


***Violencia, seguridad y
desarrollo en
Centroamérica:
el papel de los donantes***

***Guillermo
Santander Campos***



***Violencia, seguridad y
desarrollo en
Centroamérica:
el papel de los donantes***

***Guillermo
Santander Campos***



Informe: Violencia, seguridad y desarrollo en Centroamérica: el papel de los donantes

Autor: Guillermo Santander Campos

Guillermo Santander Campos es investigador del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

Dirección: Vicent Martínez Guzmán
Manuela Mesa Peinado

Edición: CEIPAZ

Diseño y maquetación: Alce Comunicación

© Fundación Cultura de Paz – CEIPAZ
C/ Velázquez 14. 3º dcha
28001 Madrid
Teléfono: 914 261 555
Fax: 914 316 387
www.fund-culturadepaz.org
www.ceipaz.org
info@ceipaz.org

Agosto 2010
ISBN: 978-84-9888-011-3
Depósito legal: 52.051-2008

Este documento se publica con el apoyo de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, Secretaría de Estado y Cooperación (SECI), Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, en el marco del Convenio SECI-Universitat Jaume I y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Índice

1. Introducción	7
2. La ayuda oficial al desarrollo en Centroamérica	7
3. El panorama de la seguridad y el desarrollo en Centroamérica	15
3.1. Breve aproximación a las relaciones entre seguridad y desarrollo	15
3.2. La reforma del sector seguridad en Centroamérica: una revisión doctrinal	17
4. El desafío de la violencia y la seguridad en centroamérica: su incorporación a la planificación y programación de la ayuda de los donantes	20
4.1. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	20
4.2. El Banco Mundial	25
4.3. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	28
4.4. La Comisión Europea	31
4.5. España	36
4.6. Estados Unidos	38
4.7. Suecia	41
4.8. Holanda	43
5. Conclusiones y consideraciones finales	45
5.1. SSR y los donantes en Centroamérica: algunos desafíos pendientes	45
5.2. El SSR y los donantes en Centroamérica: algunas perspectivas futuras	49
Referencias bibliográficas	51



RESUMEN

A partir de la revisión de los principales documentos de planificación y programación existentes, el presente informe analiza cómo los donantes están abordando el fenómeno de la seguridad y la violencia en Centroamérica a través de sus políticas de ayuda. Con ese fin, y tras una previa revisión doctrinal y conceptual de la cuestión, se analiza la incidencia que en la planificación y programación de la ayuda de los donantes tienen aspectos como el creciente reconocimiento de los vínculos existentes entre seguridad y desarrollo, la progresiva incorporación de una visión multidimensional de la seguridad, la adopción de enfoques regionales y transnacionales o la articulación de políticas con una lógica multinivel.

ABSTRACT

Based on the review of the existing key planning and programming documents, this report examines how the donors are addressing the security and violence problem in Central America through its aid policies. For this purpose, after a previous doctrinal and conceptual review, the report analyzes the influence that for the aid planning and programming has issues such the growing recognition of the linkages between security and development, the progressive assumption of a multidimensional approach for the security, the regional and transnational scope or the implementation of multilevel approach policies.

Palabras clave: ayuda oficial al desarrollo, globalización, reforma del sector seguridad, violencia transnacional, crimen organizado, seguridad humana.

Key words: official development assistance, globalization, security sector reform, transnational violence, organized crime, human security.

Violencia, seguridad y desarrollo en Centroamérica: el papel de los donantes

1. INTRODUCCIÓN¹

Diversos fenómenos que afectan a la seguridad y a la violencia en Centroamérica están lastrando la estabilidad y el bienestar de la región. En su tarea de promocionar el desarrollo, los donantes presentes en América Central se ven compelidos a atender a las conexiones existentes entre las agendas de seguridad y desarrollo en buena parte de los países centroamericanos, otorgando una atención creciente a la denominada reforma del sector seguridad. Las cuestiones ligadas a la seguridad, la violencia y la gobernanza democrática en Centroamérica están adquiriendo así una especial relevancia en la acción de los donantes en la región.

A partir de una revisión de los principales documentos existentes, el presente trabajo analiza cómo se está abordando este fenómeno por parte de los donantes y, de manera más concreta, cómo está siendo incorporado en sus respectivos marcos de planificación y programación de la ayuda. Así pues, se pretende ofrecer una radiografía de los enfoques que los diversos donantes están adoptando para orientar su trabajo en este ámbito, así como presentar algunos de los avances logrados y de los desafíos pendientes al respecto.

Con ese fin, se comenzará presentando la evolución reciente de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en Centroamérica, centrando la atención en los sectores ligados a la seguridad y la violencia. A continuación se ofrecerá una breve revisión doctrinal del panorama de la seguridad y el desarrollo en la región para, posteriormente, abordar un análisis de los principales documentos de planificación y programación de la ayuda de una selección de donantes. Por último, se recogen las conclusiones que se desprenden del estudio, así como unas consideraciones finales relativas a los desafíos pendientes y a las perspectivas futuras de los donantes en la región.

2. LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN CENTROAMÉRICA

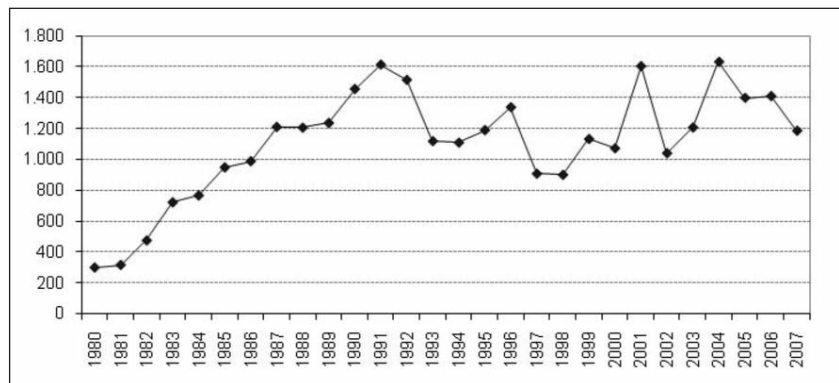
Los siete países que componen Centroamérica –Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá– son considerados países en desarrollo y, por tanto, potenciales receptores de AOD². La AOD recibida por Centroamérica experimentó un fuerte auge en la década de los ochenta cuando, en pleno contexto de Guerra Fría, los donantes, especialmente EE UU, incrementaron los fondos destinados a esta región. De esta forma, los recursos de AOD

1. El autor quiere agradecer las valiosas aportaciones de Manuela Mesa, cuyas revisiones, comentarios y orientaciones sirvieron para mejorar el resultado final del estudio. En cualquier caso, los errores que pudieran contenerse son responsabilidad exclusiva del autor.

2. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es el encargado de elaborar la lista que acredita a los países como potenciales receptores de AOD, entre los que se encuentran los siete países centroamericanos.

recibidos por Centroamérica se quintuplicaron entre los años 1980 y 1991, pasando de 299 a 1.613 millones de dólares (gráfico 1). Una vez finalizada la Guerra Fría comienza una clara tendencia descendente en la ayuda recibida por Centroamérica, cayendo hasta los 899 millones de dólares en 1998. En la última década, los flujos de AOD destinados a Centroamérica han oscilado notablemente, situándose entre los 1.110 y 1.600 millones de dólares.

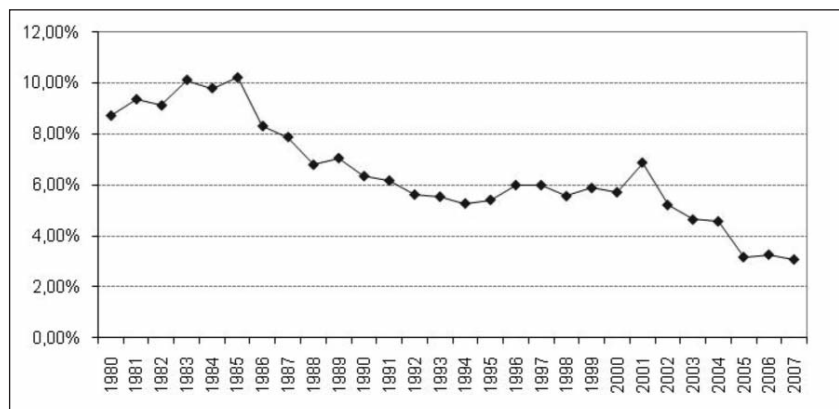
Gráfico 1. Evolución de los desembolsos de AOD a Centroamérica, 1980-2007 (en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia a partir de CAD (OCDE)

En todo caso, parece claro que existe una progresiva desatención de los donantes hacia la región Centroamericana en términos relativos. Si a mediados de los años ochenta, el 10,20% de la AOD total se dirigió a Centroamérica, el peso de este subcontinente se ha visto paulatinamente reducido hasta situarse en el 3,08% en 2007 (gráfico 2).

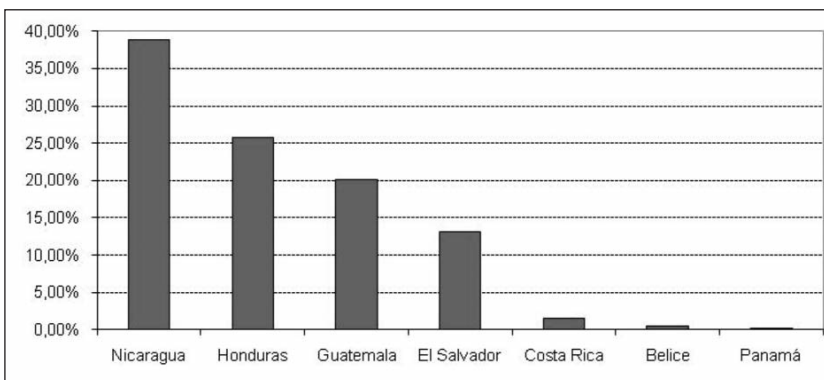
Gráfico 2. Evolución del peso de Centroamérica en la AOD total, 1980-2007 (% de AOD total)



Fuente: elaboración propia a partir de CAD (OCDE)

Dentro de la AOD recibida por Centroamérica ha sido muy distinta la atención que los donantes han prestado a los diversos países que integran la región. En este sentido, Panamá, Belice y Costa Rica han ocupado un espacio muy poco significativo, siendo Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador los países centroamericanos prioritarios en la asignación de AOD por parte de los donantes. Este rasgo, que es válido para las últimas tres décadas, es muy visible en los años más recientes (gráfico 3). Así, Nicaragua se erige en el principal receptor centroamericano de AOD durante el periodo 2000-2007, en el que fue destinataria del 38,8% del total de AOD recibida por Centroamérica. Honduras (25,8%), Guatemala (20,2%) y El Salvador (13,1%) figuran como los siguientes países centroamericanos en AOD recibida, notablemente por delante de los mencionados Costa Rica, Panamá y Belice, que apenas recibieron conjuntamente el 2,1% de la AOD dirigida a Centroamérica durante dicho periodo.

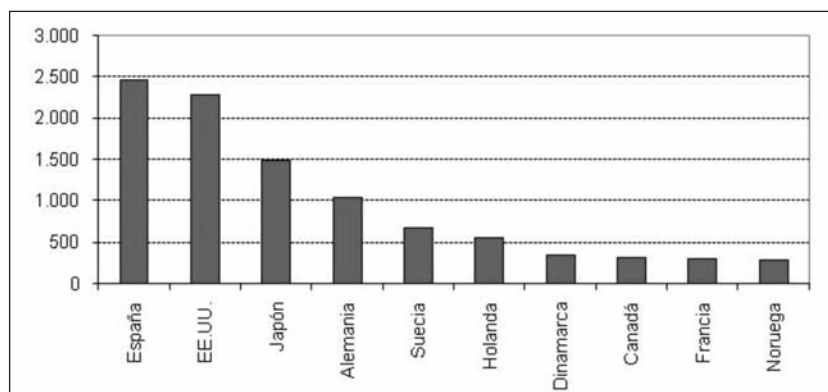
Gráfico 3. Distribución por países de la AOD recibida por Centroamérica, total 2000-2007 (%AOD Centroamérica)



Fuente: elaboración propia a partir de CAD (OCDE)

En cuanto a los países que mayores cantidades de AOD han destinado a Centroamérica en los últimos años (gráfico 4), destacan España y EE UU, que destinaron 2.458 y 2.277 millones de dólares respectivamente en el periodo que va de 2000 a 2007. Por encima de los 1.000 millones de dólares aparecen Japón –que destinó 1.483 millones de dólares– y Alemania, que dirigió 1.041 millones de dólares de su AOD a Centroamérica. Suecia, Holanda, Dinamarca, Canadá, Francia y Noruega completan el grupo de los 10 principales donantes a esta región

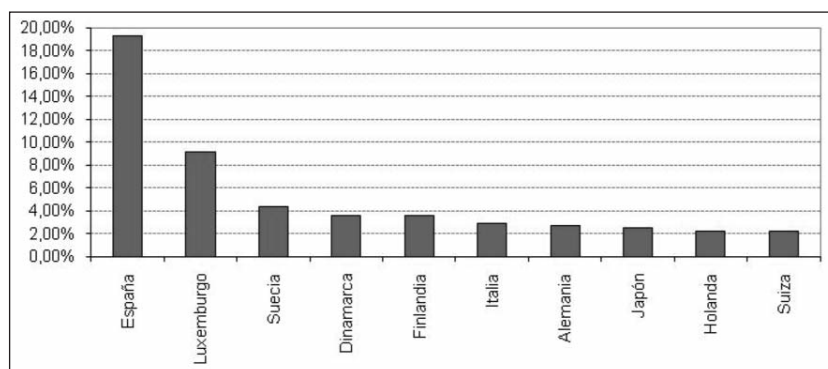
Gráfico 4. Principales donantes de Centroamérica en términos absolutos, 2000-2007 (en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia a partir de CAD (OCDE)

No obstante, y también para el período 2000-2007, el ranking de principales donantes de Centroamérica varía considerablemente si se analiza en términos relativos, esto es, en función del porcentaje de AOD que cada país dirige a dicha región (gráfico 5). España sigue apareciendo como el principal donante de Centroamérica en términos relativos, al dedicar casi la quinta parte de su AOD –en concreto, un 19,3%– a los países que componen esta región. Luxemburgo, que destinó un 9,19% de su AOD, aparece en segundo lugar. Por su parte, EE UU –que aparecía como segundo donante en términos absolutos– desaparece del ranking, al dedicar tan sólo el 1,85% de sus recursos de AOD a Centroamérica. Asimismo, Japón (2,49%), Alemania (2,66%) y Holanda (2,23%) descienden varios puestos, aunque se mantienen entre los 10 principales donantes en términos relativos. Por último, Suecia (4,34%) y Dinamarca (3,60%) consolidan y mejoran su posición entre los principales donantes de los países centroamericanos, a la vez que aparecen otros países como Finlandia (3,55%), Italia (2,87%) o Suiza (2,21%).

Gráfico 5. Principales donantes de Centroamérica en términos relativos, 2000-2007 (% AOD total donante)

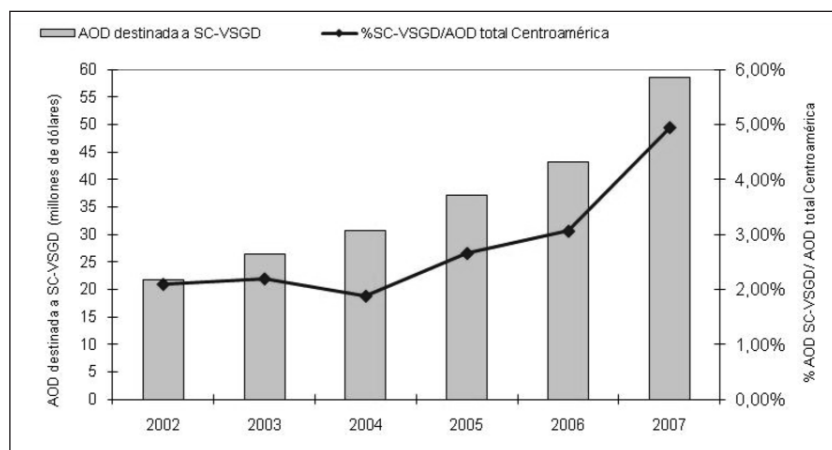


Fuente: elaboración propia a partir de CAD (OCDE)

En cualquier caso, dentro de este marco general de la AOD en Centroamérica, es especialmente relevante para el presente estudio conocer el papel de los donantes en aquellos sectores de intervención que están en estrecha relación con la violencia, la seguridad y la gobernanza democrática en Centroamérica. Para ello, de cara a este estudio se ha realizado una selección de los sectores específicos del CAD que inciden directamente en este ámbito, creándose un indicador que puede denominarse “sectores clave en materia de violencia, seguridad y gobernanza democrática” (SC-VSGD). De esta forma, el SC-VSGD incorpora los sectores CAD correspondientes a “Desarrollo legal y judicial”, “Derechos Humanos” y “Reforma y Gestión del Sistema de Seguridad”.

Atendiendo al período 2002-2007, puede apreciarse que el SC-VSGD ha ocupado un lugar muy secundario en las prioridades de los donantes a la hora de elegir sus ámbitos de actuación en Centroamérica, habiendo recibido tan sólo el 2,77% de la AOD destinada a esta región. Ahora bien, a la vez que se constata el escaso papel otorgado al SC-VSGD por parte de los donantes, puede observarse una evolución claramente favorable en la atención dedicada a este sector en los últimos años (gráfico 6).

Gráfico 6. Evolución de la AOD a los sectores clave en materia de violencia, seguridad y gobernanza democrática en Centroamérica, 2002-2007



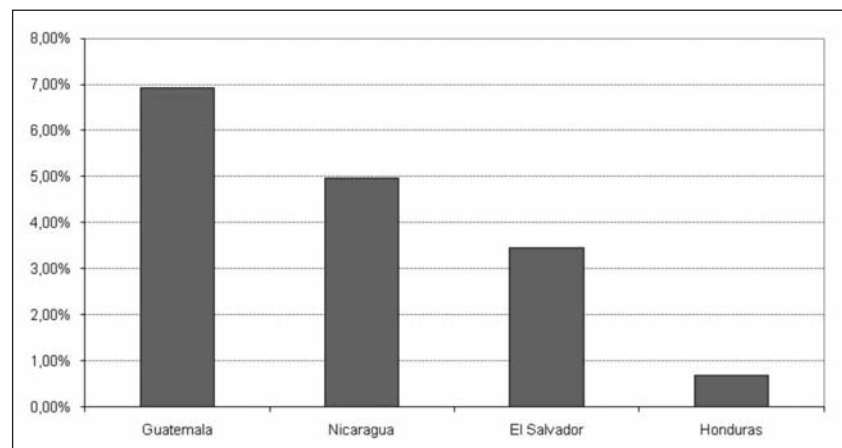
Fuente: elaboración propia a partir de CAD (OCDE)

De esta forma, en apenas cinco años la AOD dirigida al SC-VSGD casi se ha triplicado, pasando de los 21,7 a los 58,6 millones de dólares en los años que van de 2002 a 2007. Del mismo modo, la atención a este sector parece incrementarse no sólo en términos absolutos, sino también en términos relativos, recibiendo una parte cada vez mayor del total de la AOD que se dirige a Centroamérica. Así, si en 2002 el 2,10% de la AOD recibida por los países centroamericanos

se orientaba al SC-VSGD, en 2007 ya lo hacía un 4,95%, lo que habla de la atención creciente que este ámbito parece estar adquiriendo en el trabajo de los donantes en Centroamérica.

Este hecho es especialmente visible en los principales países receptores de AOD en Centroamérica. En 2007, el 6,93% de la AOD recibida por Guatemala se dirigió al SC-VSGD, mientras que Nicaragua (4,96%) y El Salvador (3,46%) también han visto incrementado el porcentaje de AOD recibida para este sector (gráfico 7).

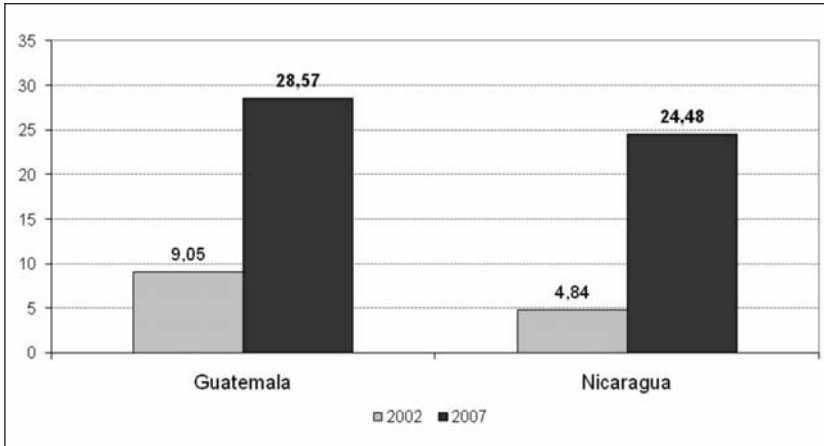
Gráfico 7. AOD destinada a los sectores clave en materia de seguridad, violencia y gobernanza democrática en los principales receptores centroamericanos, 2007 (% sobre AOD total recibida)



Fuente: elaboración propia a partir de CAD (OCDE)

De forma más concreta, ha sido en los casos de Guatemala y Nicaragua donde se han incrementado de forma más notable los recursos de AOD dirigidos al SC-VSGD (gráfico 8). Mientras Guatemala ha triplicado la AOD recibida en este sector entre los años 2002 y 2007, pasando de los 9,05 a los 28,57 millones de dólares, Nicaragua la ha visto multiplicada prácticamente por seis, pasando de 4,84 a 24,48 millones de dólares en esos mismos años.

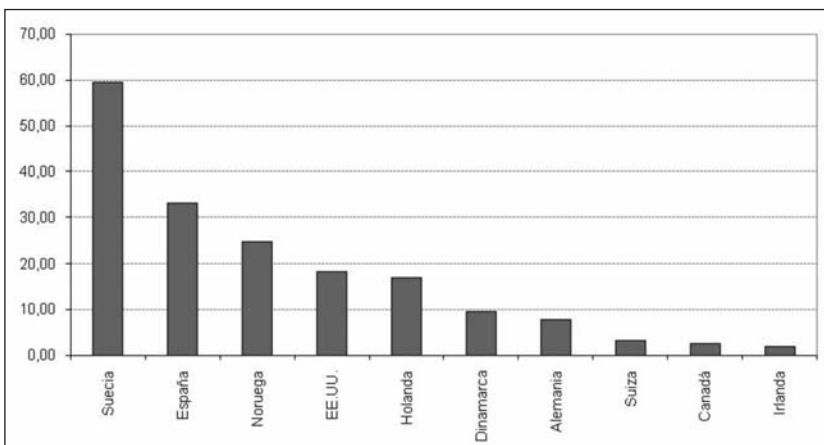
Gráfico 8. Evolución de la AOD recibida por Guatemala y Nicaragua para sectores clave en materia de seguridad, violencia y gobernanza democrática (en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia a partir de CAD (OCDE)

Por último, puede atenderse a cuáles han sido los donantes que mayores recursos han destinado a este sector concreto en Centroamérica (gráfico 9). En este sentido, cabe señalar que ha sido Suecia la que ha dirigido un mayor volumen de AOD al SC-VSGD, al que dedicó 59,53 millones de dólares en el periodo 2002-2007. España fue el segundo donante que más recursos destinó a este sector –33,10 millones de dólares–, seguido de Noruega que desembolsó 24,85 millones de dólares. EE UU y Holanda, con una aportación respectiva de 18,37 y 16,98 millones de dólares, se encuentran también entre los donantes que mayores recursos destinaron a este sector durante dicho periodo.

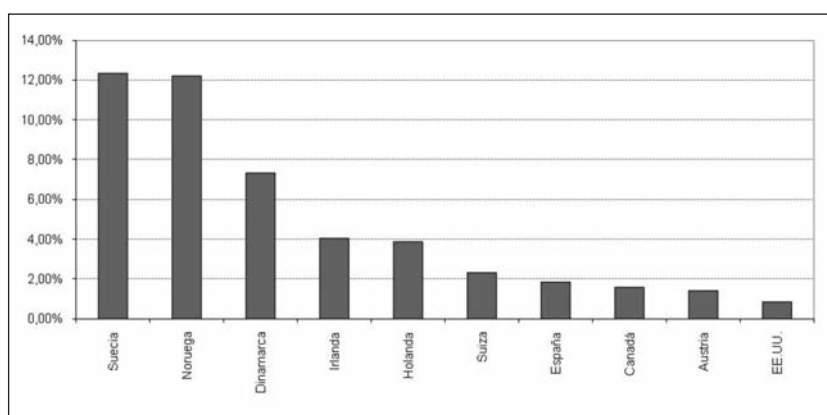
Gráfico 9. Principales donantes a Centroamérica en materia de seguridad, violencia y gobernanza democrática, total 2002-2007 (en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia a partir de CAD (OCDE)

Mientras, en función del peso relativo otorgado al SC-VSGD, también Suecia ocupa el primer puesto, al destinar a este sector el 12,36% de la AOD que dirige a Centroamérica (gráfico 10). Noruega (12,22%), Dinamarca (7,32%), Irlanda (4,06%) y Holanda (3,89%) se sitúan a continuación, entre los principales donantes en términos relativos a este sector en Centroamérica.

Gráfico 10. Principales donantes a Centroamérica por peso relativo de los sectores clave en materia de seguridad, violencia y gobernanza democrática, 2002-2007 (%AOD total Centroamérica)



Fuente: elaboración propia a partir de CAD (OCDE)

En definitiva, como se ha expuesto en este epígrafe, Centroamérica vio fuertemente incrementada la AOD recibida a lo largo de los años ochenta, en el marco geopolítico de la Guerra Fría, estancándose y sufriendo importantes altibajos una vez finalizada ésta.

En todo caso, la atención prestada en términos relativos a Centroamérica por parte de los donantes ha sufrido una reducción constante, hasta apenas ser receptora de algo más del 3% de la AOD total en 2007. Dentro de esta ayuda son Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador quienes se han erigido en los principales receptores centroamericanos de los últimos años. Por su parte, España y EE UU, seguidos de lejos por Japón, Alemania y Suecia son los principales donantes de la región. En términos relativos, son España, Luxemburgo, Suecia, Dinamarca y Finlandia los que dedican un mayor porcentaje de su AOD a Centroamérica.

En lo que se refiere de forma específica a los ámbitos de intervención de mayor relevancia para el presente estudio, los SC-SVGD ocupan un lugar aún muy reducido en el conjunto de la AOD recibida por los países de la región. No obstante, se aprecia un considerable aumento de la AOD dirigida a estos sectores en los últimos años, lo que parece denotar una atención creciente de los donantes hacia este ámbito de tra-

bajo en Centroamérica, especialmente en los casos de Guatemala y Nicaragua. En este sentido, Suecia, España, Noruega, EE UU, Holanda y Dinamarca son los países que mayor interés están mostrando en estos sectores a la hora de ejecutar su AOD en Centroamérica, por lo que el análisis de cómo están abordando estas cuestiones algunos de ellos en sus políticas de ayuda será de especial interés más adelante.

Antes, el siguiente epígrafe se dedicará a ofrecer una revisión de los principales documentos, orientaciones, recomendaciones y consensos que se han gestado en torno a la seguridad, la violencia y la gobernanza democrática –así como sus conexiones con las políticas de desarrollo–, por parte de los principales organismos e instituciones especializados en la materia.

3. EL PANORAMA DE LA SEGURIDAD Y EL DESARROLLO EN CENTROAMÉRICA

3.1. BREVE APROXIMACIÓN A LAS RELACIONES ENTRE SEGURIDAD Y DESARROLLO

Con el fin de abordar desde una perspectiva más integrada y poner en conexión las cuestiones que afectan a la seguridad y el desarrollo, la comunidad internacional ha identificado y conceptualizado la Reforma del Sector Seguridad (SSR, por sus siglas en inglés) como uno de sus ámbitos de trabajo de los últimos años. El SSR se sustenta en una visión multidimensional del fenómeno de la seguridad, trascendiendo los enfoques militares que han caracterizado tradicionalmente al tratamiento de esta cuestión y dirigiéndose al fortalecimiento de las capacidades de los Estados para poder afrontar eficazmente estos desafíos. Así pues, esta visión enlaza con el concepto de seguridad humana que ya era promovido por organismos como el PNUD en la década de los ochenta.

Precisamente para abordar de manera más eficaz los desafíos asociados a la seguridad, el SSR adopta una perspectiva más integral y comprehensiva, tratando de incidir, entre otros aspectos, en la consolidación de instituciones democráticas, en el fomento de las organizaciones de la sociedad civil, en el respeto a los Derechos Humanos y, en definitiva, en la articulación de políticas públicas sometidas al imperio de la ley y dotadas de los instrumentos adecuados para ello. Es a partir del SSR desde el que, en última instancia, se pretende fortalecer la circularidad virtuosa que acompaña a la conexión entre seguridad y desarrollo, generando entornos de seguridad que posibiliten los procesos de desarrollo, a la vez que orientando estos procesos a la construcción de capacidades estatales que fortalezcan su seguridad en sentido amplio³.

Desde finales de los noventa, la OCDE comenzó a mostrar una atención especial a las relaciones entre seguridad y desarrollo, lo que se

3. Para una visión introductoria al SSR puede consultarse GFN-SSR (2007). *A beginner's guide to Security Sector Reform (SSR)*. Global Facilitation Network for Security Sector Reform, University of Birmingham. Disponible en <http://www.ssrnetwork.net>

tradujo en la elaboración de dos importantes documentos en la materia: *Conflict, Peace and Development Co-operation* (1997) y *Helping Prevent Violent Conflict* (2001). Sin embargo, será en 2005 cuando la OCDE publique su primer documento específico sobre SSR⁴. A través de este documento, la OCDE realiza un primer diagnóstico, identifica una serie de buenas prácticas y establece una serie de principios y recomendaciones a incorporar en el trabajo desplegado en los países socios. Según este organismo, el trabajo de los donantes en el ámbito del SSR debía caracterizarse, entre otros aspectos, por estar centrado en la persona, basarse en los principios democráticos y de respeto a los Derechos Humanos, una visión más integrada de las políticas de seguridad y desarrollo, así como la aplicación de estrategias de carácter multisectorial.

A partir de ellos, la OCDE elabora un conjunto de directrices, en torno a cuestiones como la promoción de la paz y la seguridad como pilares fundamentales del desarrollo y la lucha contra la pobreza, la aplicación de enfoques más integrales en materia de SSR o la necesidad de activar las reformas necesarias al respecto en los países socios. Además, con el fin de llevar a cabo una traducción práctica de los principios señalados, la OCDE publicó un manual de SSR en 2007 orientado a asesorar a los donantes en las intervenciones desarrolladas en este ámbito⁵.

También Naciones Unidas ha tenido un importante papel normativo en materia de seguridad y desarrollo. La posición de Naciones Unidas respecto a estas cuestiones, y en concreto de la reforma del sector seguridad, puede encontrarse en el informe del Secretario General de enero de 2008 titulado *Seguridad, paz y desarrollo: el papel de las Naciones Unidas en apoyo a la reforma del sector de la seguridad*. Para Naciones Unidas la seguridad es un requisito previo de la paz sostenible, el desarrollo y los Derechos Humanos. Partiendo de esa visión aboga por adoptar un enfoque integral y coordinado en materia de SSR⁶, así como por elaborar estrategias que incorporen los enfoques locales, nacionales, subregionales, regionales e internacionales. Todo ello con el objetivo de apoyar a los Estados y sociedades para la creación de instituciones de seguridad eficaces, inclusivas, transparentes y adaptadas a su contexto específico.

No obstante, Naciones Unidas considera que la reforma del sector seguridad es un proceso altamente político que debe adecuarse a su contexto nacional y regional específico. Además, debe ser impulsada por el propio país, discurrir de forma incluyente y participada, a la vez que debe ser insertada en el marco de otras estrategias nacionales. Para Naciones Unidas, según refleja el citado informe, la importancia del SSR reside en que descansa en un enfoque de la seguridad que trasciende los elementos militares tradicionales, implicando una gama más amplia de instituciones nacionales e internacionales. En este sentido, destaca también el papel que debe

4. OECD (2005). *Security System Reform and Governance*. DAC Guidelines and Reference Series, OECD, París.

5. OECD (2007). *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*. OECD, París.

6. Donde señala, entre otras cuestiones, la necesidad de mejorar aspectos como la capacidad de asesoramiento estratégico, la capacidad de acción sobre el terreno o la coordinación.

corresponder a las organizaciones regionales y subregionales, fundamentalmente en lo que se refiere a la elaboración de normas y directrices, así como en la planificación y ejecución de actividades relacionadas con el SSR.

3.2. LA REFORMA DEL SECTOR SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA: UNA REVISIÓN DOCTRINAL

Como se señaló más arriba, la OCDE ha elaborado importantes documentos en materia de SSR. El documento elaborado en 2005 –*Security Sector Reform and Governance*– incluye un anexo elaborado por Francisco Rojas Aravena, dedicado a la situación del SSR en América Latina. Cuatro son los principales desafíos a los que se enfrentaría la región, en la que se incluyen los países centroamericanos, según este documento.

En primer lugar, sería necesario desarrollar nuevos marcos institucionales para la gestión de la seguridad que permitan desarrollar respuestas colectivas para tratar la amplia gama de asuntos que afectan a la seguridad transnacional. En este sentido, se atribuye un papel central a la cooperación internacional, que debe ayudar a desarrollar enfoques que estén en sintonía con la nueva agenda de la seguridad.

En segundo lugar, el documento señala que es preciso fortalecer el liderazgo civil de los asuntos de seguridad, para lo que el SSR debe ser visto como una parte esencial de la mejora de las capacidades estatales en los procesos de reforma implementados.

En tercer lugar, la región debe afrontar el reto de la profesionalización de las fuerzas armadas y de la policía. En este sentido es preciso clarificar bien los roles a desempeñar, evitando la militarización de los asuntos de seguridad doméstica y poniéndolos en relación con los nuevos desafíos en materia de seguridad que deben afrontar los países de la región.

En cuarto lugar, el documento señala la necesidad de incrementar la transparencia para fortalecer la confianza interestatal y evitar eventuales tensiones. Para ello aconseja el desarrollo de un proceso regional orientado a incrementar la transparencia y el intercambio de información en lo referido a gasto militar y adquisición de armamento.

Además, el anexo incorporado en el documento de la OCDE alerta sobre las dificultades a las que se enfrenta la asunción de la nueva concepción de la seguridad en la región por el papel desempeñado por EE UU, actor que, según se señala, suele optar por enfoques convencionales de tipo militar, especialmente al abordar fenómenos como el crimen organizado y el tráfico de drogas. Asimismo, indica

que organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) están contribuyendo, a través de diversos programas, a la incorporación de enfoques más amplios. No obstante, el documento pone de relieve algunos aspectos que perjudican la adecuación de la práctica de los donantes a las demandas específicas de las actividades desplegadas en materia de SSR. La falta de sintonía entre los ciclos de programación de los donantes –de corto plazo– con la articulación de la lógica de largo plazo que el SSR requiere, o la descoordinación de las acciones y la pérdida de complementariedades que genera, son los aspectos que señala.

Por otra parte, el manual elaborado por la OCDE sobre SSR en 2007 –*Handbook on Security Sector Reform: Supporting Security and Justice*– incorpora algunos casos de estudio entre los que incluye El Salvador y Guatemala (cuadro 1).

Cuadro 1. Lecciones aprendidas por la OCDE en materia de SSR en El Salvador y Guatemala

LA REFORMA DE LA JUSTICIA CRIMINAL EN EL SALVADOR	LA IMPLICACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN SSR EN GUATEMALA
<ul style="list-style-type: none"> · Son necesarios cambios profundos para poner en marcha nuevos códigos criminales, en relación con la reorientación de las instituciones implicadas y la coordinación entre ellas · Es fundamental un apoyo sostenido en el tiempo por parte de los donantes · Es necesario adoptar enfoques sectoriales amplios e integrados en materia de justicia criminal 	<ul style="list-style-type: none"> · El relevante papel que juega la sociedad civil en sostener y dar continuidad al proceso por encima de los cambios y ciclos políticos · La expertise técnica que pueden ofrecer las Organizaciones de la Sociedad Civil en apoyo al gobierno a través del conocimiento de sus miembros y de su participación en los grupos de trabajo · La importante tarea desempeñada en el diálogo con los militares de cara a su rol futuro y la modernización de la estructura

Fuente: OCDE (2007)

También el PNUD ha elaborado documentos en los que aborda el fenómeno de la seguridad en Centroamérica, entre los que destaca el último informe sobre el estado de la región⁷. Para el PNUD existen cuatro grandes factores de inseguridad en Centroamérica. En primer lugar, señala la geopolítica del narcotráfico, que implicaría a muy diversos actores, penetrando incluso en las instituciones públicas, y que presentaría claras ramificaciones extrarregionales, agravado por el hecho de constituir una zona de tránsito para el tráfico ilegal de drogas. En segundo lugar, el informe del PNUD identifica a las maras como factor de inseguridad regional. Pese a considerar que no gozan de una organización sólidamente estructurada, sus actos delictivos

7. PNUD (2008). *Estado de la región. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, San José.

y las incipientes conexiones detectadas con el narcotráfico hacen de las maras una amenaza a la seguridad ciudadana en Centroamérica, disputando, además, el control de determinados territorios urbanos a los Estados democráticos. En tercer lugar, la debilidad de los Estados de Derecho aparece también entre los factores promotores de inseguridad en la región. Las dificultades para impartir una justicia equitativa, eficaz e independiente, que minan la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, explican, entre otras razones, tal consideración para el PNUD. Por último, la facilidad existente en el acceso a las armas ligeras es señalada como un cuarto factor de inseguridad en la región. Para el PNUD, este hecho incrementa la peligrosidad de los actores ilegales y de sus actos delictivos, agravando con ello la inestabilidad centroamericana.

A partir de este diagnóstico, el mencionado informe del PNUD plantea la existencia de tres situaciones estratégicas de seguridad, que sirve para agrupar a los países de la región en torno a tres modelos en función de los rasgos que a continuación se exponen. Un primer modelo, representado por Guatemala, Honduras y El Salvador, está caracterizado por una alta violencia social y delictiva, una intensa inseguridad ciudadana y la existencia de un Estado de Derecho frágil, acompañados de la aplicación de políticas de mano dura. Un segundo modelo, caracterizado por una baja violencia social y delictiva, una inseguridad ciudadana en aumento, frágiles Estados de Derecho y una poca o nula aplicación de políticas de mano dura, estaría compuesto por países como Nicaragua y Panamá. Por último, Costa Rica sería el exponente de un tercer modelo de situación estratégica de seguridad, caracterizado por una baja violencia social y delictiva, una inseguridad ciudadana en aumento, y la existencia de un robusto Estado de Derecho y un nulo recurso a políticas de mano dura.

Todo ello sirve al PNUD para extraer una serie de lecciones aprendidas sobre el fenómeno de la seguridad en Centroamérica. La puesta en marcha de estrategias de largo plazo y sostenibles en el tiempo, que adapten sus acciones a las especificidades del entorno al que se dirigen, y la necesidad de mejorar la coordinación interinstitucional, así como una mayor dotación de recursos económicos y técnicos, son algunas de las principales recomendaciones que se desprenden de su análisis.

Para finalizar esta breve revisión doctrinal sobre la seguridad en Centroamérica, cabe añadir que otras voces como la de FLACSO –a través de la elaboración de un informe específico–, han abordado también el fenómeno del sector seguridad en América Latina y El Caribe, estableciendo una serie de recomendaciones concretas para el tratamiento de esta cuestión⁸. Según este informe, un desempeño más eficaz en el sector seguridad requiere, entre otras medidas, una mejor coordinación de políticas a través del trabajo mediante marcos integrales que incorporen las conexiones e interdependencias entre

8. FLACSO (2007). *Report on the security sector in Latin America and the Caribbean*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago de Chile.

las distintas instituciones y sectores. En este sentido, la coordinación de políticas a nivel regional también se incluye como una recomendación fundamental. Junto a ello, el informe aboga por aumentar la profesionalización de la Policía y las Fuerzas Armadas –delimitando claramente las funciones de estas–, así como por una mejora en los sistemas de evaluación y monitoreo de los procesos –con el fin de poder extraer enseñanzas de las experiencias existentes– y en la transparencia y rendición de cuentas a través de la participación de la sociedad civil.

4. EL DESAFÍO DE LA VIOLENCIA Y LA SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA: SU INCORPORACIÓN A LA PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA AYUDA DE LOS DONANTES

4.1. EL PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

El PNUD es un organismo de referencia dentro del sistema de Naciones Unidas en materia de políticas de desarrollo, asumiendo, entre otras funciones, el papel de coordinador de la asistencia técnica prestada por el conjunto del sistema a los países en desarrollo. Por este motivo, resulta de especial interés conocer cómo está incorporando las cuestiones de violencia y seguridad en Centroamérica este organismo a la hora de diseñar sus programas de ayuda. Para ello, el PNUD cuenta, por un lado, con el *Programa Regional para América Latina (2008-2011)* que, sin ser específico para Centroamérica, engloba a esta región y, por otro lado, con las diversas estrategias país. A analizar estos documentos se dedican los siguientes apartados.

4.1.1. El Programa Regional para América Latina (2008-2011)

El programa diseñado por el PNUD para orientar el despliegue de su ayuda en la región latinoamericana parte del reconocimiento de las dificultades que los altos niveles de desigualdad y pobreza, junto con la existencia de instituciones excesivamente frágiles, suponen para la capacidad de los países de esta región para afrontar sus desafíos. De este modo, el diagnóstico realizado por el PNUD descansa en dos grandes pilares. En primer lugar, la existencia de claros vínculos entre la desigualdad, la pobreza y la seguridad, lo que obliga a abordar de forma conjunta tales retos. Y, en segundo lugar, la necesidad de reforzar el papel de las instituciones y de la gobernanza democrática en el tratamiento eficaz de estas cuestiones. Por tanto, el PNUD asume que seguridad y desarrollo deben tratarse de forma integrada en sus programas, a la vez que considera que deben fortalecerse las capacidades estatales de los países socios para contribuir a la articulación de políticas públicas eficaces al respecto.

Asimismo, el PNUD llevó a cabo una evaluación de su anterior programa regional, cuyos resultados han tratado de ser incorporados en el nuevo ejercicio de planificación. Esta evaluación arrojó diversas recomendaciones, como la necesidad de incrementar los esfuerzos por desarrollar marcos políticos y de análisis de alcance regional o la conveniencia de incluir la seguridad ciudadana entre los ámbitos prioritarios de trabajo. En este sentido, la seguridad ciudadana es entendida como la protección de los ciudadanos de toda forma de violencia a través de programas integrados. Esta concepción de la seguridad ciudadana en el trabajo del PNUD en Latinoamérica implica, por tanto, un enfoque amplio de la seguridad en la medida en que se refiere a “toda forma de violencia”, así como la necesidad de aplicar una perspectiva integral a la hora de abordar este ámbito de trabajo.

Por otra parte, en este Programa Regional el PNUD establece cuatro áreas prioritarias a las que dirigir su acción. Dentro de la tercera de ellas –la relativa a la prevención de conflictos y reconstrucción–, este organismo señala que para mejorar la seguridad ciudadana, incluyendo explícitamente el acceso a la justicia, deberán fortalecerse las capacidades regionales, nacionales y locales, lo que otorga, además, un carácter multinivel a la estrategia del PNUD. Junto con ello, vuelve a insistir en la necesidad de fortalecer las instituciones públicas para el diseño de programas integrados de seguridad ciudadana, desarrollando nuevos medios e instrumentos en ámbitos como la profesionalización de las fuerzas policiales y el sector de la justicia, y desde un enfoque basado en los Derechos Humanos y en la participación ciudadana.

La concepción multinivel de la seguridad por parte del PNUD se aprecia de forma nítida en su *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010* (cuadro 2).

Cuadro 2. El papel de los municipios en la seguridad ciudadana: la visión del PNUD

En su *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*, el PNUD dedica varias páginas al papel que, como parte del Estado, debe corresponder a los municipios en la gestión pública de los asuntos relativos a seguridad. El PNUD considera que la experiencia internacional muestra que los programas en materia de seguridad ciudadana son más eficaces cuanto mayor es el conocimiento de las autoridades locales sobre la situación de los destinatarios –y, por tanto, más cercana está la oferta a los beneficiarios– y cuanto mayor sea la implicación ciudadana en su ejecución.

Por estas razones, desde el PNUD se aboga por que los procesos de descentralización impulsados en Centroamérica persigan tres objetivos principales. En primer lugar, dotar de mayor autonomía a los municipios en el diseño y ejecución de las estrategias de prevención y tratamiento alternativo de los conflictos e infracciones. En segundo lugar, otorgarle un papel más relevante en la coordinación sobre el terreno de las intervenciones nacionales realizadas. Y, en tercer lugar, aumentar los recursos de los que disponen para poder abordar eficazmente los dos objetivos anteriormente señalados.

Fuente: elaboración propia a partir de PNUD (2009)

Además, en este informe el PNUD señala lo que denomina los “tres nichos delictivos” la delincuencia organizada, la narcoactividad y el delito asociado a las pandillas juveniles –como las principales amenazas a la seguridad ciudadana en Centroamérica. Para enfrentar tales amenazas propone una serie de vías de acción o “salidas”– que deben ser simultáneamente aplicadas.

La primera es la consecución de sociedades más integradas, a través de un contrato entre ciudadanos y Estado que, entre otras cuestiones, permita reconstruir lo público y promueva la inclusión social. La segunda tiene que ver con la generación de un sistema robusto y eficiente, a través de la puesta en marcha de una política de Estado que logre resultados concretos a través de la adecuada complementariedad y aprovechamiento de las capacidades de los diversos actores implicados. La tercera es que, además, dicho sistema sea integral y funcional, de tal modo que acometa con éxito el conjunto de reformas que se precisan: desde el ámbito de la prevención del delito y el tratamiento alternativo de los delitos, hasta la adecuada atención a las víctimas, pasando por reformas procedimentales en la policía y en los sistemas judicial y penitenciario. La cuarta estaría en relación con la necesidad de implementar medidas especiales y estrategias específicas para las diversas amenazas a abordar, ya sea la criminalidad organizada, el fenómeno de las maras, la corrupción o las “inseguridades invisibles” tales como la violencia contra las mujeres. Por último, la quinta vía de acción que el PNUD propone alude al papel de la cooperación internacional en el ámbito de la seguridad ciudadana, poniendo el énfasis en la cooperación regional –atribuyendo un relevante papel al SICA– y en la conformación de un “nuevo trato de seguridad” que comprometa a los principales actores internacionales, como EE UU y la UE.

4.1.2. Las Estrategias país del PNUD en Centroamérica

Además de disponer de un programa regional que abarca el conjunto de América Latina, en lo que se refiere de forma específica a Centroamérica el PNUD se ha dotado de una serie de estrategias para orientar el trabajo desplegado en los diversos países de la región. Así, el PNUD cuenta con el denominado Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) para su trabajo con Guatemala, y con diversos Planes de Acción para Nicaragua, Honduras, El Salvador, Panamá y Costa Rica.

Aunque más adelante se analizará con más detalle el UNDAF de Guatemala, cabe señalar previamente varios aspectos que son comunes al conjunto de las estrategias país diseñadas por el PNUD para los diversos países centroamericanos, y que denotan las orientaciones principales que deben guiar el trabajo de dicho organismo con estos países.

Entre estas consideraciones generales puede señalarse, en primer lugar, la incorporación de la gobernabilidad democrática y de la seguridad ciudadana como uno de los ejes prioritarios sobre los que fundamentar el trabajo con estos países. En este sentido, de nuevo el PNUD reconoce la conexión entre seguridad y desarrollo, considerando el tratamiento del problema de la seguridad en Centroamérica como requisito ineludible para la promoción exitosa de su desarrollo. Del mismo modo, y en segundo lugar, las estrategias país del PNUD incorporan la protección de los Derechos Humanos como uno de los ejes transversales que deben informar a todas las políticas de desarrollo implementadas en estos países. En tercer lugar, es común a estos documentos la incidencia y énfasis en la mejora y equidad en el acceso a la justicia. En cuarto lugar, y en sintonía con lo señalado más arriba en relación con el Programa Regional, las estrategias país diseñadas para los países centroamericanos entienden la seguridad ciudadana como la protección de todas las formas de violencia, que deben ser atajadas mediante la articulación de programas integrados y la incorporación de enfoques basados en los Derechos Humanos en las políticas públicas adoptadas. Por último, estos documentos inciden en la complejidad y multicausalidad de los problemas asociados a la violencia, lo que requiere la adopción de enfoques y estrategias de trabajo adecuados a tales rasgos.

UNDAF de Guatemala (2005-2009)

El PNUD dispone de un UNDAF (2005-2009) con el fin de programar su trabajo en Guatemala durante este periodo. En su tarea de promover el desarrollo en Guatemala, el PNUD concede especial atención al problema de la seguridad y la violencia, asumiendo la necesidad de abordar de forma integrada las cuestiones asociadas a la seguridad y la violencia, de un lado, y a la lucha contra la pobreza y el desarrollo, de otro, y rechazando con ello el tratamiento aislado de ambos fenómenos.

Tomando como referencia los Acuerdos de Paz y los ODM, el UNDAF de Guatemala se concreta en cuatro áreas acción para el PNUD y, por extensión, para el conjunto del sistema de Naciones Unidas, siendo la tercera de ellas el “Fortalecimiento de la institucionalidad pública, mayores capacidades del Estado para garantizar el pleno ejercicio de los Derechos Humanos”. De esta forma, el PNUD pone en relación el desarrollo de Guatemala con la gobernanza democrática, a través del fortalecimiento institucional y el respeto a los Derechos Humanos. Para este organismo, hay que corregir la persistencia de un Estado de Derecho excesivamente débil, así como la fragilidad institucional que lo sustenta, con el fin de poder formular y ejecutar las políticas públicas adecuadas.

Para ello, el UNDAF diseñado para Guatemala fija su atención, entre otros aspectos, en la necesidad de promover y proteger efectivamente los Derechos Humanos, así como combatir la corrupción y el

crimen organizado, estableciendo un conjunto de efectos y productos esperados (cuadro 3).

Cuadro 3. Efectos y productos esperados del UNDAF de Guatemala en materia de seguridad (2005-2009)

Efectos	Productos
Sistema de justicia coordinado, con capacidad de tutela y una Administración Pública que garantiza la protección de los Derechos Humanos	Programa de prevención y atención para niñas, niños, adolescentes y jóvenes en explotación laboral, sexual y comercial
	Programa creado en el Organismo Judicial para incrementar la eficiencia y eficacia del sistema de protección a nivel nacional y descentralizado, con énfasis en la justicia penal, violencia y abuso con pertinencia cultural y de género
	Medidas legislativas para seguridad jurídica de tierras comunales y lugares sagrados de comunidades indígenas
Políticas públicas y programas integrales de seguridad democrática, que garantizan la prevención, la disminución de violencia y la generación de oportunidades de rehabilitación e inserción social	Programa de seguridad democrática aprobado para municipios de alta conflictividad
	Conocimientos y habilidades de funcionarios del Organismo Judicial y Policía Nacional Civil fortalecidos para la prevención y disminución de la violencia
	Programa de alternativas educativas y vocacionales para adolescentes en riesgo aprobado
Las instituciones nacionales de Derechos Humanos y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) cuentan con mayores capacidades de defensa, litigación, vigilancia, cabildeo y mediación para la protección de los Derechos Humanos	Conocimientos y habilidades de profesionales de organizaciones de Derechos Humanos y de sociedad civil fortalecidos
	Funcionarios y funcionarias de organizaciones de Derechos Humanos y Sociedad Civil con conocimientos y habilidades fortalecidos
	Recursos Humanos de COPREDEH con mayor capacidad de respuesta para definir y coordinar la ejecución de las políticas públicas del Ejecutivo en Derechos Humanos, mediante la dotación de insumos técnicos, equipo y capacitación del personal
	Recursos Humanos del PDH con mayor capacidad para la protección de los Derechos Humanos, con énfasis en los DESC y derechos colectivos de los pueblo indígenas, mediante la dotación de insumos técnicos, equipo y capacitación del personal

Fuente: PNUD (2006)

Además de este conjunto de áreas de acción, con sus correspondientes efectos y productos deseados, el UNDAF para Guatemala identi-

fica tres ejes transversales que, como tal, deben estar presentes en el conjunto de las intervenciones desplegadas, fijando el enfoque basado en Derechos Humanos como uno de ellos.

Por último, cabe señalar que este documento de planificación dedica un epígrafe final a lo que denomina “modalidades para la implementación del UNDAF”. En este apartado, que pretende identificar las pautas de acción que deben guiar la aplicación estratégica del documento, se establece de nuevo la necesidad de adoptar una perspectiva sistémica, mediante una programación conjunta y desde un enfoque integral, todo ello fortaleciendo las capacidades del Estado y la participación de la sociedad civil. Asimismo, incide en la necesidad de generar una “agenda legislativa para el desarrollo”, estableciendo un entorno legal adecuado para el desarrollo de la gobernabilidad democrática, la consolidación de la paz y el ejercicio de los Derechos Humanos.

4.2. EL BANCO MUNDIAL

Desde 2007 el Banco Mundial dispone de una *Estrategia de Gobernanza y Anticorrupción* para orientar la acción de esta institución en este ámbito de la cooperación al desarrollo⁹. Como se establece en este documento, las intervenciones del Banco Mundial en este sector se guiarán por la búsqueda de la reducción de la pobreza, a través del liderazgo del país socio y del fortalecimiento de los sistemas nacionales. Junto a ello, el Banco Mundial señala que perseguirá el trabajo conjunto con un amplio número de actores, bajo la búsqueda de la coordinación y armonización en sus intervenciones, y adaptando su actuación a la especificidad propia de cada país. Además, en esta estrategia se incorpora un anexo en el que recogen las lecciones aprendidas por el Banco Mundial tras una década de trabajo en el sector de Gobernanza y Lucha contra la Corrupción (cuadro 4)

Cuadro 4. Algunas lecciones aprendidas por el Banco Mundial en materia de Gobernanza y Anticorrupción

- Hasta 1996, bajo el mandato del Presidente Wolfensohn, el Banco Mundial trataba el tema de la corrupción como un tema tabú, al que no se le prestaba atención
- Muchos actores deben ser tenidos en cuenta a la hora de trabajar en gobernanza: desde el gobierno central y las instituciones más formales, hasta los gobiernos subnacionales, las comunidades locales, la sociedad civil y el sector privado
- La mejora de la gobernanza requiere fortalecer las capacidades del Estado para la provisión de bienes públicos, así como la adecuada transparencia y rendición de cuentas
- Según una revisión realizada en 2005 a los *Country Assistance Strategy* (CAS) elaborados por el Banco Mundial, aunque todos cumplen con el mandato de incorporar la cuestión de la gobernanza, la mayoría lo hace de una manera aún superficial
- La tendencia a compartimentalizar el trabajo en materia de gobernanza, en lugar de otorgarle un tratamiento más transversalizado, es una de las razones que explican la inadecuada incorporación que se está produciendo en los CAS

Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial (2007a)

9. BANCO MUNDIAL (2007a). *Strengthening World Bank Group Engagement On Governance and Anticorruption*. Banco Mundial, Washington.

Como instrumento de planificación por país, el Banco Mundial elabora los *Country Assistance Strategy* (CAS), documentos que deben orientar el trabajo de la institución en los diversos países y que se pretende que estén en sintonía con los planes nacionales de desarrollo que el país socio haya diseñado.

El CAS para Guatemala (2008), en su parte de diagnóstico, considera que se ha fortalecido el proceso de consolidación democrática en Guatemala, de manera especial desde 2008, otorgando el gobierno actual una especial relevancia a aspectos como la gobernanza¹⁰. Asimismo, se reconoce el crimen y la violencia como un claro problema social y económico para Guatemala. En este sentido, el Banco Mundial considera que es necesario hacer progresos en materia de gobernanza, transparencia y seguridad en Guatemala para fortalecer en su proceso de crecimiento.

En este documento se señala que, aunque ha habido importantes mejoras en relación con la gobernanza, este aspecto sigue manteniéndose como un reto para Guatemala, donde la debilidad del Estado de Derecho y la corrupción son percibidas como alguno de los principales desafíos a los que se enfrenta. No obstante, pese a que el diagnóstico identifica la gobernanza y la seguridad como ámbitos clave en el proceso de desarrollo de Guatemala, esto no parece traducirse en recomendaciones concretas que orienten el trabajo de la institución en el país. Según el CAS, el Banco Mundial tiene nueve proyectos en marcha en Guatemala, ninguno de ellos relativo al ámbito de la gobernanza y la seguridad.

Del mismo modo, este documento establece un conjunto de programas y áreas de trabajo prioritarias, que serán apoyadas en Guatemala durante el período 2008-2012, entre los que –más allá de mencionar la reducción de las oportunidades para la corrupción y la mejora del acceso a la justicia– tampoco parece prestarse especial atención a cuestiones más vinculadas con la gobernanza democrática del país. No obstante, al final del documento, el Banco Mundial vuelve a señalar el crimen y la violencia como uno de los principales riesgos al desarrollo del país, por los importantes costes económicos y sociales que lleva asociados.

El Banco Mundial también se dotó de un CAS para El Salvador con validez para el período 2005-2008¹¹. Este documento pretende respaldar la estrategia que el gobierno salvadoreño elaboró para el período 2004-2009, donde concede especial relevancia –al ser señalado como uno de los tres “pilares” de la estrategia– al fortalecimiento de la seguridad y la reducción de la vulnerabilidad. Dentro de este pilar, se señala como una prioridad gubernamental –que el Banco Mundial, por tanto, debiera respaldar– hacer de El Salvador un país más seguro mediante el control y la reducción de la violencia. Del mismo modo, se alude al denominado *Plan País Seguro* aprobado

10. BANCO MUNDIAL (2008). *Country Partnership Strategy for the Republic of Guatemala*, Banco Mundial, Washington.

11. BANCO MUNDIAL (2005). *Country Assistance Strategy for the Republic of El Salvador*, Banco Mundial, Washington.

por El Salvador para abordar, desde una perspectiva más integral, el fenómeno de la violencia y la inseguridad en el país.

Así pues, el diagnóstico identifica el problema de la violencia como uno de los principales desafíos a abordar y que, en función de las prioridades señaladas por el gobierno salvadoreño, el Banco Mundial podría incorporar en sus áreas de trabajo. Como señala el CAS, el gobierno está comprometido con mejorar la seguridad personal a través del desarrollo de programas orientados al control y prevención del crimen y la violencia. El Banco Mundial, a través del CAS, asume las prioridades señaladas por el gobierno, incorporando un tercer pilar estratégico relativo a al fortalecimiento de la seguridad y la reducción. Sin embargo, entre las áreas que identifica dentro de este pilar para orientar el trabajo de la institución en El Salvador, no se recoge el ámbito concreto de la violencia y la seguridad.

En cuanto al CAS para Nicaragua (2007) del Banco Mundial, la gobernanza es considerada como un tema que debe abordarse desde una lógica transversal, por las implicaciones que tiene en el proceso de desarrollo¹². Sin embargo, en este mismo instrumento de planificación, la gobernanza en concreto “el fortalecimiento de la gobernanza y la transparencia modernizando las instituciones del Estado y promoviendo la participación ciudadana” es señalada como uno de los cuatro objetivos estratégicos, pero no se incluye entre las prioridades transversales, lo que en cierto modo contradice la afirmación anterior. En relación al CAS del Banco Mundial para Nicaragua, cabe señalar por último que dentro del objetivo estratégico de gobernanza, se establecen tres metas más concretas que no tienen relación directa con temas vinculados al tratamiento de la seguridad y la violencia en el país.

También para Honduras el Banco Mundial dispone de un CAS elaborado en el año 2006, que orientará las intervenciones de esta institución durante el período 2007-2010¹³. En el diagnóstico que realiza el Banco Mundial, se señala que la fragilidad de las instituciones del Estado y la debilidad de su marco de gobernanza son la causa de muchos de los problemas hondureños, así como se resalta el impacto social y económico de la inseguridad y, en concreto, del problema del crimen asociado a las maras y al narcotráfico.

Así, en este documento se identifican cuatro pilares, uno de los cuales es el relativo al buen gobierno a través de la modernización del Estado y la participación de la sociedad civil. Del mismo modo, se señala que, tal y como se establece en la estrategia del Banco Mundial de Gobernanza y Anticorrupción, se atribuirá un carácter transversal al tratamiento de la gobernanza. Sin embargo, en la parte más operativa del CAS del Banco Mundial para Honduras, no se prevé nueva financiación para acciones en materia de gobernanza que tengan relación con el problema de la violencia y la seguridad en este país.

12. BANCO MUNDIAL (2007b). *Country Partnership Strategy for the Republic of Nicaragua*, Banco Mundial, Washington.

13. BANCO MUNDIAL (2006). *Country Assistance Strategy for the Republic of Honduras*, Banco Mundial, Washington.

4.3. EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

Creado en 1960, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se erige como uno de los principales actores de la cooperación en América Latina, por lo que resulta de interés aproximarse al enfoque que está adoptando en sus intervenciones de cooperación en los países centroamericanos y el tratamiento otorgado a los fenómenos de la violencia, la seguridad y la gobernanza democrática.

Desde 2003 el BID dispone de una *Estrategia de Modernización del Estado*, que pretende orientar las acciones de esta institución en este ámbito¹⁴. A través de este documento el BID señala que cuestiones como la impunidad, la corrupción y los elevados índices de inseguridad ciudadana son manifestaciones de la debilidad del Estado de Derecho. Por ello, el BID considera que debe impulsar programas que se enmarquen en esta línea de trabajo, especificando una serie de actuaciones concretas (cuadro 5).

En todo caso, pese a que el BID cuenta con este instrumento de planificación, la modernización del Estado –y sus implicaciones para la seguridad y la gobernanza democrática– no parece haber sido un área de trabajo preferente para esta institución en los países centroamericanos.

En el caso de Guatemala, el BID se ha dotado de una Estrategia País para el período 2008-2011¹⁵. Según se señala en este documento, uno de los cuatro pilares de la acción del BID en Guatemala será la gobernabilidad, para tratar de responder a la preocupación existente por la inseguridad ciudadana, y donde se incluyen las políticas de seguridad, Estado de Derecho y política legislativa. Es en el área de seguridad donde se establece que se buscará fortalecer el poder civil, la Policía Nacional Civil y la profesionalización de la Dirección de Inteligencia Civil.

Sin embargo, en lo que se refiere a la programación de las acciones, el BID se marca 4 objetivos entre los que no se encuentra el ámbito de la seguridad y de la gobernabilidad democrática. No obstante, el BID señala que no son objetivos cerrados que agoten el conjunto de acciones del BID en el país, por lo que se puede trabajar en otras áreas, entre las que sí se menciona la relativa a gobernabilidad y seguridad ciudadana. En cualquier caso, tampoco en la matriz de instrumentos que se añade para orientar la acción del BID aparece ninguno específico para el trabajo en materia de gobernabilidad democrática y seguridad.

En suma, aunque la gobernabilidad es señalada como uno de los pilares de la estrategia del BID en Guatemala, la atención dedicada a este ámbito –y, especialmente, la incorporación efectiva a sus programas concretos– parece diluirse a medida que se trata de hacer

14. BID (2003). *Documento de estrategia de Modernización del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

15. BID (2008). *Estrategia de país con Guatemala (2008-2011)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Cuadro 5. Algunos programas a los que debe orientarse la acción del BID según su Estrategia de Modernización del Estado

Línea de trabajo	Áreas de acción
Apoyar la independencia del poder judicial	<ul style="list-style-type: none"> · creación o fortalecimiento de sistemas de gobierno del poder judicial que garanticen su independencia · establecimiento de sistemas de acceso, carrera, perfeccionamiento, disciplina y retribuciones de jueces y magistrados que garanticen los principios de igualdad y mérito · fortalecimiento de sistemas de rendición de cuentas del poder judicial ante la ciudadanía
Ampliar el acceso a la justicia	<ul style="list-style-type: none"> · establecimiento de regímenes de defensores públicos, servicios de asistencia jurídica gratuita y otros mecanismos que ensanchen el acceso a la justicia · modernización de los procedimientos judiciales para disminuir las barreras y los costes de acceso, incluyendo la simplificación normativa · Diseño y ejecución de programas de difusión y capacitación en cuanto a los derechos básicos de los ciudadanos
Fortalecer la capacidad del sistema judicial en la lucha contra la corrupción	<ul style="list-style-type: none"> · creación de oficinas específicas en las procuradurías y fiscalías para la lucha contra la corrupción · adopción y aplicación por los países de los instrumentos legales necesarios · desarrollo de instrumentos de transparencia que potencien el control por la opinión pública y las instituciones de la sociedad civil
Proteger la seguridad ciudadana y asegurar el control legal del uso de la fuerza	<ul style="list-style-type: none"> · fortalecimiento de las Fiscalías, Defensorías y Procuradurías del Ministerio Público y la formulación de políticas de prevención del delito · establecimiento de programas de rehabilitación y sentencias alternativas para reducir la incidencia · capacitación, equipamiento y dotación de infraestructura para apoyar la medicina forense y prácticas profesionales de investigación · la informatización de las estadísticas criminales y los sistemas de registro e información penal · fortalecimiento de las instituciones del poder ejecutivo encargadas de asegurar el monopolio estatal y legal del uso de la fuerza, así como la subordinación de las fuerzas armadas y de la policía al poder civil

Fuente: elaboración propia a partir de BID (2003)

operativa tal estrategia. En este sentido cabe señalar que la Evaluación de la anterior estrategia del BID en Guatemala (2004-2007), realizada por la Oficina de Supervisión y Evaluación del BID, ya reflejaba importantes carencias que no parecen haberse corregido suficientemente en la estrategia actual¹⁶ (cuadro 6).

16. Parece existir al respecto un problema de ajuste temporal: la Estrategia 2008-2011 se aprobó en diciembre de 2008, mientras la evaluación de la Estrategia anterior (2004-2007) no fue publicada hasta abril de 2009, por lo que se dificulta la incorporación de sus resultados y lecciones aprendidas.

Cuadro 6. Algunas conclusiones de la Evaluación de la Estrategia País de Guatemala (2004-2007) en relación con el fortalecimiento de la gobernabilidad

- El programa en general es poco relevante, dado que parte de un diagnóstico limitado de los determinantes principales de la situación de violencia y queda desfasado respecto al fenómeno de traslado de la violencia hacia zonas urbanas en el área de justicia
- El Banco no ha contribuido al planteamiento de una estrategia del país para enfrentar los problemas generados y la creciente complejidad del fenómeno en el país
- La consideración del tema de la violencia y sus implicaciones sobre los objetivos de desarrollo socioeconómico y del sector público constituyeron una omisión esencial que vino a limitar los impactos posibles de las intervenciones del Banco en los diferentes sectores
- La estrategia para la prevención de la violencia dio lugar a un programa que aún no comenzó sus desembolsos
- En el sector justicia, en un contexto de incremento de la violencia con altos índices de impunidad, la relevancia del Banco se vio limitada por una posición desfasada en el sector
- La relevancia de esta estrategia se ha visto limitada por la promoción de un modelo de ampliación de la cobertura del servicio judicial que no pone un énfasis balanceado en la mejora de la calidad de la acción de la justicia particularmente en lo que se refiere al aumento de su capacidad de resolución de casos para reducir la impunidad

Fuente: elaboración propia a partir de BID (2009).

Así pues, existen importantes problemas en la adecuación del trabajo del BID a las necesidades de Guatemala en materia de gobernabilidad y seguridad ciudadana, que no parecen haberse resuelto si se atiende a lo dispuesto en la Estrategia diseñada para el período 2008-2011. Asimismo, conviene señalar que existe una Mesa Sectorial de la Cooperación Internacional en Guatemala para temas de Seguridad y Justicia, en la que los diversos donantes tratan de coordinar su trabajo, y en la que el BID no participa, mientras sí lo hace en las relativas a Salud o Educación.

También el BID dispone de una Estrategia país para Honduras aprobada en 2008¹⁷. En este documento se establecen cuatro áreas estratégicas, dedicándose la cuarta a un compendio de temas transversales, entre los que se incluye la Justicia. En este sentido, el BID se plantea como objetivo modernizar el Estado en el ámbito de la Justicia, donde prevé un Programa de Apoyo a la Modernización del Sistema de Justicia II.

La Estrategia país para Honduras señala que para poder avanzar en los diversos desafíos que afronta el país, es preciso un proceso paralelo que avance en el fortalecimiento de la gobernabilidad y del desarrollo institucional. Así, se parte de la consideración de que Honduras presenta importantes desafíos en materia de gobernabilidad, donde es necesario configurar un adecuado marco institucional. Por ello, se considera necesario mejorar la capacidad del Estado hondureño para abordar el problema del crimen organizado.

17. BID (2008). *Estrategia de país con Honduras*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

De acuerdo con la valoración que se realiza de la anterior Estrategia país del BID para Honduras (2002-2005), se habían conseguido claros avances en el ámbito de la gobernabilidad, especialmente en el marco jurídico y en la modernización del sistema de justicia. El BID está apoyando la reforma en el área de seguridad y justicia, cometido que involucra a tres instituciones clave, como son la Corte Suprema, el Ministerio Público y la Secretaría de Seguridad.

En lo que se refiere a la estrategia a seguir para el período 2007-2010, el BID establece cuatro áreas de focalización, dedicándose la cuarta a “fortalecer el marco institucional y el manejo de riesgos”. Dentro de esta área se establecen tres líneas de trabajo de tipo transversal, siendo una de ellas el perfeccionamiento del sistema de justicia, donde se considera que es preciso consolidar y profundizar los avances logrados en este ámbito por Honduras. Por ello, el BID señala que seguirá apoyando a este sector a través del mencionado Programa de Apoyo a la Modernización del Sistema de Justicia II.

Por último, cabe señalar que también para Nicaragua y El Salvador el BID ha diseñado Estrategias país, pero en ninguna de ellas se dedica especial atención al ámbito concreto de la gobernabilidad, de la violencia o de la seguridad, aunque en el caso salvadoreño se menciona la modernización de la institucionalidad del país como una de sus cinco áreas programáticas¹⁸.

4.4. LA COMISIÓN EUROPEA

4.4.1. *La Estrategia Regional de la Comisión Europea para Centroamérica (2007-2013)*

La Comisión Europea (CE) aprobó en 2007 un *Documento de Estrategia Regional para Centroamérica (2007-2013)*, que daba continuidad al elaborado para el período 2002-2006¹⁹. En este documento, la CE señala los problemas asociados a la debilidad del Estado de Derecho en muchos países de la región, –así como la necesidad de abordar un conjunto de amenazas interconectadas– entre los que señala el incremento de la violencia social, el crimen organizado y el tráfico de drogas que la región debe afrontar desde la perspectiva de la seguridad humana. En este sentido, la CE considera que la combinación de la difusión de la violencia, la incapacidad de los gobiernos y la impunidad, están convirtiendo a la violencia y el miedo como una rutina generalizada en los países de la región.

La CE señala que, aunque Centroamérica no es una de las principales zonas productoras de drogas, sí juega un importante papel de tránsito en la ruta que va desde América del Sur a Estados Unidos y la Unión Europea, teniendo una notable incidencia en el crimen organizado existente en la región. Junto a ello, se alude al problema de las

18. Véase BID (2005). *Estrategia de país con El Salvador*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington; y BID (2008). *Estrategia de país con Nicaragua (2008-2012)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

19. COMISIÓN EUROPEA (2007a). *Central America Regional Strategy Paper (2007-2013)*, Comisión Europea.

maras, cuyas actividades están especialmente centradas en Honduras, El Salvador y Guatemala. Por estas razones, la Estrategia Regional de la CE para Centroamérica (2007-2013) señala que la seguridad se ha convertido en una de las prioridades de la cooperación y el diálogo con esta región.

En este sentido, la CE alude al *Tratado de Seguridad Democrática* vigente en la región centroamericana desde 1995, considerando que supuso una nueva concepción del fenómeno de la seguridad basada en una visión más amplia y comprehensiva que trasciende el enfoque estrictamente militar. De ahí que, como señala la CE, varias de las iniciativas recientes en el ámbito de la seguridad hayan atendido a fenómenos como el control y la prevención del tráfico de armas ligeras y la reducción del crimen. En suma, para la CE el desarrollo y la estabilidad centroamericana y el éxito de la propia integración regional dependerá de la capacidad de abordar las amenazas tradicionales y no tradicionales a la seguridad humana existentes en la región.

El objetivo general que esta estrategia de la CE se plantea es el apoyo a la integración regional. Para la consecución de este objetivo, la CE identifica tres áreas focales de acción, siendo una de ellas el fortalecimiento de la gobernanza y la seguridad regional. Dentro de esta área se prevé el desarrollo de diversos programas de cooperación regional. Entre estas acciones se prevén proyectos de cooperación regional entre autoridades policiales y judiciales, el intercambio de mejores prácticas en la prevención y lucha contra el tráfico ilegal, la elaboración de estudios sobre el fortalecimiento de la eficacia legislativa a nivel regional, y el desarrollo de un sistema regional de información sobre los movimientos interfronterizos. Asimismo, asuntos como la inseguridad y el tráfico de personas adquieren la consideración de ejes transversales, que deben informar al conjunto de las acciones desplegadas por la CE, desde el respeto a los Derechos Humanos.

Junto a ello, la CE considera que las acciones enmarcadas en la estrategia regional anterior (2002-2006) se fundamentaron excesivamente en el instrumento clásico de los proyectos, por lo que en la nueva estrategia se apoyará en una mezcla más diversa de instrumentos, adaptados a su contexto específico (cuadro 7).

La CE se compromete a buscar la coherencia en materia de seguridad y gobernanza entre el enfoque señalado en la estrategia regional y las estrategias individuales por país.

Cuadro 7. Medios a través de los que se desplegará la estrategia regional de la CE en Centroamérica

- Formación de personal y construcción de capacidades institucionales
- Cooperación y asistencia mutua entre autoridades nacionales, incluyendo un mecanismo de cooperación en red
- Apoyo a los esfuerzos de integración regional y de armonización de los marcos legales
- Respaldo a la formulación de políticas regionales comunes
- Apoyo a la sociedad civil
- Identificación de sinergias entre las diferentes iniciativas promovidas en la región
- Promoción de la difusión y el intercambio de información, experiencia y mejores prácticas entre Centroamérica y la Unión Europea

Fuente: Comisión Europea (2007a)

4.4.2. Los Documentos de Estrategia país de la CE

Con el fin de planificar y orientar su acción por país, la CE se ha dotado de los denominados Documentos de Estrategia país, entre los que se encuentran, como se verá a continuación, los de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

En lo que se refiere a Guatemala, como recoge en su documento de Estrategia país (2007-2013), la CE considera que aún carece de instituciones fuertes y aptas para la contribución a la reducción de la desigualdad y la resolución de los conflictos²⁰. Para la CE la falta de recursos de la que Guatemala adolece para definir y mejorar sus políticas públicas incide negativamente en la promoción y respeto de los Derechos Humanos. En suma, en su diagnóstico sobre Guatemala, la CE considera que están pendientes avances importantes en materia de imperio de la ley y que el sistema enfrenta serias dificultades para “combatir el crimen organizado, la existencia de cuerpos ilegales y aparatos de seguridad clandestinos y la delincuencia juvenil”. Asimismo, el deterioro de la seguridad pública y el fenómeno de las maras presentarían, según la CE, grandes desafíos para el gobierno, a la vez que tiene que enfrentar problemas asociados a la impunidad, la modernización de la policía y del sector justicia, o el narcotráfico como país de tránsito.

La Estrategia país de la CE en Guatemala tiene como objetivo lograr una mayor cohesión social y seguridad ciudadana por medio, entre otros factores, de estrategias económicas y sociales integradas, lo que denota la visión multidimensional con la que la CE trata de abordar este problema. Con ese fin, la CE se propone evitar la dispersión sectorial y concentrar sus acciones en áreas muy específicas, entre las que recoge “el combate a la violencia social por medio de la integración de la juventud en la sociedad y el apoyo al sector justicia”. Además, dentro del sector prioritario de cohesión social y seguridad ciudadana, la CE afirma que trabajará mejorando la capacidad local

20. COMISIÓN EUROPEA (2007b). *Documento de estrategia país - Guatemala (2007-2013)*, Comisión Europea.

con el objetivo de mejorar aspectos como la gobernabilidad, la democratización, el respeto a los Derechos Humanos y el imperio de la ley.

Así pues, la CE se plantea contribuir al problema de la gobernanza y la violencia en Guatemala a través de acciones fundamentalmente vinculadas a la integración social de la juventud, considerando que es un requisito esencial para la reducción de los índices de violencia e inseguridad que sufre el país. Con ese fin establece una serie de objetivos y presenta los obstáculos detectados (cuadro 8). En este sentido, considera necesario apoyar tanto la Política Nacional de Juventud (2005-2015) como el Plan Nacional para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, con especial atención a los jóvenes en situación de vulnerabilidad y expuestos a la violencia pandillera, así como en la rehabilitación de estos pandilleros. Para ello, la CE señala que se tratará de aprender de las experiencias exitosas que se hayan podido desarrollar en otros países de la región y se tratará de coordinar y vincular los proyectos a escala regional.

Cuadro 8. Objetivos y obstáculos detectados por la CE en su contribución al problema de la seguridad ciudadana en Guatemala

Objetivos	Obstáculos
<ul style="list-style-type: none"> · Implementar la Política Nacional de Juventud (2005-2015) · Mejorar la formación técnica orientada a la reducción del desempleo · Combatir la inseguridad a través de la prevención y el fortalecimiento del Estado de Derecho · Mejorar el entendimiento de la problemática juvenil, y su conexión con aspectos más estructurales · Impulsar la participación democrática de los jóvenes. 	<ul style="list-style-type: none"> · Capacidad limitada del Estado para implementar las políticas de juventud · Falta de compromiso del Estado con el cambio estructural y con las políticas multisectoriales que ataquen la raíz del problema · Falta de presupuesto y debilidad de las instituciones de seguridad, impidiendo que el fenómeno de las maras pueda abordarse con una mayor eficacia · La adopción de políticas y respuestas inadecuadas (esencialmente reactivas y represivas) para combatir la violencia juvenil, implementadas bajo la presión de la opinión pública · Ausencia de diálogo entre la sociedad civil y el Estado · La resistencia de las bandas de crimen organizado

Fuente: Comisión Europea (2007b)

Por otra parte, la Comisión Europea también elaboró un documento de Estrategia país para el Salvador (2007-2013) a través del que pretende orientar su cooperación con este país²¹. El diagnóstico que la CE realiza en este documento señala que El Salvador afronta un importante conjunto de desafíos desde la perspectiva de la seguridad humana, por lo que es necesario lograr avances en áreas como la seguridad personal, la mejora de la interacción entre las instituciones

21. COMISIÓN EUROPEA (2007c). *Country Strategy Paper - El Salvador (2007-2013)*, Comisión Europea.

con competencias en materia de seguridad y en el diálogo al respecto con la sociedad civil.

Para la CE el desafío más importante que enfrenta El Salvador es la seguridad interna y la violencia social, que se ve alimentada por la creciente proliferación de armas de fuego en el país, así como por las maras y el crimen organizado. Por todo ello, se señala que la cooperación de la CE en El Salvador se dirigirá a dos “sectores focales”, siendo uno de ellos la mejora de la cohesión social y de la seguridad humana, que se perseguirá a través de la inversión social y el apoyo al Estado de Derecho. Asimismo, a áreas como la promoción de los Derechos Humanos o la promoción de la democracia y el buen gobierno se les otorga un carácter transversal.

Dentro del sector focal señalado –mejorar la cohesión social y la seguridad humana– la CE dirigirá sus acciones a la reducción de la violencia social, el desarrollo del capital humano y la promoción de la población joven, con especial énfasis en la prevención de la delincuencia juvenil y todos los aspectos asociados a este fenómeno. Asimismo, la CE trabajará por consolidar el Estado de Derecho mediante el apoyo a las instituciones encargadas de asegurar la paz social y la seguridad ciudadana, atendiendo además al fenómeno creciente de las maras.

También para Honduras dispone la CE de un documento de Estrategia país para el período 2007-2013²². La mejora de la justicia y la seguridad pública se constituye en una de las tres prioridades que establece la CE para su acción en este país. Dentro de este ámbito se identifican, a su vez, tres objetivos. En primer lugar, la CE tratará de reforzar el sistema legal y el cumplimiento de la ley, fortaleciendo a las autoridades policiales y proveyendo formación a éstos en materia de Derechos Humanos, entre otras medidas. En segundo lugar, la CE trabajará por la prevención, aspecto en el que incide especialmente al considerarlo insuficientemente atendido por los donantes. Un tercer objetivo dentro de este ámbito sería, según la mencionada estrategia, la implementación de programas de rehabilitación y reinserción para los miembros de las bandas.

Todo ello a partir de un conjunto de lecciones aprendidas, entre las que destaca la necesidad de adoptar un enfoque tridimensional que aglutine los tres objetivos señalados: la necesidad de activar mecanismos más eficaces de coordinación interinstitucional, la necesidad de implicar a los actores no estatales y la necesidad de abordar el problema del crimen y la inseguridad desde una óptica transfronteriza que conecte con iniciativas de carácter regional.

Por último, cabe aludir a la Estrategia país de la que la CE dispone para su relación con Nicaragua (2007-2013)²³. En este caso, el fenó-

22. COMISIÓN EUROPEA (2007d). *Country Strategy Paper - Honduras (2007-2013)*, Comisión Europea.

23. COMISIÓN EUROPEA (2007e). *Country Strategy Paper - Nicaragua (2007-2013)*, Comisión Europea.

meno de la seguridad ocupa un lugar menos relevante, al aparecer de forma somera dentro de uno de los tres sectores focales –el relativo a gobernanza y democracia– que la CE identifica para su trabajo en este país.

4.5. ESPAÑA

Como se reflejó anteriormente, España es el principal donante tanto en términos absolutos como relativos de Centroamérica. Además, España es el segundo país que mayores recursos destina al campo específico de la seguridad y la violencia en esta región. Por estos motivos, el presente apartado tratará de analizar cómo está incorporando España, en la planificación y programación de su ayuda, el problema de la seguridad y la violencia en Centroamérica.

La Cooperación Española ha identificado a varios países centroamericanos –en concreto a El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua– como prioritarios en su III Plan Director (2009-2012), incorporándolos a la categoría de “países de asociación amplia”²⁴. La especial atención que España como donante dedica a Centroamérica se refleja también en la formulación de un Programa de Cooperación Regional de la AECID y la constitución del Fondo España-SICA en 2006. No obstante, este programa no ha contado hasta la fecha con una línea estratégica específica en materia de seguridad, aunque en 2008 se aprobó la puesta en práctica tal medida.

Asimismo, España dispone de una *Estrategia de Construcción de la Paz* que establece los principios que deben orientar las intervenciones españolas en este ámbito²⁵. El objetivo que esta estrategia se plantea incluye una mayor atención a los vínculos existentes entre desarrollo y seguridad, desde una concepción basada en la seguridad humana. En lo que se refiere de forma concreta a la reforma del sector seguridad, se señala que la transformación de las instituciones, estructuras y actores directamente involucrados en la provisión de seguridad debe ser una de las actividades de mayor prioridad. Para ello, debe orientarse hacia el establecimiento de un sector de seguridad subordinado al poder civil, capaz y con voluntad de garantizar la seguridad humana a sus ciudadanos, así como al refuerzo de la Administración de Justicia, la gobernabilidad democrática y el respeto a los Derechos Humanos.

Precisamente para incidir en este último ámbito la cooperación española se ha dotado de una *Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional*²⁶. Desde un punto de vista doctrinal, España vincula el incremento de la inseguridad ciudadana y del crimen organizado a la debilidad de las capacidades estatales y, en concreto, a la fragilidad del Estado de Derecho y de las instituciones encargadas de la seguridad.

24. MAEC (2009). *III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012)*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Madrid.

25. MAEC (2007). *Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Madrid.

26. MAEC (2009). *Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional de la Cooperación Española para el Desarrollo*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Madrid.

Además, a través de este documento, España se fija como uno de los objetivos de su política de cooperación el fortalecimiento de la seguridad pública, el acceso a la justicia y la promoción de los Derechos Humanos. Asimismo, dentro de este objetivo, se establecen varias líneas de intervención entre las que cabe destacar las relativas al fomento del acceso a la justicia y al fortalecimiento de instituciones públicas que velen por la seguridad ciudadana. Para dar cumplimiento a la primera, la cooperación española se marca como actuaciones prioritarias, entre otras, el apoyo a las políticas y programas que garanticen el acceso a la justicia a los más desfavorecidos y el respaldo a las organizaciones de la sociedad civil que trabajen por el acceso gratuito a la justicia y por la independencia del poder judicial. Mientras, también se plantean diversas actuaciones prioritarias para implementar la segunda línea de intervención señalada (cuadro 9).

Cuadro 9. Actuaciones prioritarias de la cooperación española para el fortalecimiento de las instituciones públicas en materia de seguridad ciudadana

- Creación de políticas y programas regionales para el control de tenencia de armas
- Apoyo a organizaciones de la sociedad civil especializadas en seguridad democrática que velen por la construcción de políticas y elaboración de normativas de seguridad pública
- 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

Fuente: MAEC (2009)

Junto a ello, la Estrategia de Gobernabilidad establece tres líneas estratégicas concretas para el trabajo de la cooperación española en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Estas líneas son la promoción de la democracia representativa y participativa y del pluralismo político, el fortalecimiento del Estado de Derecho, y el Desarrollo de la Administración al servicio de la ciudadanía y buena gestión de los asuntos públicos.

Para el caso específico de Centroamérica, España dispone de los denominados Documentos de Estrategia País (DEP) para El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala²⁷. En términos generales, estos documentos, que deben actuar como marcos de planificación geográfica de la cooperación desplegada por España, identifican de forma recurrente el problema de gobernabilidad al que se enfrentan estos países, haciendo especial hincapié en la necesidad de fortalecer sus instituciones, el Estado de Derecho y la protección de los Derechos Humanos.

De este modo, al menos en el ámbito de la planificación estratégica, la cooperación española en Centroamérica parece estar vinculando

27. Véase MAEC (2005). *Documento de Estrategia País – El Salvador*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Madrid; MAEC (2005). *Documento de Estrategia País – Honduras*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Madrid; MAEC (2005). *Documento de Estrategia País – Nicaragua*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Madrid; y MAEC (2005). *Documento de Estrategia País – Guatemala*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Madrid.

seguridad y desarrollo asumiendo la gobernanza democrática como una de las áreas prioritarias de intervención. En este sentido, y a modo de ejemplo, España ha prestado asistencias técnicas para el fortalecimiento operativo y técnico de las fuerzas policiales en países como El Salvador en el contexto de un programa financiado por la UE.

El Documento de Estrategia País (DEP) para Guatemala

En el diagnóstico que se incluye en la planificación de la cooperación española en Guatemala a través de su DEP, se señala que “la violencia organizada por bandas delincuenciales transnacionales (crimen organizado, narcotráfico y pandillas juveniles) y su capacidad de infiltración en las estructuras estatales”, son fuentes de ingobernabilidad para el país. Así pues, el diagnóstico realizado por España parece asumir, aunque de forma tangencial, la naturaleza transnacional de estas amenazas.

Para afrontar tales desafíos, identifica la gobernanza democrática y la participación social como una de las líneas prioritarias de actuación en Guatemala, estableciendo que se apoyarán programas y proyectos para el fortalecimiento del Estado de Derecho, aludiendo de forma explícita a los relativos a las instituciones judiciales. En este sentido, la cooperación española pretende fortalecer el sector justicia, a través de la lucha contra la impunidad asociada a la incapacidad del Estado guatemalteco.

Con ese fin, la ayuda desplegada por España apoyará a diversos actores públicos de Guatemala, como el Organismo Judicial, el Ministerio Público, el Instituto Público de la Defensa Penal, el Ministerio de Gobernación y sus Unidades especialmente la Policía Nacional Civil, así como la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia. Por último, se señala que se trabajará tanto a nivel bilateral como en estrecha colaboración con la UE, PNUD, la AIF, y las cooperaciones holandesa, alemana, noruega y sueca, que se erigen, por tanto, en socios clave de la cooperación española en Guatemala.

4.6. ESTADOS UNIDOS

La *Estrategia de Seguridad Nacional* elaborada por EE UU en 2006 establece cuatro prioridades estratégicas en relación a lo que denomina el hemisferio²⁸: el fortalecimiento de la seguridad, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la promoción de la prosperidad y la inversión en las personas. Estas son las cuatro grandes líneas a las que EE UU dirigirá su trabajo en la región²⁹.

Un año después, en 2007, EE UU aprobó su *Estrategia de Seguridad para América Central y México*³⁰. Partiendo de la existencia de una

28. Término con el que se refiere al conjunto del continente americano

29. THE WHITE HOUSE (2006). *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington.

30. DEPARTAMENTO DE ESTADO DE EE UU (2007b). *Security Strategy for Central America and Mexico*, Washington.

amenaza transnacional ligada al crimen organizado en la región, EE UU identifica tres grandes componentes estratégicos: la lucha contra el crimen, la prevención de la violencia y, por último, el fortalecimiento institucional ligado a la coordinación y seguimiento de la estrategia regional. Dentro del componente estratégico orientado a la lucha contra el crimen, EE UU señala varias líneas de acción, entre las que se encuentran ámbitos como la lucha contra el crimen organizado y contra el tráfico ilegal de drogas y armas, o el fenómeno de las pandillas. Además, respecto a este último fenómeno, EE UU dispone de una breve estrategia para combatir la amenaza de las bandas criminales procedentes de América Central y México³¹. Este documento considera a las bandas como organizaciones criminales transnacionales, que deben ser enfrentadas desde una coordinación más estrecha, que comprometa a los países afectados y a organismos como el SICA y la OEA. En este contexto, EE UU considera haber extraído dos lecciones a partir de su experiencia particular. Por un lado, la necesidad de adoptar un enfoque integrado que combine el refuerzo de la ley con la prevención del crimen juvenil y con la generación de alternativas para que abandonen las armas. Por otro lado, la necesidad de adoptar un enfoque regional, con buenos fundamentos bilaterales.

Respecto a USAID, la agencia encargada de gestionar la ayuda estadounidense, también se ha dotado de diversos documentos que son importantes revisar en relación con el papel de EE UU en materia de seguridad en Centroamérica.

En primer lugar, USAID dispone de un *Marco Político para la Ayuda Exterior Bilateral*³², que recoge de forma muy genérica los principales objetivos que debe perseguir la ayuda bilateral estadounidense, como son: la promoción de un desarrollo transformador; el fortalecimiento de los Estados frágiles; el apoyo a los denominados Estados estratégicos; la provisión de socorro humanitario; y otros temas especiales. En este último punto, además de aludir a fenómenos como el VIH/SIDA o el cambio climático, EE UU señala la necesidad de incrementar los esfuerzos en combatir el narcotráfico.

En segundo lugar, USAID dispone de un *Plan Estratégico 2007-2012* que debe orientar las acciones de la agencia durante este periodo y que aglutina también al Departamento de Estado³³. En este documento USAID establece siete objetivos estratégicos, siendo el primero de ellos el “logro de la paz y la seguridad”. El trabajo en materia de SSR y la preocupación por el crimen transnacional aparecen entre las prioridades de trabajo dentro de este objetivo. En lo que se refiere a las prioridades regionales para el hemisferio, se señala: la consolidación de la democracia; la promoción de la prosperidad; el acceso a oportunidades; y la protección del Estado democrático. En este contexto, se señala que las principales amenazas a la seguridad en la región no son de Estado a Estado, sino que son fenómenos como el

31. *U.S. Strategy to combat the threat of criminal gangs from Central America and Mexico* Bureau of Western Hemisphere Affairs, julio de 2007.

32. USAID (2006). *Policy Framework for bilateral foreign aid*. U.S. Agency for International Development, Washington.

33. US Department of State (2007). *Department of State/US Agency for International Development Strategic Plan 2007-2012*. Washington

terrorismo, el crimen organizado y el tráfico ilícito de drogas y personas. Para su combate, y en lo que tiene que ver con la protección del Estado democrático, EE UU prevé una serie de medidas (cuadro 10).

Además, USAID dispone de planes y programas país para Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, en las que otorgar prioridad a acciones ligadas a la gobernabilidad, la lucha contra la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas.

Cuadro 10. Medidas a promover por EE UU para proteger el Estado democrático en la región

- A través de la OEA, continuar ayudando a remodelar la agenda y las instituciones de seguridad en la región
- Reforzar la cooperación en materia de cumplimiento de la ley y de inteligencia para abordar las nuevas amenazas
- Continuar contribuyendo a una nueva visión de los vínculos entre seguridad, prosperidad económica y el buen funcionamiento de las instituciones democráticas
- Continuar esforzándose por reducir el tráfico ilícito de personas y de drogas ilícitas, tratando de ofrecer alternativas de subsistencia
- Continuar manteniendo relaciones con los militares y fortaleciendo la protección de la región frente a las armas de destrucción masiva

Fuente: Departamento de Estado de EE UU (2007b)

En tercer lugar, USAID dispone de un documento específico de referencia para su trabajo en SSR, que implica además a los Departamentos de Estado y de Defensa de EE UU³⁴. Este documento establece cinco principios que deben orientar las intervenciones de EE UU, como son el apoyo a la apropiación del país socio; el respeto al buen gobierno y a los Derechos Humanos; el apoyo a la reforma institucional; la vinculación de seguridad y justicia; y la transparencia.

En cualquier caso, la política estadounidense respecto a los asuntos de seguridad en Centroamérica se concretó en la aprobación de la denominada *Iniciativa Mérida*. Aprobada en 2007, la *Iniciativa Mérida* se concibe como un programa plurianual de cooperación entre Estados Unidos, México y Centroamérica en materia de seguridad. A través de ella, EE UU se propone complementar los esfuerzos domésticos para reducir la demanda de drogas, detener el tráfico de armas y luchar contra las maras y organizaciones criminales³⁵. Con ese propósito, el Congreso de EE UU aprobó en 2008 el desembolso de 400 millones de dólares para México y 65 millones dólares para América Central, República Dominicana y Haití. En 2009, aprobó 300 millones de dólares para México y 110 millones de dólares para América Central, República Dominicana y Haití. Mientras, en 2010 se han solicitado al Congreso 450 millones de dólares para México y 100 millones para América Central³⁶.

34. USAID (2009). *Security Sector Reform*. USAID-Department of State-Department of Defense, Washington.

35. Departamento de Estado de EE UU (2009). *The Merida Initiative*. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. Fact Sheet, 23 junio de 2009.

36. *Ibid.*

Estos presupuestos se han traducido en acciones diversas tales como la configuración de un sistema de huellas digitales para la obtención de información sobre grupos criminales, equipos para la inspección de puertos aéreos y marítimos, la creación de un Centro de Información de Crímenes relacionados con las Drogas, formación en materia de lucha contra el terrorismo a través de la OEA, así como programas de justicia y rehabilitación, entre otros³⁷.

No obstante, aunque es pronto para valorar su impacto, la *Iniciativa Mérida* ha recibido importantes críticas. Sus paralelismos con el *Plan Colombia* –cuya lógica excesivamente militarizada resulta inadecuada para responder eficazmente al problema que se plantea– o los insuficientes recursos destinados a América Central son algunas de estas críticas³⁸.

4.7. SUECIA

Como se expuso anteriormente, Suecia es uno de los principales donantes de Centroamérica tanto en términos absolutos como relativos y lo es especialmente en el sector de la seguridad y la violencia en esta región, siendo el país que mayores recursos de AOD dirigió a este ámbito de trabajo. Por este motivo, resulta de especial interés conocer cómo está incorporando la cooperación sueca la cuestión de la violencia y la seguridad en la planificación y programación de la ayuda que está destinando a los países centroamericanos.

En su último informe regional para Centroamérica, la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) señalaba los altos niveles de crimen y violencia –alertando sobre el riesgo de penetración de las organizaciones criminales en las estructuras estatales–, el incremento de la vulnerabilidad a fenómenos delictivos transnacionales –especialmente los vinculados al narcotráfico–, la circulación de armas ligeras y los problemas de acceso a la justicia y de debilidad del Estado de Derecho –acompañados de inadecuadas agencias en el sector seguridad– como las principales amenazas a la estabilidad de la región³⁹. En este contexto, ASDI señalaba la dificultad de dar respuestas individuales ante la fragilidad de las instituciones nacionales y la naturaleza transnacional de estos fenómenos, a la vez que destacaba la debilidad de los mecanismos de cooperación regional existentes y la necesidad de poner el énfasis en las tareas de prevención y rehabilitación.

La ASDI elaboró un documento de política denominado *Promoción de la Paz y la Seguridad a través de la Cooperación al Desarrollo*, en vigencia hasta 2010, en el que trata de definir el enfoque que debe adoptar la cooperación sueca en este ámbito de intervención⁴⁰. A través de este documento, Suecia asume los insoslayables vínculos existentes entre seguridad y desarrollo, adoptando una

37. Mesa, M. (2009). "Violencia transnacional en Centroamérica: retos y desafíos" en Mesa, M. (coord.) *Crisis y cambio en la sociedad global. Anuario Ceipaz 2009-2010*, Centro de Educación e Investigación Para la Paz, Madrid, pp. 247-264.

38. En este sentido, puede resultar de interés consultar las publicaciones al respecto del Washington Office on Latin America (WOLA) y, para una respuesta a las críticas, Departamento de Estado de EE UU (2009). *Merida Initiative: Myth Vs. Fact*. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. Fact Sheet, 23 de junio de 2009.

39. ASDI (2007). *SIDA Regional Report 2006*. Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, Estocolmo.

40. ASDI (2005). *Promoción de la paz y la seguridad a través de la cooperación para el desarrollo*, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, Estocolmo.

perspectiva de seguridad humana y resaltando el carácter multidimensional de la pobreza, la paz y la seguridad. Asimismo, se destaca el papel que han de jugar en esta materia los actores de la sociedad civil y la necesidad de fortalecer las capacidades locales para la paz. Junto con ello, la ASDI apuesta por un enfoque integral y regional para el tratamiento de estas cuestiones. A partir de esta perspectiva, la cooperación sueca apuesta por incidir en la promoción de estructuras estables, focalizando su atención en campos como:

- La promoción de la gobernabilidad democrática permitiendo al Estado la adecuada provisión de seguridad y de Bienes Públicos a su ciudadanía y el respeto a los Derechos Humanos. Considera, además, que en este contexto se debe atender al problema de la corrupción y la justicia, a la vez que incide en la necesidad de fortalecer las instituciones públicas, tanto a escala local como regional.
- Reformas en el sector de la seguridad, que se dirijan a fomentar la eficiencia, transparencia y gestión democrática del sector judicial, incluyendo a las fuerzas policiales y contando con la participación de la sociedad civil.
- La adopción de medidas orientadas al control de las armas ligeras, mejorando la legislación nacional e internacional existente al respecto y capacitando a las instituciones estatales.

Este documento, pues, establece las orientaciones generales de la cooperación sueca en el despliegue de su ayuda en el ámbito de la violencia y la seguridad. Sin embargo, en lo que se refiere de forma específica al ámbito geográfico de interés para el presente estudio, cabe señalar que, aunque Suecia se dotó de una *Estrategia Regional para Centroamérica y el Caribe durante el periodo 2001-2005*, actualmente no dispone de ningún documento similar vigente. No obstante, el Ministerio de Asuntos Exteriores sueco ha elaborado una *Estrategia de Cooperación al Desarrollo para Guatemala (2008-2012)*⁴¹, así como lo que denomina una *Estrategia de Retirada de la Cooperación Sueca en Nicaragua (2008-2011)*⁴².

La Estrategia Sueca de Cooperación al Desarrollo para Guatemala (2008-2012)

Según el Informe país elaborado por la Embajada de Suecia en Guatemala para este país en el año 2006, el proceso de paz guatemalteco ha sido el punto de partida de su cooperación⁴³. A partir de esa consideración, Suecia incluyó el fortalecimiento de la democracia y del poder judicial como una de sus áreas principales de trabajo y ha participado en numerosos programas, algunos de ellos en colaboración con la OEA y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) (cuadro 11).

41. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE SUECIA (2008). *Estrategia de Suecia de cooperación para el desarrollo con Guatemala 2008-2012*, Secretaría del Gobierno.

42. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE SUECIA (2008). *Phase-out strategy for swedish support to Nicaragua 2008-2011*, Secretaría del Gobierno.

43. ASDI (2006). *Informe de País para el Año 2006 – Guatemala*. Embajada de Suecia, Guatemala.

Cuadro 11. Algunos programas de la cooperación sueca en Guatemala en el ámbito del fortalecimiento de la democracia y del poder judicial

- Programa “Valores democráticos y gerencia política” a través de la OEA
- Apoyo a la Fundación Propaz para la promoción de la resolución pacífica de los conflictos y el diálogo entre Estado y sociedad civil
- Apoyo al Programa “Fortalecimiento de las Bases para la Paz” del PNUD, orientado a vincular la agenda de la paz y el logro de los ODM
- Programa DIAKONIA para el empoderamiento de los movimientos sociales guatemaltecos y la promoción de la toma de decisiones democráticas en todas las esferas de la sociedad.
- Apoyo a las actividades de OACNUDH en Guatemala
- Programas de “Acceso a la Justicia”, canalizados a través del PNUD y de la Fundación Soros
- Apoyo a la Asociación Sueca de Reconciliación (SweFOR), concebido como un Programa de Servicio de Paz en Guatemala que aplica el método de acompañamiento a individuos y organizaciones que trabajan por la paz, la justicia y los Derechos Humanos.

Fuente: elaboración propia a partir de ASDI

A partir de esta experiencia, Suecia elaboró su *Estrategia de Cooperación al Desarrollo para Guatemala (2008-2012)*. En sintonía con lo señalado más arriba, este documento establece que los Acuerdos de Paz de 1996 serán el punto de referencia de la cooperación sueca en Guatemala, tanto de sus objetivos como de la orientación y las prioridades que se adopten. Además, en el análisis que realiza sobre la situación del país, Suecia considera que la ausencia de un adecuado sistema judicial repercute de forma más intensa en las personas más pobres. Del mismo modo, vincula violencia en un sentido amplio y desarrollo al considerar que la exclusión de los grandes grupos de población que padece Guatemala es una forma de violencia.

Desde esa perspectiva, la cooperación sueca se plantea la consolidación de la paz y la reducción de la pobreza desde una perspectiva de Derechos Humanos como el objetivo de sus acciones en Guatemala. En este sentido, buscará la construcción de un Estado más representativo y con mayores capacidades, el fortalecimiento de los Derechos Humanos especialmente en mujeres e indígenas a través de la participación democrática, así como la reducción de la impunidad.

Precisamente con el fin de lograr la reducción de la impunidad y la implementación de mecanismos para la resolución pacífica de los conflictos, la cooperación sueca, a través de la citada estrategia, establece que su apoyo debe contribuir a la mejora de la capacidad institucional para llevar a cabo instrucciones judiciales e investigar el crimen organizado.

4.8. HOLANDA

Otro de los donantes de mayor relevancia en Centroamérica, y más en concreto en el ámbito de la seguridad y la violencia, es Holanda.

Este país dispone del documento *Our Common Concern* para establecer las líneas maestras de su cooperación para el período 2007-2011⁴⁴. Sin ser específico para Centroamérica, en este documento se fijan cuatro áreas en las que Holanda pretende mejorar el enfoque de su cooperación, siendo la primera de ellas la relativa seguridad y desarrollo.

La cooperación holandesa parte de la convicción de que para promover la seguridad y el desarrollo, debe corregirse la fragilidad institucional de los países en los que se trabaje. En este sentido, se señala que Holanda atesora importantes experiencias en la materia que pueden ser aprovechadas a través de sus acciones en campos como la ayuda humanitaria, el apoyo al buen gobierno y los Derechos Humanos o la reforma del sector seguridad. En todo caso, el citado documento estima que el tratamiento de las cuestiones asociadas a seguridad y desarrollo requiere un adecuado marco multilateral, así como la adopción de enfoques estratégicos e integrados. Por ello establece que Holanda debe trabajar activamente con organismos del sistema de Naciones Unidas, la Unión Europea o el Banco Mundial, entre otros. Asimismo, considera la conveniencia de concentrar su compromiso en un número limitado de regiones y países, refiriéndose de forma explícita, como se verá más adelante, a Guatemala.

Por otra parte, Holanda se ha dotado de una *Estrategia de Derechos Humanos* para su política exterior⁴⁵. Esta estrategia dedica un apartado a los Derechos Humanos, la Paz y la Seguridad, donde se incluye un epígrafe referido a Derechos Humanos e inestabilidad. En este marco Holanda identifica las acciones en materia de SSR como un aspecto clave de su trabajo, orientándose a la búsqueda de situaciones estables y a la consolidación del monopolio estatal de la violencia, garantizando en todo caso los derechos de sus ciudadanos. En su trabajo en SSR, la cooperación holandesa se centrará en aquellos organismos del sector público que tengan responsabilidades en materia de seguridad, tales como el ejército, la policía o los servicios judicial y penitenciario. Junto con el SSR, Holanda dedica una atención especial también al tráfico de armas pequeñas y ligeras, en cuanto impulsoras de una cultura de la violencia y la inseguridad, aspecto que debe ser incorporado a las estrategias nacionales de desarrollo para su adecuado tratamiento.

4.4.1. *El papel de la seguridad en la cooperación holandesa con Guatemala*

En el ya mencionado documento *Our Common Concern (2007-2011)* Holanda realiza una clasificación de los países socios por perfil. Es en el denominado “perfil de seguridad y desarrollo” en el que la cooperación holandesa sitúa a Guatemala como uno de sus socios prio-

44. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE HOLANDA (2007). *Our Common Concern. Investing in development in a changing world*, The Hague.

45. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE HOLANDA (2007). *Human dignity for all. A human rights strategy for foreign policy*, The Hague.

ritarios. Las acciones desplegadas en los países clasificados en este perfil deben dirigirse a atajar las causas de la fragilidad de sus instituciones. Para Holanda esto pasa, entre otros aspectos, por el fortalecimiento de las estructuras de gobierno trabajando en estrecha colaboración con Naciones Unidas, la UE y el Banco Mundial, el aumento de la legitimidad estatal y de la participación social, y la adopción de enfoques regionales. Así pues, en la medida en que Guatemala está incluida en este perfil, son estos rasgos los que deben caracterizar a las acciones de cooperación que Holanda desarrolle en este país.

Además, para el caso específico de Guatemala, la cooperación holandesa ha elaborado un Plan Multianual (2008-2011) para orientar las relaciones entre ambos países⁴⁶. De hecho, Guatemala ha sido identificado como uno de los países a los que Holanda incrementará su atención en los próximos años, con la finalidad de mejorar su seguridad, reducir la desigualdad, la exclusión y la impunidad, así como otorgar mayor legitimidad y capacidades estatales. Este plan señala la justicia y la seguridad como uno de los tres temas clave que Holanda asumirá en su cooperación con Guatemala.

En lo que se refiere a la impunidad y la seguridad ámbito de especial interés para la cooperación holandesa el objetivo estratégico planteado es un mayor cumplimiento de la legalidad y una reducción de la violencia y amenazas contra las mujeres y otros grupos vulnerables, como los indígenas y los activistas de los Derechos Humanos en el país. Con ese fin, la cooperación holandesa, en su relación con Guatemala, espera obtener resultados tales como la aprobación, entre otros, de un plan integral para el sector de justicia y seguridad, o facilitar los procesos legales para alcanzar un mayor nivel de justicia para las víctimas de los crímenes cometidos durante el conflicto armado interno de Guatemala. Entre sus actividades, destaca el respaldo financiero y político a la constitución de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el apoyo a la implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos.

5. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

5.1. SSR Y LOS DONANTES EN CENTROAMÉRICA: ALGUNOS DESAFÍOS PENDIENTES

Aunque la atención que los donantes dedican al fenómeno de la violencia, la seguridad y la gobernanza democrática en Centroamérica es todavía menor, este ámbito está adquiriendo un peso creciente. Este hecho parece confirmarse tanto en términos cuantitativos, al experimentarse un progresivo incremento de la AOD destinada a este ámbito, como cualitativos, a partir de la lenta pero paulatina proliferación de documentos de planificación al respecto por parte de los

46. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE HOLANDA (2009). *La relación bilateral entre el Reino de los Países Bajos y la República de Guatemala. Plan Multianual 2008-2011*, Embajada del Reino de los Países Bajos, Guatemala.

donantes. Ambos elementos pueden reforzarse mutuamente, ya que un mayor desembolso de AOD aconseja a los donantes dotarse de mejores marcos de planificación y programación para la adecuada orientación y desempeño de los recursos, a la vez que la disposición de estos documentos puede coadyuvar a consolidar líneas de trabajo e incrementar el esfuerzo financiero realizado en este ámbito.

A partir de la revisión de los documentos existentes, se ha tratado de ofrecer una radiografía de cómo están abordando el fenómeno de la seguridad en Centroamérica los diversos donantes en la planificación y programación de su ayuda (cuadro 12). Varios son los rasgos que cabe destacar al respecto y que se recogen a continuación.

En primer lugar, lejos de concebirlos como realidades aisladas, parece un rasgo generalizado entre los donantes el vincular el fenómeno de la seguridad y la violencia con cuestiones de índole socioeconómica. Por ello, suele adoptarse una aproximación multidimensional y más integral del problema, tratando de abordar el fenómeno de la seguridad en conexión con determinadas variables sociales y económicas.

Ahora bien, cabe hacer dos observaciones al respecto. Por un lado, aunque el reconocimiento de los vínculos entre seguridad y desarrollo parece común a los donantes, existen distintos matices en el tratamiento que se da a esta cuestión en los diversos documentos de planificación. Mientras algunos donantes, como el Banco Mundial, centran su preocupación en el problema de la violencia y la inseguridad como causa de inestabilidad socioeconómica, otros donantes hacen más hincapié en que, en muchas ocasiones, la violencia y la inseguridad son consecuencia de problemas sociales y económicos de tipo estructural. Por otro lado, aunque existe este cierto consenso en adoptar un enfoque multidimensional en el tratamiento del problema de la inseguridad, conviene señalar que parecen detectarse importantes problemas para poner en práctica lo programado. Dicho de otro modo, parece existir una brecha entre el diagnóstico y la acción⁴⁷. Esto hace que, aunque en muchas ocasiones se identifica adecuadamente la necesidad de adoptar esta visión más integral, esto no se concrete en intervenciones específicas que den traducción práctica a lo planificado.

47. Aunque el presente trabajo se centra exclusivamente en los ámbitos de la planificación y la programación y, por tanto, esta afirmación requeriría una contrastación con trabajo de campo, en los propios documentos –en apartados dedicados a lecciones aprendidas, hallazgos, recomendaciones, etc.– se mencionan en ocasiones aspectos que denotan esta dificultad para ajustar el diseño final de las intervenciones a la planificación existente.

Cuadro 12. Un mapa del enfoque de la seguridad y el desarrollo de los donantes en Centroamérica

	PNUD	BM	BID	España	EE UU	Suecia	Holanda	CE
Vincula seguridad y desarrollo en su diagnóstico	■	■	■	■	■	■	■	■
Concepción multidimensional de la seguridad/ enfoque integral	■	■	■	■	■	■	■	■
Adopta una perspectiva regional	■	■	■	■	■	■	■	■
Aboga por un tratamiento multilateral del fenómeno	■	■	■	□	□	□	■	□
Adopta un enfoque multinivel	■	□	□	□	□	■	□	□
Vincula su tratamiento con dinámicas transnacionales y globales	□	□	□	□	□	□	□	□

No	Parcialmente	Sí
----	--------------	----

Fuente: elaboración propia

En segundo lugar, parece haber una tendencia creciente –especialmente en donantes como el PNUD, CE, España, Suecia u Holanda– a tratar de afrontar la cuestión de la violencia y la seguridad en Centroamérica desde una lógica regional. Este hecho, que también se encuentra con deficiencias en su implementación, parte de la constatación de la existencia de conexiones transfronterizas en buena parte de las actividades delictivas perseguidas. La necesidad, pues, de acudir a marcos regionales para ofrecer respuestas eficaces a los desafíos de seguridad en Centroamérica está conduciendo a determinados donantes a incorporar este enfoque en sus instrumentos de planificación y programación de la ayuda, aunque se encuentra todavía en una fase muy incipiente.

En tercer lugar, puede destacarse el escaso énfasis que, en términos generales, realizan los donantes en la necesidad de ofrecer respuestas desde el ámbito multilateral. Pese a que, en principio, el recurso a los organismos multilaterales puede promover la articulación de respuestas más concertadas y coordinadas entre los donantes –siendo éste uno de los principales problemas que afectan a la eficacia de las políticas

desplegadas-, son pocos aún los donantes que recogen esta recomendación.

En cuarto lugar, se aprecia que, aunque también de forma muy incipiente aún, algunos donantes están comenzando a adoptar una lógica multinivel en la aproximación al problema de la seguridad en Centroamérica. En este sentido, donantes como el PNUD o Suecia están abogando por fortalecer no sólo las capacidades estatales sino, además, las locales y regionales. De esta forma, se empieza a concebir que la seguridad es una cuestión ligada a la gobernanza en distintos niveles y que, además de fortalecer las estructuras estatales, en ocasiones se requiere también la aplicación de políticas públicas desde el ámbito local, así como la disposición de instituciones regionales sólidas, que permitan articular respuestas eficaces y de mayor impacto y alcance.

Por último, en quinto lugar, donde menos avances parecen detectarse entre los donantes es en la vinculación del fenómeno de la seguridad en esta región con dinámicas de tipo transnacional y global. Aunque las conexiones de este fenómeno con redes globales de crimen organizado es un factor sometido a estudio y crecientemente relevante⁴⁸, es difícil encontrar documentos de planificación estratégica donde se incorpore esta cuestión más allá de alguna alusión esporádica.

En suma, todos estos elementos indican que están experimentándose ciertos avances en el tratamiento del problema de la seguridad y la violencia en Centroamérica por parte de los donantes. La creciente atención que este ámbito está recibiendo y la aproximación más multidimensional e integral al fenómeno que se detecta en los marcos de planificación –sin obviar las dificultades señaladas para su efectiva puesta en práctica–, aparecerían entre estos avances. Sin embargo, se detectan también importantes desafíos pendientes para los donantes en aspectos clave para mejorar la eficacia de las políticas aplicadas. Entre ellos, como se ha indicado, destacan la necesidad de adoptar enfoques regionales, de abordar el fenómeno desde marcos multilaterales, de incorporar una lógica multinivel y de vincular el fenómeno con dinámicas transnacionales y globales.

Todo ello, en definitiva, parece denotar la persistencia de enfoques aún muy ligados a la concepción estatal clásica. El mantenimiento de esta óptica estatocéntrica dificultaría la atención a otros ámbitos de acción –ya sean locales, regionales o globales– cuya incorporación resulta ineludible para la implementación de políticas más eficaces por parte de los donantes en el tratamiento del fenómeno de la seguridad en Centroamérica.

48. A este respecto puede consultarse Mesa, M. (2008) "La cooperación al desarrollo y la violencia transnacional: respuestas y retos pendientes" en Mesa, M. y Rojas, F. (coords.) (2008) *Inseguridad y violencia en América Latina. Un reto para la democracia*, Revista Pensamiento Iberoamericano, nº2, Madrid; y Mesa, M. (2009) "Violencia transnacional en Centroamérica: retos y desafíos" en Mesa, M. (coord.) *Crisis y cambio en la sociedad global. Anuario Ceipaz 2009-2010*, Centro de Educación e Investigación Para la Paz, Madrid, pp. 247-264.

5.2. EL SSR Y LOS DONANTES EN CENTROAMÉRICA: ALGUNAS PERSPECTIVAS FUTURAS

A partir de las páginas precedentes parecen vislumbrarse algunas perspectivas futuras para el trabajo de los donantes en materia de violencia, seguridad y gobernanza democrática en Centroamérica. El especial contexto de la región parece indicar que será difícil avanzar en la promoción del bienestar y el desarrollo sin atender a los desafíos de seguridad –tales como el tráfico ilegal de personas, de armas y de drogas– presentes en Centroamérica. La estrecha interconexión entre las agendas de desarrollo y seguridad humana en Centroamérica aconseja así a los donantes avanzar en el campo de la denominada SSR. Es de suponer por ello que los donantes irán incorporando entre sus principales ámbitos de trabajo el SSR a la hora de actuar en estos países.

En todo caso, un trabajo eficaz en materia de SSR requiere, como se ha visto, una mayor coordinación entre los donantes –que permita, entre otras cosas, aprovechar las complementariedades existentes– y un apoyo sostenido en el tiempo que se oriente a fortalecer la gobernabilidad y las capacidades institucionales de los países socios. El recurso a los nuevos instrumentos de la ayuda –tales como el apoyo presupuestario o los enfoques sectoriales– pudieran contribuir a ello. Ahora bien, por la naturaleza y características específicas de estos instrumentos y por la especial sensibilidad de este campo de trabajo, el recurso a estas modalidades de ayuda requiere la puesta en práctica de un diálogo de políticas sólido y fluido entre donantes y países socios. Garantizar el uso adecuado de los recursos, en un marco de respeto a los Derechos Humanos y al Estado de Derecho, y focalizado hacia el fortalecimiento de las capacidades de los países socios para la articulación de políticas públicas eficaces en materia de seguridad, debe ser el propósito fundamental de dicho diálogo.

Por último, por las razones más arriba señaladas, resulta ineludible que los donantes adopten una lógica multinivel, que trascienda la óptica puramente estatocéntrica, a la hora de trabajar en el campo del SSR en Centroamérica. La adopción de este enfoque multinivel requiere, por debajo del Estado, fortalecer y explorar vías de trabajo con los actores locales y con los gobiernos descentralizados y, por encima del Estado, profundizar en el respaldo a los procesos de integración y a la consolidación de instituciones de alcance regional. Además, en este sentido, el estímulo y apoyo a iniciativas de cooperación Sur-Sur –mediante fórmulas de cooperación triangular con participación del país donante– a través de las que los países de la región puedan transferir entre sí sus experiencias, conocimientos y capacidades técnicas acumuladas en materia de SSR, pudiera resultar una modalidad interesante de explorar para los donantes.

En definitiva, a pesar de la diversidad de enfoques planteados en sus marcos de planificación y programación, que en buena medida pueden responder al todavía escaso recorrido de trabajo existente en este campo, muchas son las razones que aconsejan a los donantes profundizar en materia de SSR en Centroamérica. La adecuada planificación y programación de estas cuestiones, que permita a los donantes trabajar de una forma más eficaz en el ámbito de la violencia, la seguridad y la gobernanza democrática en los países centroamericanos, se enfrenta al desafío de incorporar nuevos enfoques y planteamientos, más adaptados a la naturaleza del fenómeno a abordar, algunos de los cuales se han tratado de recoger aquí.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASDI (2005). *Promoción de la paz y la seguridad a través de la cooperación para el desarrollo*, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, Estocolmo.
- ASDI (2006). *Informe de País para el Año 2006 – Guatemala*. Embajada de Suecia, Guatemala.
- ASDI (2007). *SIDA Regional Report 2006*. Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, Estocolmo
- BANCO MUNDIAL (2005). *Country Assistance Strategy for the Republic of El Salvador*, Banco Mundial, Washington.
- BANCO MUNDIAL (2006). *Country Assistance Strategy for the Republic of Honduras*, Banco Mundial, Washington.
- BANCO MUNDIAL (2007a). *Strengthening World Bank Group Engagement On Governance and Anticorruption*. Banco Mundial, Washington.
- BANCO MUNDIAL (2007b). *Country Partnership Strategy for the Republic of Nicaragua*, Banco Mundial, Washington.
- BANCO MUNDIAL (2008). *Country Partnership Strategy for the Republic of Guatemala*, Banco Mundial, Washington.
- BID (2003). *Documento de estrategia de Modernización del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- BID (2005). *Estrategia de país con El Salvador*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- BID (2008). *Estrategia de país con Guatemala (2008-2011)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- BID (2008). *Estrategia de país con Honduras*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- BID (2008). *Estrategia de país con Nicaragua (2008-2012)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- BID (2009). *Evaluación del Programa País para Guatemala (2004-2007)*, Oficina de Supervisión y Evaluación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- COMISIÓN EUROPEA (2007a). *Central America Regional Strategy Paper (2007-2013)*, Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2007b). *Documento de estrategia país - Guatemala (2007-2013)*, Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2007c). *Country Strategy Paper - El Salvador (2007-2013)*, Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2007d). *Country Strategy Paper - Honduras (2007-2013)*, Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2007e). *Country Strategy Paper - Nicaragua (2007-2013)*, Comisión Europea.
- DEPARTAMENTO DE ESTADO DE EE UU (2007). *U.S. Strategy to combat the threat of criminal gangs from Central America and Mexico*, Bureau of Western Hemisphere Affairs, Washington.
- DEPARTAMENTO DE ESTADO DE EE UU (2007a). *Department of State/US Agency for International Development Strategic Plan 2007-2012*, Washington.
- DEPARTAMENTO DE ESTADO DE EE UU (2007b). *Security Strategy for Central America and Mexico*, Washington.
- DEPARTAMENTO DE ESTADO DE EE UU (2009). *The Merida Initiative*. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. Fact Sheet. 23 de junio de 2009.
- DEPARTAMENTO DE ESTADO DE EE UU (2009). *Merida Initiative: Myth Vs. Fact*. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. Fact Sheet, . 23 de junio de 2009.
- FLACSO (2007). *Report on the security sector in Latin America and the Caribbean*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago de Chile.

- GFN-SSR (2007). *A beginner's guide to Security Sector Reform (SSR)*. Global Facilitation Network for Security Sector Reform, University of Birmingham.
- MAEC (2005). *Documento de Estrategia País – El Salvador*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Madrid
- MAEC (2005). *Documento de Estrategia País – El Salvador*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Madrid.
- MAEC (2005). *Documento de Estrategia País – Honduras*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Madrid.
- MAEC (2005). *Documento de Estrategia País – Nicaragua*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Madrid.
- MAEC (2005). *Documento de Estrategia País – Guatemala*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Madrid.
- MAEC (2007). *Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Madrid.
- MAEC (2009). *Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional de la Cooperación Española para el Desarrollo*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Madrid.
- MAEC (2009). *III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012)*. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Madrid.
- MESA, M. (2008). "La cooperación al desarrollo y la violencia transnacional: respuestas y retos pendientes" en Mesa, M. y Rojas, F. (coords.) (2008) *Inseguridad y violencia en América Latina. Un reto para la democracia*, Revista Pensamiento Iberoamericano, nº2, Madrid.
- MESA, M. (2009). "Violencia transnacional en Centroamérica: retos y desafíos" en Mesa, M. (coord.) *Crisis y cambio en la sociedad global. Anuario Ceipaz 2009-2010*, Centro de Educación e Investigación Para la Paz, Madrid, pp. 247-264.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE HOLANDA (2007). *Our Common Concern. Investing in development in a changing world*, The Hague.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE HOLANDA (2007). *Human dignity for all. A human rights strategy for foreign policy*, The Hague.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE HOLANDA (2009). *La relación bilateral entre el Reino de los Países Bajos y la República de Guatemala. Plan Multianual 2008-2011*, Embajada del Reino de los Países Bajos, Guatemala.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE SUECIA (2008). *Estrategia de Suecia de cooperación para el desarrollo con Guatemala 2008-2012*, Secretaría del Gobierno.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE SUECIA (2008). *Phase-out strategy for swedish support to Nicaragua 2008-2011*, Secretaría del Gobierno.
- NNUU (2008). *Seguridad, paz y desarrollo: el papel de las Naciones Unidas en apoyo a la reforma del sector de la seguridad*, informe del Secretario General, Naciones Unidas, Nueva York.
- OCDE (1997). *Conflict, Peace and Development Co-operation*. DAC Guidelines. Organisation for Economic Cooperation and Development, París.
- OCDE (2001). *Helping Prevent Violent Conflict*. DAC Guidelines. Organisation for Economic Cooperation and Development, París.
- OCDE (2005). *Security System Reform and Governance*. DAC Guidelines and Reference Series, Organisation for Economic Cooperation and Development, París.
- OCDE (2007). *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*. Organisation for Economic Cooperation and Development, París.
- PNUD (2006). *Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2005-2009 – Guatemala*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.

PNUD (2007). *Plan de Acción del Programa de País 2007-2011 – Honduras*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.

PNUD (2007). *Plan de Acción del Programa de País 2007-2011 – El Salvador*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.

PNUD (2008). *Estado de la región. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, San José.

PNUD (2008). *Plan de Acción del Programa de País 2008-2012 – Nicaragua*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.

PNUD (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano* Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

THE WHITE HOUSE (2006). *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington.

USAID (2006) *Policy Framework for bilateral foreign aid*. U.S. Agency for International Development, Washington.

USAID (2009) *Security Sector Reform*. USAID-Department of State-Department of Defense, Washington.



Estas publicaciones se enmarcan en las investigaciones del Programa Oficial de Posgrado (POP) “Estudios Internacional de Paz, Conflicto y Desarrollo” (Máster y Doctorado) de la Universitat Jaume I de Castellón, una universidad pública creada en 1991.

El Máster, lleva en funcionamiento desde 1996, reúne unos 50 estudiantes por curso académico de aproximadamente 35 nacionalidades y un profesorado internacional.

Está adaptado al Espacio Europeo de Educación Superior, en el marco de Bolonia. El Doctorado ha recibido la mención de calidad otorgada por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) recientemente.

Las investigaciones se realizan en colaboración con el Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), de la Fundación Cultura y Paz de Madrid.

Más información en: www.epd.uji.es

CEIPAZ, (Centro de Educación e Investigación para la Paz) de la Fundación Cultura de Paz estudia y divulga, desde una perspectiva multidisciplinar, la relación entre conflictos, desarrollo y educación.

Analiza la principales tendencias en el sistema internacional, las raíces de los conflictos armados y las principales propuestas para su resolución pacífica.

Promueve la educación para la paz, el desarrollo y la interculturalidad como una herramienta de transformación social basada en la solidaridad y la justicia social.

***Más información en: www.ceipaz.org
y en www.fund-culturadepaz.org***



Icaria  editorial