
**Segunda parte:
Respuestas múltiples a la violencia**

Manuela Mesa

Directora CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz

La cooperación al desarrollo y la violencia transnacional: respuestas y retos pendientes

Resumen:

El artículo analiza el incremento de la violencia transnacional en América Latina, particularmente en Centroamérica y sus vínculos con la violencia social. Se abordan las respuestas que se han dado desde la cooperación internacional y se hace un balance de los principales obstáculos que existen para afrontar este problema en un marco de gobernanza multinivel que combine las acciones en el ámbito local, nacional, regional y global.

Palabras clave:

violencia transnacional, cooperación al desarrollo, gobernanza multinivel, regionalismo y seguridad.

Abstract:

This article analyzes the increase of social violence in Latin America, particularly in Central America and the links with transnational violence. It addresses the responses from the international development cooperation and deals with the main obstacles to overcome this violence in the frame of multilevel governance. Actions in the local, national, regional and global level are needed.

Key words:

transnational violence, development cooperation, multilevel governance, regionalism , security

Manuela Mesa

Directora CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz

La cooperación al desarrollo y la violencia transnacional: respuestas y retos pendientes

I. Introducción

El aumento de la violencia en América Latina es un fenómeno que tiene, cada vez más, vínculos con las actividades y redes ilícitas que operan de forma transnacional. En este artículo se analizan las manifestaciones de la violencia en América Latina, en el contexto de la globalización, y en particular se aborda el caso de Centroamérica, que se ha convertido en una zona de tránsito y destino en el comercio ilícito de armas, en el tráfico de personas y de drogas. Esto tiene un fuerte impacto sobre la región, por el elevado número de homicidios, porque reduce las posibilidades de desarrollo y supone una amenaza a la democracia y la gobernabilidad. En este artículo se aborda cuáles son las principales respuestas que se están dando desde la cooperación al desarrollo y se definen los ámbitos de acción prioritarios para la coo-

peración regional. Todo ello, partiendo de un marco de “gobnanza multinivel” que combine acciones en el ámbito local, nacional y global.

II. Violencia en América Latina: factores locales y globales

La violencia no es un fenómeno nuevo para América Latina, pero lo que sí resulta novedoso es la naturaleza y las nuevas formas que ha adquirido esta violencia en el contexto de la globalización. Con el fin de la Guerra Fría se produjeron cambios significativos en los factores que originaban los enfrentamientos, hasta entonces coincidentes con los antagonismos ideológicos propios de la lógica bipolar este-oeste. (Kaldor 2001: 180). El nuevo contexto internacional favoreció el cese de guerras de larga duración y en algunos países se firmaron

los acuerdos de paz, que dieron paso a procesos de democratización. Éste fue el caso de Centroamérica, en el que El Salvador y Guatemala pusieron fin a la guerra y se inició una nueva etapa democrática, en la que se crearon nuevas instituciones, se impulsó un programa de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR), y se sentaron las bases para alcanzar una paz estable y duradera. Este proceso contó con un fuerte apoyo de la comunidad internacional; se promovieron reformas importantes en la constitución del Estado, creando nuevas instituciones, como una nueva policía nacional o el establecimiento de nuevas instituciones judiciales (Sieder, 2003).

Sin embargo, desactivar las causas profundas de la violencia no iba a ser fácil. Se impulsaron proyectos productivos, pero no se pudieron llevar a cabo las reformas estructurales previstas en temas esenciales como la reforma agraria o fiscal; la desmilitarización de la sociedad resultó muy compleja. En el caso de Guatemala, cuando se cumplieron diez años de la firma de los acuerdos, algunos análisis mostraron que muchas de las expectativas que se crearon en el proceso no fueron cubiertas, y una parte de los compromisos internacionales adquiridos no fueron cumplidos (Tamup, 2006; Sieder, 2003, Hauge y Thoresen, 2007)). En El Salvador el número de víctimas por violencia supera en la actualidad las que se producían durante la guerra. Además, la región se enfrenta a un incremento de la violencia social, con fuertes

vínculos transnacionales que ha colocado los temas de seguridad en un lugar prioritario.

Existen muchos factores que explican esta situación. Por una parte, el legado de violencia fue muy grande y difícil de superar. La militarización de la sociedad se manifestó en una cultura de la violencia que impregna todos los ámbitos de la vida social. La violencia en la vida cotidiana, en los hogares, contra las mujeres y los niños; la utilización de técnicas de contrainsurgencia en los homicidios y acciones violentas que se producen en la región siembran el horror y recuerdan los peores años del conflicto (Reyes, 2005). Esta situación se ve favorecida por el amplio arsenal de armas disponibles en la región, que muestra el fracaso de los programas de desarme llevados a cabo y la aparición de un creciente tráfico ilegal de armas ligeras, con el que se han rearmado los distintos grupos ilegales. Esto se vio agravado porque los procesos de desmovilización y reinserción de los actores armados no funcionaron como estaba previsto. En el caso de Guatemala algunos de los actores armados pasaron a formar parte de la nueva policía nacional y esto supuso un obstáculo en el proceso de renovación de la institución. Otros se integraron en las empresas de seguridad privada, que debido a su escasa regulación cometen con frecuencia violaciones de los derechos humanos y son un factor que genera violencia e inseguridad. En otros casos, a pesar de las depuraciones que se realizaron en el ejército a los responsables del genocidio y

de las grandes masacres, todavía algunos de ellos siguen ocupando puestos de responsabilidad en los aparatos de seguridad del Estado. Esto ha tenido como consecuencia que las instituciones que se ocupan de la seguridad no sean eficaces o, peor, estén corruptas y generen una gran desconfianza en la población.

Por otra parte, el proceso de consolidación democrática y de construcción del Estado en Centroamérica se tuvo que enfrentar a las propuestas neoliberales del Consenso de Washington en la década de los ochenta, que propugnaban un menor papel del Estado en los asuntos económicos, políticos, y sociales. Esas políticas fueron un obstáculo para el fortalecimiento institucional que hubiera sido necesario para hacer frente a los nuevos problemas que emergieron en la región. Junto a esto, la debilidad de las instituciones se vio acrecentada por la escasez de recursos disponibles asociados a una carga fiscal muy baja que no logra proveer al Estado de la financiación básica para ofrecer servicios decentes de salud, educación, de acceso a la justicia y de seguridad ciudadana.

Esta situación se enmarca en un contexto de intensificación de los procesos de globalización en todos los ámbitos, económicos, políticos, sociales y culturales. La globalización se relaciona con frecuencia con los flujos e interconexiones económicas, generalmente de carácter legal, y en particular con la transnacionalización de la producción y las finanzas. La globalización supone una reestructuración glo-

bal de la producción y del trabajo, en la que hay ganadores y perdedores. Se han generado extraordinarios beneficios para ciertos países, regiones, sectores productivos y grupos sociales, al mismo tiempo que otros se han empobrecido y se han visto empujados a la exclusión. Éste es el caso de Centroamérica y de América Latina en el que amplias capas de la población se han visto excluidas del bienestar y de la satisfacción de sus necesidades básicas. Estas dinámicas de exclusión se encuentran entre las causas de la frustración y la desesperanza de amplios sectores de la población, especialmente de los jóvenes, a los que ni el sistema educativo ni el mercado de trabajo les ofrece opciones para integrarse en la economía y en la sociedad. Al mismo tiempo, se les incita al consumo, en un contexto en el que ciertas actividades delictivas suponen dinero rápido y una particular forma de afirmación y prestigio social. Además hay pocos riesgos de terminar en la cárcel a causa de la ineficacia o la corrupción de la policía y la debilidad del sistema de justicia penal. En suma, la exclusión social, la pobreza, la discriminación y la informalidad unida a la impunidad que comporta un Estado débil, constituyen un terreno fértil para las actividades ilícitas (Kruijt y Koonings, 1999; Kruijt, 2006). Éstas son algunas de las razones que explican el crecimiento del crimen organizado en América Latina.

III. La globalización y violencia transnacional en América Latina

El aumento de la violencia en América Latina se presenta como un fenómeno de carácter local y nacional, pero cada vez más tiene vínculos transnacionales con las actividades y redes económicas ilícitas y con las organizaciones delictivas que actúan más allá y a través de las fronteras. Este fenómeno no se restringe a América Latina, sino que se extiende entre otras zonas a Asia Central, la Federación Rusa, el Caribe y Sudáfrica (ONUDD, 2007). Estos hechos son a la vez causa y consecuencia de la globalización, un proceso que al reducir o eliminar las barreras a la actividad económica, y debilitar a los Estados, hace más fácil la interconexión entre los diferentes grupos armados y las redes ilícitas. Las políticas de liberalización favorecieron la eliminación de barreras a la circulación de bienes, servicios, y capitales en muchos países. Asimismo, supusieron un debilitamiento de la soberanía del Estado y sus capacidades para ejercer sus competencias al interior de las fronteras. Como explica Moisés Naim (2006), las fuerzas que impulsan el auge económico y político de las redes mundiales del crimen organizado y otras actividades ilícitas, son las mismas que las que impulsan la globalización. Las políticas de liberalización económica y la transnacionalización de la producción y las finanzas ha creado condiciones más favorables para la actuación de las redes

delictivas organizadas internacionalmente, cuya actividad se ha incrementado y, con ella, su poder económico.

Estas redes económicas ilícitas surgen cuando existe oferta y demanda de un producto, cuya prohibición genera rentas extraordinarias, y hay grupos que pugnan por el control de la producción, tránsito y comercialización del mismo. Estos grupos tratan de sortear el control del Estado y, si son lo suficientemente fuertes, tratarán de debilitarlo para que no pueda imponer la ley, creando de forma deliberada “vacíos de poder” en los que el Estado no puede actuar, y esas actividades pueden desarrollarse sin impedimentos. Es decir, como ocurre con las drogas, las armas, o los emigrantes, cuando los intercambios no se producen de forma lícita, de *iure*, se producen de *facto*, a partir de mecanismos ilegales y resultan aún más lucrativas a causa de las barreras legales. Estas organizaciones se benefician de estas actividades ilícitas y utilizan las ventajas de la globalización para expandirse y adquirir poder y operando principalmente en el espacio regional.

El Fondo Monetario Internacional estima que el lavado de dinero procedente de actividades económicas ilícitas de carácter transnacional oscila entre 500.000 millones y 1,5 billones de dólares en la segunda mitad de los noventa. Esto supone entre un 2% a un 5% del PIB mundial. Pero otros trabajos elevan la cifra hasta 3 billones de dólares, lo que supone alrededor de una tercera parte del valor de todo el

comercio internacional mundial anual (Quirk, 1996; Reuter y Truman, 2004: 12-13). Aunque los cálculos de los beneficios y de los flujos financieros originados por estas redes no son fiables, nadie pone en cuestión que éstos son cuantiosos y van en aumento. El blanqueo y la acumulación de ganancias, en cifras que no tienen precedentes en el mundo contemporáneo, se ha visto favorecida por la liberalización financiera y por los numerosos instrumentos disponibles para ocultarlas y blanquearlas, sean paraísos fiscales, fondos de inversión, o “sociedades pantalla”, que permiten a las redes del crimen organizado invertir sus beneficios con gran facilidad, y realizar transacciones financieras desde cualquier parte del mundo en cuestión de segundos. La libre circulación de capitales permite que estas redes ilícitas combinen espacios legales e ilegales en las distintas fases del proceso, lo que hace aún más difícil su control (Naim, 2006).

Con su enorme potencial financiero, estas redes corrompen los poderes del Estado, los medios de comunicación y el sector financiero, e irrumpen en los procesos electorales financiando partidos y candidatos. Sufragan milicias privadas, adquieren armas en el mercado negro y se convierten en el poder de hecho en amplias áreas geográficas, desplazando, sustituyendo y/o corrompiendo el poder estatal o, como ha ocurrido en Italia en los años ochenta, coexisten con él. Para Susan Strange, el narcotráfico y las mafias internacionales representan

un verdadero “contra-gobierno” organizado. No existen normas internacionales eficaces que establezcan controles efectivos a las actividades económicas delictivas, puesto que se basan en los instrumentos nacionales y éstos no son capaces de afrontar un fenómeno que trasciende las fronteras. En la mayoría de los Estados, la legislación nacional se basa en concepciones tradicionales de la soberanía, por lo que no pueden ser eficaces para combatir este fenómeno, dada su naturaleza transnacional. Existen algunas iniciativas internacionales frente a estos problemas, y en particular con relación al lavado de dinero, como el Grupo de Trabajo de Acción Financiera contra el Lavado de Dinero (*Financial Action Task Force on Money Laundering*, FATF) de la OCDE. Sin embargo, como señala Strange, el problema del blanqueo y sus conexiones con el crimen internacional organizado sólo podrán afrontarse eficazmente en el momento que el mercado internacional de capitales y los flujos financieros internacionales estén sometidos a autoridades y reglamentaciones supranacionales, que de momento no parecen cercanas debido a que su creación supondría importantes renunciaciones en materia de soberanía nacional por parte de los Estados (Strange 2001, 161-176; Andreas y Friman, 1999; Schenel y Abraham, 2005).

En América Latina y el Caribe, la articulación cada vez mayor de las redes transnacionales del crimen organizado con diversas formas de violencia social ha contribuido al visible

aumento de los homicidios causados por la violencia, y la actividad de esas redes ha impedido que el Estado pueda actuar en amplias áreas del territorio. Como consecuencia de todo ello, América Latina y el Caribe es una de las regiones más violentas del planeta. La tasa de homicidios dolosos se eleva a 25,1 por cada 100.000 habitantes, lo que triplica la media mundial, y supone la tasa más alta del mundo. En algunas áreas y países como Centroamérica y el Caribe, el aumento de poder de estas redes plantean un serio desafío para la gobernabilidad, que afecta tanto a los gobiernos como a las organizaciones internacionales, así como para la gobernanza democrática y a la vigencia del Estado de derecho.

Esta situación ha provocado que la seguridad pública haya pasado a ocupar un lugar central en la agenda política y entre las reivindicaciones y demandas sociales. En el Latinobarómetro de 2007, por primera vez, la violencia y la inseguridad ciudadana han desplazado al desempleo como la principal preocupación de los latinoamericanos. Al irrumpir en la agenda política, la inseguridad puede propiciar una mayor atención por parte de los Gobiernos, pero también surge el riesgo de que ello aliente fórmulas populistas y autoritarias y la vuelta a políticas represivas “de mano dura”. Los gobiernos democráticos se encontrarían frente a una doble amenaza: por un lado, la delincuencia organizada, cada vez con más vínculos transnacionales. Por otro, las políticas

de seguridad pública que, con un enfoque eminentemente represivo, debilitan y deslegitiman el Estado de derecho.

Hasta el momento, las respuestas gubernamentales han sido, en su mayoría, fragmentadas y de carácter represivo, concentrándose en el recurso a la fuerza policial y, allí donde ésta era insuficiente, ineficaz o corrupta, recurriendo al ejército. Las medidas de “mano dura” gozan de una gran popularidad a corto plazo y rinden evidentes réditos electorales, pero no sólo no resultan efectivas a largo plazo, al no abordar los factores causales, sino que socavan los avances democráticos logrados en los últimos años en la región. Estas políticas, a menudo de signo populista, están respaldadas por un amplio espectro de fuerzas políticas, desde la derecha hasta la izquierda. Esos riesgos no se limitan a la acción gubernamental. La incapacidad de algunos gobiernos para contener la violencia ha llevado, según países, a que aparezcan reacciones sociales de signo violento, como los linchamientos (Godoy, 2006), la contratación de sicarios por parte de determinados grupos, o la creación de patrullas civiles armadas. En determinadas áreas urbanas, el Estado se ve impotente frente a la pretensión por parte de los grupos delictivos de imponer el “orden” en las áreas bajo su control. Estas respuestas minan el Estado de derecho, en una espiral de violencia e impunidad que permea a diversos grupos sociales. Esa incapacidad del Estado y de las fuerzas de seguridad también

ha llevado a la proliferación de empresas de seguridad privada, a las que recurren quienes pueden pagar. Pero esta “privatización de la seguridad” es ineficaz, inequitativa —sólo pueden permitírsela los más pudientes—, y, además, es muy ineficiente, pues consume un elevado monto de recursos sin que ello mejore significativamente la inseguridad reinante. Estos hechos demuestran, algo que ya señaló Adam Smith, que no es posible, ni deseable, dejar en manos privadas la provisión de un “bien público” tan esencial como es la seguridad ciudadana.

Centroamérica es quizás la subregión que en mayor medida ilustra estos dilemas, debido a la confluencia de distintos factores: su ubicación geográfica, en un “corredor” que enlaza el Norte con el Sur, así como con el Gran Caribe; la persistencia de la pobreza y la desigualdad y la falta de expectativas, sobre todo para los más jóvenes; el legado de los conflictos armados de los años ochenta y los primeros noventa —excombatientes que no se han reinsertado, armas de guerra que circulan por doquier...—; las fuertes conexiones que existían con las redes ilícitas durante las diversas guerras que han asolado la región; la debilidad del Estado, un legado del “Estado oligárquico” poscolonial, agravado por dos décadas de neoliberalismo, que lo ha hecho más permeable a la corrupción; y más recientemente, el impacto de las deportaciones, que han fortalecido las relaciones delictivas con Estados Unidos. Todos ellos han sido los facto-

res que han contribuido a que Centroamérica se haya convertido en un importante lugar de tránsito de drogas, de tráfico de personas y de armas, de lavado de dinero y de todo tipo de actividades ilícitas. Los costes sociales y económicos de la inseguridad afectan a la inversión, al disuadir a las empresas extranjeras, y por la demanda adicional de servicios de protección. (González Manrique, 2006: 2). Según el Banco Interamericano de Desarrollo, la criminalidad hace que el producto bruto regional sea un 25% más bajo que si ésta no existiese. Según otro estudio elaborado por el PNUD en El Salvador, el coste estimado de la violencia armada para este país durante el año 2003 es de 1.717 millones de dólares, lo que equivale al total de la recaudación tributaria, al doble de los presupuestos para ese año en educación y salud juntos, y al 11'5% del PIB (PNUD, 2005a).

La magnitud y la gravedad del problema plantea la necesidad de definir una nueva estrategia para promover la seguridad ciudadana a escala tanto nacional como regional. Esto exige identificar los factores locales, regionales y transnacionales que contribuyen a la violencia, y analizar las relaciones causales entre estos factores y sus dinámicas. Pero es necesario, ante todo, un cambio de enfoque: es difícil que pueda tener éxito una política de seguridad pública de alcance esencialmente nacional, ante una violencia cuyos vínculos y ramificaciones se extienden más allá de los confines de cada Estado y de la

propia región, sea ésta Centroamérica o, la propia América Latina.

La debilidad del Estado es uno de esos factores: no cuenta con los recursos y los instrumentos necesarios —en ocasiones, tampoco se cuenta con la necesaria voluntad política— para abordar de forma eficaz la violencia. Por ello, el fortalecimiento del Estado es una tarea ineludible. Sin embargo, dado el carácter transnacional de la violencia y el hecho de que, en muchos aspectos, es parte del propio proceso de globalización, es difícil que incluso el Estado más eficaz y mejor equipado pueda afrontar ese problema por sí solo. En ésta, como en otras dimensiones de la globalización, el problema esencial es lo que la Comisión para la Gobernanza Global denominó la “brecha de jurisdicción”: el sistema internacional está cada vez más globalizado y regionalizado, pero aún responde a un modelo “westfaliano” basado en Estados soberanos, en el que la autoridad política está fragmentada en unidades estatales, y no hay instituciones que aseguren una cooperación eficaz en torno a metas comunes o la provisión de bienes públicos globales (Commission on Global Governance, 1995).

Las organizaciones internacionales actuales, de naturaleza subsidiaria respecto a los Estados que las integran, no tienen las competencias ni los recursos para colmar esa “brecha”. A esto se le suma una preocupante “brecha de incentivos”: en ese mundo de Estados soberanos, tampoco hay normas impe-

rativas para afrontar los costes de las metas comunes; existen marcadas asimetrías en la distribución de esos costes y de los beneficios de la cooperación, y no siempre hay voluntad política, por lo que lo habitual son los comportamientos escapistas o de *free rider* que desalientan la acción colectiva e impiden la provisión de bienes públicos globales y la acción mancomunada para afrontar “males públicos” como el que es objeto de este trabajo (Commission for Global Governance, 1995; Kaul et al, 1999).

Esta situación plantea la necesidad de definir una estrategia en un marco de “gobernanza multinivel” (*multilevel governance*) que combine acciones en el ámbito local, nacional y global. En el plano global y regional es preciso prestar una mayor atención a los factores estructurales que responden a las dinámicas de la globalización, como la reducción de las desigualdades que han sido propiciadas por la liberalización de las economías; la vigilancia y regulación más estricta de los flujos financieros y de otros recursos; y un mayor control de las exportaciones de armas. En otras palabras, son necesarias políticas globales que refuercen, y no debiliten, las políticas nacionales de seguridad pública. Esos marcos reguladores pueden desarrollarse, en gran medida, a través del llamado “nuevo regionalismo” y de la integración regional. Ésta puede tener cierto papel en la provisión de seguridad, considerada un “bien público regional” que requiere mayores cuotas

de cooperación entre gobiernos y otros actores regionales y extrarregionales. Las acciones regionales no deberían considerarse aisladas de las iniciativas de alcance global, de manera que se complementen.

La cooperación internacional puede proporcionar reglas y recursos para mejorar la gestión de la seguridad como un bien público y en este marco, la cooperación al desarrollo puede jugar un papel relevante en la promoción políticas de seguridad públicas en un nuevo contexto definido por el regionalismo y la integración regional. Los proyectos de desarrollo que se llevan a cabo en la región no pueden estar al margen de estas dinámicas, sino por el contrario deben priorizar aquellas zonas marginales y excluidas que son caldo de cultivo para la emergencia de estas nuevas formas de violencia ligada a las redes transnacionales. Asimismo, en el medio largo plazo la cooperación al desarrollo debe incorporar en sus prácticas la noción de seguridad humana, que reconoce los vínculos entre seguridad y desarrollo y va más allá del concepto de seguridad nacional basado en la seguridad y defensa del Estado. La seguridad humana centrada en la seguridad de las personas incorpora nuevas amenazas relacionadas con el medio ambiente, la economía, o la salud. Entre ellas, la violencia social con vínculos transnacionales con el crimen organizado, el blanqueo de capitales, o el tráfico de personas¹ son amenazas que deben ser tenidas en cuenta (Rojas Aravena, 2005: 109).

IV. ¿Qué papel puede tener la cooperación al desarrollo para la reducción de la violencia transnacional?

La cooperación al desarrollo puede promover una nueva agenda de seguridad centrada en las personas y en las nuevas amenazas². Así, lo reconoce el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)³, que en mayo de 1995 estableció una línea de trabajo para abordar la relación entre desarrollo y seguridad y el papel de la cooperación internacional en situaciones de guerra y conflicto. El CAD (1998) plantea cómo la ayuda al desarrollo debe promover la prevención de la violencia y el conflicto, abordando sus raíces, así como los factores que los desencadenan. La cooperación al desarrollo puede contribuir a mejorar las capacidades de los propios países, de la sociedad civil y del gobierno para construir la paz a todos los niveles.

Aunque las propuestas del CAD se centran principalmente en el impacto de las guerras en el desarrollo y en los procesos de rehabilitación posbélica, sin ninguna duda las nuevas formas de violencia que se presentan en América Latina, pueden incluirse en este marco de acción. Porque como se ha mencionado anteriormente, esta violencia se explica, por una parte, por el legado de las guerras que asolaron la región en las décadas anteriores; por otra, esta violencia de carácter transnacional que afecta a la región requiere de iniciativas regionales y multilatera-

les, que pueden ser impulsadas y promovidas por la cooperación internacional.

El CAD (1998) plantea la necesidad de respuestas internacionales coordinadas, coherentes e integradas entre los gobiernos, organizaciones intergubernamentales y las ONG. Algunas de las áreas relevantes para abordar la violencia social con vínculos transnacionales son: el tráfico de armas ligeras, el tráfico de personas, el narcotráfico, el crimen organizado y el blanqueo de capitales. Las agencias de desarrollo pueden facilitar los recursos para que estas cuestiones se aborden en el plano regional y multilateral. Esta orientación de la seguridad nacional hacia una seguridad humana ha sido impulsada por algunos donantes, particularmente Noruega, Canadá y Japón (*The reality of Aid*, 2006: 17). Esto se debe a que la falta de seguridad es experimentada principalmente por los sectores más pobres de la sociedad, y es considerada, según el informe del Banco Mundial *Voices of the poor* (2000) como uno de los mayores impedimentos para reclamar derechos y reducir la pobreza. Con frecuencia, los donantes han ignorado las causas socioeconómicas y estructurales de la inseguridad. El concepto de seguridad humana amplía la visión clásica de seguridad e introduce otras cuestiones que constituyen las prioridades directas de seguridad de los más pobres. La necesidad de enfoques holísticos para abordar la seguridad es cada vez más prioritaria

en la región, así como la búsqueda de respuestas colectivas a la creciente violencia transnacional. Esto supone, por una parte, asegurar la eficacia del Estado como un prerrequisito necesario para mejorar las condiciones de los afectados por la violencia. Es preciso mantener un equilibrio entre la reducción de la inseguridad ciudadana y evitar reforzar mecanismos represivos del Estado. Se trata de promover procesos sociales de inclusión y medidas para fortalecer la igualdad, la justicia, con particular atención a los derechos de las mujeres, basándose en los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y no discriminación. Por ello, los procesos de desarrollo son importantes.

Por otro lado, es preciso fortalecer los mecanismos de coordinación regionales y multilaterales que permitan abordar la creciente violencia transnacional desde un enfoque de gobernanza multinivel (nivel local, nacional y supranacional). Esto implica desarrollar estrategias conjuntas en el control de armas ligeras, en el tráfico de personas, en el narcotráfico y el blanqueo de capitales. Para ellos, es preciso contar con datos fiables y comparables, que permitan tener un diagnóstico del aumento o reducción de la violencia en términos generales. Asimismo, es necesario impulsar programas preventivos de la violencia dirigidos a abordar sus causas, así como el impacto que esta tiene sobre los sectores más vulnerables de la sociedad.

V. La cooperación al desarrollo en América Latina: enfoques bilaterales

Una estrategia de cooperación al desarrollo que pueda contribuir a la seguridad humana en América Latina y el Caribe debe atender a varias dimensiones y tener un enfoque comprensivo. Por un lado, ha de contribuir a reforzar tanto las capacidades nacionales como regionales; por otro, ha de reforzar las instituciones y las políticas públicas, y al tiempo hacer frente a los factores socioeconómicos que alimentan esta situación. En particular, dada la fuerte desigualdad y los elevados niveles de pobreza que caracterizan la región, la cooperación al desarrollo debería tener una marcada orientación hacia la reducción de las desigualdades y la promoción de la cohesión social. Desde esta perspectiva, toda las acciones de desarrollo que hacen frente a la pobreza y la desigualdad contribuirían a la seguridad humana. No obstante, es necesario algo más; por ejemplo en las áreas urbanas más golpeadas por la pobreza y la falta de expectativas laborales, las acciones comunitarias para mejorar la cohesión social a partir de la educación, el empleo y la participación ciudadana constituye una eficaz herramienta en la prevención de la violencia. Adicionalmente, la cooperación puede desempeñar un papel clave para reforzar las instituciones regionales y crear capacidad en ese nivel de gobierno para afrontar esta

cuestión. En este marco, ¿cuál es la experiencia de los donantes?

La reflexión del CAD y las directrices adoptadas por este organismo, unido al agravamiento de la inseguridad en América Latina, y la irrupción de esta cuestión en la agenda política, han llevado a los donantes a darle más importancia y a tratar de definir su estrategia y actuación en un campo en el que hasta ahora habían sido renuentes a actuar y había poca experiencia acumulada. A continuación, se examinan algunos casos seleccionados en atención a su importancia como donantes para la región, o al interés del enfoque. Se trata de la cooperación española (tercer donante en importancia en América Latina), de la Comisión Europea, y de Estados Unidos, por su tradicional influencia en la región.

La cooperación española

La cooperación española contempla Centroamérica y la región andina entre las regiones prioritarias para la AOD. En el período 2005-2006, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador captaron más del 50% del total de los fondos bilaterales que España destinó a la región. Una parte importante fue destinada a la condonación de la deuda, lo que supuso que no todo lo asignado se traduce en inversión en desarrollo. Se carece de información desagregada sobre los fondos destinados a la reforma del sector de seguridad, seguridad ciudadana, fortalecimiento institucional o programas de

prevención de la violencia⁴. Sería necesario que esta dimensión se tuviera en cuenta como un eje transversal en los programas de desarrollo de carácter educativo, o de infraestructuras que se llevan a cabo en las zonas marginales o en áreas donde la violencia es muy alta.

España ha prestado asistencia técnica continuada en El Salvador durante diez años en el Programa de Fortalecimiento Institucional financiado por la Unión Europea y en el proyecto de Fortalecimiento de la Capacitación Técnica y Científica de la Policía (AECI-PNC). Tiene como objetivo específico colaborar en la lucha contra la delincuencia mediante la prevención de delitos, el control de la impunidad y la rehabilitación del delincuente (DEP 2005-2008, 36).

En Guatemala, uno de los programas más relevantes para el gobierno español fue la reforma policial que se inició en 1997. Como parte de los acuerdos de paz, España firmó un acuerdo bilateral con el gobierno de Arzú para que la Guardia Civil española proporcionara capacitación a la nueva policía bajo un programa de cinco años, financiado por la Unión Europea (Mersky, 2005; 20). El proceso de modernización de las fuerzas de seguridad no está terminado y todavía se observan deficiencias importantes. Existe un compromiso por parte de la cooperación española de fortalecer la capacidad de la Policía Nacional Civil y en mejorar su cualificación. Sin embargo, este programa ha recibido muchas críticas porque la

decisión de transferir la estructura jerárquica y militarizada de la Guardia Civil española al contexto guatemalteco fue inapropiada y además contradecía la meta de implementar la reforma de seguridad democrática en el país. En vez de atacar la impunidad de raíz, el sistema de acciones disciplinarias introducido por la Guardia Civil española para prevenir el abuso policial tuvo el efecto de reforzar las estructuras de poder ya existentes dentro de la policía guatemalteca e incitó a presentar demandas contra los agentes de bajo rango, al mismo tiempo que protegió a los oficiales de alto rango (Nield, 2002; 7). Sería importante evaluar estos programas porque hay indicios de que no han tenido los resultados previstos y se deberían extraer las enseñanzas oportunas.

Aunque España todavía está implicada en las iniciativas de reforma policial junto con los Estados Unidos, Países Bajos y Japón, ha habido una creciente tendencia hacia el apoyo de programas de reforma de la justicia. También se apoya a otros organismos multilaterales en el ámbito de seguridad y de justicia como el PNUD y su programa en Centroamérica. La experiencia pasada ha demostrado que la violencia no puede ser reducida al trabajo exclusivamente con la policía y por lo tanto España está dando más énfasis al fortalecimiento institucional dentro del sector de seguridad.

Con la aprobación de *la Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional* (2008),

la cooperación española establece dentro de su marco de intervención el fortalecimiento de la seguridad pública, el acceso a la justicia y la promoción de los derechos humanos. La Estrategia propone: “La creación de políticas y programas regionales para el control de tenencia de armas. Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil especializadas en seguridad democrática (...). Apoyo a los sistemas de formación, selección y educación en valores de funcionarios públicos de seguridad (...). Apoyo a las capacidades para desarrollar su función de prevención y control de los delitos violentos” (*Estrategia de gobernabilidad*, 2008:24).

Otro de los ejes de esta Estrategia es el acceso a la justicia de los ciudadanos y ciudadanas en condiciones de igualdad. En este ámbito se propone: “El refuerzo de las Defensorías Públicas, programas de resolución alternativa de conflictos (mediación y conciliación), medidas de eficiencia y agilización de los procesos, proteger los derechos de las minorías, apoyo a las organizaciones de la sociedad civil que promuevan el acceso gratuito a la justicia y que velen por la independencia del poder judicial (*Estrategia de gobernabilidad*, 2008:24).

En la XVII Cumbre Iberoamericana celebrada en Santiago de Chile, el Presidente José Luis Rodríguez Zapatero se comprometió a aportar 12 millones de euros anuales para el establecimiento de una plan de seguridad para Centroamérica, que abarcará un período de cinco años y contará con un presupuesto global

de 72 millones de euros. Según el periódico *El País*, el objetivo del Gobierno español es impulsar políticas que contribuyan a frenar la violencia, a minimizar su impacto en las víctimas y a insertar a los colectivos más vulnerables, un enfoque que pone el énfasis en la lucha contra la pobreza, más que en la represión. El plan estará centrado en la lucha contra la violencia de género y la violencia juvenil y el combate a los delitos violentos. (*El País*, 9 -11-2007). Este Plan se ejecutará en el período 2009-2012 y contará con el refuerzo de las acciones bilaterales programadas y de las nuevas actuaciones regionales que se lleven a cabo en el marco del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). El enfoque de la intervención será desde la perspectiva de la seguridad humana y desde un enfoque multidisciplinar que tiene en cuenta entre otros factores la lucha contra la pobreza y la exclusión social y parte de la premisa de que la inseguridad y la violencia perpetúan la pobreza y limitan los derechos humanos de la población más vulnerable⁵.

En el ámbito regional el Plan de actuación se alinea con la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México, aprobada por los presidentes centroamericanos en diciembre de 2007. Está previsto el apoyo a algunos de los componentes de esta Estrategia, todavía por concretar, pero probablemente serán programas relacionados con el fortalecimiento institucional, formación, inteligencia policial, cooperación transfronteriza, atención a menores

en situación de riesgo social, control de armas pequeñas y ligeras o aspectos legales de combate del delito, entre otros. Estas acciones se llevarán a cabo en colaboración con el PNUD, que es considerado por la AECID su socio estratégico para América Latina y en estrecha coordinación con SICA. Otras líneas complementarias al apoyo a la Estrategia del SICA son las actividades regionales en materia de formación integradas en el Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada, los Programas Regionales de apoyo a la prevención y reducción de la violencia, específicamente la juvenil, y el reforzamiento de la línea regional de género⁶. Por último, la coordinación con la Comisión Europea y la comunidad de donantes será un factor esencial siguiendo los principios de la Declaración de París.

La Unión Europea

En el caso de la Unión Europea, en su estrategia para América Central 2007-2013, se plantea cómo América Central se ha convertido en un lugar de tránsito de drogas, y cómo la seguridad ciudadana ha pasado a ser una de las prioridades para la cooperación y el diálogo político. Además del tráfico de drogas y del lavado de dinero, la cuestión de las maras ha aparecido con fuerza (CE, 2007:7). “El desarrollo y la estabilidad de la región centroamericana, así como el éxito de la integración regional, dependerá de la capacidad centroamericana de enfrentar las amenazas tradicionales y no tradicionales a la

seguridad ciudadana” (CE 2007: 14). En el marco de la integración regional la CE propone tres grupos de medidas potenciales:

- el fortalecimiento del sistema institucional para el proceso de integración centroamericana.
- la consolidación del proceso económico de integración regional
- el reforzamiento del buen gobierno y de la seguridad regional.

En cuanto a la gobernabilidad y a los aspectos de seguridad a escala regional, la estrategia de la CE se centrará en la cooperación intra-estatal y en las posibles medidas regionales comunes en aras a crear un área de seguridad y libre circulación. Para El Salvador, Guatemala y Honduras, se incluirá un componente más específico dirigido a “detener el incremento de la violencia juvenil y promover valores entre los jóvenes sobre la base de un enfoque integrado y medidas de prevención, dentro del estricto respeto de los derechos humanos” (CE 2007: 25). En el marco del área de cooperación en el buen gobierno, democracia y derechos humanos, la CE llevará a cabo medidas que sigan las directrices de la OCDE y del CAD. (CE 2007:28). “Los programas deberán contribuir a la prevención del crimen y podrían abarcar actividades como la profundización del conocimiento mutuo de los sistemas legales y regulatorios de los Estados miembros, operaciones conjuntas de vigilancia de aduanas, desarrollo de un sistema regional de información de aduanas

sobre movimientos fronterizos, proyectos de cooperación regional entre la policía y las autoridades judiciales, intercambio de las mejores prácticas para la identificación criminal y para prevenir y combatir el tráfico ilegal y estudios sobre cómo fortalecer la efectividad de la aplicación de las leyes en el nivel regional. Se dará prioridad a la cooperación transregional, sobre la base del valor añadido regional y la voluntad política (refuerzo de la capacidad institucional, refuerzo del marco institucional y regulatorio y diseño de políticas), (CE 2007:28).

Se garantizará la coherencia apoyando las áreas relacionadas con la seguridad, el buen gobierno y las políticas sociales, en el contexto de las estrategias individuales (CE 2007:28). Las instituciones implicadas serían el SICA, los comité e instituciones inter-gubernamentales, las entidades nacionales y los miembros de la sociedad civil que participan en el proceso de integración regional (CE 2007: 29). Los indicadores de seguridad regional podrían ser los índices de incautaciones y los niveles de criminalidad, así como una gama de indicadores de desarrollo social. El Programa indicativo de trabajo tiene previsto para el fortalecimiento del buen gobierno regional y los aspectos de seguridad, 75 millones de euros en el período comprendido entre 2007-2013 (CE 2007: 33-34).

La cooperación de Estados Unidos

La cooperación al desarrollo por parte de los Estados Unidos se ha caracterizado por un fuer-

te contenido militar en el plano global. Las prioridades de la ayuda estadounidense han pasado del anticomunismo, a las políticas antidrogas, y a la guerra contra el terrorismo. Esto supone una mayor atención a Irak, Afganistán y otras regiones. No obstante, Estados Unidos no ha abandonado su influencia militar dentro de los países de América Latina, que en la actualidad está marcada por la guerra contra el narcotráfico. Latinoamérica se encuentra entre las regiones que reciben más ayuda militar y policial. Estados Unidos ha destinado cantidades importantes de fondos para proteger la frontera con México; para ejercicios militares para asegurar el Canal de Panamá; para operaciones militares conjuntas en el Caribe, y algunos programas sobre mareas. Esto ha supuesto un obstáculo en la región, dado que ha favorecido las respuestas militares a las amenazas a la seguridad relacionadas con el crimen organizado, el tráfico de drogas, el blanqueo de capitales, etc. La consecuencia de esto ha sido la militarización de la seguridad, en la que las Fuerzas Armadas han adquirido un gran protagonismo, favoreciendo operaciones conjuntas entre militares y policías. Esto ha supuesto en algunos casos como en Guatemala y El Salvador una violación de las Acuerdos de Paz firmados hace más de una década, que prohibían esta actividad. (*The Reality of Aid*, 2006).

Esto se ha visto reforzado con la Iniciativa Mérida, aprobada por el gobierno de Bush el 22 de octubre de 2007, en el que anunció

oficialmente la propuesta de un paquete de ayuda por valor de 1.400 millones de dólares en los próximos tres años, dirigidos a combatir el tráfico de drogas en México. El programa prevee el adiestramiento militar, formación de policías y fiscales en el uso de bases de datos criminales, entre otras acciones. La magnitud de esta iniciativa tendrá un efecto directo sobre Centroamérica (Freeman 2008: 15-23).

VI. Los enfoques regionales

Las organizaciones regionales, al abordar estas nuevas formas de violencia, pueden promover una dimensión regional de la política de seguridad y desarrollo que ahora está ausente, debido a que los Estados actúan con un enfoque eminentemente nacional y los organismos multilaterales también se centran básicamente en esta dimensión nacional. Los donantes pueden alentar a las organizaciones regionales para que desarrollen marcos integrales para la promoción de la prevención de conflictos y la construcción de la paz. Esto supone una mayor disponibilidad de medios económicos y técnicos. En estos programas regionales se pueden articular iniciativas con organizaciones y grupos más allá del escenario local y nacional, así como con ONG regionales y locales. Asimismo, la promoción de iniciativas regionales de la sociedad civil comprometidas con la paz es esencial para elaborar medidas concretas para prevenir la

violencia. Todo ello implica también la creación de mecanismos de seguimiento y evaluación sobre las iniciativas que se están llevando a cabo para mejorar y corregir los errores.

Sin embargo, con la excepción de la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y España, el resto de los donantes activos en América Central (sobre todo los Estados Unidos, las Naciones Unidas y el Banco Mundial), tiene una agenda que prácticamente no incluye la dimensión regional. La CE es el donante clave que apoya el proceso y las instituciones regionales de integración (CE 2007: 26). A continuación, se detallan algunos ámbitos de acción prioritarios para la cooperación regional:

El control de las armas ligeras

La mayor parte de los homicidios en la región son producidos por armas ligeras. Según *Internacional Network of Small Arms* se estima que hay 1,6 millones de armas ligeras en Centroamérica, de las cuales sólo 500.000 están legalmente registradas. Muchas de estas armas proceden de los conflictos armados en la región en los setenta y ochenta en El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

El vínculo entre el comercio de armas ligeras y los niveles crecientes de actividad criminal es ahora innegable y la presión internacional para actuar es cada vez mayor. Existe un número importante de instrumentos legales en materia de control de armas en la región

(FLACSO, 2006)⁷. Parece evidente, que no es un problema de regulación, aunque todavía hay lagunas importantes, sino de aplicación de esta normativa. Por lo tanto, es necesario asegurar el cumplimiento de los compromisos adquiridos y armonizar las legislaciones nacionales en materia de procedimientos y requisitos para la emisión de licencias de tenencia y porte de armas, para evitar que existan resquicios legales que debiliten ese marco regulador.

En el plano internacional se han tomado en los últimos años diversas iniciativas como el programa para la regulación de armas de fuego realizado por el ECOSOC de Naciones Unidas, que permitió formular unas directrices para el reducir el número de muertes causadas por armas de fuego; también cabe mencionar el trabajo que están realizando por parte de varias organizaciones del sistema de Naciones Unidas y de la sociedad civil internacional en torno al establecimiento de un Tratado Internacional sobre el Comercio de Armas.

En el plano nacional se están llevando a cabo programas voluntarios de recogida y destrucción de armas, las mejoras en los procedimientos relativos al registro y la emisión de licencias. El PNUD ha desarrollado programas locales para reducir la violencia asociada a las armas ligeras, como el programa de “Una Sociedad sin Violencia” llevado a cabo en el Salvador o el plan “Vive sin armas” en Guatemala. También se han llevado a cabo iniciativas de la sociedad civil, como el programa

impulsado por el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES) “Manos libres de armas, manos libres de violencia”.

Estos programas ha contado con el apoyo de los donantes y en particular forman parte de los prioridades de la cooperación al desarrollo de algunos gobiernos. Éste el caso de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional (SIDA, por sus siglas en inglés), que ha contribuido a campañas de desarme, a reformas legales en el tráfico de armas, en colaboración con la Fundación Arias de Costa Rica, y el United National Regional Center for Peace, Development and Disarmament. (SIDA, 2007: 41). La cooperación sueca ha sido muy activa en la promoción de programas regionales en torno a las armas ligeras y las maras, así como programas de formación de militares y policías. Asimismo considera que es necesario realizar mayores esfuerzos para integrar la promoción de la paz y la seguridad en los programas de cooperación al desarrollo.

El control del tráfico de personas y la inmigración ilegal

El tráfico de personas es un fenómeno de carácter global, que resulta muy lucrativo. Según la Oficina de Naciones Unidas para el Control de Drogas y la Prevención del Delito (ONUDD, 2006) se estima que el valor de esta actividad supone entre cinco mil a siete mil, millones de dólares al año, y es la tercera actividad más lucrativa después del tráfico de drogas y armas.

Tiene fuertes vínculos con los grupos tradicionales del crimen organizado, aunque con frecuencia esta relación tiende a minimizarse.

Centroamérica es un punto de tránsito muy importante para los inmigrantes latinoamericanos que buscan cruzar la frontera hacia los Estados Unidos. Se estima que aproximadamente 500.000 inmigrantes ilegales de Latinoamérica intentan entrar a los Estados Unidos cada año (Swing, 2004).

La respuesta internacional al problema global del tráfico de personas es muy reciente. Se han identificado tres categorías principales de respuestas:

- 1) la prevención orientada hacia programas de educación y sensibilización;
- 2) la protección a partir de una legislación adecuada y su aplicación ;
- 3) el retorno y la reintegración, a partir de la asistencia a inmigrantes retornantes para facilitar su reintegración en las comunidad.

La Unión Europea, en la conferencia sobre la lucha contra el tráfico de seres humanos celebrada en 2005, estableció un plan para lograr mecanismos de prevención y lucha contra el tráfico humano. Se plantean políticas y programas que aborden el tráfico de personas como un problema multidimensional, centrado en las personas y que tiene que trabajar simultáneamente hacia las metas de reducción de la pobreza y de igualdad de género (Comision Europea, 2005). Esta cuestión sin embargo no

se ha asumido en la cooperación regional.

Estados Unidos ha sido también un importante actor destinando en 2004, 17 millones de dólares para programas contra el tráfico de personas en América Latina (Ribando, 2005: 10). Asimismo diversos organismos regionales e internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización Internacional del Trabajo (OIM) han impulsado programas para combatir el trabajo forzado y la prostitución. En 2007, la OIM estableció un acuerdo mutuo de cooperación con el gobierno guatemalteco para trabajar con los inmigrantes y las víctimas del tráfico de personas retornados (aproximadamente 2.000 por mes), brindándoles asistencia humanitaria y capacitación técnica para facilitar su reintegración en su país de origen y en el mercado laboral (OIM, 2007).

Reforma del sector de la seguridad y la justicia

En 2005, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE presentó unas directrices sobre la Reforma del Sistema de Seguridad (RSS) en el marco del programa sobre "Conflictos, Paz y Cooperación al Desarrollo". Estas directrices ofrecen orientaciones a los donantes y un marco de acción que muestra la relación intrínseca entre desarrollo y seguridad. Se plantea que la reforma del sistema de seguridad requiere de la creación de un marco institucional claro y concreto para la provisión de seguridad, que integre políticas de seguridad y desarrollo y que incluya

a los actores relevantes; asimismo se propone fortalecer la gobernanza de las instituciones de seguridad y crear fuerzas de seguridad que estén capacitadas y que rindan cuentas a las autoridades civiles. Las agencias donantes han dado mucha importancia a esta dimensión, especialmente en las situaciones postbélicas en la que la reforma de las instituciones se ha considerado un aspecto esencial.

En el caso de América Latina y el Caribe, los factores que afectan a la reforma del sector de la seguridad en el futuro tienen relación con lograr una mayor cooperación regional en los temas de seguridad transnacional como el crimen organizado y el narcotráfico entre otras. Esto implica el establecimiento de un marco y de los mecanismos institucionales que permitan el paso de las políticas de seguridad nacionales a políticas de seguridad regionales (Rojas Aravena, 2005:109). Un número importante de agencias multilaterales de Naciones Unidas, así como el Banco Interamericano de Desarrollo, han promovido un enfoque más amplio de seguridad, que abarca la reforma de la policía y del sector judicial, y el desarrollo de medidas de confianza mutua entre los países como elementos claves para lograr la seguridad en la región.

En América Latina los desafíos a los que se enfrentan las fuerzas policiales son ingentes. Como se ha indicado, a los problemas derivados de la situación postbélica se suman nuevos delitos y otras formas de violencia asociados al crimen organizado, el narcotráfico o el lavado

de dinero. La policía no está preparada para afrontar esta situación. Además, las malas condiciones laborales, los bajos salarios, la falta de prestigio institucional, así como la dependencia del poder político del momento son serios obstáculos para que pueda llevar su tarea con efectividad. Para muchos latinoamericanos, la policía no sólo no puede resolver la violencia, sino que es parte del problema. Con frecuencia es abusiva, incompetente, corrupta o está implicada en los secuestros o en el narcotráfico. El problema surge cuando las instituciones creadas para proteger y preservar la seguridad pública se convierten en las fuerzas mismas que lo minan. La lucha contra la delincuencia se torna así en una lucha del Estado contra el Estado, antes de ser un combate del Estado contra los delincuentes (*The Economist*, 2004).

En lo que se refiere a la desmilitarización, en diversos países de América Latina la policía, aunque sea de carácter civil, tiene una estructura de mando militar. La tradicional influencia de lo castrense en lo policial genera muchos problemas, especialmente en lo que se refiere a la lucha contra el narcotráfico y al incremento de la delincuencia y de la inseguridad ciudadana, que está llevando a peticiones para incrementar los poderes policiales, y los patrullajes conjuntos entre policía y fuerzas armadas. Por ejemplo, en El Salvador, a pesar de que los Acuerdos de Paz proscribieron estas prácticas, se ha utilizado a los militares durante varios años para proteger la cosecha de café, y en

operaciones relacionadas con el narcotráfico, como parte de patrullas conjuntas policiales-militares. En Guatemala, en abril de 2006, unos 2.400 militares fueron enviados a patrullar conjuntamente con la policía, lo que excedía las competencias de las fuerzas armadas tal y como se han definido en la Constitución del país (Dammert y Arias 2007).

En cuanto a la profesionalización policial, pese a ciertos esfuerzos destinados a conseguir una policía profesional, pocos son los países de América Latina que han logrado avanzar en este sentido. En general, los requisitos de ingreso y las modalidades de selección de los candidatos suelen ser muy deficientes, la capacitación es inadecuada, los salarios bastante bajos, no existe una carrera policial, ni se cuenta con los recursos materiales y tecnológicos necesarios. Tampoco existen mecanismos de control de las actuaciones policiales, que permitan mejorar su eficacia y corregir los abusos, en los que pudiera incurrir la institución policial. Y los indicadores que se utilizan para medir la eficacia de la policía se enmarcan en las funciones de mantenimiento del orden, la prevención y la represión de la criminalidad y no tienen en cuenta otros modelos y enfoques en el sector, con otras variables como la relación con la comunidad, el respeto de los derechos humanos y el grado de satisfacción de los ciudadanos con los servicios prestados.

Las respuestas ofrecidas hasta ahora han puesto su atención en el control y represión de

la violencia, mediante el incremento de recursos económicos para la policía y la reforma de los códigos penales. Sin embargo, los resultados no han sido satisfactorios y han tenido como consecuencia el incremento de la población carcelaria, la deslegitimación de las instituciones, el aumento de las víctimas y la pérdida de recursos económicos. La transferencia de recursos hacia la represión no es suficiente. Es necesario profundizar en estas iniciativas porque parte de estas reformas han sido insuficientes o no han funcionado (Carrión, 2003).

En el marco de la Reforma del Sistema de Seguridad (OECD, 2007) se plantea la necesidad de fortalecer los mecanismos gubernamentales y civiles para supervisar el comportamiento de la policía. Asimismo, el establecimiento de mecanismos internos de rendición de cuentas (por ejemplo, la creación de estándares profesionales) y una exigencia por parte del poder judicial de que la policía actúe en el marco de la ley. También hay que contemplar, el apoyo a los programas de formación de la policía y el desarrollo de un nuevo currículo que incorpore cuestiones relacionadas con los derechos humanos y las nuevas amenazas que se plantean en el contexto actual. También se propone, asimismo, la creación de un censo de los policías en servicio, de sus funciones y estructura organizativa. Es necesario tener en cuenta a todos aquellos actores que se ocupan de la seguridad, como las agencias privadas de seguridad, los grupos comunitarios de defensa, con el fin de integrarlos en un

programa más amplio de seguridad, para establecer los límites y garantizar el papel del Estado como proveedor de seguridad.

Asimismo, en lo que se refiere a la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado es necesario desarrollar vínculos y estrategias entre los diferentes servicios policiales de los distintos países. Ello exige contar con las capacidades nacionales que permitan una mayor cooperación internacional y regional.

Es esencial impulsar la confianza mutua entre las fuerzas del orden y la población local. La sociedad debe tener una voz en el proceso. Como propone Carrión, se trata de crear “una gobernabilidad de la violencia” que involucre a toda la sociedad civil en el diálogo y en los esfuerzos para combatir el crimen y la violencia en la región. Se trata de crear una visión integrada de la seguridad ciudadana, que incorpore los intereses de la sociedad civil, entre otros actores (Carrión, 2003).

La reforma del sistema judicial es considerada otro de los sectores prioritarios desde el ámbito de los donantes y así se refleja en la propuesta del Comité de Ayuda al Desarrollo para la Reforma del Sistema de Seguridad. Cuando el sistema judicial es ineficiente y no es capaz de dar respuesta a los delitos que se producen, se erosiona la legitimidad del Estado por su incapacidad de proveer de justicia y de seguridad a sus ciudadanos.

Por ello, un sistema judicial fuerte y efectivo no sólo impedirá los abusos por parte de las

Fuerzas Armadas y la policía, sino que también garantizará que los condenados por delitos relacionados con las drogas o de otros tipo sean en efecto juzgados. Esto supone fortalecer el papel de los jueces, eliminar los incentivos estructurales a la tortura y el arresto arbitrario y garantizar la presunción de inocencia. La presencia de unas instituciones judiciales y legislativas sólidas es la mejor manera de fortalecer la democracia.

Las reformas judiciales deben incluir instancias para la resolución pacífica de los conflictos, en los que no es necesario un tribunal para dirimir la disputa, tales como las casas de justicia en Colombia y el programa de jueces de paz en Venezuela (Buvinic, 2002). También es necesario profundizar y avanzar en los programas de sustitución del encarcelamiento por penas alternativas, evaluando los que ya están en marcha y determinando su impacto sobre los comportamientos y las actitudes violentas.

Por último, aunque la agenda del CAD es ambiciosa e implica a un número importante de actores, existe un fuerte consenso en que los principios de la RSS han tenido un impacto en la práctica de los donantes muy inferior al previsto. En general, los donantes en la región no han adoptado compromisos que vayan más allá del corto plazo y que superen el ciclo de programación. Ha existido cierta tendencia a la compartimentalización de las reformas en el sector de la seguridad entre las distintas agencias donantes. Además se carece de un marco de evaluación sobre las medidas adoptadas

sobre seguridad, al igual que de un sistema coherente y transparente que refleje las líneas principales del tipo de reformas que se quieren impulsar (Rojas Aravena 2005, 121).

Creación de capacidad estadística

La disponibilidad de datos estadísticos es esencial para abordar los problemas de violencia. Es indispensable contar con un sistema estadístico eficaz que ofrezca una visión clara del fenómeno de la violencia en la región. Sin embargo, la capacidad institucional para procesar, organizar y difundir la información relativa a la seguridad en las organizaciones regionales es todavía muy débil. Esto se debe a la inexistencia de indicadores comunes sobre la seguridad en la región, lo que tiene como consecuencia que la recogida de información y su procesamiento se realice de forma diferente, y por lo tanto no sea comparable en la mayoría de las ocasiones. Esto supone un obstáculo para tener una visión de conjunto sobre la seguridad.

Los enfoques para la prevención de la violencia

Las acciones que van dirigidas a reducir los actos de violencia comprenden una serie de programas que van desde la prevención al control, tanto hacia la población en general, como hacia colectivos de alto riesgo, o hacia aquellos individuos que ya han tenido conductas violentas.

Se ha señalado que la prevención de la violencia es, en general, más eficiente que las

acciones de control de la violencia (BID, 1988; Buvinic y Morrison, 1999; BM, 2007. Ahora bien, para poder desarrollar acciones de prevención eficaces es necesario contar con información oportuna y desagregada tanto de los tipos y nivel de la violencia, de los factores principales de riesgo dentro de una comunidad, de su incidencia en los ámbitos local y nacional, y de sus vínculos con las redes delictivas transnacionales. Sin embargo, la falta de información que responda a esos requerimientos es muy común, y ello suele ser un importante obstáculo para poder desarrollar políticas en ese ámbito.

Una de las áreas de atención prioritaria deberían ser los programas de apoyo a los jóvenes en situación de riesgo que viven en las barriadas marginales de las grandes ciudades. Se trata de jóvenes desempleados con escasas posibilidades de inserción en la economía formal y para los cuales las actividades ilícitas, como el tráfico de drogas o de armas ligeras a pequeña escala, suponen un poderoso incentivo de ganar dinero fácil y de forma rápida, aunque suponga un riesgo tan alto que pueda costarles la vida. Un programa regional podría recopilar aquellas iniciativas más exitosas y sobre todo ofrecer oportunidades a los jóvenes para su inserción social. De igual modo, los programas de prevención de la violencia contra las mujeres deberían estar entre las prioridades de la cooperación al desarrollo, ante el incremento de asesinatos de mujeres en la región. (CEPAL, 2007).

Otras iniciativas para la prevención de la violencia, ponen el énfasis principalmente en la promoción de una cultura de paz, desarrollando programas de educación para la paz en las escuelas, en las organizaciones sociales e impulsando programas en los medios de comunicación que faciliten la resolución pacífica de los conflictos y valores y actitudes relacionados con la paz.

El diseño e implantación de los observatorios de la violencia ha sido otra de las iniciativas que se han impulsado desde los enfoques preventivos. Los observatorios han permitido realizar diagnósticos sobre los principales factores que influyen en la violencia según los diferentes contextos e impulsar iniciativas teniendo en cuenta las especificidades locales. También han elaborado nuevos marcos conceptuales que plantean el concepto de seguridad preventiva y amplían la noción de seguridad vinculándola con el desarrollo. Estos análisis y diagnósticos han dado respaldo a la adopción de políticas y planes de seguridad ciudadana, a los programas de convivencia ciudadana y a los de control de armas que se han llevado a cabo en Centroamérica, con un fuerte apoyo de Naciones Unidas, en particular el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

También la promoción y creación de redes de prevención y seguridad comunitaria en los ámbitos local y nacional para integrar a aquellas personas en situación de riesgo social, ha

sido otro de los ejes que ha impulsado el PNUD en Costa Rica, el Salvador y Guatemala (PNUD, 2005a; Rosada-Granados, 2004; PNUD, 1998). La creación de comités comunitarios de monitoreo del crimen y el establecimiento de mecanismos alternativos de resolución de conflictos han dado resultados positivos y se han ido consolidado como algunas de las estrategias para la prevención de la violencia (Carrillo, 2007).

Otro de los ejes que se han promovido desde las agencias de Naciones Unidas han sido la rehabilitación de espacios marginales y degradados, habitados por los sectores más pobres de la población y que se han convertido en un caldo de cultivo para la violencia (Koonings y Kruijt, 2007). Los municipios desempeñan un papel clave en la recuperación de los espacios degradados y en la promoción de espacios adecuados, que favorezcan la convivencia y la formación de “comunidades más seguras”. Éste ha sido el caso de El Salvador y de Costa Rica.

La variedad de actores trabajando en el campo de la prevención de la violencia plantearon la necesidad de coordinar las acciones para evitar duplicaciones innecesarias y promover la creación de una coalición de organizaciones nacionales y multilaterales. Así nace en junio de 2000, la Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia (CIAPV) con el mandato oficial de “[generar] estrategias y soluciones para abordar los altos niveles de violencia y delito en las Américas [...] al facilitar

el desarrollo de asociaciones y programas para poner [ésta] en marcha”.

Cinco años más tarde desde su creación, la Coalición ha iniciado y llevado a cabo una variedad de actividades enfocadas hacia la promoción de la prevención, el establecimiento de mecanismos de coordinación, la sensibilización, el diálogo hemisférico y la colaboración intersectorial. Algunos ejemplos específicos de iniciativas inter-agencias y colaboraciones en conjunto incluyen: el diseño de manuales sobre indicadores, la organización de debates con la sociedad civil, el establecimiento de sistemas de información en centros sanitarios, la creación de observatorios municipales de violencia y la coordinación de reuniones de expertos y seminarios técnicos (Reporte de Progreso Alcanzado en Cinco Años, 2006: 4 – 8).

VII. Consideraciones finales

En este artículo se ha analizado cómo el incremento de la violencia en América Latina supone una amenaza a la gobernabilidad y a la democracia. Se trata de un problema global que por su carácter transnacional requiere de respuestas en el plano local, nacional, regional y global. De este análisis se deriva que la política nacional, siendo condición necesaria para afrontar este problema, no es condición suficiente y se requieren respuestas regionales y globales. Es necesario que exista una mayor coordinación y

coherencia entre todos los instrumentos de que disponen los países donantes (militares, políticos, de cooperación al desarrollo y comerciales). Por su parte, la cooperación al desarrollo puede promover mecanismos de coordinación y enfoques coherentes de trabajo entre las diferentes instancias relacionadas con la ayuda al desarrollo. Para esto, como plantea el DAC, (2001) es necesario elaborar un marco común estratégico para abordar la violencia social con vínculos transnacionales, que establece las principales prioridades y el papel de los diferentes actores. Asimismo, contar con un plan de acción a medio plazo con disponibilidad de recursos, que incluya mecanismos de consulta sobre el terreno, el intercambio de información y recursos específicos para la coordinación. Por último, es muy importante lograr que un mayor número de países ratifiquen las convenciones que ya existen sobre el crimen organizado, la corrupción, el narcotráfico y el tráfico de armas. Y al mismo tiempo, que las acciones que se lleven a cabo se sustenten sobre la base de los mecanismos internacionales ya existentes. Dada la importancia que tiene el narcotráfico con relación al incremento de la violencia en América Latina, es necesario plantear que el problema no sólo afecta al nivel de gobierno en el que se deciden y aplican las respuestas. También incide el enfoque y los consensos internacionales, y a ello también se dedican estas consideraciones finales.

Con relación a las drogas ilícitas, la falta de coordinación y de cooperación internacional es

uno de los factores por los que la lucha contra el narcotráfico ha tenido unos resultados tan negativos. La falta de una visión compartida entre Estados Unidos y Europa sobre el narcotráfico ha llevado a una mayor expansión de sus redes, que han aprovechado estas divisiones para crecer y expandirse (International Crisis Group, IGC, 2008). Pero, quizá más importante aún es señalar, que en este caso hay que revisar unos consensos internacionales marcadamente prohibicionistas y dejar más espacio a estrategias de reducción del daño.

Los gobiernos tienen que destinar cada vez más recursos para combatir el narcotráfico que son detraídos de otros programas sociales, de carácter educativo o sanitario que son esenciales para el bienestar de la población (Younger y Rosin, 2005: 23). Las respuestas militarizadas enmarcadas bajo la denominada “guerra contra la droga” impulsada por los Estados Unidos han resultado ineficaces y en ocasiones han resultado muy contraproducentes. Se debería reconocer que la extrema pobreza, la falta de oportunidades económicas y la exclusión de ciertos grupos sociales, hacen que estos grupos sean más vulnerables a las redes ilícitas, porque éstos les ofrecen posibilidades de sobrevivir. Las políticas nacionales e internacionales deberían promover una mayor inversión para abordar los factores estructurales de la pobreza (IGC, 2008).

Para terminar, señalar de nuevo que, dadas las características que ha adquirido la violencia

y el crimen, y sus vínculos transnacionales, se requiere de una perspectiva de seguridad regional y global. Esto implica fortalecer las instituciones regionales con mayores competencias y recursos, favoreciendo la coordinación entre los organismos regionales y las agencias de Naciones Unidas. Los problemas transnacionales requieren de soluciones también transnacionales.

Referencias bibliográficas

- Andreas, R.H. y Friman, P. (1999), *The Illicit Global Economy and State Power*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield
- Banco Mundial (2007), *Crime, Violence and Development: Trends, Cost, and Policy Options in the Caribbean*, Washington DC, BID.
- BID (1998), *Análisis de la magnitud y costos de la violencia en ciudad de México*, Washington DC, BID.
- Buvinic, M. y Morrison, A. (1999), *Violence as an obstacle to development*, Washington DC, BID.
- Carrión, F. (2003), "De la violencia urbana a la convivencia ciudadana" en Lilian Bobea (ed.), *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Carrillo, F. (2007), "Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso", *Pensamiento Iberoamericano*, n° 0, pp. 191-192.
- Castells, M (1998), *La era de la información. Vol.3 Fin de milenio*, Madrid, Alianza Editorial.
- CEPAL (2007), *¡Ni una más!. El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Europea (2005), "Comisión pushes the EU's fight against trafficking in human beings" en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1298&formatHTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- Comisión de la Comunidades Europeas (2007), *Hacia una respuesta de la UE ante situaciones de fragilidad. Intervención en entornos difíciles para lograr el desarrollo sostenible, la estabilidad y la paz.*, COM(2007) 643 final.
- Comisión Europea (2007), América Central. Documento de Estrategia Regional 2007-2013, (E/2007/481).
- Commission for Global Governance (1995), *Our Global Neighbourhood*, Oxford Oxford University Press.
- Dammert, L y Arias, P(2007), *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*, Santiago de Chile, FLACSO.
- Ewing, W. (2004) "The Cost of Doing Nothing: The Need for Comprehensive Immigration Reform" en el Sitio web de *la American Immigration Law Foundation* disponible en: www.aifl.org/ipc/policy_reports_2004_CostOfDoingNothing.asp
- Freeman, L. (2008), "Déjà vu. La política antidrogas en la relación México-Estados Unidos" en *Foreign Affairs en español* vol. 8, n° 1. México. ITAM.
- Godoy, A. (2006), Popular injustice: violence, community, and law in Latin America.
- IDH (2007), *Seguridad ciudadana en América Latina. Una propuesta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Costa Rica, IDH.
- International Crisis Group (2008), *Latin American Drugs II*, Latin american Report n°25, marzo 2008.
- Kaldor, Mary (2004), "Terrorismo global", *Papeles de cuestiones internacionales* n° 84, Madrid, Fuhem.
- Kau, I. et al (1999), *Bienes Públicos Globales. La cooperación internacional en el siglo XXI*, México, Oxford University Presss /PNUD.
- Kruijt D. y K.Koonings (1999), *Societies of fear: the legacy of civil war, violence and terror in Latin América*, Londres, Zed Books, Londres.
- Koonings, K. y Kruijt, D.(2006), *Armed Actors. Organized Violence and State Failure in Latin America*, Londres, Zed Books.
- Koonings, K. y Kruijt, D. (eds) (2007), *Fractured Cities, Social Exclusión, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*, Londres, Zed Books.
- Kruijt, Dirk (2006), *América Latina: Democracia, pobreza y violencia: Viejos y nuevos actores*. Ponencia presentada en el curso de verano de El Escorial "Conflictos armados y construcción de la paz. El papel de la ayuda al desarrollo", 24-28 de julio.
- Manrique, Luis Esteban G. (2006), *Un poder paralelo: el crimen organizado en América Latina*, Madrid, Real Instituto Elcano,
- Naciones Unidas (2004), *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Naciones Unidas, disponible en: www.un.org/spanish/secureworld/

- Naim, Moisés (2006), *Ilícito*. Barcelona, Debate
- OECD (1998), *Conflict, Peace and Development Cooperation on the Threshold of the 21st Century*, Paris, OEDC.
- OECD (2001), *DAC Guidelines on Helping Prevent Violent Conflict*, Paris, OECD, disponible en: <https://www.oecd.org/dac/conflict/preventionguidelines>
- OECD (2005), *Security System Reform and Governance*, París, OECD, disponible en: www.oecd.org/dac/conflict/ssr.
- OIM, "Asistencia to Irregular Migrants Returning from the United States" disponible en: <http://www.iom.int/jahia/jsp/index.jsp>.
- ONUDD, 2007 *World Drug Report*, Naciones Unidas.
- PNUD (2005a): *¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?*, El Salvador, PNUD, Programa sociedad sin violencia,
- PNUD (2005b), *Venciendo el temor: (In)seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano*, Costa Rica, PNUD
- PNUD (1998), *Violencia en una sociedad en transición*, San Salvador, PNUD.
- Quirk, P.J. (1996), *Macroeconomic Implications of Money Laundering*, Washington, Fondo Monetario Internacional, WP 96/66
- Reuter, P. y Truman, E.M. (2004), *Chasing Dirty Money. The Fight against Money Laundering*, Washington, Peterson Institute for International Economics.
- Reyes, A., (2005). "Brutal Killings of Women Recall Counterinsurgency Techniques" en *Inter-Press Service On-line News Agency* disponible en: <http://www.ipsnews.org/news.asp?idnews=29187>
- Rojas Aravena, F. (2005), "Security System Reform in Latin America and the Caribbean" en *OECD Security System Reform and Governance*, Paris, OECD.
- Ribando, C. (2005), "Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean" Informe para el Congreso [En Línea], 15 de diciembre, disponible en: [<http://www.oas.org/atip/Latin%20America/CRS%20Dec%202005.pdf>] [Accesado el 7 de noviembre de 2006].
- Rojas Aravena, F (2006), *El crimen organizado internacional. II Informe del Secretario General de FLACSO*, Costa Rica, FLACSO.
- Rosada-Granados, H. (2004), *Aproximaciones a una política de seguridad ciudadana*, Guatemala, POLSEC, PNUD.
- SEGIB (2007), *Informe de la Cooperación en Iberoamérica*, Estudios SEGIB, n°2, Madrid, SEGIB.
- Schendel, W. y Abraham, I.(2006) (eds.), *Illicit Flows And Criminal Things: States, Borders, And the Other Side of Globalization (Tracking Globalization)*, Bloomington, IN, Indiana University Press.
- SIDA (2007), *Central America. SIDA Regional Report 2006*, disponible en: www.sida.se/publications
- Sieder, R. (2003) "Renegociando 'La Ley y el Orden': Reforma Judicial y Respuesta Ciudadana en la Guatemala de Pos Guerra" en *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*. Salamanca, Ediciones Universidad.
- Strange, S. (2001), *La retirada del Estado*, Barcelona, Icaria Editorial/ Intermon-Oxfam.
- Tamup, C. (2006), "Los derechos humanos, los acuerdos de paz y los retos para la sociedad guatemalteca" en *Guatemala: 10 años de la firma de los acuerdos de paz. Un análisis de las prácticas de la cooperación internacional desde la perspectiva de los derechos humanos*. Bilbao: Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto.
- VV.AA (2006), *The Reality of Aid 2006, Focus on Conflict, Security and Development*, Filipinas, IBON Books, Zed Books
- Wenche, H. B. Thoresen (2007), *El destino de los excombatientes en Guatemala: obstaculizados o agentes de cambio*, abril, disponible en: <http://www.nsiins.ca/english/research/progress/28.asp>
- Younger, Coletta A. y Rosin, Eileen (2005), *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*. Buenos Aires, WOLA/Biblos.

Notas

- ¹ Esta nueva agenda de la seguridad se relaciona con las nuevas amenazas definidas por Naciones Unidas en 2004 en su informe *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Nueva York, Naciones Unidas.
- ² En algunos casos, se ha incluido dentro de la ayuda al desarrollo la ayuda militar, como parte de las actividades de seguridad. La ayuda militar debería dejarse fuera de este cómputo, ya que esto desvirtúa la propia naturaleza de la ayuda, cuyo fin principal es la erradicación de la pobreza y la promoción de los derechos humanos para todos, incluyendo el derecho al desarrollo (*The Reality of Aid*, 2006). Como se ha mencionado anteriormente, se trata de promover programas relacionados con la seguridad de las personas. También el CAD incluye entre las nuevas amenazas el terrorismo, lo que también ha sido objeto de gran polémica.
- ³ El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) es una organización multilateral, inserta en el sistema de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que se dedica al seguimiento y la evaluación de las políticas de desarrollo de los países integrantes. Los miembros del CAD son los siguientes: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Países Bajos, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Suecia, Suiza, Reino Unido, y Comisión Europea.
- ⁴ En el PACI 2006, se menciona que las contribuciones multilaterales en paz, seguridad y prevención de conflictos suponen un 3,7% de la ayuda al desarrollo.
- ⁵ Nota sobre el Plan de Actuación en materia de Seguridad en Centroamérica. AECID. Ministerio de Asuntos Exteriores. Abril 2008.
- ⁶ *Ibíd.*

- ⁷ Algunos de estos instrumentos legales son: Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales (CIFTA)-OEA, 1997; El Programa de Acción de las Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y Erradicar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos. ONU, 2001; La Declaración de La Antigua, Guatemala de la Conferencia Regional para la Revisión de los Progresos Realizados por América Latina y el Caribe en la Implementación del Programa de Acción de las Naciones Unidas, 2006; el Reglamento Modelo para el Control del Tráfico Internacional de Armas de Fuego, su Partes, Componentes y Municiones de la OEA, CICAD, 1998; el Código de Conducta de los Estados Centroamericanos en materia de transferencia de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados. SICA, 2006.