrado la capacidad de ejecución multinacional esperada en la región.
- Ha existido falta de financiamiento para ejecutar las actividades de los proyectos de la ESCA, por lo que no ha logrado una estabilidad a largo plazo.
- Aún no cuenta con una estrategia de búsqueda de recursos.
- No ha logrado coherencia interna y externa, ni capacidad de articulación con otras políticas, debido a que los países centroamericanos aún no han incorporado a la

ESCA como estrategia -sus componentes y sus proyectos-, en sus políticas y planes nacionales.

- En la realidad aún no existe un sistema de información sobre seguridad en la región que apoye a una mejor toma de decisiones por parte de las instituciones del SICA.
- Aún no existe un plan de comunicación de la ESCA, gran parte de organizaciones y sociedad civil aún desconocen la misma.
- Ha existido un desaprovechamiento de oportunidades de financiamiento y dificultad de muchos organismos y países cooperantes de atender a todos los países de la región en un plano regional derivado de sus propias políticas internas.
- No ha logrado estabilidad derivado a los cambios de gobierno de los distintos países de la región que han surgido, en función de sus prioridades.

Por tanto, para que logre establecerse como una política pública regional de seguridad, se considera, según criterio propio, que los Estados Miembros del SICA, deben adquirir un verdadero compromiso para la implementación de actividades de los proyectos de la ESCA como complemento a sus esfuerzos nacionales.

Para realizar el segundo objetivo específico, fue necesario efectuar un análisis del proceso de toma de decisiones para la formulación de políticas públicas regionales en el SICA que oscilaba entre el enfoque intergubernamental liberal y comunitario. Esto debido a que no pueden existir instituciones comunitarias si no se construyen desde lo intergubernamental, derivado que el proceso de integración combina ambos modelos para su funcionamiento.

La premisa de este trabajo según los conceptos teóricos del intergubernamentalismo liberal es que no pueden existir instituciones comunitarias si no se construyen desde lo intergubernamental, derivado que el proceso de integración combina ambos modelos para su funcionamiento. De acuerdo con Salazar & Ulate (2013: p. 29), esto significa que los procesos intergubernamentales para la toma de decisiones dependen especialmente del órgano de impulso y orientación política del proceso de integración: la Reunión de Presidentes. Asimismo, los procesos comunitarios prevalecen en la formación de actos normativos comunitarios y su correspondiente aplicación y ejecución a los ordenamientos jurídicos internos de los Estados Miembros, derivado de la transferencia de competencias que hace cada uno a favor de este órgano comunitario.

Sin embargo, “el principio político-jurídico de supranacionalidad aún no se aplica al funcionamiento del marco institucional del SICA, pues en la respectiva estructura institucional no existe una Alta Autoridad, sino la Reunión de Presidentes. En el SICA, la Reunión de Presidentes es el órgano superior y del cual emanan las principales decisiones que dan impulso al proceso integrador de la subregión; asimismo, el Consejo de Ministros ejerce la función legislativa a partir de los mandatos presidenciales contenidos en una declaración de ese órgano, de donde su actuación se realiza en un marco político-jurídico de carácter comunitario e intergubernamental”. (Miranda, 2017: p. 111). Por tanto, en el SICA, aún no existe un órgano comunitario que tenga funciones ejecutivas y que sea capaz de tomar decisiones de carácter regional e implementarlas a nivel interno de cada país.

Asimismo, cabe resaltar como lo indica Miranda, O. (2017: p.111), que “los Estados Miembros del SICA, al suscribir el Protocolo de Tegucigalpa, no se plantearon como meta final constituir una unión política federal, sino la consecución de intereses comunes en el marco de la Comunidad Económica-Política, que aspira a la Integración Centroamericana y lo hace desde una perspectiva de interdependencia política entre los Estados Parte”.

Por tanto, en relación a la premisa del intergubernamentalismo liberal, de que “lo comunitario se construye únicamente si los procesos intergubernamentales crean institucionalidad”, se considera que no se ha logrado institucionalizar un mecanismo comunitario claro en el ámbito de seguridad en el proceso de la integración centroamericana.

Se constituye como un ejemplo de ello la Comisión de Seguridad de Centroamérica –CSC-. Se considera que no es una institucionalidad sino únicamente un espacio de diálogo entre los Estados Miembros. Esto debido a que los proyectos de la ESCA aún no ha sido posible incorporarlos en las políticas, estrategias y planes nacionales de cada Estado, así como no se ha logrado que las decisiones de esta Comisión sean vinculantes a escala comunitaria, aplicadas en los territorios y ciudadanos de cada uno de los países centroamericanos.

Acorde a la premisa del intergubernamentalismo liberal de que “las instituciones no son comunitarias sino sólo instrumentos a disposición e intereses de los gobiernos nacionales”, de pasar a un modelo comunitario, los Estados Miembros del SICA, no perderán completamente su soberanía y seguirán utilizando a las instituciones comunitarias como instrumentos a disposición para realizar mejor sus intereses nacionales y maximizar sus beneficios, como lo hicieron con la ESCA. Por ello es importante que los representantes oficiales en los órganos del SICA, en este caso, los miembros de la Reunión de Presidentes, asuman su rol comunitario al momento de tomar decisiones, velando por armonizar el interés nacional con el interés regional, guiados por los principios y propósitos establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa.

Asimismo, con la construcción de la ESCA, se logró denotar como el intergubernamentalismo liberal coloca a los Estados-Nación como principales dirigentes, siendo la integración el medio por el cual satisfacen sus propios intereses y necesidades, ya que las decisiones clave aún son tomadas por dichos miembros.

Cabe mencionar que el SICA como tal no cuenta aún con un órgano supranacional ya que no existe una Alta Autoridad tomadora de decisiones regionales vinculantes que ejerza un poder supranacional. Sí existe un principio de supranacionalidad que conlleva a todos los Estados Miembros a reunirse en órganos comunitarios pero no existe una alta autoridad que tome decisiones vinculantes, sino que existe una interdependencia política. Es por ello que el funcionamiento del Sistema de la Integración Centroamericana es de carácter eminentemente intergubernamental-presidencialista ya que las decisiones son tomadas por la Reunión de Presidentes.

Por lo tanto, en relación al Sistema de la Integración Centroamericana, por su carácter eminentemente intergubernamental-presidencialista, se pudo concluir en la presente investigación que en el futuro del proceso, su funcionamiento intergubernamental no se presentará como un obstáculo en el avance de su institucionalidad y consecución de la integración, ya que fue demostrado con la formulación de la ESCA, que ha sido positiva la oportunidad de tomar decisiones por consenso, con lo cual se han evitado compromisos coercitivos para los Estados que no respondan a sus intereses nacionales.

Por lo tanto, se considera la construcción de la ESCA, como una de las acciones más importantes que ha ejecutado la Integración Centroamericana, ya que dio paso a nuevos espacios de negociación y consenso entre los Estados Miembros en un ámbito muy complicado que es la seguridad, por ser un tema que implicaba consenso desde la fase inicial de formulación hasta la implementación de la misma.

Por último, en relación al tercer objetivo específico de este trabajo monográfico, se realizó un análisis integral de los enfoques de toma de decisión aplicados a la construcción de la ESCA como producto de la decisión soberana de los Países Miembros del SICA.

Se pudo concluir en la presente investigación que en el tema de combinación del enfoque intergubernamental y comunitario respecto a la formulación de la ESCA, no se puede analizar el caso con estos dos enfoques teóricos de manera independiente, ya que como se explicaba anteriormente, lo comunitario se construye desde lo intergubernamental.

Retomando el planteamiento de que en un sistema comunitario no se eliminan totalmente los órganos y sus relaciones intergubernamentales, es importante que los representantes oficiales en los órganos del SICA, en este caso, los miembros de la Reunión de Presidentes, asuman su rol comunitario al momento de tomar decisiones, debiendo velar por armonizar su interés nacional con el interés regional, guiados por los principios y propósitos establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa.

Por otra parte, se hizo imperante mencionar a lo largo de la investigación, que los poderes de decisión era necesario ser analizados desde la teoría de *rational choice* ya que la creación de un diseño institucional era el resultado de los arreglos político-institucionales entre los actores con poder de decisión en el SICA.

Para efectos de este objetivo específico, se observó de acuerdo a los lineamientos de Curzio, si existieron visiones o intereses contrapuestos entre los Estados Miembros del SICA al momento de tomar la decisión de construir la ESCA, asimismo observar si los tomadores de decisión contaban con la información disponible para evaluar las alternativas disponibles y con los recursos necesarios para implementar la estrategia, y por último se observó si la estrategia adoptada se basaba en una relación fluida y no contradictoria entre medios y fines.

Concluyéndose que al momento de formularla no existieron visiones ni intereses contrapuestos ya que los Países Miembros del SICA ante la inconformidad de la asignación de recursos que realizaba Estados Unidos y México hacia la región con el Plan Mérida, deciden conjuntamente lanzar su propia estrategia de seguridad regional, como la alternativa de solución idónea para atacar las problemáticas de violencia e inseguridad, siendo aprobada la ESCA por la Reunión de Presidentes el 12 de diciembre de 2007. Por lo tanto, se comprobó que los actores decisorios del SICA contaban con la información necesaria acerca del contexto de violencia que estaba viviendo en esa temporalidad, así como los obstáculos que presentaba el Plan Mérida para la región.

Asimismo, desde que se formuló la ESCA contó con el apoyo financiero de \$500 millones por parte de Estados Unidos, por lo que se encontraba ya preparada para su implementación. Por último, se observó que la estrategia sí se basaba en una relación fluida y no contradictoria entre sus medios y fines ya que busca crear componentes y actividades necesarias fortalecer la seguridad de las personas y sus bienes en la región centroamericana permitiendo a su población alcanzar los objetivos de desarrollo humano de manera constante y permanente. Se pudo determinar que la decisión de formular la ESCA fue tomada racionalmente por parte de la Reunión de Presidentes con base a los lineamientos expuestos.

Por otra parte, el proceso de toma de decisión para la formulación de la ESCA, fue llevado a cabo a través de negociaciones intergubernamentales, siendo obligatorio el consenso por ser la seguridad un tema complejo difícil de manejar entre los diversos actores. Sin embargo, a pesar de ser un tema delicado, en este caso, la negociación no resultó compleja, ya que se trabajó con los lineamientos y problemas que enfrentaba cada país en la región y fue perfeccionada por consenso de los representantes de cada país desde el inicio. Por lo tanto, se alcanzaron brevemente consensos entre los actores, ya que estaban mayoritariamente a favor de la formulación de la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica con el fin de trabajar conjuntamente para combatir a las estructuras criminales y al narcotráfico.

Retomando el tema de mecanismo de consenso en la toma de decisiones del SICA, en el marco de esta investigación se intentó identificar la influencia de los países centroamericanos con poder de veto en el proceso de toma de decisión en la integración. Por tanto, según análisis y criterio propio, se pudo concluir con base en apreciaciones basadas en la lectura de noticias de fuentes confiables que Nicaragua y Costa Rica podrían ser los países que más podrían obstruir un proceso de toma de decisiones en el SICA.

Asimismo, logró denotarse la complejidad con que se llevan a cabo las negociaciones intergubernamentales en el Sistema, ya que bastaba con que un Estado Miembro no estuviese de acuerdo en adoptar una determinada acción para que ésta no se ejecutara, perjudicando a los demás Estados que sí estaban interesados en maximizar sus beneficios conjuntamente.

En este marco de ideas fue necesario analizar si las reglas del sistema eran las que determinaban que hubiese consenso o no entre los actores, o si los actores independientemente de las reglas existentes eran los que lograban bloquear el proceso de integración. En este caso, se concluyó que el *mecanismo de consenso constituye el mayor obstáculo* del proceso de la Integración Centroamericana.

Esta reflexión responde al planteamiento de que no son los actores los que bloquean el proceso, sino el mecanismo de consenso existente. Es decir que a pesar que todos los países centroamericanos tengan derecho a veto, el que no exista otro sistema de toma de decisión en el sistema afecta al proceso de integración ya que la oposición de alguno de ellos hacia determinada acción limita a los demás Estados Miembros a obtener una maximización de sus beneficios.

Sin embargo, en el caso de la ESCA, ningún país centroamericano afectó el proceso de toma de decisión debido a que estuvieron de acuerdo en su constitución, por lo que se considera que en un futuro, no debería de existir alguna oposición de éstos en referencia a la ESCA ya que existió consenso desde su formulación.

Por otra parte, se logró determinar que en el caso específico de cada proyecto de cooperación de la ESCA, sí puede llegar a existir por parte de algún Estado Miembro, una objeción o el deseo de no ser partícipe de acuerdo a sus prioridades, sin embargo esta

acción no afectaría a la estrategia per sé, ya que en temas de cooperación, los países cuentan con la flexibilidad de poder elegir si son parte de algún proyecto de cooperación o no, dependiendo de sus propios intereses. Por así decirlo, puede suceder que por el factor ideológico un país no quiera ser partícipe de un proyecto de cooperación por no compartir la misma ideología que el país u organización donante.

Por lo tanto, si en un escenario futuro, Estados Unidos optara por una línea regional de financiamiento para la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, el antagonismo ideológico existente entre Nicaragua y este país podría conllevar consecuencias negativas al proceso de Integración Centroamericana. En consecuencia, si en este caso Nicaragua decidiera no acceder a dicho apoyo, limitaría al resto de Estados Miembros del Sistema que sí estaban interesados en obtenerlo, botando con ello la posibilidad de contar con una nueva fuente de financiamiento para poder ejecutar las actividades asignadas a los proyectos, recordando que el buen funcionamiento de ésta estrategia depende al cien por ciento de la cooperación internacional.

Así como los actores decisorios del SICA pueden tener distintas posturas sobre una temática en específico, pueden también llegar a tomar decisiones consensuadas. Todo dependerá en que se pongan de acuerdo para cambiar el *statu quo*. Como se pudo observar a lo largo de la investigación, en el caso de la formulación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, no existió contraposición de visiones e intereses entre los Estados Miembros, constituyéndose como un excelente modelo de toma de decisión, por la capacidad de construcción de consenso, racionalidad y decisión que obtuvo la Reunión de Presidentes.

Sin embargo, según análisis propio, en la realidad, no se ha logrado cambiar el *statu quo* con la implementación de la ESCA, derivado a que no ha tenido la capacidad de ejecutarse a nivel regional ya que sus componentes y proyectos aún no han sido incorporados en los planes nacionales de cada Estado Miembro, por lo que se hace imperante que los Estados Miembros se comprometan verdaderamente y adopten intereses comunitarios que permitan a los países trabajar conjuntamente para poder optimizar el desarrollo sostenible de sus poblaciones y garantizar su seguridad.

Finalmente, en relación a los referentes teóricos expuestos, se pudo denotar que la ESCA, es considerada como un modelo eficiente por la capacidad de construcción de consenso que tuvieron los Presidentes en las negociaciones intergubernamentales llevadas a cabo, quienes lograron establecer un equilibrio entre los elementos técnico-políticos en función de tomar la decisión correcta al tomar la alternativa de solución idónea para hacer frente al incremento de violencia que se suscitaba a partir del año 2000 en la región.

## BIBLIOGRAFÍA

---

AGENCIA EFE (2017). *EEUU advierte del autoritarismo de Cuba, Nicaragua y Venezuela*. [Online]. Recuperado en: <http://www.msn.com/es-mx/noticias/mundo/eeuu-advierte-del-autoritarismo-de-cuba-nicaragua-y-venezuela/ar-AAAnLryl?li=AAggXBX>

ARRENDONDO, F. & VÁZQUEZ, J. (2013). Un modelo de análisis racional para la toma de decisiones gerenciales, desde la perspectiva Elsteriana. [Online]. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/cadm/v26n46/v26n46a07.pdf>

BANCO MUNDIAL (2011). *Crimen y Violencia en Centroamérica: Un desafío para el Desarrollo*. [Online]. Recuperado en: [file:///C:/Users/Lopez/Desktop/situacion%20de%20violencia%20FINAL\\_VOLUME\\_I\\_SPANISH\\_CrimeAndViolence.pdf](file:///C:/Users/Lopez/Desktop/situacion%20de%20violencia%20FINAL_VOLUME_I_SPANISH_CrimeAndViolence.pdf)

BERÁSTEGUI, N. (2001). *Intergubernamentalismo y federalismo: dos aproximaciones teóricas a la integración europea*. pp. 133-158.

BRAVO, J. (2015). *Costa Rica no dará más visas a migrantes cubanos*. [Online]. Disponible en: <http://www.laprensa.com.ni/2015/12/18/politica/1956765-costa-rica-se-retira-de-mesa-politica-del-sica>

CAETANO, G. & LUJÁN, C. (2013). Las políticas públicas regionales y sus dimensiones institucionales. Apuntes teóricos y un análisis de caso. *Perspectivas Internacionales*, (vol. 9), núm. 1, pp. 94-99.

CAICEDO, L. (2002). *"Las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU y su posible aplicación en el proceso de paz colombiano"*. [Tesis de grado]. Disponible en: <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=5273>

CAJINA, R. (2012). Centroamérica bajo asedio: Narcotráfico y debilidades institucionales. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

CALDENTEY, P. (2009). Panorama de la integración centroamericana: Dinámica, intereses y actores. Revista de Fomento Social, (64), pp. 423-458.

CHACÓN, A. (2009). *El sistema de la Integración Centroamericana: Perspectiva regional*. El Salvador: Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.

CEPAL (2014). *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. [Online]. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/36733-integracion-regional-estrategia-cadenas-valor-inclusivas>

COMISIÓN DE SEGURIDAD DE CENTROAMÉRICA (2009). *Convenio Consultivo: Tratado Marco de Seguridad Democrática*. [Online]. Consultado el 01 de mayo de 2016 de la World Wide Web:  
<http://www.sica.int/busqueda/Informaci%C3%B3n%20Entidades.aspx?IDItem=5732&IDC=29&IdEnt=330&Idm=1&IdmStyle=1>

CRUZ, C. (2016, noviembre 23). Entrevista por Aury Míncuez, San Salvador: SG-SICA

CURZIO, L. (2000). *Las decisiones políticas: de planeación a la acción*. México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores

DEMOSCOPIA, S.A. (2007). *Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica*. [Online]. Disponible en:  
<http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/relinter/maras%20y%20pandillas%20comunidad%20y%20policia%20en%20centroamerica.pdf>

DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN SG-SICA (2016). *Sistema Integrado de Acuerdos Presidenciales, Ministeriales, Comité Ejecutivo y Foros Especializados*. El Salvador: SG-SICA.

DÍAZ, C., SERRANO, J. & MORÁN, S. (2010). *Los conflictos armados de Centroamérica*. [Online]. Disponible en:

[http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/publicaciones/fichero/Conflictos\\_centroamerica.pdf](http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/publicaciones/fichero/Conflictos_centroamerica.pdf)

DÍAZ, I. (2017). *La naturaleza de la estructura institucional del SICA: un acercamiento a la acción de los órganos e instituciones del SICA en materia de políticas regionales*. En Padilla, L. (Coord.), *Mirada Centroamericana* (p.54). Guatemala: Editorial Cara Parens de la Universidad Rafael Landívar.

DOUGHERTY, J. & PFALTZGRAFF, R. (1993). *Teorías en pugna de las Relaciones Internacionales*. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

EL 19 DIGITAL (2016). *Nicaragua rechaza en la ONU políticas injerencistas de EEUU*. [Online]. Disponible en: <https://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:46875-nicaragua-rechaza-en-la-onu-politicas-injerencistas-de-eeuu>

EL ECONOMISTA (s.f.). *¿En qué consiste la Iniciativa Mérida?*. [Online]. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2010/03/23/%C2%BF-que-consiste-iniciativa-merida>

EMBAJADA Y CONSULADOS DE ESTADOS UNIDOS EN MÉXICO (s.f.). *Iniciativa Mérida*. [Online]. Disponible en: <https://mx.usembassy.gov/es/nuestra-relacion/temas-bilaterales/iniciativa-merida/>

FORO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE SEGURIDAD QUÍMICA (2000). *Foro III: Tercera Reunión del Foro Intergubernamental sobre Seguridad Química*. [Online]. Disponible en: [http://www.who.int/ifcs/documents/forums/forum3/en/annex4\\_sp.pdf](http://www.who.int/ifcs/documents/forums/forum3/en/annex4_sp.pdf)

GUIGGINO, G. (2011). *A sesenta años de la ALALC: problemática, inicios y fracaso de la primera integración latinoamericana*. [Online]. Disponible en:

<https://geic.files.wordpress.com/2011/03/ai-004-20111.pdf>

GONZÁLEZ, V. (2014). *La agenda estratégica de la integración centroamericana y los instrumentos de la cooperación internacional: el caso del Fondo España-SICA*. [Online]. Disponible en:

[http://www.integracionycooperacion.org/wp-content/themes/enfold/documentos/ponencias/vicente\\_gonzalez\\_agenda\\_estrategica.pdf](http://www.integracionycooperacion.org/wp-content/themes/enfold/documentos/ponencias/vicente_gonzalez_agenda_estrategica.pdf)

GONZÁLEZ, V. (2014). *Plan de Apoyo a la ESCA Fondo España-SICA 2014-2017*. [Online]. Recuperado en:

<file:///C:/Users/Lopez/Desktop/ESCA%20NOVIEMBRE/Plan%20de%20apoyo%20a%201a%20esca%20AECID%20CITA.pdf>

GRATIUS, S. (2008). *Mercosur y NAFTA: instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*. [Online]. Disponible en:

<http://www.ojosdepapel.com/Index.aspx?article=2882>

GUERRA-BORGES, A. (2008). Regionalismo y multilateralismo en su laberinto. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, (39), pp. 11-28

HERNÁNDEZ, B. (2013). *El Acuerdo UE-Chile: la geopolítica y política exterior europea*. [Tesis de Grado]. Recuperada en: <http://eprints.ucm.es/23199/1/T34826.pdf>

HERRERA-LASSO, M. (2012). *Seguridad regional y delincuencia organizada: América del Norte, Centroamérica y Caribe*. México, D.F.: Grupo Coppan, S.C.

HERRERO, R. (2012). *Percepciones, decisiones y relaciones internacionales: los márgenes operativos perceptivos aceptables*. [Online]. Disponible en:

<http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/viewFile/40667/38989>

JAIME, F., DUFOUR, G., ALESSANDOR, M., & AMAYA, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. [Online]. Recuperado en:

<file:///C:/Users/Lopez/Desktop/IMPRIMIR%20ENFOQUES%20TOMA%20DE.pdf>

JIMÉNEZ, C. (2009). *Marco y mapa actual de las políticas públicas en Guatemala*. Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República

KEOHANE, R. & NYE, J. (s.f.). *Capítulo 2: Realismo e Interdependencia Compleja*. [Online]. Disponible en:

<http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/Poder-e-Interdependencia/02.pdf>

LA PRENSA (2007, octubre 05). *EUA ofrece 500 millones de dólares para estrategia centroamericana de seguridad*. [Online]. Disponible en:

<http://www.laprensa.hn/honduras/675575-97/eua-ofrece-500-millones-de-d%C3%B3lares-para-estrategia-centroamericana-de-seguridad>

LOMBAERDE, KOCHI & BRICEÑO (2008). Del regionalismo latinoamericano a la Integración interregional: *Jefes de gobierno y procesos de integración: las experiencias de Europa y América Latina* de Andrés Malamud. Madrid: Fundación Carolina / Siglo XXI, 137-62

LÓPEZ, E. (2012). *Estrategia contra las drogas, tema de la cumbre centroamericana*. [Online]. Disponible en: <http://www.dw.com/es/estrategia-contra-las-drogas-tema-de-la-cumbre-centroamericana/a-15832074>

LOZANO, A. (2005). *Construcción Políticas Públicas*. [Online]. Disponible en: <file:///C:/Users/Lopez/Downloads/Lozano%20Construccion%20de%20politicas%20publicas.pdf>

LUNA, S. (2015). *Integración Latinoamericana*. [Online]. Disponible en: <https://prezi.com/8i7-plf0w54p/integracion-latinoamericana/>

MALAMUD, A. (2010). *Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional*. Buenos Aires: Instituto de Ciencias Sociales, Universidad de Lisboa

MALAMUD, A. (2002). *Jefes de gobierno y procesos de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina*. [Online]. Disponible en:

[http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/39795885/Jefes\\_de\\_gobierno\\_e\\_integracion\\_Libro\\_Siglo\\_XXI.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1472114512&Signature=lfKX5R3maRXXhXSRHqDnNUIuVvA%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DJefes\\_de\\_gobierno\\_y\\_procesos\\_de\\_integrac.pdf](http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/39795885/Jefes_de_gobierno_e_integracion_Libro_Siglo_XXI.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1472114512&Signature=lfKX5R3maRXXhXSRHqDnNUIuVvA%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DJefes_de_gobierno_y_procesos_de_integrac.pdf)

MENJÍVAR, E. (2017: Abril 24). Entrevista por Aury Mínchez, San Salvador: SICA

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE GUATEMALA (2011). Estrategia de Seguridad de Centroamérica. [Online]. Disponible en:

<http://www.minex.gob.gt/MDAA/DATA/MDAA/20110628172554566ESTRATEGIA%20DE%20SEGURIDAD%20Y%20PROYECTOS%2022%20Y%2023%20DE%20JUNIO%202011.pdf>

MIRANDA, O. (2013). *Derecho de la Comunidad Centroamericana*. El Salvador: Talleres Gráficos UCA.

MONTARULI, S. (s.f.). *El concepto de integración en el discurso de Simón Bolívar: Perspectivas para el presente*. [Online]. Disponible en:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/salazar/07monta.pdf>

MIRANDA, O. (2017). *Derecho de la Comunidad Centroamericana*. El Salvador: Talleres Gráficos UCA.

MONTAYA, I. (2009). *La formación de la estrategia en Mintzberg y las posibilidades de su aportación para el futuro*. [Online]. Disponible en:

<http://www.scielo.org.co/pdf/rfce/v17n2/v17n2a03.pdf>

MORALES, C. (2014). *La ESCA una respuesta a la seguridad de Centroamérica*. [Online].

Recuperado en:

[http://www.integracionycooperacion.org/wp-content/themes/enfold/documentos/ponencias/carlos\\_raul\\_morales\\_esca.pdf](http://www.integracionycooperacion.org/wp-content/themes/enfold/documentos/ponencias/carlos_raul_morales_esca.pdf)

MUELA, J. (2015). *América para los americanos: la Doctrina Monroe y la política de EEUU en Latinoamérica*. [Online]. Disponible en:

<http://thesocialsciencepost.com/es/2015/04/america-para-los-americanos-la-doctrina-monroe-y-la-politica-de-ee-uu-en-latinoamerica/>

NODAL, (2015). *Concluyó la cumbre del SICA sin que los presidentes centroamericanos llegaran a un acuerdo sobre los migrantes cubanos varados en Costa Rica*. [Online].

Disponible en:

<http://www.nodal.am/2015/12/cumbre-del-sica-presidentes-centroamericanos-se-reunen-con-el-tema-migracion-en-el-centro-de-la-escena/>

OLMEDO, H. (2012). *La Ciencia Política desde el Sur*. [Online]. Consultado el día 26 de abril de 2016 de la Word Wide Web:

[http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto\\_congreso/12142413%20-%20Olmedo,%20Hern%C3%A1n.pdf](http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/12142413%20-%20Olmedo,%20Hern%C3%A1n.pdf)

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES (2001). Declaración Centroamérica unida contra el terrorismo. [Online]. Disponible en: <http://www.oas.org/oaspage/crisis/decl-CA.htm>

OVALLE, W. (2017). *Avances y desafíos de la seguridad regional en la agenda política, institucional y de cooperación del SICA*. En Padilla, L. (Coord.), *Mirada Centroamericana* (p.164). Guatemala: Editorial Cara Parens de la Universidad Rafael Landívar.

OYARZÚN, L. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. *Revista de Ciencia Política*. Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile (28), 95-113.

PERROTTA, D. (2014). *La integración regional como objeto de estudio*. UBA.

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (2016). *Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación. Recuperado en: <http://www.estadonacion.or.cr/estado/Publicaciones/Estado-Region-ERCA/5/>

RIGGIROZZI, P. (2010). *Region, Regionness and regionalism in Latin America: Towards a new synthesis*. [Online]. Disponible en: [http://latn.org.ar/wp-content/uploads/2014/09/WP\\_130\\_RegionRegionness\\_Riggirozzi.pdf](http://latn.org.ar/wp-content/uploads/2014/09/WP_130_RegionRegionness_Riggirozzi.pdf)

RIVAS, J. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión Política*, (9). pp. 37-46.

RIVERA, M. (2004). Capítulo 1: *La interdependencia y los regímenes internacionales: algunas consideraciones teóricas*. [Tesis de grado]. Disponible en: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/mes/rivera\\_1\\_mg/capitulo\\_1.html](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/mes/rivera_1_mg/capitulo_1.html)

ROJO, A. (2000). *Globalización, integración mundial y federalismo*. [Online]. Disponible en: <file:///C:/Users/apminchez/Downloads/Dialnet-GlobalizacionIntegracionMundialYFederalismo-27623.pdf>

RUIZ, L. (2014). *La iniciativa Mérida y las políticas de seguridad regional para la reducción del crimen transnacional*. [Tesis de Grado]. Disponible en: <http://biblio3.url.edu.gt/Tesario/2014/04/26/Ruiz-Lidia.pdf>

SALAZAR, C. (2015). *El Protocolo de Tegucigalpa: Tratado Marco del Sistema de la Integración Centroamericana*. [Online]. Disponible en: [http://www.derechocomunitario.ucr.ac.cr/aula/file.php/1/Protocolo\\_Tegucigalpa\\_SICA2015.pdf](http://www.derechocomunitario.ucr.ac.cr/aula/file.php/1/Protocolo_Tegucigalpa_SICA2015.pdf)

SALAZAR, C. & ULATE, E. (2013). *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*. [Online]. Recuperado en:  
[http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/LIBROS/2013/Manual\\_derecho\\_comunitario\\_centroamericano.pdf](http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/LIBROS/2013/Manual_derecho_comunitario_centroamericano.pdf)

SAMANIEGO, L. (s.f.). *El Estado vs. Unión Europea*. [Online]. Disponible en:  
<http://libros.duhnnae.com/2017/mar/149020517734-El-Estado-Nacion-dentro-de-la-Union-Europea-Samaniego-Lopez-Luis-Miguel-Capitulo-2-El-Es.php>

SANTANA, D. (2017). *La reforma institucional del SICA. La toma de decisiones y el reparto de competencias de sus órganos centrales*. En Padilla, L. (Coord.), *Mirada Centroamericana* (p.30). Guatemala: Editorial Cara Parens de la Universidad Rafael Landívar.

SAVE THE CHILDREN (2012). *Violencia y trata de personas en Centroamérica: oportunidades de intervención regional*. Managua: Save The Children.

SOLOZABAL, J. (1984). Una nota sobre el concepto de política. [Online]. Disponible en:  
<file:///C:/Users/Admin/Downloads/Dialnet-UnaNotaSobreElConceptoDePolitica-26809.pdf>

PRESIDENCIA PRO-TÉMPORE DEL SICA (2007). *XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)*. [Online]. Disponible en:  
[file:///C:/Users/Lopez/Desktop/IMPRIMIR%20YA/201011091621021062007-12-12%20%20XXXI%20REUNION%20ORDINARIA%20\(Guatemala\).pdf](file:///C:/Users/Lopez/Desktop/IMPRIMIR%20YA/201011091621021062007-12-12%20%20XXXI%20REUNION%20ORDINARIA%20(Guatemala).pdf)

SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN (2015). *Guía para formulación de políticas públicas*. Guatemala: SEGEPLAN.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES DE MÉXICO (2015). *Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA)*. [Online]. Recuperado en:

<https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/estrategia-de-seguridad-de-centroamerica-esca?idiom=es>

SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (2011). *Estrategia de Seguridad de Centroamérica*. El Salvador: SG-SICA.

SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (22 de junio 2011). *Estrategia de Seguridad de Centroamérica*. [Online]. Recuperado en:

<file:///C:/Users/Lopez/Desktop/ESCA%20NOVIEMBRE/ESTRATEGIA%20DE%20SEGURIDAD%20Y%20PROYECTOS%202022%20Y%202023%20DE%20JUNIO%202011.pdf>

SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA & DIRECCIÓN DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA (s.f.). *Integración Regional Centroamericana y Seguridad Democrática*. [Online]. Recuperado en:

<file:///C:/Users/Lopez/Desktop/ESCA%20NOVIEMBRE/VITAL%20Integracion%20regional%20y%20seguridad.pdf>

SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (2013). *Evolución y estado actual del desarrollo institucional del SICA en materia de Seguridad Regional*. [Online]. Recuperado en:

<http://190.104.117.163/2013/Octubre/seguriddemo/contenido/ponencias/Alvaro%20Padilla/Presentacion%20seguridad.pdf>

SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (2015). Estrategia regional digital para el desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento en el SICA. [Online].

Disponible en:

<file:///C:/Users/Lopez/Downloads/Estrategia%20Regional%20Digital%20del%20SICA.pdf>

SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (2011). *Instrumentos Jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana*. El Salvador: SG-SICA

SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA & DIRECCIÓN DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA (s.f.). *Integración Regional Centroamericana y Seguridad Democrática*. [Online]. Recuperado en:

<file:///C:/Users/Lopez/Desktop/ESCA%20NOVIEMBRE/VITAL%20Integracion%20regional%20y%20seguridad.pdf>

SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (2013). *Reglamento para la Adopción de Decisiones del SICA*. [Online]. Recuperado en:

[http://www.derechocomunitario.ucr.ac.cr/aula/file.php/1/reglamento\\_creacion\\_de\\_normas\\_2013.pdf](http://www.derechocomunitario.ucr.ac.cr/aula/file.php/1/reglamento_creacion_de_normas_2013.pdf)

SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (2007). *Reunión de la Subcomisión de Seguridad Pública de la Comisión de Seguridad de Centroamérica del 27 de septiembre de 2007*. San Salvador: SG-SICA.

SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (2008). *XXXV Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica*. San Salvador: SG-SICA.

SECRETARÍAS DEL PNUMA/CMS (2013). *Manual para los puntos focales nacionales de la CMS y sus instrumentos*. [Online]. Disponible en: [http://www.unep-aewa.org/sites/default/files/basic\\_page\\_documents/manual\\_s.pdf](http://www.unep-aewa.org/sites/default/files/basic_page_documents/manual_s.pdf)

SCHONARD, M. (2017). *Los procedimientos supranacionales de adopción de decisiones*. [Online]. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.4.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.4.1.html)

SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (s.f.). *Comisión de Seguridad de Centroamérica en breve*. [Online]. Recuperado en: [http://www.sica.int/csc/csc\\_breve.aspx?IdEnt=330](http://www.sica.int/csc/csc_breve.aspx?IdEnt=330)

SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (2015). *Foro Regional: Avances y desafíos sobre la Seguridad Democrática en la integración regional, la Estrategia de Seguridad de Centroamérica*. El Salvador: Sistema de la Integración Centroamericana

SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (2013). *Reseña histórica del SICA*. [Online]. Consultado el día 29 de abril de 2016 de la World Wide Web: [http://www.sica.int/sica/resena\\_sica.aspx?IdEnt=401](http://www.sica.int/sica/resena_sica.aspx?IdEnt=401)

SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (2007). *XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana*. Guatemala: SICA

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (2009). *Guía Metodológica para la formulación de políticas públicas regionales*. Chile: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

TORRES, P. (2012). *Intersubjetividad, necesariamente*. [Online]. Disponible en: <http://pedrotorres.org/intersubjetividadnecesariamente/>

TSEBELIS, G. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

UNODC (2012). *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe Una Evaluación de las Amenazas*. [Online]. Recuperado en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC\\_Central\\_America\\_and\\_the\\_Caribbean\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_spanish.pdf)

VARGAS, J. (2008). *Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo*. [Online]. Disponible en: <http://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>

VÁSQUEZ, M. (2016, Noviembre 21). Entrevista por Aury Mínchez, San Salvador: SG-SICA

VERA-FLUIXÁ, R. (2000). Principios de la Integración Regional en América Latina y su análisis comparativo con la Unión Europea. *Discussion Paper*, (73), pp. 3-82.

MORALES, V. (2016, Noviembre 12). Entrevista por Aury Mínchez, San Salvador: SG-SICA

ZELADA, A. (1989). Derecho de la Integración Económica Regional. [Online]. Disponible en: [http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/Publicaciones\\_INTAL/documentos/e\\_INTALPUB\\_31\\_5\\_1989.pdf](http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/Publicaciones_INTAL/documentos/e_INTALPUB_31_5_1989.pdf)

*Anexo N° 1. Reglamento de Adopción de Decisiones del SICA*

*Anexo N° 2. Reglamento Interno de la Comisión de Seguridad de  
Centroamérica*



Secretaría General del  
Sistema de la Integración Centroamericana  
( SG - SICA )

**REGLAMENTO PARA LA ADOPCIÓN DE DECISIONES DEL SICA**

El Comité Ejecutivo del Sistema de la Integración Centroamericana:

**VISTOS**

Los artículos 12, 21, 24 del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA y artículo 4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comité Ejecutivo del SICA.

**CONSIDERANDO**

Que la seguridad jurídica y el avance en el proceso de integración requieren precisar la naturaleza de las decisiones de sus Órganos, para asegurar la debida preparación, ejecución y seguimiento de las mismas, adoptadas en el marco del Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios o derivados;

Que es necesario definir las reglas que permitan homologar los requisitos formales para la elaboración y adopción de todas las decisiones y actas que emanen de la institucionalidad del Sistema;

Que los Órganos del Sistema de la Integración Centroamericana establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa, artículo 12 letras a, b y c, realizan reuniones oficiales en cumplimiento de los objetivos y propósitos del referido Protocolo y sus instrumentos complementarios y derivados, siendo necesario que dichas reuniones sean debidamente convocadas, sus miembros estén debidamente acreditados, que las decisiones sean depositadas y sean debidamente publicadas;

Que es necesario que la Secretaría General, en su calidad de Órgano responsable de las funciones de secretaría y depositaria de todos los instrumentos oficiales del Sistema, pueda cumplir efectivamente su función de registro, de certificación y de fedataria de dichos documentos.

**POR TANTO:**

Decide aprobar el siguiente



Secretaría General del  
Sistema de la Integración Centroamericana  
( SG - SICA )

**"REGLAMENTO PARA LA ADOPCIÓN DE DECISIONES DEL SICA"**

**CAPÍTULO I  
DISPOSICIONES GENERALES**

**ARTÍCULO 1. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN**

El presente reglamento tiene por objeto regular el proceso de creación, adopción, depósito, certificación y publicación de las decisiones que emanan de los Órganos a los que se refiere el artículo 12 letras a), b) y c) del Protocolo de Tegucigalpa, dentro de sus respectivas competencias.

También establece las formalidades de las decisiones y actas generadas en las reuniones de los Órganos a los que se refiere el artículo 12 letras a), b) y c) del Protocolo de Tegucigalpa.

**ARTÍCULO 2. DEFINICIONES**

Para los efectos del presente reglamento se entenderá por:

**Protocolo de Tegucigalpa:** Instrumento de más alta jerarquía jurídica en materia de integración centroamericana.

**Instrumentos complementarios:** instrumentos jurídicos anteriores o posteriores al Protocolo de Tegucigalpa que dan origen a estructuras político-institucionales comunes entre los países del SICA, así como los que determinan competencias en cumplimiento de los principios y propósitos del SICA.

**Instrumentos derivados:** Son las normas emitidas por los Órganos creados por el Protocolo de Tegucigalpa y los Tratados Complementarios que han sido dotados de dicha competencia para cumplir los principios y propósitos del SICA.

**Decisiones:** Expresión de voluntad de los Órganos del SICA establecidos en el artículo 12 letras a), b) y c) del Protocolo de Tegucigalpa en el ejercicio de sus competencias manifestada por medio de mandatos, resoluciones, reglamentos, acuerdos y recomendaciones.

**SICA:** Sistema de la Integración Centroamericana.

**Consejo de Ministros:** Órgano del Sistema de la Integración Centroamericana, al que se refiere el artículo 16 del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos.



## Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG - SICA)

**Comité Ejecutivo:** Órgano permanente del Sistema de la Integración Centroamericana que tiene como principales atribuciones las establecidas en el artículo 24 del Protocolo de Tegucigalpa.

**SG-SICA:** Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.

**Reunión de Presidentes:** Órgano supremo del Sistema de la Integración Centroamericana a que se refieren los artículos 12, 13, 14 y 15 del Protocolo de Tegucigalpa.

**Consenso:** Acuerdo producido por el consentimiento entre los países del SICA en la adopción de una decisión y sin recurrir a la votación.

### CAPÍTULO II DE LAS DECISIONES DE LA REUNIÓN DE PRESIDENTES

#### ARTÍCULO 3. DECISIONES

Para el ejercicio de las funciones que le atribuye el artículo 15 del Protocolo de Tegucigalpa, la Reunión de Presidentes emitirá Mandatos, los cuales estarán contenidos en una declaración.

#### ARTÍCULO 4. DECLARACIÓN

Es el acto político a través del cual la Reunión de Presidentes, en cumplimiento del Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios y derivados, expresa su voluntad estableciendo las orientaciones y lineamientos necesarios para garantizar la coordinación y armonización del SICA.

#### ARTÍCULO 5. MANDATOS

Son aquellas decisiones contenidas en la declaración de la Reunión de Presidentes, que establecen directrices a los Órganos, Secretarías e Instituciones del SICA para la ejecución eficiente de una acción determinada.

#### ARTÍCULO 6. ADOPCIÓN DE LOS MANDATOS DE LA REUNIÓN DE PRESIDENTES

Para la adopción de los mandatos emanados de la Reunión de Presidentes, el Comité Ejecutivo establecerá el procedimiento respectivo.



Secretaría General del  
Sistema de la Integración Centroamericana  
( SG - SICA )

**CAPÍTULO III**  
**DE LAS DECISIONES DEL CONSEJO DE MINISTROS**

**ARTÍCULO 7. DECISIONES**

Las decisiones del Consejo de Ministros se expresan en Resoluciones, Reglamentos, Acuerdos y Recomendaciones.

**ARTÍCULO 8. RESOLUCIONES**

Las Resoluciones son las decisiones obligatorias para los Estados mediante las cuales el Consejo de Ministros resuelve asuntos internos de su respectivo ramo, tales como los relativos al funcionamiento de los Órganos y el seguimiento de políticas institucionales de la integración.

**ARTÍCULO 9. REGLAMENTOS**

Los Reglamentos tendrán carácter general, obligatoriedad en todos sus elementos y serán directamente aplicables en todos los Estados que forman parte del SICA.

**ARTÍCULO 10. ACUERDOS**

Los Acuerdos tendrán carácter específico o individual y serán obligatorios para sus destinatarios.

**ARTÍCULO 11. RECOMENDACIONES**

Las Recomendaciones contendrán orientaciones y sugerencias que solo serán obligatorias en cuanto a sus objetivos y principios y servirán para preparar la emisión de Resoluciones, Reglamentos o Acuerdos.

**ARTÍCULO 12. CONSEJO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES**

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores emitirá decisiones en las materias expresamente indicadas en el Protocolo de Tegucigalpa.

En ejercicio de su función como Órgano principal de coordinación del Sistema, también conocerá de las propuestas de los mandatos de los distintos Consejos de Ministros a efecto de elevarlas a la Reunión de Presidentes con sus observaciones y recomendaciones.



Secretaría General del  
Sistema de la Integración Centroamericana  
( SG - SICA )

**CAPÍTULO IV  
DE LAS DECISIONES DEL COMITÉ EJECUTIVO**

**ARTÍCULO 13. DECISIONES**

De conformidad al Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comité Ejecutivo del Sistema de la Integración Centroamericana, el Comité emitirá sus decisiones por medio de resoluciones y recomendaciones. Las resoluciones son de carácter vinculante.

**CAPÍTULO V  
DE LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS DEL SICA**

**ARTÍCULO 14. INTEGRACIÓN DE LA REUNIÓN DE PRESIDENTES**

La Reunión de Presidentes se integra por los Presidentes constitucionales de los países del SICA, de conformidad con el artículo 14 del Protocolo de Tegucigalpa. En el caso de Belice, por el Primer Ministro.

**ARTÍCULO 15. INTEGRACIÓN DEL CONSEJO DE MINISTROS**

El Consejo de Ministros estará integrado por los Ministros del ramo y en caso extraordinario, por un Viceministro debidamente facultado, de conformidad con el artículo 16 del Protocolo de Tegucigalpa.

Cuando en un país del SICA no se contemple la figura del despacho ministerial de determinado ramo, integrará el Consejo aquel Ministro que dicho Estado designe, quien deberá tener competencias atribuidas para el correspondiente Consejo de Ministros.

**ARTÍCULO 16. INTEGRACIÓN DEL COMITÉ EJECUTIVO**

El Comité Ejecutivo se integrará con un representante de cada uno de los países del SICA.

Estos serán nombrados por sus Presidentes, por intermedio de los Ministros de Relaciones Exteriores.



Secretaría General del  
Sistema de la Integración Centroamericana  
( SG - SICA )

**ARTÍCULO 17. OFICIALIZACIÓN**

La Secretaría General del SICA mantendrá información actualizada de los Ministros o funcionarios representantes ante los Órganos del SICA a los que se refiere el presente reglamento.

A tal efecto, corresponde a cada país del SICA, por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores, comunicar el nombre de los Ministros o funcionarios que integrarán los diferentes Órganos.

**ARTÍCULO 18. QUÓRUM EN LAS REUNIONES DE LOS ÓRGANOS DEL SICA**

La reunión de los Órganos se integra de acuerdo a lo establecido en el presente reglamento. Cuando uno o más de sus integrantes no puedan asistir a cualquiera de sus reuniones en la fecha prevista, se podrá acreditar, cuando fuere el caso, un representante ad hoc con poder de decisión. El representante ad hoc tendrá las mismas prerrogativas que el miembro que sustituye.

En caso de no reunirse el quórum, el Presidente Pro-Témpore realizará consultas para establecer una nueva fecha.

**ARTÍCULO 19. ACREDITACIONES**

La información sobre acreditaciones contendrá los nombres de los Ministros o funcionarios representantes y las notas de acreditación de los representantes ad hoc remitidas por los Ministerios de Relaciones Exteriores a la Secretaría General del SICA para su registro.

**CAPÍTULO VI  
PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE DECISIONES**

**ARTÍCULO 20. PROCEDIMIENTO PARA TOMA DE DECISIONES**

Integrado el Órgano, de conformidad a los artículos precedentes, la Presidencia Pro-Témpore verificará el quórum y desarrollará la agenda acordada. Agotada la discusión del punto de agenda respectivo, las decisiones se tomarán por consenso o se resolverán por mayoría de votos según lo establece el artículo 21 del Protocolo de Tegucigalpa. Le corresponderá a la Presidencia Pro-Témpore constatar el consenso, una vez terminada la discusión.



## Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana ( SG - SICA )

### ARTÍCULO 21. CONTENIDO DE LAS DECISIONES

Las decisiones contendrán:

1. La nominación del Órgano a manera de título;
2. Identificación del tipo decisión;
3. Código (letra inicial del Órgano, número correlativo y año) y fecha en que se expide el documento;
4. Los artículos de la normativa del SICA sobre la cual se basa la decisión que se adopta, así como la competencia que faculta su adopción en cada área o sector de la integración;
5. Las motivaciones de la decisión, donde se expresa el contexto, la necesidad o las situaciones políticas sobre la cual se adopta la misma;
6. La parte dispositiva;
7. Las disposiciones sobre su entrada en vigor, registro, publicación, comunicación y vigencia;
8. Nombre, cargo y firma de los representantes debidamente acreditados de cada uno de los países del SICA, salvo lo dispuesto en el artículo 22 del presente reglamento.

### ARTÍCULO 22. FIRMA Y VALIDEZ DE LAS DECISIONES

Las decisiones serán rubricadas en cada página y firmadas al final por los Ministros o funcionarios representantes de los Estados facultados para tal efecto.

Se podrá realizar la firma *a posteriori*, sin afectar la validez de las decisiones, en los siguientes casos:

- a. Un país del SICA presente en la reunión no firma en el acto, en cuyo caso, deberá notificar por escrito a la SG-SICA su anuencia a la suscripción de la decisión.
- b. Cuando las reuniones sean por medio virtual y para algún país no sea posible la firma electrónica, la SG-SICA gestionará a la brevedad las firmas correspondientes.

Cuando un Estado haya consensuado una decisión y posteriormente se niegue a firmarla, se dejará constancia en el acta de la reunión. La decisión será vinculante para dicho Estado.



Secretaría General del  
Sistema de la Integración Centroamericana  
( SG - SICA )

**CAPÍTULO VII  
DE LAS ACTAS**

**ARTÍCULO 23. ACTAS**

Son los documentos escritos en el que se registran los temas abordados y los acuerdos adoptados en una reunión.

**ARTÍCULO 24. CONTENIDO DE LAS ACTAS**

Las actas deberán contener:

1. Identificación del Órgano que corresponde;
2. Lugar y fecha de la reunión;
3. Nombre, cargo y firma de los representantes debidamente acreditados, de cada uno de los países del SICA;
4. Constatación del quorum;
5. Constatación del consenso;
6. Constancia de la votación cuando las decisiones se tomen por mayoría, en los casos previstos en el artículo 21 del Protocolo de Tegucigalpa;
7. Relación sucinta de los acuerdos adoptados en la reunión;
8. Consideraciones finales a solicitud de los Estados;

**ARTÍCULO 25. FORMALIDAD DE LAS ACTAS**

Las actas deberán ser rubricadas en todas sus páginas y firmadas al final por todos los representantes de los Estados facultados para tal efecto, presentes en la reunión.

Las actas serán firmadas al final de cada reunión y excepcionalmente al inicio de la próxima, cuando así fuese acordado.

**CAPÍTULO VIII  
DEL REGISTRO, PUBLICACIÓN Y COMUNICACIÓN**

**ARTÍCULO 26. REGISTRO DE LAS DECISIONES Y ACTAS**

Las decisiones y actas serán remitidas por la Presidencia Pro-Tempore a la Secretaría General del SICA para su registro. La SG-SICA remitirá copia certificada de tales decisiones a la Secretaría del Órgano e instituciones que corresponda.



Secretaría General del  
Sistema de la Integración Centroamericana  
( SG - SICA )

**ARTÍCULO 27. PUBLICACIÓN**

La Secretaría General del SICA garantizará la publicación de las decisiones de la institucionalidad del Sistema en la Gaceta Oficial, conforme al reglamento que a tal efecto se emita.

**ARTÍCULO 28. COMUNICACIÓN**

Las decisiones se harán del conocimiento de las partes interesadas por la Secretaría General del SICA, sin perjuicio de su publicación en la Gaceta Oficial.

**CAPÍTULO IX  
DISPOSICIONES FINALES**

**ARTÍCULO 29. DEROGATORIA Y REFORMA**

Este Reglamento podrá ser derogado o reformado a solicitud de los países del SICA o por iniciativa del Comité Ejecutivo.

El presente reglamento deroga el Reglamento de los Actos Normativos del Sistema de la Integración Centroamericana, emitido por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores el día uno de diciembre de dos mil cinco.

**ARTÍCULO 30. INTERPRETACIÓN**

El presente Reglamento se interpretará y aplicará de conformidad al objetivo, propósitos y principios fundamentales del SICA.

**ARTÍCULO 31. VIGENCIA**

El presente Reglamento entrará en vigencia treinta días después de la fecha de su aprobación por el Comité Ejecutivo.

**Dado en la ciudad de San José, República de Costa Rica, el día veinticuatro de junio del año dos mil trece.**



Secretaría General del  
Sistema de la Integración Centroamericana  
( SG - SICA )

Representante de la República de  
Guatemala

Representante de la República de El  
Salvador

Representante de la República de  
Honduras

Representante de la República de Costa  
Rica

Representante de la República de  
Nicaragua

Representante de la República de Panamá

Representante de Belice

Representante de la República  
Dominicana

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los países del Sistema de la Integración Centroamericana

**CONSIDERANDO:**

Que es facultad del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores aprobar los Reglamentos del Sistema, y que dicho Consejo es una instancia del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, de conformidad al Artículo 47 de dicho Tratado y el Artículo 24 literal f) del Protocolo de Tegucigalpa.

Que el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica establece en su artículo 52 literal m), la responsabilidad de la Comisión de Seguridad de elaborar su Reglamento Interno de funcionamiento para el eficaz cumplimiento de sus responsabilidades.

**POR TANTO:**

Ha decidido aprobar el siguiente:

**REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD DE  
CENTROAMÉRICA.**

**TÍTULO I**

**DE LA NATURALEZA**

**ARTÍCULO 1.** La Comisión de Seguridad es una instancia del Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, de elaboración de propuestas, así como de recomendaciones de alerta temprana y cuando proceda, de pronta acción, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

**TÍTULO II**

**DE LA CONFORMACIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD**

**ARTÍCULO 2.** La Comisión de Seguridad está compuesta por las delegaciones de los Estados centroamericanos integrada por los Viceministros de Relaciones Exteriores y Viceministros o autoridades competentes en los ramos de Gobernación, Seguridad Pública y Defensa. Los Viceministros de Relaciones Exteriores presiden las delegaciones de cada Estado.

**TÍTULO III**

**DE LAS FUNCIONES DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD**

**ARTÍCULO 3.** Para el eficaz cumplimiento de las funciones establecidas en el Artículo 52 del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, la Comisión de Seguridad de Centroamérica, se responsabilizará de las siguientes actividades:

- a. Establecer un Plan de Acción debidamente calendarizado y proceder a su seguimiento y ejecución;
- b. Presentar a la Reunión de Presidentes del SICA por intermedio del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, un informe de sus trabajos cada tres meses, y extraordinariamente cuando le sea requerido;
- c. Establecer la comunicación y las coordinaciones necesarias con el Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía (ICESPO) y otras instancias académicas correspondientes, con el fin de coordinar y organizar programas de capacitación académica policial que demanda la integración regional.

#### **TÍTULO IV**

##### **DE LAS REUNIONES DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD Y REUNIÓN TÉCNICA PREPARATORIA**

**ARTÍCULO 4.** La Comisión de Seguridad se reunirá ordinariamente dos veces por semestre y extraordinariamente en cumplimiento de una decisión de la Reunión de Presidentes, del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores o cuando así lo solicite uno o varios de sus miembros.

**ARTÍCULO 5.** El quórum requerido para todas las reuniones de la Comisión de Seguridad de Centroamérica será el de la presencia de todos sus miembros.

**ARTÍCULO 6.** Las reuniones de la Comisión de Seguridad serán precedidas de reuniones técnicas preparatorias.

Las reuniones técnicas preparatorias estarán integradas por delegados de los Ministerios de Relaciones Exteriores, quienes las presidirán, así como por delegados de los Ministerios de Gobernación o Seguridad Pública y de Defensa, cuando corresponda, y tendrán como propósito lo siguiente:

- Elaborar una propuesta de agenda para la reunión de la Comisión de Seguridad.
- Preparar una síntesis del resultado del trabajo de las Subcomisiones.
- Considerar los documentos que deberán ser conocidos por la Comisión de Seguridad.

#### **TÍTULO V**

##### **DE LAS REUNIONES DE LAS SUBCOMISIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA, DEFENSA Y JURÍDICA**

**ARTÍCULO 7.** Para el mejor cumplimiento de sus funciones, la Comisión de Seguridad organizará sus trabajos en subcomisiones, las cuales serán de defensa, de seguridad pública, jurídica o intersectoriales.

**ARTÍCULO 8.** Las subcomisiones deberán reunirse regularmente, ya sea por separado o bien conjuntamente en plenario; las veces que sea necesario, cuando así lo decida la Comisión de Seguridad, la Presidencia Pro Témpace o a petición de uno o varios Estados miembros.

Cuando la naturaleza del tema lo requiera, la Comisión de Seguridad convocará a reuniones conjuntas de dos o todas las subcomisiones con el propósito de conocer la opinión de los expertos sobre dicho tema.

**ARTÍCULO 9.** Las Subcomisiones podrán ejecutar aquellas acciones comprendidas en sus respectivos planes de trabajo, sin perjuicio de los informes y las recomendaciones pendientes de aprobación por la Comisión de Seguridad.

**ARTÍCULO 10.** Las Reuniones de las Subcomisiones serán presididas por el país que ejerza la Presidencia Pro Témpace. En los casos en que proceda, se nombrará un Coordinador de las Subcomisiones para la conducción y registro de los trabajos y de las recomendaciones correspondientes.

#### **TÍTULO VI**

##### **DE LA ASISTENCIA A LAS REUNIONES**

**ARTÍCULO 11.** Los países del Sistema de la Integración Centroamericana facilitarán la participación de los representantes de cada uno de los sectores que forman parte de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.

**ARTÍCULO 12.** Con el fin de realizar las Reuniones de la Comisión de Seguridad convocadas por la Presidencia Pro Témpace, de acuerdo con el Artículo 4 del presente Reglamento, se procederá de la siguiente manera:

- a) El país, que por causa justificada no pueda asistir con su Viceministro de Relaciones Exteriores, designará al Viceministro de Seguridad Pública y/o Gobernación o Defensa, que asiste habitualmente a las Reuniones de la Comisión de Seguridad.
- b) El país que no pueda designar a ningún delegado a las reuniones técnicas o de las subcomisiones, se hará representar con su Jefe de Misión Diplomática, acreditado en el país en el que se realicen dichas reuniones.

- c) Las decisiones que sobre temas sustantivos se impulsen en las circunstancias del literal b), serán adoptadas Ad-Referéndum, y serán enviadas a consulta, y cuya respuesta deberá ser presentada a la Presidencia Pro Tém-pore, en los quince días subsiguientes.
- d) Para los efectos del literal anterior, la Secretaría General del SICA, girará la Ayuda Memoria del caso, con las consideraciones hechas por el país que no pudo asistir.

## **TÍTULO VII DE LA PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD**

**ARTÍCULO 13.** El país que ostente la Presidencia Pro Tém-pore del SICA, presidirá la Comisión durante el período correspondiente.

Si dicho país no puede ejercer la Presidencia Pro Tém-pore de la Comisión, por razones justificadas, se optará sucesivamente por el país que continúe en el orden alfabético establecido, de no ser posible, el Consejo de Ministros decidirá vía ejecutiva la designación del país que ejercerá la Presidencia Pro Tém-pore.

**ARTÍCULO 14.** La Presidencia Pro Tém-pore con asistencia de la Secretaría General del SICA, preparará los trabajos de las reuniones de la Comisión de Seguridad, Reunión Técnica Preparatoria y Reuniones de las Subcomisiones y/o Conjuntas.

**ARTÍCULO 15.** La Presidencia Pro Tém-pore convocará a las reuniones de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, con quince días de anticipación, adjuntando las respectivas Agendas y Programas, según corresponda.

**ARTÍCULO 16.** La Presidencia Pro Tém-pore en coordinación con la Secretaría General del SICA, definirán previamente la metodología para el desarrollo de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, Reunión Técnica Preparatoria y Reuniones de las Subcomisiones y/o Conjunta.

**ARTÍCULO 17.** La Presidencia Pro Tém-pore, en coordinación con la Secretaría General del SICA, realizará las gestiones que faciliten el cumplimiento y seguimiento de las decisiones de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.

**ARTÍCULO 18.** Toda solicitud de audiencia ante la Comisión de Seguridad de Centroamérica, será tramitada por intermedio de la Presidencia Pro Tém-pore, la que hará las consultas correspondientes a los países del Sistema por intermedio de la Secretaría General del SICA.

## **TÍTULO VIII DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SICA**

**ARTÍCULO 19.** La Secretaría General del SICA, brindará los servicios de Secretaría Técnica Administrativa de la Reunión de la Comisión de Seguridad, la reunión Técnica Preparatoria y de las Reuniones de las Subcomisiones y/o conjuntas.

**ARTÍCULO 20.** La Secretaría General del SICA en coordinación con la Presidencia Pro-Tém-pore, elaborarán las Ayudas Memoria de la Comisión de Seguridad, de la Reunión Técnica Preparatoria y de las Reuniones de las Subcomisiones y/o Conjuntas.

**ARTÍCULO 21.** La Secretaría General del SICA, comunicará a los países miembros las gestiones realizadas en materia de la seguridad, defensa y jurídica regional, en coordinación con la Presidencia Pro-Tém-pore, encomendadas por la Comisión de Seguridad, así como de aquellas en virtud de los artículos 19 y 20 de este reglamento.

**ARTÍCULO 22.** Con el fin de facilitar y coordinar los trabajos técnicos, las ayudas memorias de las Reuniones de las subcomisiones y/o Conjuntas, serán firmadas, una vez revisadas por la Reunión Técnica, cuando proceda.

**ARTÍCULO 23.** La Secretaría General del SICA, es responsable de remitir a los Ministerios de Relaciones Exteriores las Ayudas Memorias de las reuniones realizadas, ocho días después de realizadas las correspondientes reuniones.

**ARTÍCULO 24.** La Secretaría General del SICA, solicitará a los países miembros, en un término de ocho días, los informes propuestas o documentos que se requieran para la elaboración de informes regionales u otros.

**ARTÍCULO 25.** La Secretaría General, elevará a conocimiento de la Reunión de presidentes un informe en materia de Seguridad Regional, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 52 del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

#### **TÍTULO IX**

#### **DE LA ADOPCIÓN DE DECISIONES Y RECOMENDACIONES**

**ARTÍCULO 26.** La Comisión de Seguridad en sus diferentes instancias tomará sus decisiones por consenso. La falta de consenso en la adopción de una decisión, facultará a la Comisión de Seguridad por medio de su Presidencia Pro Témpore, a elevar el tema al conocimiento del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para su resolución.

**ARTÍCULO 27.** Las decisiones y acuerdos consensuados en la reunión de la Comisión de Seguridad, serán tomados integralmente, sin dilación.

**ARTÍCULO 28.** Todos los temas en materia de seguridad que surjan en el seno de las Subcomisiones deberán ser aprobados en la Comisión de Seguridad, antes de ser refrendados por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y aprobados en la Reunión de Presidentes.

#### **TÍTULO X**

#### **DE LOS DOCUMENTOS**

**ARTÍCULO 29.** Al concluir sus reuniones, la Comisión de Seguridad emitirá un Comunicado contentivo de los principales acuerdos adoptados y temas analizados durante las reuniones, incluyendo la fecha y el lugar de la próxima reunión de la Comisión de Seguridad, la Reunión Técnica Preparatoria y de las Subcomisiones.

Las Ayudas Memoria de las Reuniones de la Comisión de Seguridad, de la Reunión Técnica Preparatoria y de las Reuniones de las Subcomisiones y/o Conjuntas, registrarán con detalle el desarrollo de las reuniones así como las decisiones y acuerdos adoptados, serán rubricadas por los respectivos representantes de los países del Sistema.

#### **TÍTULO XI**

#### **DISPOSICIONES FINALES**

**ARTÍCULO 30.** La Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, será depositaria de los informes que deberán rendirse a la Comisión de Seguridad, de conformidad al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Dichos documentos, y cuando proceda; deberán de gozar de la confidencialidad del caso.

**ARTÍCULO 31.** El presente Reglamento podrá ser reformado por consenso de los Estados Parte del Sistema de la Integración Centroamericana, a solicitud de dos o más de ellos. El proyecto de reformas deberá ser adoptado por la Comisión de Seguridad y elevado para su aprobación al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para su aprobación.

**ARTÍCULO 32.** El presente Reglamento y sus reformas entrarán en vigencia en la fecha de su aprobación por parte del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Dado en la ciudad de San Salvador, República de El Salvador, el 17 de agosto del año dos mil siete.

**Anexo N° 3. Cuadro N° 1. Componentes, prioridades y perfiles de proyectos de la Estrategia de Seguridad Democrática de Centroamérica**

COMPONENTE DE LA ESTRATEGIA	NO.	PRIORIDADES Y PERFILES DE PROYECTOS DE LA ESCA	PROYECTO	COOPERANTE	INSTANCIA ADMINISTRADA	ENTIDAD EJECUTOR A
Componente A <u>Combate al Delito</u>	1	<u>Prioridad Regional 1</u> A.B.1. Coordinación Interinstitucional para la Seguridad Fronteriza en Centroamérica	Programa Regional de Seguridad Fronteriza en América Central - SEFRO-	Unión Europea y UNODC y OIM Canadá	SG-SICA UNODC, OIM	SG-SICA, UNODC, OIM
	2	A.A.2. Programa de Control de Armas Cortas y Ligeras.	Programa Centroamericano para el Control de Arma Pequeña y Ligera - CASAC-	Unión Europea	SG-SICA	Unidad Ejecutora CASAC
	3	A.A.3. Programa de Interdicción e intercepción del Narcotráfico y Crimen Organizado	Programa de Apoyo a la ESCA -BCIE-SICA-ITALIA	Italia	BCIE-SICA	Unidad Ejecutora BCIE-SICA-ITALIA (SG-SICA)
	4	A.A.1. Combate al Desvío de Sustancias Controladas en Centroamérica	Sin Financiamiento	-	-	-
	5	<u>Prioridad Regional 2</u> A.C.1. Fortalecimiento de la Investigación Criminal en Centroamérica	Sin Financiamiento	-	-	-
	6-8	A.C.2, A.C.3, A.C.4., Fortalecimiento de las Capacidades de Detección, Comunicación y Movilidad para la Intercepción e Interdicción del Narcotráfico y el Crimen Organizado	Sin Financiamiento	-	-	-
	9	<u>Prioridad Regional 3</u> A.C.5. Plataforma Tecnológica Centroamericana para el Intercambio de Información en Tiempo Real en la Lucha contra el Delito.	Sin Financiamiento	-	-	-

	10	B.A.1. Prevención de la Violencia contra las Mujeres	Apoyo al B.A.1 Prevención de la Violencia contra las Mujeres en Centroamérica	Holanda, Finlandia	UNFPA, OIM	Unidad Técnica de Coordinación (SG- SICA) con apoyo de UNFPA y OIM
Componente B	11	B.B.1. Prevención de la Violencia y Delincuencia que afecta a la juventud en Centroamérica <u>Prioridad Regional 4</u>	Programa PREVENIR	Alemania, Australia, Holanda	GIZ	GIZ
<u>Prevención Social de la Violencia</u>	12	B.E.1. Prevención de la Violencia desde los Gobiernos Locales <u>Prioridad Regional 5</u>	Programa de Cooperación Delegada	Unión Europea, AECID	AECID/Fondo ESPAÑA SICA	SG-SICA
	13	B.C.1. Prevención del Consumo Indebido de Drogas, Tratamiento, Rehabilitación y Reinserción en Centroamérica	Sin Financiamiento	-	-	-
	14	B.D.1. Educación y Capacitación para el Trabajo en Centroamérica	Sin Financiamiento	-	-	-
	15	B.F.1. Prevención de la Violencia Armada en Centroamérica	Sin Financiamiento	-	-	-
Componente C	16	C.A.1. Mejoramiento de la Gestión Penitenciaria en Centroamérica <u>Prioridad Regional 6</u>	BID	BID	BID	Por definir
<u>Rehabilitación, Reinserción y Seguridad Penitenciaria</u>	17	C.B.1. Mejoramiento de la Infraestructura Penitenciaria Regional	Sin Financiamiento	-	-	-
	18	C.C.1. Reinserción Social y Laboral de las Personas Privadas de Libertad en Centroamérica	Sin Financiamiento	-	-	-
	19	D.A.1. Fortalecimiento de las Unidades de Ayuda Humanitaria y de Rescate a Nivel Nacional en Situaciones de Desastres e Implementación de un Mecanismo Regional	Sin Financiamiento	-	-	-

Componente D <b>Fortalecimiento Institucional</b>	20	<b>Prioridad Regional 7</b> <b>D.B.1.</b> Profesionalización y Tecnificación de las Policías y otras Instituciones vinculadas a la Seguridad y Justicia a Nivel Regional	Programa de Cooperación Delegada	Unión Europea, AECID	AECID/Fondo España SICA	SG-SICA
	21	<b>Prioridad Regional 8</b> <b>D.B.2.</b> Modernización de la Visión Regional de las Instituciones Nacionales Encargadas de la Seguridad en la Región	Programa de Cooperación Delegada	Unión Europea, AECID	AECID/Fondo España SICA	SG-SICA
	22	<b>D.B.3.</b> Programa de Protección de Víctimas y Testigos	Apoyo al D.B.3. Programa Regional de Protección de Víctimas y Testigos	OEA	OEA	OEA

*Anexo N° 4. XXXI Reunión de Ordinaria de Presidentes del 12 de diciembre  
de 2007*

**XXXI REUNION ORDINARIA DE JEFES DE ESTADO Y DE  
GOBIERNO DE LOS PAISES DEL SISTEMA DE LA INTEGRACION  
CENTROAMERICANA (SICA)**

**Guatemala de la Asunción, 12 de diciembre de 2007**

**DECLARACION**

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) o sus representantes, reunidos en la ciudad de Guatemala el día 12 de diciembre de 2007, con el propósito y la voluntad de continuar avanzando en la consolidación del Sistema de la Integración Centroamericana y decididos a impulsar el desarrollo de nuestros respectivos países y de la región en su conjunto,

**ACORDAMOS:**

1. **Congratularnos** por los importantes logros de la integración centroamericana en los últimos años, reflejados en el gran dinamismo que ha cobrado el comercio y las inversiones directas recíprocas, destacándose la profundización del proceso a través de la constitución, de manera gradual y progresiva, de una Unión Aduanera.
2. **Congratularnos** por la suscripción del Convenio Marco para el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana, como resultado del trabajo realizado por los gobiernos e instituciones pertinentes de la región, con la coordinación de la Presidencia Pro Tempore del Subsistema Económico, con el objeto de profundizar el proceso de integración económica de Centroamérica.
3. **Reiterar** a la Unión Europea, la importancia que le asignamos a la negociación de un Acuerdo de Asociación como una forma de buscar una mayor vinculación política, económica y de cooperación entre ambas regiones, en el cual se reflejen los intereses y se atiendan las diferencias en el nivel de desarrollo.
4. **Instar** al BCIE y a la SG-SICA, a que presenten cuanto antes a consideración de los Estados miembros, los estudios para la creación y puesta en práctica de un Fondo Económico Financiero UE-CA, dirigido a promover el desarrollo sostenible en Centroamérica, que contribuya a disminuir las asimetrías en la región y aquéllas que se generen como resultado del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. Dichos estudios servirán de base para introducir este tema a la brevedad posible en la agenda del proceso de negociaciones del Acuerdo de Asociación, a efecto de proponer a la parte europea la conformación de una mesa común paralela.

5. **Congratularnos** por la adopción de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México, como el instrumento básico que, desde una perspectiva integral, orienta las acciones de cooperación y coordinación en materia de seguridad pública de Centroamérica y México, la cual establece objetivos comunes, las áreas de intervención y las acciones a seguir para alcanzar los niveles de seguridad y estado de confianza que requieren los ciudadanos centroamericanos y mexicanos.
6. **Encomendar** a la Secretaría General, en coordinación con la Presidencia Pro Témpore, a dar seguimiento a las gestiones de cooperación externa que están en marcha y de las nuevas iniciativas que en este sentido se presenten para apoyo a la instrumentación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México.
7. **Acoger** con beneplácito la decisión de la XXXIV Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, para la creación de un Grupo de Trabajo que, tomando en cuenta la propuesta presentada por Nicaragua, permita establecer un mecanismo de financiamiento orientado a la búsqueda de los fondos necesarios para apoyar los esfuerzos que se desarrollan en el marco de la seguridad regional.
8. **Instruir** a las autoridades competentes de los países miembros del SICA a realizar gestiones ante las autoridades de los Estados Unidos de América para que revisen el ofrecimiento de fondos destinados al financiamiento de la seguridad democrática en Centroamérica, teniendo en cuenta las necesidades reales de apoyo financiero que requiere la región para una acción efectiva en función de la seguridad regional. Destacamos la importancia de mantener el Diálogo Centroamérica-Estados Unidos sobre las amenazas a la seguridad regional, como una instancia independiente de cualquier otra iniciativa.
9. **Acoger** con beneplácito la adopción del "Proyecto de Asistencia Técnica y Respuesta Regional. Marco Estratégico Regional para la Prevención, Reducción, Tratamiento y Rehabilitación de las Personas Menores de Edad en Riesgo Social o en Conflicto con la Ley".
10. **Congratularnos** por la suscripción del Convenio Centroamericano para la Protección de Víctimas, Testigos, Peritos y demás Sujetos que Intervienen en la Investigación y el Proceso Penal, particularmente en la Narcoactividad y Delincuencia Organizada.
11. **Exhortar** al Consejo Centroamericano de Turismo y Comisión de Jefes/as de Policía de Centroamérica, México y el Caribe, a continuar avanzando para la pronta implementación del Plan Regional de Seguridad Turística.
12. **Reiterar** la importancia de la celebración en Honduras, el 28 y 29 de marzo del 2008, de la Primera Conferencia Internacional sobre las causas estructurales de la violencia en Centroamérica, en la que se discutirán los principales problemas en materia de seguridad pública, así como los instrumentos financieros técnicos necesarios para la atención de los mismos.

13. **Aprobar** el Decálogo Educativo 2021 y acoger con beneplácito sus Planes de Acción Nacional y el Plan Regional Operativo que constituyen una valiosa herramienta para elevar la cobertura, calidad y efectividad de la educación, y orientar las acciones regionales en materia de integración educativa, ofreciendo, asimismo, un marco para la cooperación intrarregional en esta materia.
14. **Validar** la ruta crítica presentada por la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) y por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) para la preparación de la Cumbre sobre Cambio Climático, en San Pedro Sula, Honduras, el 28 de mayo de 2008, y encomendar a las instituciones responsables la preparación de una propuesta de Estrategia Regional sobre el mismo tema, que se presentará para su aprobación en dicho evento. Esa propuesta habrá de incorporar los componentes de adaptación y de mitigación en el Plan Ambiental de la Región Centroamericana y en los Planes Sectoriales a nivel regional.
15. **Instruir** a los Ministros o Representantes del Sector Transportes de Centroamérica para que, de forma conjunta, canalicen recursos hacia la implementación de acciones que garanticen un mejoramiento de la seguridad vial en las carreteras, de forma que se incorpore de una manera integral el componente de seguridad dentro de las gestiones de planificación, construcción y conservación.
16. **Otorgar** nuestro pleno apoyo a la Estrategia Energética Sustentable Centroamericana 2020, aprobada en la III Reunión de Ministros o Representantes del Sector Energético de los países del SICA, el 13 de Noviembre de 2007 en la ciudad de Guatemala.
17. **Reconocer** los avances alcanzados en el desarrollo de las actividades de la Matriz de Acciones para la Integración y el Desarrollo Energético de Centroamérica e **instruir** a los Ministros o Representantes del Sector Energético de Centroamérica, con el apoyo de la Unidad de Coordinación Energética del SICA, a que den seguimiento y prioridad a la ejecución de las actividades contenidas en dicha matriz.
18. **Instruir** a los Ministros o Representantes del Sector Energético de Centroamérica para que, de forma conjunta, trabajen en la implementación de acciones que garanticen el suministro de energía en la calidad y cantidad necesarias, en condiciones accesibles a todas las poblaciones de nuestros países, velando por el adecuado aprovechamiento y preservación de los recursos naturales.
19. **Acoger** con beneplácito la Política Agrícola Centroamericana 2008-2017, adoptada por los Ministros de Agricultura de los países del SICA, como un instrumento clave para fortalecer la integración regional, la competitividad del sector agrícola, la seguridad alimentaria regional, así como para propiciar un mayor acceso de los pequeños y medianos productores a los beneficios de la integración regional y la complementariedad entre los sectores público y privado.

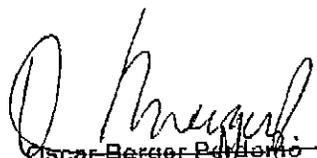
20. **Acoger con interés** la suscripción por los Ministros de Relaciones Exteriores de la región, en el marco de esta Cumbre, del Tratado para la Implementación de la Hipoteca Centroamericana, elaborado por el Consejo Registral Inmobiliario de Centroamérica y Panamá (CRICAP) en cumplimiento del mandato del 11 de julio de 2006.
21. **Recibir** el informe presentado por el Presidente Pro Témpore de la Comisión Ejecutiva del Plan Puebla Panamá, e instar a los Comisionados respectivos a que continúen en el proceso de redefinición. Al mismo tiempo, le piden a los Comisionados que analicen los antecedentes históricos de las relaciones de la región con México, Colombia y Venezuela a manera de recibir un informe sobre el particular durante la X Cumbre de Presidentes del Mecanismo de Tuxtla a celebrarse el próximo año.
22. **Congratularse** por la suscripción de los Protocolos Bilaterales de Panamá con Costa Rica y Honduras en el marco del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá, así como de la conclusión de las negociaciones con Nicaragua y el avance significativo del respectivo Protocolo con Guatemala.
23. **Instruir** al Consejo de Ministros de Integración Económica Centroamericana (COMIECO) y al Ministro de Comercio e Industria de Panamá, que conformen los equipos técnicos para que inicien, con el apoyo técnico de la SIECA y en el curso del primer trimestre del 2008, la discusión de los términos, plazos y condiciones requeridas para la incorporación de Panamá en el proceso de integración económica de Centroamérica, tal y como se establece en el Artículo IV de las Disposiciones Transitorias del Protocolo de Guatemala, tomando en cuenta las negociaciones bilaterales entre Panamá y los países centroamericanos. En base a lo anterior, invitamos a Panamá con la anuencia de la Unión Europea, a que participe con Centroamérica en el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación.
24. **Destacar** el inicio de las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio entre CARICOM y Centroamérica y Panamá en agosto de este año, en cumplimiento al mandato de la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA y del CARICOM, e instar a los Ministros del ramo a que avancen en dicha negociación a fin de poner en vigencia dicho instrumento lo más pronto posible.
25. **Instruir** a la SG-SICA para que elabore un estudio sobre los recursos humanos del Sistema, que incluya un informe sobre la calificación, experiencia y remuneración de sus funcionarios, a fin de considerar el establecimiento de una carrera administrativa que tenga presente una adecuada representación geográfica de nacionales de los países del SICA y que garantice el pleno reconocimiento de sus derechos laborales y sociales.

26. **Aprobar** la creación del Ente Contralor de los Órganos e Instituciones del SICA, lo cual facilitará la rendición de cuentas y una mayor transparencia en el uso de los recursos del Sistema, tanto nacionales, regionales, como los provenientes de la cooperación internacional.
27. **Congratularnos** por la suscripción del Acuerdo de Sede entre el Gobierno de la República de Honduras y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) de la Escuela Centroamericana Aduanera y Tributaria (ECAT), ente especializado que ofrece a los funcionarios centroamericanos programas de educación superior en materia aduanera y tributaria.
28. **Acoger** con beneplácito los resultados institucionales del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y su contribución al desarrollo económico y social de Centroamérica y la integración regional.
29. **Reconocer** la iniciativa de la Corte Centroamericana de Justicia por haber realizado exitosamente el I Encuentro de Cortes Internacionales y Regionales del Mundo que se celebró en Managua, el 4 y 5 de octubre de 2007, y que reunió a las más altas personalidades jurídicas internacionales en la región centroamericana lo cual ha potenciado la integración centroamericana en el área jurisdiccional frente a la comunidad internacional.
30. **Agradecer** la ayuda memoria del 12 de diciembre del 2007 sobre la reforma institucional del Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia elaborada por el Vicepresidente de Guatemala, e **instruir** a los miembros de la Comisión Ad hoc para que, con base en la ayuda de memoria del Vicepresidente de Guatemala, formule durante la segunda quincena de enero del 2008 sus recomendaciones sobre la reforma del Parlamento Centroamericano, para que los Presidentes se reúnan, con el objeto de conocer dichas recomendaciones, durante la segunda quincena de febrero.
31. **Exhortar** a las Asambleas Legislativas de los países que aún no lo han hecho, a ratificar el Convenio de Creación de la Visa Única Centroamericana para la Libre Movilidad de Extranjeros entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, suscrito en Tegucigalpa, Honduras, el 30 de junio de 2005; el Tratado Centroamericano Relativo a la Orden de Detención y Extradición Simplificada, suscrito en León, Nicaragua, el 2 de diciembre de 2005; el Acuerdo de Cooperación para la Facilitación y Desarrollo de las Operaciones Aéreas entre los Gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, suscrito en Tegucigalpa, Honduras, el 3 de octubre de 2006, así como el Segundo Protocolo al Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central, suscrito en Campeche, México, el 10 de abril del año 2007.
32. **Reconocer** la importancia de agilizar y hacer aún más eficiente el transporte marítimo de carga y pasajeros en los países centroamericanos, con el propósito de incrementar la competitividad regional e instruir a la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo a continuar trabajando en el fortalecimiento normativo e institucional del sector; así como en la formulación de las políticas respectivas y en la formación de marinos para la pronta generación de empleos en la región.

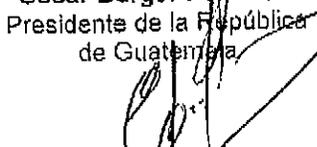
33. Tomar nota con satisfacción del informe presentado a la Cumbre de Presidentes sobre los avances en el proceso de integración por el Secretario General del SICA.
34. Reconocer y agradecer al Señor Haroldo Rodas Melgar su contribución al proceso de integración económica centroamericana durante los 12 años que estuvo al frente de la SIECA como su Secretario General.
35. Reconocer al Presidente de la República de Guatemala, Oscar Berger Perdomo, por su permanente compromiso y dedicación con la integración centroamericana, durante su gestión gubernamental.
36. Dar la bienvenida al Presidente electo, Ingeniero Álvaro Colom, a quien deseamos los mejores éxitos al frente del Gobierno de su país.

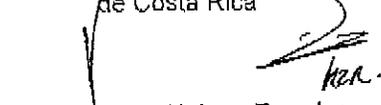
Los Jefes de Estado y de Gobierno de Belice, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana, felicitamos al pueblo y Gobierno de la República de Guatemala por el excelente trabajo realizado en la conducción de la Presidencia Pro Tempore del SICA durante el presente semestre, así como por su hospitalidad, las excelentes facilidades y las atenciones brindadas durante el desarrollo de la presente reunión.

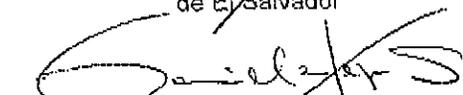
Dada en la ciudad de Guatemala de la Asunción, República de Guatemala, a los doce días del mes de diciembre del año dos mil siete.

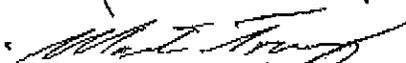
  
Oscar Berger Perdomo  
Presidente de la República  
de Guatemala

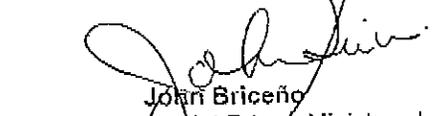
  
Oscar Arias Sánchez  
Presidente de la República  
de Costa Rica

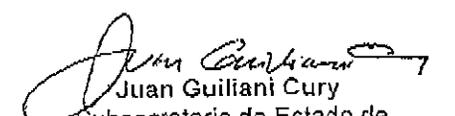
  
Elías Antonio Saca  
Presidente de la República  
de El Salvador

  
José Manuel Zelaya Rosales  
Presidente de la República  
de Honduras

  
Daniel Ortega Saavedra  
Presidente de la República  
de Nicaragua

  
Martín Torrijos Espino  
Presidente de la República  
de Panamá

  
John Briceño  
Representante del Primer Ministro de  
Belice

  
Juan Guillanti Cury  
Subsecretario de Estado de  
Relaciones Exteriores de la República  
Dominicana

**Anexo N° 5. Mandatos presidenciales del año 2008 al año 2015 en ejecución  
asignados a la Dirección de Seguridad Democrática**

Fecha Reunión	Reunión	Entidad	Acuerdo
30/06/2016	XLVII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana - SG-SICA - DSD	10. Instruir a la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC) redoblar los esfuerzos regionales en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, implementando de inmediato los planes de trabajo de las Subcomisiones de la CSC y los acuerdos de la Reunión Intersectorial de Ministros de Relaciones Exteriores, Ministros de Seguridad Pública/Gobernación, Fiscales Generales/Procuradores Generales y Ministros de Defensa, realizada el 3 de septiembre de 2015, en San Salvador, El Salvador.
30/06/2016	XLVII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana - SG-SICA - DSD	11. Instruir a la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC) establecer una mesa de trabajo con el Consejo Judicial Centroamericano y del Caribe, con el propósito de desarrollar de manera coordinada espacios regionales de intercambio en materia de seguridad y justicia.
26/06/2015	XLV Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana - SG-SICA - DSD	Nuestro compromiso para que el abordaje de la lucha contra la violencia sea de carácter regional; que la represión del delito sea coordinada, y la acción de prevención de la violencia lleve una participación muy activa de los jóvenes, especialmente del "Movimiento de Jóvenes contra la Violencia".
14/12/2013	XLII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana - SG-SICA - DSD	Instar al Grupo de Países Amigos y Organismos Internacionales Cooperantes a renovar sus esfuerzos para apoyar la implementación de los proyectos de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica conforme a los principios y espíritu de la ESCA, y a concretar los compromisos asumidos en el marco de la Conferencia Internacional de Apoyo a la ESCA, celebrada en Guatemala en junio de 2011, e instruir a la Secretaría General a que coordine esos esfuerzos.
27/06/2013	XLI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana - SG-SICA - DSD	Reconocer la importancia de abordar de forma regional la lucha contra el contrabando y la defraudación aduanera. En este sentido, tomamos nota de la propuesta de la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica (FECAICA) y se instruye a la Comisión de Seguridad de Centroamérica y a la SG-SICA su análisis y consideración.
22/07/2011	XXXVII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana - SG-SICA - DSD	Instruir a la SGSICA que promueva las acciones pertinentes para que el Tratado Centroamericano Relativo a la Orden de Detención y Extradición Simplificada entre en vigencia lo más pronto posible.
16/12/2010	XXXVI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana - SG-SICA - DSD	Impulsar la puesta en práctica de iniciativas de integración, cooperación y desarrollo integral que incorporen mecanismos de alerta temprana que ayuden a prevenir tensiones que pueden amenazar la armonía y la paz de los países del SICA y entre ellos, de conformidad al Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica.
16/12/2010	XXXVI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana - SG-SICA - DSD	Fortalecer el Programa de Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad entre los países del SICA, tomando en cuenta los avances registrados en el desarrollo de las relaciones de vecindad dentro de los parámetros adoptados por la Región, en los diferentes compromisos internacionales sobre la materia y en aquellas decisiones que al respecto ha adoptado la Comisión de Seguridad de Centroamérica.
20/07/2010	Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) para el Relanzamiento del Proceso de la Integración Centroamericana.	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana - SG-SICA - DSD	Proceder a la evaluación, revisión y actualización del Tratado Marco de Seguridad Democrática y sus instrumentos derivados y complementarios, con el objeto de adecuarlo a las nuevas realidades nacionales, regionales e internacionales. Instruir a la Comisión de Seguridad de Centroamérica, a que en la XXXVI Cumbre Ordinaria un documento conteniendo una valoración del impacto de dichos instrumentos, así como una propuesta de reforma y fortalecimiento de los mismos.
29/06/2009	XXXIV Reunión Ordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana - SG-SICA - DSD	Instruir al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, con apoyo de la Secretaría General del SICA, elaborar una Estrategia Regional con miras a promover una nueva legislación migratoria integral, que beneficie a los Centroamericanos radicados en Estados Unidos de América y se convoquen las reuniones técnicas preparatorias que sean necesarias para tal fin.
25/03/2009	Reunión Extraordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana - SG-SICA - DSD	Los Presidentes de los países del SICA, reconociendo las riquezas que desde su cosmovisión, los pueblos originarios tienen mucho que aportar al proceso del fortalecimiento político, económico, cultural, ecológico y social de la región, acuerdan establecer en consonancia con los ordenamientos jurídicos internos de los Estados, un mecanismo eficaz de diálogo y concertación política, que dé lugar a un Plan de Acción y una Agenda Regional sobre Pueblos Indígenas y Afro descendientes, para lo cual instruyen a los Consejos de Ministros e Instituciones nacionales y regionales relacionadas con el tema, a iniciar los trabajos para presentar una propuesta en la próxima Cumbre de Presidentes del SICA.
27/06/2008	XXXII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana - SG-SICA - DSD	Instruir a la Comisión de Seguridad de Centroamérica a impulsar la revisión y eventual aprobación del Proyecto de Tratado para la Creación, Control y Uso del Título Centroamericano de Propiedad de Vehículos Terrestres, que incluya entre otros objetivos, homologar las bases de datos vehículos, para facilitar la implementación de un control efectivo sobre circulación de los mismos en la región centroamericana.

Fuente: Departamento de Planificación SG-SICA (2016). Sistema Integrado de Acuerdos Presidenciales, Ministeriales, Comité Ejecutivo y Foros Especializados. SG-SICA.

***Anexo N° 6. Reuniones independientes de cada Subcomisión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica y Reunión Conjunta de las Subcomisiones de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, 27 y 28 de septiembre de 2007***

**AYUDA MEMORIA  
SUBCOMISIÓN JURÍDICA DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD  
DE CENTROAMÉRICA  
Guatemala, 27 de septiembre de 2007**

La Subcomisión Jurídica de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, se reunió en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala, con la participación de las delegaciones de Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, a efecto de dar seguimiento a sus trabajos.

El representante de la Presidencia Pro Tempore dio la bienvenida a las delegaciones y sometió a consideración de la Subcomisión la agenda de trabajo propuesta, la cual fue aprobada y desarrollada de la siguiente manera:

**1. Revisión Tratado para la Creación, Control y Uso del Título Centroamericano de Propiedad de Vehículos Terrestres.**

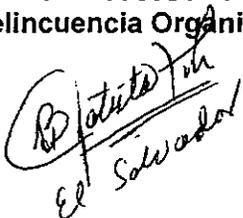
Los delegados Belice y El Salvador manifestaron que aún se encuentran pendientes las observaciones de algunas de sus instituciones.

Nicaragua presentó sus observaciones al Tratado, las cuales fueron incorporadas al texto.

Las demás delegaciones también presentaron sus observaciones preliminares, las cuales fueron incorporadas al texto, el cual será sometido de nuevo a las instancias correspondientes de cada uno de los Estados.

La Subcomisión acordó que las observaciones que hagan falta efectuar al texto revisado el día de hoy, serán enviadas a la Presidencia Pro Tempore a más tardar el día 15 de noviembre del presente año, con el objeto de poder consensuar un texto que se sometería a la Comisión de Seguridad de Centroamérica para su adopción con el fin de poder continuar con el trámite de aprobación y suscripción respectivo.

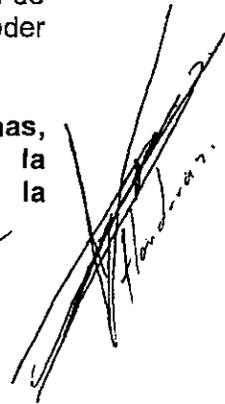
**2. Convenio Centroamericano para la Protección de Víctimas, Testigos, Peritos y Demás Personas que Intervienen en la Investigación y en el Proceso Penal, Particularmente en la Narcoactividad y Delincuencia Organizada.**



El Salvador



Belice



Honduras



Sobre el citado Convenio los delegados de El Salvador y Nicaragua, manifestaron que ya cuentan con el aval de sus instituciones nacionales competentes por lo que pueden suscribirlo. Guatemala indicó que únicamente le hace falta el Pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, ya que el funcionario que había estado participando en las negociaciones no participo en la última reunión, Belice y Honduras harán las consultas correspondientes.

### 3. Estrategia de Seguridad Centroamérica y México.

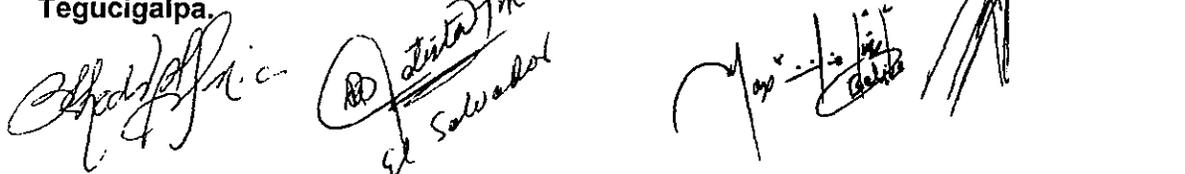
Con respecto a este tema la Presidencia Pro Tempore informó de la comunicación de Costa Rica sobre sus observaciones a la relacionada estrategia, que consiste en que no participará en los temas relacionados con la orden de detención y extradición simplificada por cuestiones de orden legal interno, ni en las agregadurías policiales por aspectos de presupuesto. Se preguntó a Belice si ya tenían sus observaciones, a lo que el delegado de dicho país manifestó que aún no contaban con las observaciones de las instancias nacionales competentes en el tema, pero que haría las averiguaciones pertinentes para enviar las observaciones lo más pronto posible.

### 4. Revisión del Reglamento Interno de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas –CCP-.

Las delegaciones procedieron a presentar sus observaciones al citado reglamento tomando en cuenta el documento ya elaborado por la CCP, en esta reunión se contó con la participación del Doctor Alejandro Palomo Secretario Ejecutivo de la CCP.

La Subcomisión acordó que el texto de reglamento revisado, será sometido a la consideración de los países Miembros de la CCP que no participaron en la presente reunión, a efecto que envíen sus observaciones a la Presidencia Pro Tempore a más tardar el día 15 de noviembre del presente año, a fin de poder elevar dicho proyecto de reglamento a la Comisión de Seguridad de Centroamérica en su próxima reunión de noviembre para su adopción y que ésta lo eleve al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para su aprobación.

### 5. Proyecto de Resolución del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los países Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana, para que la CCP adecúe sus acciones y actuaciones a los principios y propósitos del Protocolo de Tegucigalpa.



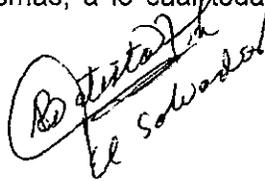
Handwritten signatures and initials at the bottom of the page, including a large signature on the right and several smaller ones on the left and center.

La Presidencia Pro Témpore sometió a consideración de las delegaciones el proyecto de Resolución indicado, al cual ninguna delegación hizo observación alguna, pero el mismo deberá ser sometido a la consideración de los países que no participaron en la presente reunión a efecto que envíen sus observaciones antes de la próxima reunión de la Comisión de Seguridad del mes de noviembre de 2007.

**6. Diálogo Centroamérica - México en Materia de Seguridad Democrática.**

En este punto la Presidencia Pro Témpore propuso que el tema fuera abordado en la Reunión Conjunta de las Subcomisiones por ser tema en común de las mismas, a lo cual todas las delegaciones estuvieron de acuerdo.

  
Nicaragua

  
El Salvador

  
Belize

  
Honduras





SECRETARIA GENERAL DEL  
SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA  
(SG-SICA)

REUNION DE LA SUBCOMISION DE SEGURIDAD PÚBLICA DE LA  
COMISION DE SEGURIDAD DE CENTROAMERICA

Guatemala, 27 de septiembre de 2007.

La Subcomisión de Seguridad Pública se reunió en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, con el fin de dar seguimiento a los trabajos de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.

La representante de la Presidencia Pro Témpore sometió a consideración de los participantes la agenda de trabajo propuesta, la cual se acordó y se desarrolló de la siguiente manera:

**1. Informe de los avances en el cumplimiento de los acuerdos de la Reunión de la Subcomisión de Seguridad Pública celebrada en San Salvador, El Salvador 29 de agosto de 2007.**

El representante de Nicaragua señaló que durante la próxima reunión de la Comisión de Jefes/as y Directores/as de Policía de Centroamérica y del Caribe, se presentará el Informe de Seguridad del año 2006, iniciar la actualización del Plan Regional Contra el Crimen Organizado.

Se informó que la Comisión de Jefes/as y Directores/as de Policía de Centroamérica y del Caribe, tiene previsto realizar una reunión del 9 al 11 de octubre de 2007, con el apoyo de la cooperación española, en la cual se definirán los puntos anteriormente mencionados.

Se acordó solicitar a la Comisión de Jefes/as y Directores/as de Policía de Centroamérica y del Caribe que durante su reunión de octubre de 2007, aborde los siguientes temas: Informe y ajuste del Plan Regional contra el Crimen Organizado, aprobación del Plan Regional de Seguridad Turística, presentación del Proyecto Regional de Asistencia Técnica y Respuesta Integral para la Prevención, Intervención o Reducción, Tratamiento y Rehabilitación de las Personas menores de edad en riesgo social o en conflicto con la ley.

**2. Determinación del Plan de Trabajo entre la Comisión de Seguridad de Centroamérica y México.**

Se acordó abordar este tema en una reunión conjunta de las subcomisiones de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, con el objeto de analizar a profundidad el tema con el fin de definir la posición de Centroamérica en torno al mecanismo de trabajo a realizar con México, en virtud de la necesidad de analizar los Acuerdos existentes con México desde la perspectiva de la Estrategia de Seguridad de



## SECRETARIA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA (SG-SICA)

Centroamérica y México, y el Diálogo entre Centroamérica y México sobre Seguridad Democrática.

La Subcomisión acordó valorar los siguientes aspectos en la discusión del Mecanismo y Plan de Trabajo entre la Comisión de Seguridad de Centroamérica y México:

- Determinar el interés y la posición de Centroamérica.
- Considerar la capacidad económica de cada país de la región.
- La existencia de avances importantes en materia de seguridad basados en los diversos trabajos realizados por la Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamérica.
- Tomar en consideración que los temas acordados con México, requieren de la cooperación y del actuar conjunto, ya que los mismos deben prevenirse y combatirse en forma constante.

### 3. Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México.

La representante de la Presidencia Pro Témpore informó que Costa Rica había presentado su posición en relación con la Estrategia, señalando que no participará en los temas relativos a la Agregadurías Policiales y la Orden de Detención y Extradición Simplificada. Asimismo, señaló que el documento ya fue presentado al Gobierno de los Estados Unidos de América, el que fue calificado como un documento integral, comprensivo y con un alto nivel de consenso regional. Agregó que esta apreciación fue compartida por las Organizaciones de la Sociedad Civil con representación en Washington. Se intercambiaron criterios respecto a la mejor manera de realizar una presentación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México.

### 4. Varios.

- **Reunión de Ministros de Gobernación y/ o Seguridad de Centroamérica.** La representante de la Presidencia Pro Témpore informó que se prevé realizar una Reunión de Ministros de Gobernación y/o Seguridad Pública el 15 de octubre del presente año en Guatemala. En la misma se convocará a la Comisión de Jefes/as y Directores/as de Policía de Centroamérica y del Caribe para abordar el Proyecto Regional de Asistencia Técnica y Respuesta Integral para la Prevención, Intervención o Reducción, Tratamiento y Rehabilitación de las Personas Menores de Edad o Riesgo Social o en Conflicto con la Ley. La reunión se realizará en un solo día dentro del horario comprendido de 10:30 a 15:00 Hrs. Se solicitará que cada país realice una presentación de 20 minutos en la que deberá comprender síntesis de la problemática relativa al fenómeno de las maras o pandillas y las acciones que actualmente se realizan en el ámbito de la prevención, intervención, persecución y rehabilitación.
- **Convocatorias.** Se acordó recalcar la importancia de que las Cancillerías convoquen a todos los funcionarios involucrados en las reuniones de las subcomisiones de la Comisión de Seguridad y que junto a la convocatoria se



## SECRETARIA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA (SG-SICA)

remitan las agendas de trabajo propuestas, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.

- **Reglamento de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.** El representante de El Salvador sugirió estudiar nuevamente y aplicar el Reglamento de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, para lograr mayor efectividad en los trabajos de la Comisión de Seguridad, sus subcomisiones y demás instancias en materia de seguridad regional.

Se solicitó a la Secretaria General del SICA hacer del conocimiento de los países formalmente la aprobación del Reglamento de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, así como una vez adoptado cualquier instrumento en materia de seguridad, lo notifique formalmente a todas las cancillerías y demás instancias regionales correspondientes.

- **Proyecto Integral sobre Prevención, Rehabilitación y Reinserción de Jóvenes en Riesgo o en Conflicto con la Ley.** La representante de la Presidencia Pro Témpore, consultó a la Secretaría General si se había tomado una decisión para el manejo de los fondos otorgados por el BID para la ejecución del proyecto en coordinación con INTERPEACE. La representante de la SG-SICA informó que hará las consultas correspondientes.
- **Estatutos de la Comisión de Jefes/as, Directores/as de Policía de Centroamérica y del Caribe.** Se acordó solicitar a la Presidencia Pro Témpore de la Comisión de Jefes/as, Directores/as de Policía de Centroamérica y del Caribe, comparta sus estatutos con la Subcomisión de Seguridad Pública de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, con el fin de analizar su inserción formal en el Sistema de la Integración Centroamericana. La Presidencia Pro Témpore remitirá una nota a la Comisión de Jefes/as, Directores/as de Policía de Centroamérica y del Caribe, acompañada de las ayudas memoria de las últimas dos reuniones para su conocimiento y fines respectivos.

**REUNIÓN CONJUNTA DE LAS SUBCOMISIONES DE LA  
COMISIÓN DE SEGURIDAD DE CENTROAMÉRICA  
GUATEMALA, 28 DE SEPTIEMBRE DE 2007**

**AYUDA MEMORIA**

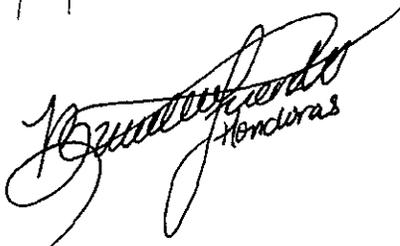
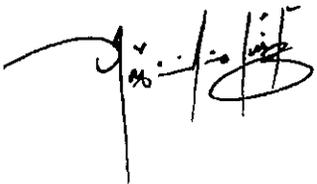
Las subcomisiones de la Comisión de Seguridad, se reunieron en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, con el fin de dar seguimiento a los trabajos de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.

La representante de la Presidencia Pro Tempore dio las palabras de bienvenida y sometió a consideración de los participantes la agenda de trabajo propuesta, la cual se aprobó y desarrolló de la siguiente manera:

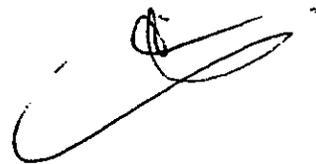
**1. Informe ejecutivo de los resultados de las reuniones de las Subcomisiones de la Comisión de Seguridad de Centroamérica realizadas el 27 de septiembre de 2007.**

Los representantes de cada subcomisión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica presentaron un breve informe de los trabajos realizados el día anterior.

La Subcomisión de Defensa hizo entrega de su Plan de Trabajo Anual y la propuesta de Acuerdo de Creación de la Unidad de Operaciones del Mantenimiento de Paz (UOMP); los cuales serán presentados a la Comisión de Seguridad de Centroamérica para su consideración.



Honduras



## 2. Diálogo entre Centroamérica y México sobre Seguridad Democrática.

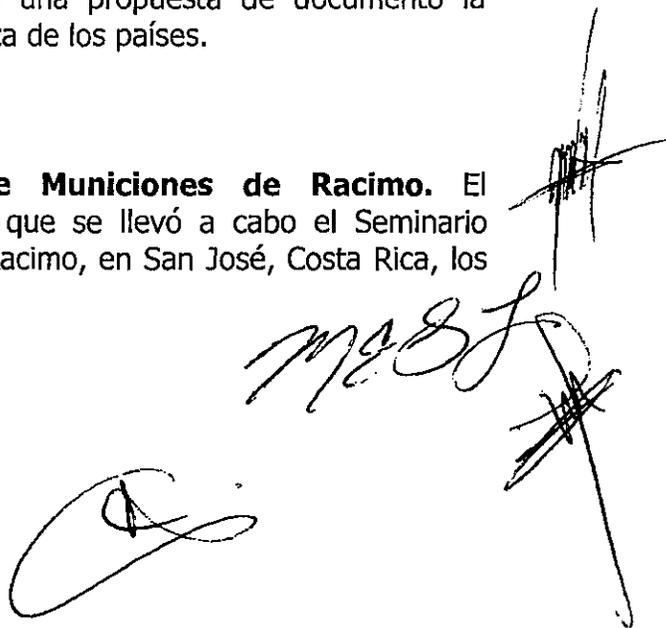
Las delegaciones compartieron puntos de vista sobre el abordaje del diálogo con México, sobre la base de ello, la Presidencia Pro Témpore del SICA se comprometió a efectuar, en coordinación con la SG-SICA una propuesta de documento la próxima semana, la cual se sometería a consulta de los países.

## 3. Varios.

- **Seminario Latinoamericano sobre Municiones de Racimo.** El representante de El Salvador informó que se llevó a cabo el Seminario Latinoamericano sobre Municiones de Racimo, en San José, Costa Rica, los días 4 y 5 de septiembre de 2007.



Honduras



MSJ