

LA EFECTIVIDAD DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DEL ESTADO DE
COSTA RICA EN EL SUBCOMPLEJO DE SEGURIDAD REGIONAL
CENTROAMERICANO 2005 – 2010.

FEDERICO DUQUE ESCOBAR

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RECLACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C., 2013

“La efectividad de la estrategia de seguridad del estado de Costa Rica en el subcomplejo de seguridad regional centroamericano 2005-2010”

Monografía de Grado
Presentada como requisito para optar al título de
Internacionalista
En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada Por:
Federico Duque Escobar

Dirigida Por
Andrés Molano

Semestre II, 2013

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. MARCO TEÓRICO.	4
1.1. LA SEGURIDAD SEGÚN LA ESCUELA DE COPENHAGUE.	6
1.1.1. El Estado como objeto de referencia preferencial y como nivel de análisis.	6
1.1.2. El nivel regional y la lógica de las amenazas.	8
1.1.3. Los sectores de la seguridad.	12
1.1.4. La definición de securitización como implementación de medidas de urgencia.	14
1.2. EL SUBCOMPLEJO CENTROAMERICANO DE SEGURIDAD REGIONAL	17
2. LA ESTRATEGIA COSTARRICENSE DE SEGURIDAD HACIA EL SUBCOMPLEJO (2005-2010).	23
2.1.ELEMENTOS HISTÓRICOS DE LA POLÍTICA DE DEFENSA PARA UNA DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA REGIONAL 2006-2010.	23
2.1.1. Primer elemento: La abolición del ejército.	24
2.1.2. Segundo elemento: La neutralidad durante el gobierno Monge.	30
2.1.3. Tercer elemento: Participación en la solución negociada de conflictos en Centroamérica.	32

2.2. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CUIDADANA 2006-2010.	34
2.3. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD COSTARRICENSE FRENTE AL PLANO REGIONAL.	37
3. LAS DINÁMICS DE SEGURIDAD EN EL SUBCOMPLEJO CENTROAMERICANO 2005-2010.	40
3.1. EL SUBCOMPLEJO Y LA INTEGRACIÓN SICA.	41
3.2.EL SICA Y LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA DE SEGURIDAD	43
3.3. LA RESTRICCIÓN DEL TMSD: LAS DINÁMICAS DE SEGURIDAD 2005 – 2010	46
4. A MANERA DE CONCLUSIÓN: LA EFECTIVIDAD DE LA ESTRATEGIA COSTARRICENSE DE SEGURIDAD EN UNA REGIÓN PROBLEMA.	52
4.1. COSTA RICA Y SU POLÍTICA EXTERIOR: DEL DISCRUSO DE LA ESTRATEGIA A LOS HECHOS CONCRETOS.	52
4.2. COSTA RICA EN UNA REGIÓN PROBLEMA.	61

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

Tabla 1. Cinco niveles de análisis en las relaciones internacionales.

Tabla 2. Tres vías por las cuales un problema de seguridad se cataloga como una amenaza.

Tabla 2.1. Sectores de la seguridad.

Tabla 3. La diferencia entre lo *no politizado*, lo *politizado* y lo *securitizado*.

Tabla 4. La reformulación del concepto de CSR.

Tabla. Incentivos Políticos

Tabla 5. Amenazas y medidas para solucionarlas en el discurso securitizante 2006-2010.

Gráfico 1. Estrategia regional de seguridad de Costa Rica 2006.

Tabla 6. Evolución de las amenazas identificadas en Centroamérica. De Esquipulas a la Estrategia centroamericana de seguridad.

Gráfico 2. La estrategia costarricense de seguridad subcomplejo de seguridad Regional 2005-2010.

Tabla 7. Foreign military financing account for Central America (2005-2010). Cifras en millones de dólares.

Tabla 8. Armas registradas e incautaciones.

Tabla 9. Toneladas de cocaína incautadas en Centroamérica. Cifras en toneladas.

Tabla 10. Robo y hurto de vehículos en Centroamérica.

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Modelos de seguridad

Anexo 2. La lógica de las amenazas prioritarias.

SIGLAS

Estudios de Seguridad Internacional – ESI

Escuela de Copenhague – EC

Complejo de Seguridad Regional – CSR

Fuerza de Reacción Rápida – FRC

Sistema de Integración de Centroamérica – SICA

Tratado Marco de Seguridad Democrática – TMSD

Plan Nacional de Desarrollo – PND

Organización de Estados Americanos – OEA

Teoría de Complejo de Seguridad Regional – TCSR

Comisión de Seguridad de Centroamérica – CSC

Organización de Estados Centroamericanos – ODECA

Tratado de Río – TIAR

Alianza para el Progreso – ALAPRO

Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana – RD-CAFTA

Parlamento Centroamericano – PARLACEN

Corte Centroamericana de Justicia – CCJ

Ministerio de Relaciones Exteriores y de Culto – MREC

Consejo de Defensa de Centroamérica – CONDECA

Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca – URNG

Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional – FFMLN

Frente Sandinista de Liberación Nacional – FSLN

Fuerzas Armadas Centroamericanas – FAC

Reunión de Presidentes – RP

Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores – CMRE

Secretaría General del SICA – SG-SICA

Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas – CFAC

Centro de Operaciones de Mantenimiento de la Paz – COMP-CFAC

Centro Regional de Entrenamiento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz –
CREOMPAZ

Observatorio Centroamericano sobre Violencia – OCAVI

Centro Regional de Coordinación en contra del Narcotráfico en Centroamérica, el Caribe y
México – CERCONAR

Unidad de Seguridad Democrática – USD

Comisión Regional de la Violencia Juvenil – CRVJ

Organismo Superior de Control Regional – OSCR

El Tratado de Libre Comercio para la República Dominicana y Centro América –CAFTA

INTRODUCCIÓN

Se destaca que Costa Rica sea el país más seguro de América Latina seguido por Chile y Uruguay¹, según el *FTI Consulting Ibero America* en el periódico *la Nación*. La noticia señalada se refiere a una situación lograda después de muchos años en los que Costa Rica, caracterizada como la democracia más avanzada de América Central, ha trabajado en el mejoramiento de su seguridad, en el contexto de una región históricamente violenta e insegura.

En ese sentido, uno de los objetivos de esta monografía es dar un mayor avance de los Estudios de Seguridad Internacional (ESI). Para su entendimiento se destaca el rol del libro *The Evolution of International Security Studies*², permitiendo la comparación de los enfoques existentes de los ESI y, en consecuencia, optar por uno que mantenga la perspectiva regional y estatal al mismo tiempo. Es decir, la Escuela de Copenhague (EC), con la que se logró elaborar el marco teórico, permitiendo estudiar la estrategia de seguridad de Costa Rica, así como mantener la perspectiva de Centroamérica como un (sub)Complejo de Seguridad Regional (CSR). En este trabajo se argumenta, además, la indispensabilidad de abordar la seguridad como una construcción del discurso y cuya definición depende de los procesos de securitización a nivel regional y estatal.

Lo anteriormente señalado, no obliga a excluir las consideraciones materialistas que se asumen dentro de la teoría neorrealista, desde el concepto de estructura. Por el contrario, la adaptación que ha hecho a este la EC, permiten incluirlas a través de una complementación de postulados post-estructuralistas y constructivistas. Lo que conlleva a que las argumentaciones de los teóricos de Copenhague consistan en asumir elementos significativos para explicar no sólo la polaridad en un CSR, según las capacidades materiales de los Estados en una región dada, sino también entender el

¹ Comparar La Nación. “Costa Rica encabeza lista de seguridad en América Latina”, 2013. Documento electrónico.

² Buzan, Barry, y Hansen, Lene. *The Evolution of International Security Studies*. 2009.

comportamiento en de Centroamérica, de acuerdo con patrones de amistad-enemistad que asumen los Estados en relación con los discursos securitizantes de las amenazas.

La delimitación temporal (2005 – 2010) se mantiene por las siguientes razones. En el 2005, las amenazas identificadas en la región tienden a agudizarse y desde tal año parece revivirse, de algún modo, el viejo modelo de seguridad nacional que imperó durante la Guerra Fría. Esto último puede establecerse por una renovada dinámica militarista de los Estados de la región; la decisión de algunos gobiernos centroamericanos de crear una ‘Fuerza de Reacción Rápida’ (FRC); y la definición en 2008 de unas amenazas prioritarias por parte del Sistema de Integración de Centroamérica (SICA) que exigirían de medidas conjuntas para encarar amenazas que afectan a los clásicos sectores político y militar de seguridad.

En segunda instancia, la investigación prefiere llegar hasta 2010 debido a la involucración de las decisiones de Costa Rica durante la segunda administración de Oscar Arias.

Por los años establecidos anteriormente, el modelo de ‘seguridad democrática’ que se estableció en la región en 1995, con la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica (TMSD), sí sufrió ciertas transformaciones, aunque no definitivas. Frente a esta restricción del modelo de 1995, los Estados y el subcomplejo han tenido que optar por estrategias de seguridad más cercanas a patrones realistas que permitan lograr su seguridad interna.

Gracias a esto, el objetivo principal de la monografía es determinar las acciones concretas de la estrategia costarricense de seguridad del gobierno Arias frente a los discursos de seguridad nacional y de acuerdo a las medidas concretas tomadas por este Estado hacia el subcomplejo.

Para ello, el primer capítulo señalará los postulados teóricos de la EC considerados para explicar no sólo la estrategia, sino también las dinámicas regionales de seguridad. A través de estos, el segundo capítulo pretende definir las ‘líneas de acción’ en seguridad que pretendió aplicar Costa Rica en la región, observando ciertos elementos históricos de su defensa que siguen estando presentes en su estrategia y en el discurso securitizante que asumió el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010.

Y el tercer capítulo contextualiza el subcomplejo que incluye la definición de seguridad en el plano de su institucionalización en el SICA, interlocutor válido de un discurso securitizante estrictamente regional, y con la exposición de su lógica de las amenazas. Finalmente, el último capítulo presenta conclusiones a manera de sumario de los capítulos señalados.

1. CONCEPTUALIZACIÓN DE SEGURIDAD Y COMPLEJOS DE SEGURIDAD.

Los paradigmas tradicionales de las Relaciones Internacionales que intentan analizar la seguridad son insuficientes para abordar las nuevas dinámicas en el mundo de Post-Guerra Fría. Para este caso se debe señalar que Costa Rica es un Estado desmilitarizado y por tanto los supuestos de la seguridad realista serían limitados para estudiarlo y, de otro lado, la comprensión de la seguridad de acuerdo al paradigma globalista es también inapropiada en un sistema internacional en el que las fronteras siguen siendo importantes.

Por la complejidad anteriormente nombrada, las amenazas regionales ocupan un lugar mucho más relevante en un sistema internacional en el cual para contrarrestarlas ha habido diversos intentos de integración. Las dinámicas de seguridad agrupadas en sistemas regionales demuestran *per se* que las necesidades de seguridad se diferencian entre las regiones. De esta manera, sí bien amenazas como la transnacionalización de la criminalidad, las migraciones, y el tráfico de drogas pueden afectar a la mayoría de los Estados del planeta, estas adquieren dinámicas y propuestas de solución diferentes de acuerdo a cada CSR.

La intuición permite acercar las realidades propias del Sistema Internacional de post-Guerra Fría a los postulados de la Escuela de Copenhague (EC) que otorgan un lugar privilegiado a las consideraciones regionales, y que argumentan que estas últimas han sido relegadas en el análisis, en función de la hegemonía neorrealista que privilegia la relación Estructura-Estado. Al ser el presente también un análisis que pretende estudiar a Centroamérica (un nivel intermedio entre el binomio neorrealista) en conjunto, la viabilidad del enfoque teórico se hace evidente.

Como ya se afirmó, el subcampo de análisis de la seguridad internacional, dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, se encuentra en proceso de consolidación. Consolidación en tanto que el conjunto de análisis catalogados como ESI no posee una delimitación claramente definida. A pesar de lo anterior, la historia

de dichos Estudios ha empezado escribirse a partir del análisis de los diferentes enfoques que intentan definir el concepto de seguridad.

Ejemplo de dichos intentos lo constituye la obra ya citada de Buzan y Hansen³ quienes argumentan que si bien los ESI surgen de los debates de la post-Segunda Guerra Mundial, alrededor de la pregunta acerca de ¿cómo proteger al Estado en contra de amenazas internas y externas?, el campo de estudio no se encuentra definido en tanto que el concepto de seguridad tampoco lo está. En ese sentido, podrá argumentarse que este conjunto de estudios tienen ‘zonas de frontera’ que limitan con asuntos adyacentes que van desde la Teoría de las Relaciones Internacionales y la política económica internacional hasta los análisis de política exterior y la teoría política.

En términos generales, la palabra “seguridad” se relaciona con “temas políticos cruciales tales como el Estado, la autoridad, la legitimidad, las políticas y la soberanía”⁴, mientras que la totalidad de los enfoques que pueden identificarse como pertenecientes al subcampo, se estructuran a partir de cuatro preguntas⁵:

1. ¿A quién ha de privilegiarse como objeto de referencia? Es decir, ¿qué es aquello que requiere ser seguro? ¿la nación? ¿el Estado? ¿los individuos? ¿los grupos étnicos? ¿el ambiente? ¿el planeta en sí mismo?
2. ¿De dónde provienen las amenazas? ¿son internas? ¿son externas?
3. ¿Se relaciona la seguridad únicamente con el sector militar y el uso de la fuerza? O bien, ¿va más allá de lo anterior? Sí es así ¿qué otros sectores incluye? y ¿qué determina una ampliación de la agenda de seguridad más allá de lo político-militar?
4. ¿Se encuentra la seguridad estrechamente ligada a una dinámica de amenazas, peligros y necesidades?

La respuesta a las anteriores preguntas, permitirá esbozar un concepto de seguridad aplicable para las consideraciones regionales de la seguridad centroamericana, así como para el análisis de la seguridad de Costa Rica. A pesar de la

³ Comparar Buzan, y Hansen. *The Evolution of International Security Studies*. p. 18.

⁴ Ver Buzan, y Hansen. *The Evolution of International Security Studies*. p. 9.

⁵ Comparar Buzan, y Hansen. *The Evolution of International Security Studies*. p. 10-13.

múltiple bibliografía de la EC, para lograr tal definición tan solo se parte aquí de las obras *Security a new Framework for Analysis*⁶ y *Regions and Powers. The Structure of International Security*⁷ por ser consideradas las obras que sintetizan la Teoría de los CSR y el pensamiento desarrollado en la larga trayectoria de la Escuela.

1.1. LA SEGURIDAD SEGÚN LA ESCUELA DE COPENHAGUE.

Las definiciones de seguridad varían de acuerdo al enfoque con el que se pretenda estudiar el fenómeno y, en consecuencia, tales definiciones son múltiples. Por tanto, conocer qué significa seguridad para los teóricos de Copenhague radicará en la solución a las 4 preguntas establecidas anteriormente. Para desarrollar este subtítulo se hace una división de acuerdo a cada pregunta.

1.1.1. El Estado como objeto de referencia preferencial y como nivel de análisis. Buzan y Wæver⁸ continúan dándole un tratamiento preferencial al Estado como objeto de referencia de la seguridad. Según los autores, la seguridad se sigue desarrollando en una lógica territorial, que se define generalmente a partir de fronteras estatales y regionales. Así, se alejan del globalismo – cuyo “tema orientador es la desterritorialización de la política mundial”⁹ - y prefieren mantener un mayor acercamiento con el neorrealismo, al argumentar que sí bien la globalización es responsable de complejizar la agenda de seguridad, este fenómeno no es lo suficientemente fuerte como para desdibujar las fronteras señaladas. Lo que importa rescatar del globalismo es, sin embargo, como la globalización en aspectos específicos (como los financieros, los flujos de capital, el terrorismo, la migración, y la liberalización del mercado) o generales se *securitiza* por actores, como el Estado.

⁶ Buzan, Barry; Wæver, Ole; de Wilde, Jaap. *Security a New Framework for Analysis*, 1998.

⁷ Buzan, Barry y Wæver, Ole. *Regions and Powers. The Structure of International Security*, 2003.

⁸ Comparar Buzan y Wæver. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. p. 12

⁹ Ver Buzan, y Wæver. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. pp. 7-8. Traducción libre.

Pero la teoría también acepta la posibilidad de la incidencia de otros actores diferentes al Estado y les otorga la oportunidad de ser dominantes. De cualquier forma, el análisis del Estado como objeto de referencia señala un nivel de análisis posible en las relaciones internacionales y, en consecuencia, de la seguridad internacional; es decir, el análisis de una *unidad* (Véase Tabla 1).

Tabla 1. Cinco niveles de análisis en las relaciones internacionales.

Sistema Internacional	El conglomerado más grande de unidades interactuantes o interdependientes que no posee un nivel mayor por encima de este. En la actualidad incluye al mundo en conjunto.
Subsistemas Internacionales	Agrupaciones de unidades dentro del sistema internacional que puede ser distinguidos del sistema completo, por su naturaleza particular o por la intensidad de sus interacciones, o por su interdependencia. Regionales: cuando son territorialmente coherentes. (por ejemplo, la ASEAN) Subsistemas en sentido estricto: Cuando no son territorialmente coherentes. (por ejemplo, la OCDE)
Unidades	No solo el estado sino todos aquellos actores con varios subgrupos organizaciones, comunidades, y muchos individuos que son lo suficientemente cohesivos e independientes como para ser diferenciados de otros y para participar en los niveles superiores (Estados, naciones, empresas transnacionales).
Subunidades	Grupos de individuos organizados dentro de las unidades que son capaces o que intentan afectar el comportamiento de la unidad (Burocracias, lobbies)
Individuos	El nivel más bajo de la mayoría de estudios en las Ciencias Sociales

Fuente: Tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de Buzan, Wæver y de Wilde. *Security a New Framework for Analysis*, 1998. pp. 5-6.

En conclusión, la primera pregunta es solucionada por la EC como una crítica al neorrealismo, por privilegiar al Estado como unidad, y al supuesto globalista de la superación de fronteras territoriales de la política internacional. Es importante no perder de vista que sí bien el Estado es un objeto de referencia a ser privilegiado en los estudios de seguridad *internacional*, este sigue siendo uno de múltiples niveles de análisis y que forma parte de un eslabón que, además, se comparte con otros actores no estatales. Por tanto, “sí uno pretende observar el espacio y el tiempo político como un algo estructurado a lo largo de diferentes líneas, el esquema de niveles de análisis en su forma neorrealista [(Estado – Sistema Internacional)] será problemático”¹⁰, así como insuficiente.

Finalmente, las dinámicas de seguridad tienen una fuerte territorialidad, y a partir de ello, tales dinámicas pueden acomodarse a actores no estatales sin demasiada dificultad. Pero esta idea es incompatible con la idea globalista extrema que todos los niveles se disuelven en uno solo –el global. Así, aunque parte que la nueva agenda es desterritorializada, sobretodo en los sectores económico y ambiental, la territorialidad sigue siendo una característica primaria a la hora de definir las dinámicas de (in)seguridad¹¹.

1.1.2. El nivel regional y la lógica de las amenazas. La concentración en el análisis Estado – estructura, propia de Waltz, se opone a la de la EC en tanto que, según las consideraciones de la última, “no hay necesidad de que los niveles privilegien a los Estados – el nivel unidad puede contener mucho más que a los Estados”¹². Esto a pesar de que se deba aceptar “el recordatorio de que en las relaciones internacionales uno debería ser consciente de la tendencia hacia el esquema de los niveles de análisis de reforzar el pensamiento estado-céntrico”¹³.

¹⁰ Ver Buzan, Wæver, y de Wilde. *Security a New Framework for Analysis*. p. 7. Traducción libre.

¹¹ Comparar Buzan y Wæver. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. p. 30.

¹² Ver Buzan y Wæver. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. p. 30. Traducción Libre.

¹³ Comparar Buzan; Wæver y de Wilde. *Security a New Framework for Analysis*. p. 7.

En este análisis, precisamente, se refuerza el pensamiento estado-céntrico en tanto que metodológicamente se realiza un *case-study*: la política costarricense frente a las ‘amenazas centroamericanas’. En ese sentido, otro nivel de análisis que aquí se privilegia es el de los subsistemas regionales. (Véase Tabla 1)

A diferencia del nivel global, que se trata de estructuras macro sistémicas que limitan y moldean el comportamiento de las unidades, el nivel regional se caracteriza también porque los procesos de securitización y el grado de interdependencia de la seguridad es mucho más intenso.¹⁴ De cualquier forma, los autores han llegado a una premisa básica: las amenazas viajan más rápido en distancias cortas. De allí que en la Pos-Guerra Fría resulte de mayor interés para el analista, enfocarse en el nivel regional de la seguridad, espacio en el que se crean instituciones y organizaciones que asumen el problema de la seguridad desde una perspectiva en la que las amenazas y la solución a las mismas resulta ser compartida.

Asimismo, las amenazas pueden ser regionales y ejercer su influencia en las unidades. Como se verá más adelante las consideraciones de seguridad de Costa Rica también han sido influenciadas por exigencias propias del nivel regional. Esto ocurrió durante la segunda mitad de la década de 1980, en el que el escalamiento del conflicto centroamericano exigió del gobierno de San José un involucramiento mayor en los procesos de negociación de la paz centroamericana. Igualmente, ocurre en la actualidad en lo que respecta al narcotráfico.

Por otro lado, las amenazas pueden ser internas y alcanzar el nivel regional. Tal cosa ocurrió en Centroamérica durante la confrontación bipolar en el que la instauración del régimen sandinista y los conflictos en El Salvador y Guatemala, generaron una crisis centroamericana que involucró directa e indirectamente a todos los gobiernos de la región.

En consecuencia, a partir del enfoque teórico de Copenhague, podrá aseverarse que las amenazas pueden provenir de cualquier parte; pueden ser globales, regionales, entre los Estados e intraestatales. Esta consideración aporta poco en una

¹⁴ Comparar Buzan, y Wæver. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. p. 29

definición concreta de la seguridad. Por tanto, aunque establecer el origen de estas sea importante para una lectura correcta en un tiempo y espacio específico, más importante será establecer su lógica.

La seguridad, según la Escuela, es una cuestión prominentemente subjetiva: “Exceptuando una situación en la que tanques se encuentren cruzando la frontera, existen muy pocas amenazas objetivas”¹⁵. Dado que, en muchas ocasiones, la seguridad resulta ser más una cuestión de percepción, la construcción de amenazas se relaciona con actores que perciben ciertas dinámicas como tal y propenden a la inclusión de las mismas en la agenda de seguridad. Pero, asimismo, como afirma el posestructuralismo y el constructivismo, el problema también se relaciona con la interacción de actores que se perciben mutuamente como amenazas, tal como afirmaría el clásico dilema de seguridad realista.

En palabras más precisas, el proceso de creación de la amenaza puede ser objetivo cuando un problema existe en términos reales y no depende de circunstancias subjetivas; subjetivo, cuando un conjunto de temas se convierte en una amenaza en función de que son consideradas o ideadas como tales por sujetos de la seguridad; e intersubjetivo, cuando a partir de la interacción social y política (actividades intersubjetivas) las amenazas se ajustan y se redifican.¹⁶

Ejemplos de estas tres opciones de construcción de la amenaza pueden ser encontradas en el caso que aquí se estudia. Entre el año 2010 y 2011, Nicaragua inició obras de dragado del río San Juan que afectó la soberanía costarricense en el territorio de la Isla Calero, ocasionando, al mismo tiempo, daños ecológicos severos. Dicho problema constituyó una amenaza objetiva por cuanto implicó un resultado material concreto: la disminución del caudal del agua que llega a territorio costarricense. Para dar solución al problema, Costa Rica utilizó sus “mecanismos de apoyo por parte de la comunidad internacional, logrando la mediación del secretario general de la

¹⁵ Ver Buzan; Wæver, y de Wilde. *Security a New Framework for Analysis*. p. 58. Traducción Libre. A esto debe sumarse el hecho de que podrán haber situaciones en las que se incurre en la *paranoia* (cuando se securitizan amenazas que no existen) y la *complacencia* (cuando no se securitizan amenazas que muy probablemente sí existen) (p. 22)

¹⁶ Comparar Cardona C., Diego. *La cuenca del Caribe, como un complejo de seguridad regional*, 2006. pp. 10 – 11.

Organización de Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza, y aprobada por 21 de los países miembro”¹⁷. Dicha actuación constituye además un hecho que se abrió campo en el discurso de seguridad regional y hemisférica. (Véase Tabla 2)

Tabla 2. Tres vías por las cuales un problema de seguridad se cataloga como una amenaza.

<p>Vía Objetiva</p>	<p>Vía Objetiva El problema existe realmente y no depende de circunstancias subjetivas.</p> <p>Por ejemplo, cataclismos naturales.</p>
<p>Vía subjetiva</p>	<p>Los actores imaginan (con o sin razón) que la actuación exterior, o la simple existencia del otro y sus intenciones, constituyen una amenaza real o potencial para su propia seguridad. Esta forma puede corresponder a la realidad o puede ser fruto de las visiones del mundo, las convicciones, los prejuicios, las enemistades históricas o las condiciones geográficas, y las posiciones ideológicas.</p>
<p>Vía Intersubjetiva</p>	<p>Vía intersubjetiva La configuración de la amenaza es el producto de una relación específica entre el propio y el extraño, el yo y el otro, el sujeto y el entorno. Se aplica también cuando los sujetos de la seguridad se encuentran acordes con la visión y la identificación de las amenazas, así como el tratamiento que debe otorgársele a las mismas; en este caso, los dirigentes habrán logrado que su población comparta el punto de vista del Estado o del gobierno.</p>

Fuente: Tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de Cardona C., Diego. *La cuenca del Caribe, como un complejo de seguridad regional*, 2006. pp. 10 – 11.

¹⁷ Ver Alfaro Pareja, Francisco. La política de defensa del estado de Costa Rica. Neutralidad y desmilitarización frente a los retos actuales. En *Politeia*. Vol. XXXIV, No. 49 (2011). p. 102.

De otro lado, podría pensarse que la abolición del Ejército en 1948 por parte de la elite política de José Figueres subraya un hecho de construcción de las fuerzas armadas como una amenaza. El grupo político del líder costarricense, en defensa de la supervivencia de su agrupación política como actor dominante al interior del Estado, encausó sus capacidades para abolir la institución en el texto constitucional. Ahora, como la institución militar es inexistente, no podrá afirmarse jamás del todo que constituyera una amenaza objetiva. Así, su simple existencia y sus posibles intenciones de hacerse con el poder costarricense implicaban concretamente un temor. Esta situación es además un buen ejemplo de la manera como pueden contemplarse la existencia de amenazas internas.

Por último, podrá pensarse en la relación bilateral entre Nicaragua y Costa Rica, que desde la Guerra Fría y hasta hoy en día, ha configurado una percepción histórica de amenaza entre los dos gobiernos, desde la construcción de patrones de enemistad. Asimismo, este caso constituye un buen ejemplo de dinámicas en el seno del ámbito regional.

1.1.3 Los sectores de la seguridad. La manera como Costa Rica ha intentado dar solución a sus problemas de seguridad es muestra de que el Estado no requiere necesariamente de estrategias militares para dar respuesta a las amenazas a su seguridad, aun cuando amenazan su integridad territorial. De igual forma, al no existir Fuerzas Armadas, el sector militar, en el que se concentran los realistas, no puede ser amenazado y, por tanto, la teoría se tornaría insuficiente para el análisis que nos convoca.

Esta crítica que se realiza al paradigma tradicional de la Teoría de las Relaciones Internacionales se refuerza aún más al considerar situaciones empíricas que han venido apareciendo en el ámbito internacional que no se relacionan con el clásico concepto de Seguridad Nacional. Es decir, en nuestros días, muchas amenazas no exigen necesariamente tampoco una respuesta militar, máxime cuando ni siquiera tal sector se encuentra amenazado. Ejemplo de esto son las crisis económicas o problemas relaciones con el medio ambiente.

La seguridad para la EC tiene muchas *dimensiones* como argumenta Møller. Para el autor, todas estas dimensiones se encuentran, además, incluidas en el nuevo discurso político sobre seguridad¹⁸, que expresa “la necesidad de arribar a un concepto de seguridad en sentido amplio, como una guía en la urgente búsqueda de la multiespinosa estrategia de seguridad”¹⁹. Para distinguir a qué tipo de seguridad pertenece una amenaza dada es importante considerar el concepto de *amenaza existencial*. Dicho concepto implica que la cualidad esencial de la existencia de un objeto de referencia se encuentra amenazada. (Véase Tabla 2.1)

Tabla 2.1. Sectores de la seguridad

Sector Militar	Sector Político	Sector Económico	Sector <i>societal</i>	Sector Ambiental
Cuyo objeto de referencia es usualmente el Estado, aunque también aplique para otras clases de entidades políticas	Incluye objetos de referencia como la soberanía, regímenes internacionales, o la “sociedad internacional”. Es decir, se trata de situaciones que pueden poner en duda las reglas, normas e instituciones de dichos objetos	Incluye la economía nacional o, como en el sector político, regímenes del mercado global	Cuyo objeto de referencia son las identidades a gran escala como las naciones y las religiones	Posee múltiples objetos de referencia como la supervivencia de especies animales, destrucción de hábitat, mantenimiento del clima del planeta y de la biosfera.

Fuente: Tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de Møller, Bjørn. “Conceptos sobre seguridad: Nuevos riesgos y desafíos”. p. 783

Como se verá más adelante, al estudiar el periodo 2005 – 2010, la región presenta dinámicas de construcción de amenazas que se enmarcan sobre todo en los dos primeros sectores descritos. Sin embargo, esto no constituye una camisa de fuerza para no hacer referencia a los demás sectores. Menos aun cuando se contemplan ciertas consideraciones históricas en las que el Estado de Costa Rica termina preservando, por

¹⁸ Comparar Møller, Bjørn. “Conceptos sobre seguridad: Nuevos riesgos y desafíos”. En *Desarrollo Económico*. Vol. 143 (1996) p. 776.

¹⁹ Ver Møller, Bjørn. “Conceptos sobre seguridad: Nuevos riesgos y desafíos”. p. 783

ejemplo, su seguridad económica en la década de 1980, en detrimento de su seguridad militar. Pero ¿en qué consiste exactamente el proceso de construcción de amenaza? Dicha cuestión será abordada inmediatamente.

1.1.4. La definición de securitización como implementación de medidas de urgencia. Habiendo resuelto todas las demás preguntas lo que queda, entonces, es concretizar todos los elementos anteriores en un concepto de seguridad. Para la EC, se puede saber que una preocupación pertenece al terreno de la seguridad internacional si esta se relaciona, en términos tradicionales, con la *supervivencia*. Conectando esta consideración con la propuesta específica de Buzan, Wæver y de Wilde se puede afirmar que un tema pertenece al área de la seguridad cuando este implica

Una *amenaza existencial* a un objeto de referencia designado (tradicionalmente, pero no necesariamente, el Estado, incorporando al gobierno, el territorio y la sociedad). La naturaleza especial de amenazas a la seguridad justifica el uso de medidas extraordinarias para encargarse de ellas. La invocación de la seguridad ha sido la clave para legitimar el uso de la fuerza, pero más generalmente, esta ha abierto el camino para que el Estado se movilice, o adquiera poderes especiales, para lidiar con las amenazas existenciales. Tradicionalmente, al decir “seguridad”, un Estado declara una condición de emergencia, reivindicando así un derecho a usar los medios que sean necesarios para bloquear una novedad que amenaza²⁰.

En consecuencia, la seguridad es el movimiento que toma la política más allá de las reglas de juego establecidas, que enmarca las preocupaciones en una clase especial de política o como un algo que se encuentra por encima de la política²¹. Al referirse los autores a la seguridad como un ‘movimiento de la política’, se entra entonces en la comprensión de esta como un acto del discurso. El concepto subraya así

²⁰ Ver Buzan; Wæver y de Wilde. *Security a New Framework for Analysis*. p. 21. Traducción libre.

²¹ Comparar Buzan; Wæver y de Wilde. *Security a New Framework for Analysis*. p. 23.

el hecho de que “la seguridad no puede ser completamente autorreferencial; por el contrario, esta frecuentemente ejecuta una especie de referencia – aunque esta sea parcial”²². Específicamente *securitización* se refiere al

Proceso discursivo a través del cual una comprensión intersubjetiva es construida dentro una comunidad política para tratar a un algo como una amenaza existencial a un objeto de referencia valorado, y para habilitar una demanda de medidas urgentes y excepcionales para hacer frente a la amenaza.²³

Lo opuesto a este concepto es la *desecuritización*, o bien,

El proceso por el cual una comunidad política asigna un grado más bajo o cesa el tratamiento de algo como una amenaza existencial a un objeto de referencia valorado, y reduce o deja de demandar medidas urgentes o excepcionales para hacer frente a la amenaza. El proceso puede ser directamente discursivo señalando la definición de la situación; pero más recurrentemente es indirecto, cuando un cambio en la orientación hacia otras preocupaciones reduce la atención relativa al asunto previamente securitizado.²⁴

En el plano regional centroamericano, un ejemplo lo constituye la *desecuritización* de la presencia estadounidense en la región después de la caída de la Unión Soviética. En la actualidad, la relación que pueda tener la potencia norteamericana con la región, no constituye una amenaza existencial. Por el contrario, durante la Guerra Fría, su apoyo a Honduras y Costa Rica representaba una amenaza

²² Ver Balzacq, Thierry. “Constructivism and securitization Studies”. En *The Routledge Handbook of Security Studies*, 2010. p. 59

²³ Ver Buzan y Wæver. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. p. 491. Traducción Libre.

²⁴ Ver Buzan y Wæver. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. p. 489. Traducción Libre.

al régimen de Nicaragua y, en el nivel regional, su doctrina de contención al comunismo era en sí misma objeto de securitización.

Más allá, esta desecuritización en el discurso centroamericano respondería a que la mayoría de Estados se han alejado, aunque no del todo, de las aventuras militares y de la competencia estratégica en puntos problemas del mundo, en función de que sus dinámicas domésticas terminan exigiéndolo²⁵. Por el contrario, nuevas amenazas se han securitizado. Piénsese aquí, por ejemplo, en amenazas que nada tienen que ver con la posibilidad de la confrontación interestatal como la violencia de género que ha sido incluida dentro de la Estrategia de Seguridad Centroamericana del SICA de 2010.

Dado que la securitización se relaciona con un asunto que exige medidas que deben encausarse más allá del típico proceso de la política, esta puede ser vista como una versión mucho más extrema de la politización. Así, es necesario distinguir que un tema puede estar en el debate público pero esto no implica necesariamente que sea un asunto concerniente a la seguridad; esto es, que requiera de medidas de emergencia (Véase Tabla 3).

Tabla 3. La diferencia entre lo *no politizado*, lo *politizado* y lo *securitizado*.

El Estado no hace frente al asunto y no es, de ninguna manera, una preocupación del debate público, ni requiere de una decisión.	El asunto pertenece al campo de las políticas públicas, requiriendo la decisión del gobierno y de asignaciones de recursos o, de manera poco usual, alguna otra forma de gobernabilidad comunal (comunal governance).	El asunto es presentado como una amenaza existencial, requiriendo de medidas de emergencia y justificando acciones por fuera de los límites normales del procedimiento político.
No – politizado Nonpoliticized	Politicizado Politicized	Securitizado Securitized

Fuente: Tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de Buzan, Wæver y de Wilde. *Security a New Framework for Analysis*, 1998. P. 24.

²⁵ Comparar Buzan y Wæver. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. p. 12.

Esta consideración dentro de la teoría de la securitización aporta una mayor delimitación del tema a estudiar. El estudio que aquí se aborda trata de amenazas que han sido securitizadas. Así, distinguir entre lo no-politizado, lo politizado y lo securitizado permite establecer, en primera instancia, que las amenazas que ha definido Centroamérica en conjunto parecen minar sus democracias. Amenazas pertenecientes a sectores como el económico, y el ambiental se descartan, pues sí bien pueden ser consideradas importantes por los Estados en términos individuales, lo cierto es que las ‘prioridades’ de la región centroamericana definidas en 2008, no las contemplan. De esta manera, las amenazas existenciales que han de superarse con urgencia; esto es, aquellas que no permitirían el avance de la integración y que exigirían de medidas de emergencia, no se relacionan en absoluto con objetos de referencia como la economía, ni la identidad de una colectividad, ni el medio ambiente. Por el contrario, amenazan el sector político, o bien el futuro de la integración, o bien las normas, reglas e instituciones de cada Estado en particular.

1.2. EL SUBCOMPLEJO CENTROAMERICANO DE SEGURIDAD REGIONAL.

Habiendo expuesto la definición de seguridad para la EC, cabe preguntarse ¿qué unidades forman parte de la región centroamericana? ¿Cómo delimitarlas para el trabajo que aquí se realiza? ¿Qué elementos teóricos permiten agruparlos en un conjunto? Como ya se ha dicho en varias ocasiones, la TCSR no desecha postulados neorrealistas que deben ser explicados para comprender cabalmente la intrincada seguridad centroamericana. Además de otorgar un lugar preferencial al Estado como objeto referente, la Escuela también incluye elementos relacionados con la polaridad y la definición de estructura.

De esta forma, la seguridad internacional posee una estructura caracterizada en términos de Waltz como “los principios de acuerdo entre las partes de un sistema y

la manera como las partes se diferencian entre sí”²⁶. Más allá, dado que “la estructura define la disposición, o el ordenamiento, de las partes de un sistema”²⁷ generando una polaridad, tal ordenamiento puede ser trasladado a los CSR. Así pueden existir regiones que, en función de las capacidades de sus unidades, establecen estructuras multipolares, unipolares, y bipolares.

El problema de Waltz, entonces, no es su definición materialista de una estructura que se configura a partir de las capacidades de los estados poderosos. Ciertamente, el concepto de estructura aplicado al sistema internacional post-1991 explica acertadamente la hegemonía de Estados Unidos en el contexto de la anarquía. Lo que no explicaría es por qué este tipo de estructura no ha sido estable. De allí que sea necesario introducir elementos constructivistas, en tanto que los patrones de amistad y enemistad explican no solo la oposición al poder material de los Estados Unidos, sino también la cercanía que existe entre Estados Unidos y la región centroamericana, sobre todo después del 9/11, en donde las necesidades de seguridad han conducido a los Estados de la región a ver las políticas de Washington, de un aparente regreso de la militarización, hacia el conjunto como amistosas, debido a la percepción que se genera. Así, esta tendencia ha propiciado la desecuritización ‘ingenua’ del apoyo militar estadounidense que durante la Guerra Fría se encontraba altamente securitizada.

Pero ¿cómo definir CSR? La primera definición del concepto apareció en 1983, y con la publicación de *Security. A New Framework for Analysis* el término adquirió el significado que aquí mantendremos. El concepto actual de complejo de seguridad cambió para “ser despojado del foco estado-céntrico y político militar y para reformular la misma concepción básica para la posibilidad de actores diferentes y varios sectores de la seguridad”²⁸(Véase Tabla 4)

²⁶ Ver Buzan; Wæver y de Wilde. *Security a New Framework for Analysis*. p. 6. Traducción libre.

²⁷ Ver Waltz, Kenneth. *Teoría de la Política Internacional*, 1981. p. 122.

²⁸ Ver Buzan y Wæver. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. p. 44. Traducción Libre.

Tabla 4. La reformulación del concepto de CSR.

People, States and Fear. The National Security Problem in International Relations (1983)	Security. A New Framework for Analysis (1998)
Un grupo de Estados cuyas preocupaciones primarias de seguridad los une lo suficiente como para que sus seguridades nacionales no puedan ser consideradas de manera desvinculada entre sí.	Un conjunto de unidades cuyos principales procesos de securitización, desecuritización – o ambos – se encuentran tan vinculados que sus problemas de seguridad no pueden ser razonablemente analizados o resueltos de manera independiente.

Fuente: Tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de Buzan, Barry. *People, States, and Fear. The National Security Problem in International Relations*, 1983 y Buzan, Wæver y de Wilde. *Security a New Framework for Analysis*, 1998.

La definición de 1998 permite establecer que, en Centroamérica, las unidades que forman parte del complejo son Estados. Son ellos, de manera individual y de manera conjunta, quienes securitizan una serie de amenazas, destacando el hecho de que sin solución a ellas el proceso de integración regional no podrá llevarse a cabo. Precisamente, son estos, a través de la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC), quienes han redefinido en 2010 una estrategia que pretende resolver sus problemas de seguridad.

Ahora bien, lo que se afirma no es que el SICA sea el subcomplejo. Lejos de ello, al interior de este, la CSC sería expresión de la institucionalización del subcomplejo y sus dinámicas. Pero la única manera de establecer un discurso securitizante estrictamente *regional* consiste en revisar las amenazas que esta identifica como tal. Con esta delimitación, no habrá espacio a dudas para afirmar que las unidades que pertenecen a este, son los Estados de Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala, Belice y República Dominicana.

La inclusión de República Dominicana, sí bien se encuentra por fuera de los Estados identificados en el subcomplejo por Buzan y Wæver²⁹, se justifica en la medida en que recientemente se ha acercado a las dinámicas de seguridad de la región, al participar en el SICA como Estado asociado, desde que entró en vigencia el Acuerdo

²⁹ Compárese mapa en Buzan y Wæver. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. p. 266.

de Asociación el 27 de septiembre de 2004, así como al firmar un convenio con Centroamérica “para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos, relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos”, que data inclusive del 6 de Noviembre de 1997.

Además, la cercanía de Belice al subcomplejo es total en tanto que, en primer lugar, ratificó el 1 de Diciembre de 2000 el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) convirtiéndose en Miembro de Pleno Derecho del SICA. Y, en segundo lugar, en tanto que Belmopán aprobó y declaró la adhesión al TMSD en el año de 2003.

En el presente estudio, además, sí bien se puede aceptar la participación, en la configuración de amenazas, de otros Estados como Venezuela, Colombia, México e inclusive Estados Unidos, estos no serán incluidos como unidades plenas dentro del subcomplejo. Esto porque, ampliar la percepción de Centroamérica a la del “Gran Caribe”, propuesta realizada por Cardona³⁰, exigiría ampliar el estudio de la efectividad de la estrategia costarricense hacia otros Estados por fuera del proceso de integración. Entre estos otros debería, asimismo, incluirse también a los Estados del caribe. Región de por sí desestructurada que no parece configurar una interdependencia en asuntos de seguridad, apartándose de las dinámicas centroamericanas.

La definición de CSR implica la interrelación de unas unidades frente a unos *problemas comunes que son percibidos*. Por su parte, el presente trabajo prefiere concentrarse en los Estados que participan en la conformación de un discurso de seguridad centroamericano, que implica percepciones realmente comunes de las amenazas y de las maneras como pueden resolverse. Esto no niega que a la hora de analizar los procesos conjuntos de securitización se perciban amenazas que provienen de otras regiones, o bien de Estados específicos. De hecho, esto tampoco niega que, en la resolución de las amenazas, Estados que colindan con la región centroamericana participen de manera *parcial*. Así, sí bien gran parte de la solución a la inseguridad

³⁰ Comparar Cardona. *La cuenca del Caribe, como un complejo de seguridad regional*. Esta visión podría empezar a cuadrar, en principio, si por ejemplo el Plan Puebla Panamá asumiera la construcción de discursos securitarios. O bien en el remoto caso que el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, en el que se tratan temas de seguridad como migración, trata y delincuencia reemplazara al SICA.

centroamericana podría provenir de la disminución de la producción de narcóticos en, por ejemplo, Colombia, esto no la hace partícipe en términos totales del proceso de securitización centroamericano, pues poco podría hacer el último Estado en una solución de otros problemas como las maras, que se relacionan más con consideraciones de corte de seguridad pública y que afectan de manera más inmediata los estados del Triángulo Norte.

Finalmente, una justificación adicional para concentrar el estudio en los Estados señalados proviene del hecho de que la consolidación de un (sub)complejo de seguridad regional puede depender de su conversión en una *comunidad de seguridad*.

De cualquier forma, y a manera de conclusión, se argumenta aquí que sí bien la configuración de una comunidad de seguridad no se vislumbra siquiera en el largo plazo, el SICA puede ser un germen para ello. En palabras de Deutsch³¹, adoptadas por los autores de la Escuela, dicha comunidad se forma por un grupo de personas - en el presente estudio Estados - que se integran en instituciones formales e informales y desarrollan expectativas estables de relación pacífica. Más allá este tipo de comunidad es *pluralista*³² cuando en una región las Fuerzas Armadas no pretenden ya disuadir o intimidar, sino únicamente proteger a los Estados de una agresión externa.

En Centroamérica, el aparataje del SICA representa el inicio de dicha integración en instituciones, aunque sea precaria. Además, los Estados de la región, desde los procesos de democratización y pacificación surtidos durante la década de 1990, han intentado reducir el poder que históricamente han tenido los militares para tratar de concentrar sus funciones en la defensa de una agresión proveniente de otro Estado.

Un mayor avance hacia tal construcción podría ser la existencia misma del Estado de Costa Rica, en donde dichas funciones, de hecho, no pueden limitarse en tanto que no existe ejército. Por el contrario, la defensa se ha dividido entre el encargo que se ha hecho de ella a la Policía y a la política exterior. Si contribuyen tales decisiones o no tanto a mejorar su propia situación de seguridad y la de la región, como

³¹ Comparar Deutsch, Karl, *Political Community and the North Atlantic Area*, 1957.

³² Comparar Adler, Emmanuel; Barnett, Michael. *Security Communities*, 1998. pp. 1-65.

a la creación de una comunidad de seguridad, es un asunto que depende de una valoración de su estrategia de seguridad. Sin embargo, para obtener tal evaluación es necesario exponerla y definirla en tanto que no se encuentra una ‘política de seguridad’ clara. Para esto último, se utilizan las líneas del capítulo siguiente.

2. LA ESTRATEGIA COSTARRICENSE DE SEGURIDAD HACIA EL SUBCOMPLEJO (2005-2010).

El problema que abordará la presente investigación es sobre la “estrategia de seguridad costarricense”, ya que la coordinación de su *política de seguridad*, se encuentra dispersa entre diferentes instituciones de su sistema político, reflejada en la ausencia de un establecimiento militar.

La seguridad de Costa Rica se debe apreciar en un sentido amplio, la diferenciación entre *defensa* y *seguridad* es imprescindible. Se define aquí que una parte de la estrategia de seguridad se relaciona con la defensa; y su capacidad de contrarrestar una agresión externa (seguridad en el nivel unidad). Por otro lado, se designa la *seguridad ciudadana*³³(seguridad en el nivel subunidad).

Para reconstruir dichas estrategias, el primer apartado estudia los elementos históricos de la política de defensa de Costa Rica, focalizándose en sus características de política de Estado.

El segundo apartado se concentra en la definición de la política de seguridad ciudadana de Costa Rica a partir del discurso securitizante presente en el PND del gobierno Arias (2006 – 2010). Finalmente, el último apartado explica dicha estrategia hacia el subcomplejo en términos concretos, garantizando lo interno y hacia lo externo.

2.1. ELEMENTOS HISTÓRICOS DE LA POLÍTICA DE DEFENSA PARA UNA DEFINICIÓN DE LA ESTRATEGIA REGIONAL 2006.

La política de defensa costarricense al ser mucho más constante en su política de Estado, propone la necesidad factible de una revisión en momentos históricos específicos. Este estudio se limita a identificar momentos importantes hacia la definición de una estrategia de seguridad para el periodo 2005-2010.

³³ Se relaciona con la búsqueda de una situación de seguridad hacia lo interno, más allá de la clásica comprensión militar, donde se deben tener en cuenta otros elementos, utilizando el concepto de seguridad amplia..

2.1.1. Primer elemento: La abolición del ejército. El periodo comprendido entre 1940 y 1948 de la historia costarricense, se encuentra determinado por la “violencia, la persecución étnica de Ticos de herencia alemana, española, e italiana, intentos de asesinatos, fraudes electorales, la preocupación estadounidense del poder comunista, huelgas, disturbios, rumores de golpes palaciegos, conspiraciones para derrocar el gobierno, actividades terroristas, y peligrosas tensiones de clases”³⁴. Teniendo en cuenta estas consideraciones, debe entenderse que existían fuertes tensiones entre las elites políticas que se asociaban con el modelo oligárquico tradicional y aquellas que exigían mayores reformas sociales, entre las cuales pueden contarse el comunismo y una élite, liderada por Jose Figueres Ferrer, que no se alineaba con ninguna de las anteriores.

Las elecciones de 1948 fueron el detonante de la Guerra Civil del mismo año, en tanto que fueron “controversiales y tan fraudulentas que hasta nuestros días no se sabe quien realmente ganó”³⁵, si Otilio Ulate, líder de la oposición, o Calderón. En términos oficiales, la elección favorecía a Ulate con 54.931 votos frente a los 44.438 de Calderón y el Tribunal Electoral votó 2 a 1 declarando la victoria de Ulate, pero el congreso anuló las elecciones.

La debilidad del sistema político costarricense, a la que se hacía mención, fue aprovechada entonces por Figueres quien desde su exilio en 1942, buscó el apoyo en la región para enfrentar un sistema político cuyo gobierno de turno, usualmente elegía a su sucesor. Ya en 1947 “era un secreto a voces que Figueres estaba planeando una revolución y que había adquirido armas”³⁶. Mediante el “Pacto del Caribe”, firmado el 16 de Diciembre de 1947, que pretendía crear un organo supranacional “para presionar

³⁴ Ver Bowman, Kirk S. *Militarization, democracy and development. The perils of praetorianism in Latin America*, 2002. p. 74. Traducción Libre. Será importante para entender el periodo la lectura de esta referencia. pp. 69 – 140.

³⁵ Ver Bowman. *Militarization, democracy and development. The perils of praetorianism in Latin America*. p. 92. Traducción Libre.

³⁶ Ver Bowman. *Militarization, democracy and development. The perils of praetorianism in Latin America*. p. 91. Traducción Libre.

la lucha antidictatorial”³⁷, Figueres se había comprometido a liderar la lucha en Costa Rica, país que serviría de base para derrocar, posteriormente, los regímenes de Somoza en Nicaragua, de Trujillo en la República Dominicana, y de Carías en Honduras.

Al mismo tiempo, existía un acuerdo con los comunistas en el que la Junta Militar, una vez en el poder, se comprometía a apoyar las garantías sociales y el respeto de los derechos del Partido y de sus miembros, a cambio de que los segundos permitieran la marcha de Figueres en la capital sin su oposición. Sin embargo, en los 18 meses de gobierno de la Junta este pacto se rompió, en tanto que inició una “presecución brutal y arrolladora de los comunistas y no comunistas que apoyaban a Calderón y a Picado”. De esta manera, dicha persecución puede ser observada como una manera del caudillo de eliminar cualquier intento de una contrarrevolución.

Los militares podrían ser, a largo plazo, una amenaza a la elite política de Figueres y a sus pretensiones de reformas sociales, en tanto que podrían beneficiar a las oligarquías tradicionales y las que no lo eran. Esto no convenía a un movimiento opositor heterogéneo en el que “se congregaban los sectores conservadores de la oligarquía, liderados por Otilio Ulate, sectores de la clase media socialdemócrata e intelectuales reunidos en torno al Centro de Estudios de los Problemas Nacionales, con vocación modernizadora, dirigidos por José Figueres”³⁸.

La abolición del ejército, por tanto, puede explicarse mejor por una serie de incentivos políticos inmediatos, siendo los más importantes aquellos que amenazaban la continuidad del movimiento de Figueres³⁹:

³⁷ Ver Bowman. *Militarization, democracy and development. The perils of praetorianism in Latin America*. p. 91. Traducción Libre.

³⁸ Ver Alfaro Pareja, Francisco. “La política de defensa del estado de Costa Rica”. p. 91.

³⁹ Comparar Bowman. *Militarization, democracy and development. The perils of praetorianism in Latin America*. pp. 109-110.

INCENTIVOS POLÍTICOS	
1	Estados Unidos no había desarrollado la Doctrina de Seguridad Nacional que solo iniciaría en 1959 tras el éxito de la Revolución Cubana, y Figueres no habría podido predecir el futuro apoyo de Washington a la militarización.
2	Los mercenarios y revolucionarios que provenían de toda la cuenca del Caribe y que habían participado en la Guerra Civil podrían convertirse en un problema que podría generar inestabilidad política. Dicha inestabilidad además no sería permitida por Estados Unidos dada la cercanía del país con Panamá donde existían intereses de seguridad vitales.
3	El apoyo a Figueres parecía ser débil frente a la Asamblea Constitucional que se encontraba programada para diciembre de 1948.
4	Anastasio Somoza, enemigo de Figueres, podría encabezar una contrarrevolución invadiendo a Costa Rica desde Nicaragua, derrotándolo con mucha facilidad
5	La nacionalización de los bancos, y el cobro de un impuesto del 10 por ciento a la elite conservadora agroexportadora – medidas impuestas por la Junta – podría generar un acercamiento entre esta y las fuerzas armadas. Gonzalo Facio Segura, Ministro de Relaciones Exteriores y Ministro de Justicia durante el gobierno de la Junta argumenta en entrevista con Bowman (2002, p.109 - 110) que “Si un ejército existiera allí [(en Costa Rica)], nos habría arrojado. Predijimos esto [...] los militares podrían haber sido una fuerza que se uniera a la oposición. Con un ejército, el cálculo es completamente diferente. Por esta razón, nos encontrábamos completamente en contra de la militarización en el resto de América Central”
6	No había mucho que abolir. En la primera parte del siglo XX, los ejércitos centroamericanos no se encontraban preparados para una guerra entre ellos. Eran considerados más como órganos represivos internos que requerían de pocos soldados. Según cifras de 1922, el número de soldados por cada mil habitantes en la región era el siguiente: Costa Rica 70; El Salvador 74; Guatemala 73; Honduras 39; Nicaragua 77. (Fuente: Bowman 2002, p. 108).

Fuente: Tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de este mismo capítulo.

En el discurso no pueden apreciarse movimientos securitizadores de la institución militar como amenaza al futuro sistema democrático. Aunque, como se ha podido apreciar, los militares eran, en términos de una relación intersubjetiva entre la Junta y las demás elites, una muy posible amenaza que debía ser evitada (véase nota al pie No. 42). De esta manera, el 1 de Diciembre de 1948, Figueres disuelve el ejército argumentando que era “suficiente para la seguridad de nuestro país la existencia de un

buen cuerpo de policía”⁴⁰. Más que ser una amenaza a la seguridad, los militares fueron presentados como innecesarios. En esta misma línea, la Constitución de 1949 (Artículo 12) afirma que para la vigilancia y conservación del orden público, habría las fuerzas de policía necesarias y que sólo por convenio continental o para la defensa nacional podrían organizarse fuerzas militares, siempre subordinadas al poder civil, sin poder de deliberación, prohibiéndoseles hacer manifestaciones o declaraciones en forma individual o colectiva⁴¹.

El presupuesto destinado a los militares se consignó, entonces, a la educación de acuerdo al plan que fue propuesto por Edgar Cardona, Ministro de Seguridad durante la Junta Militar:

Hablé con Figueres acerca de la disolución del ejército. No pude hablar públicamente porque no era apropiado para un oficial de las fuerzas armadas. Le dije, ‘mire señor presidente, la prensa nos ataca y al ministro de educación por gastar demasiado dinero en educación; deberíamos gastar incluso más. Podemos decirles que es necesario gastar dinero en educación en el país y con la abolición del ejército podremos gastar inclusive mucho más en educación. Vamos a abolir el ejército ya que con una guardia civil tenemos suficiente seguridad’. Figueres lo pensó por un momento, y dijo que sí, que parecía una gran idea.⁴²

Desde entonces, la institución castrense no ha sido restituida, aun cuando han existido conflictos fronterizos con Nicaragua, y a pesar de la crisis que vivió centroamérica durante la Guerra Fria. En consecuencia, Costa Rica mantuvo su defensa a través de la OEA y la invocación del Tratado de Rio (TIAR). Asimismo, la abolición del ejército se tradujo en una mejora en los niveles de seguridad económica

⁴⁰ www.worldpolicy.newschool.edu. Tema de búsqueda: discurso Figueres abolición del Ejército. Consulta Electrónica.

⁴¹ Ver Constitución Política de Costa Rica 1949.

⁴² Ver Entrevista con Edgar Cardona en 1997, realizada por Bowman. *Militarization, democracy and development. The perils of praetorianism in Latin America*. p. 110. Traducción Libre.

costarricense y evitó el involucramiento en las confrontaciones militares, durante los años de la confrontación bipolar.

Ciertamente, en los inicios de la Guerra Fría, Costa Rica pretendía desarrollar transformaciones políticas (configuración de una democracia más representativa), económicas (industrialización y la diversificación del poder adquisitivo) y sociales (distribución justa del ingreso que contribuirían al fortalecimiento de la burguesía y la clase media)⁴³. Ante estos propósitos, la política exterior se convirtió en el arma principal para garantizar la defensa, mediante la exportación de una identidad costarricense fundamentada en la paz dada la abolición del ejército.

Desde San José se invocó en dos ocasiones el TIAR. La primera vez fue en Diciembre de 1948, cuando “Costa Rica denunció ante la OEA que el país había sido invadido por fuerzas armadas procedentes de Nicaragua y por tanto se veía en la necesidad de solicitar la aplicación del Tratado para salvaguardar la integridad territorial; argumentando que tal hecho creaba una situación de tal naturaleza que ponía en peligro la paz del continente. Acusó a Nicaragua de amenazar su soberanía e independencia política tolerando, fomentando y auxiliando una conspiración contra su gobierno”⁴⁴.

El problema se solucionó en febrero de 1949 cuando los gobiernos de Nicaragua y Costa Rica firmaron el ‘pacto de amistad’ en el que se comprometen a observar los principios de no-intervención y solidaridad continental para mantener la paz, teniendo en cuenta que el Consejo de la OEA había determinado que en el conflicto había existido culpa de los dos países.

La segunda ocasión ocurrió en 1955. Costa Rica denunció ante la OEA que Nicaragua lo estaba agrediendo por 1) el cierre del Río San Juan que no permitía la navegación de embarcaciones costarricenses; 2) una campaña de difamación por los medios de comunicación masiva; 3) llamadas de altos funcionarios de la Guardia Nacional a defender el territorio ante presuntas agresiones; 4) concentración de tropas

⁴³ Comparar Golcher, Erika. “Puntos Claves de la Política Costarricense (1950-1993)”, 1994. Documento electrónico.

⁴⁴ Ver, Golcher. “Puntos Claves de la Política Costarricense (1950-1993)”. Párrafo 38. Documento electrónico.

en la frontera común; y 5) la facilitación del territorio para las actividades de enemigos internos (Calderón pretendía derrocar a Figueres) y externos (dictadores como Castillo Armas de Nicaragua, Rafael Trujillo de República Dominicana, Anastasio Somoza de Nicaragua, y Pérez Jiménez de Venezuela) del Gobierno constituido⁴⁵.

La OEA investigó el caso y decidió poner en ejecución el ‘Plan de vigilancia efectiva de la frontera entre Costa Rica y Nicaragua’ “en el cual se dictaron disposiciones estrictas sobre la ubicación y el movimiento de las fuerzas terrestres costarricenses, la forma en que la Guardia Nacional de Nicaragua debía llevar a cabo su labor de patrullaje y el desarme e internación de las fuerzas rebeldes que cruzaran la frontera. Además, estableció zonas de seguridad y un corredor aéreo al cual no podían penetrar aviones de ambos gobiernos”⁴⁶.

Después de la Revolución Cubana, Estados Unidos propuso la Alianza para el Progreso (ALAPRO) que pretendía evitar que las condiciones económicas de los Estados latinoamericanos produjeran luchas revolucionarias. La ALAPRO permitió así el estrechamiento de la relación Costa Rica – Estados Unidos y las relaciones con América Central adquirieron mayor relevancia para Washington.

Esta relación fue aprovechada por Costa Rica hasta finales de la década de los setenta cuando América Latina entró en una crisis económica que desencadenaría la década perdida de 1980. Al mismo tiempo, los conflictos centroamericanos estaban en su punto culminante. Pero la decisión costarricense de mantenerse sin ejército a pesar de un momento histórico regido por la doctrina de seguridad nacional, permitió hacer frente a la década perdida. A pesar de que la crisis fue profunda en Costa Rica, “el país fue capaz de maximizar las oportunidades creadas por la guerra de la Contra para obtener un buen provecho de la asistencia económica de los Estados Unidos”⁴⁷.

⁴⁵ Comparar Golcher. “Puntos Claves de la Política Costarricense (1950-1993)”. Párrafo 42. Documento electrónico.

⁴⁶ Comparar Golcher. “Puntos Claves de la Política Costarricense (1950-1993)”. Párrafo 48. Documento electrónico.

⁴⁷ Ver Bowman. *Militarization, democracy and development. The perils of praetorianism in Latin America*. p. 242. Traducción Libre.

Este hecho puede evidenciarse si se compara el comportamiento de Honduras y Costa Rica durante el régimen sandinista en Nicaragua⁴⁸. El primer país, si bien obtuvo mayor asistencia económica de Estados Unidos, no pudo traducirla en un mejoramiento de su economía en tanto que se vio involucrado en una confrontación militar con Nicaragua. Por el contrario, el segundo, al no contar con ejército, mejoró su capacidad estatal para responder a las preocupaciones económicas y sociales y logró evitar la confrontación en Centroamérica. Este hecho confirma entonces el supuesto de que la militarización “mina la capacidad estatal, reduce los horizontes temporales, diluye el enfoque estatal, lo que a su vez conduce a un desarrollo material reducido”⁴⁹, que no habría permitido garantizar la seguridad económica.

Sin embargo, el escalamiento de los conflictos en América Central demostró que la estrategia de defensa costarricense requería de una adaptación más allá de abolir el ejército e invocar a la OEA. Costa Rica debía definir una posición que complementara su política de desmilitarización, para, en un primer momento, evitar el involucramiento en la crisis centroamericana y, más adelante, para desarrollar un papel activo promoviendo los procesos de paz, con el interés de garantizar un vecindario seguro.

2.1.2. Segundo elemento: la neutralidad durante el gobierno Monge. Al iniciar la década de los ochenta, Costa Rica requería un mayor acercamiento con Estados Unidos para recibir una serie de beneficios y cooperación económica que, como ya se ha explicado, contribuirían estabilizar la situación económica con la que tendría que lidiar la región, en el contexto de una serie de conflictos que amenazaba con arrastrar a Costa Rica hacia la crisis. Esto implicaba para el gobierno de San José cooperar con la política de la administración Reagan.

Esta decisión, representó “el inicio de una nueva etapa de la política exterior costarricense la cual se separaba de la política de los setenta (que tuvo mayor

⁴⁸ Comparar Bowman. *Militarization, democracy and development. The perils of praetorianism in Latin America*. pp. 207 – 241.

⁴⁹ Ver Bowman. *Militarization, democracy and development. The perils of praetorianism in Latin America*. p. 207. Traducción Libre.

independencia), y se caracterizó por apoyar los intentos de los Estados Unidos por mantener su hegemonía en la región. A cambio de este apoyo, Costa Rica recibió un cuantioso aporte económico valorado en unos 1.300 millones de dólares entre 1982 y 1990, así como la promesa de respaldo militar en caso de una reacción del gobierno nicaragüense⁵⁰.

Al mismo tiempo, este hecho incluía una tensión constante con Nicaragua, dado que el mayor acercamiento con Washington implicaba la conversión de Costa Rica en un bastión de la lucha anticomunista en la región. En el plano interno, las protestas en contra de un posible involucramiento en los conflictos se acentuaron. Estos hechos internos condujeron a que la estrategia de defensa, que en un principio se basaba únicamente en la desmilitarización, evolucionara hacia una proclama de neutralidad que se daría durante el gobierno de Luis Alberto Monge (1982 – 1986).

La decisión del ex-presidente surge de intentos de concertación impulsados por Costa Rica que no tuvieron éxito en la eliminación de los conflictos centroamericanos: la Comunidad Democrática Centroamericana – durante el gobierno de Rodrigo Carazo Odio (1978 – 1982) – y el Foro Pro Paz y Democracia⁵¹. La crisis de América Central fue securitizada por la administración Monge que en su proclama presidencial sobre la neutralidad del 17 de noviembre de 1983, extendió la decisión a cualquier Estado que mantuviera relaciones con Costa Rica.

Esta neutralidad perpetua (no transitoria y frente a todos los conflictos bélicos que afectaran a otros Estados), activa (la imparcialidad no se da en el plano ideológico o político en el que Costa Rica decide seguir apoyando al sistema democrático) y no armada (la seguridad externa seguiría fundada en la libre voluntad del pueblo, en las normas del Derecho Internacional y en los sistemas de seguridad colectiva que, según Monge, no exigían el mantenimiento de las fuerzas armadas)⁵².

⁵⁰ Ver Cascante Segura, Carlos Humberto. “Entre la política exterior y la política interna. De la proclama de neutralidad al plan de paz (1983-1989)” En *Diálogos. Revista Electrónica de Historia*. Vol.13, No.1 (2012), p. 9.

⁵¹ Comparar Rojas Aravena, Francisco. “Interés nacional y toma de decisiones: El caso de la neutralidad costarricense”. En *Anuario de Estudios Centroamericanos*. Vol. 11, No. 1. (1985) p. 77.

⁵² Comparar Monge, Luis Alberto. *Proclama presidencial sobre la neutralidad perpetua, activa y no armada de Costa Rica*, 1983.

En este estudio no se propone definir si en la práctica, tal neutralidad existió o no. Lo cierto es que el discurso permite entrever que la neutralidad costarricense sólo se limita al conflicto militar objetivo, pero no incluye la lucha ideológica⁵³. Este hecho evidencia además la securitización en términos de la dimensión política de la seguridad; de la democracia como sistema político, a ser defendido por Costa Rica.

2.1.3. Tercer elemento: participación en la solución negociada de conflictos en Centroamérica. La neutralidad abría un espacio para continuar el alineamiento con Estados Unidos y apartarse de la intervención en los problemas de la región. Pero la imparcialidad en el plano ideológico permitió que Oscar Arias (1986 – 1990), asumiera un enfoque más activo hacia la solución de los problemas centroamericanos, que requirió de cambios de posturas hacia lo interno y lo externo. La mejor manera que se encontró fue promover un cambio en el discurso securitizante en el que no hacer nada frente a la región – aislarse como pretendía la Proclama, inclusive de las propuestas de Contadora– sería una amenaza en sí misma. De un lado, al interior del nivel unidad, debe tenerse en cuenta que había ocurrido una división entre quienes apoyaban posturas más belicistas frente al régimen sandinista y quienes no. Era necesario, entonces, construir una amenaza que produjera una relación intersubjetiva en la que los costarricenses en conjunto compartieran una propuesta de resolución que incluía el involucramiento de Costa Rica en las negociaciones hacia un avance de la paz en América Central.

Afirmar que existía una probabilidad de una amenaza objetiva externa proveniente de los conflictos de la región y más precisamente de Nicaragua, es algo de lo que se prefiere no tratar. Desde luego, existían hechos materiales que evidenciaban que el régimen sandinista era una amenaza, pero hasta qué punto este podría poner en dudas la supervivencia de Costa Rica es algo que es difícil de determinar en tanto que Managua de por sí ya tenía que hacer frente a la militarización en Honduras y a la estrategia estadounidense de la Contra. Sea como sea, en la práctica, lo que ocurrió fue

⁵³ Comparar Rojas. “Interés nacional y toma de decisiones: El caso de la neutralidad costarricense”. p. 86.

que se incrementó la idea de amenaza externa⁵⁴, a través de la presentación a la población de un video titulado “una hora para la paz” en 1987.

Según Cascante, una propuesta de paz en la región emanada de San José – que en 1987 le otorgarían a Arias el Premio Nobel de la Paz - era un instrumento “para la consolidación de los mecanismos de control social ligados a la creación de la ‘identidad nacional’”. Para ello, la administración Arias pretendía fortalecer la histórica tesis de diferenciación entre Costa Rica y Centroamérica como región problema. Esto era así porque el gobierno pretendía “debilitar la conciencia de resistencia y protesta social⁵⁵ que se robustecía por estos años pues se alejaba de la ‘forma de ser costarricense’, ligada históricamente a una vida sin confrontación política”⁵⁶

Esto puede leerse como una adaptación del discurso securitizante para “solventar los problemas que se habían producido dentro de las elites con respecto al posicionamiento que debía tenerse frente a Nicaragua, así como a las relaciones con Estados Unidos. Con el discurso se pretendía generar el apoyo popular suficiente para debilitar a los sectores de la élite que pretendían brindar un apoyo incondicional a la política militar de los Estados Unidos, según la cual el territorio costarricense, eventualmente, se transformaría en base de operaciones del conflicto armado contra Nicaragua”⁵⁷.

La paz se había convertido en un elemento propio de la identidad. Para defenderla, la política exterior debió definir como interés nacional la necesaria intervención en las negociaciones de paz en Centroamérica. En últimas, esto contribuyó significativamente en la configuración de un vecindario más estable y desmilitarizado

⁵⁴ Comparar Cascante. “Entre la política exterior y la política interna. De la proclama de neutralidad al plan de paz (1983-1989)”. p. 15.

⁵⁵ Comparar también a autores como Alvarenga Venuotolo, Patricia (*De vecinos a ciudadanos*, 2005, p. 120) y Edelman, Marc (*Campeños contra la globalización. Movimientos sociales rurales en Costa Rica*, 2005, p. 131) quienes argumentan que la conflictividad social durante la época fue, en ciertos momentos, violenta a causa de los efectos de las reformas económicas de los primeros años de la década.

⁵⁶ Ver Cascante. “Entre la política exterior y la política interna. De la proclama de neutralidad al plan de paz (1983-1989)”. p. 13.

⁵⁷ Ver Cascante. “Entre la política exterior y la política interna. De la proclama de neutralidad al plan de paz (1983-1989)”. p. 13-14

con los procesos de democratización y pacificación⁵⁸, lo que al tiempo permitió mejorar los niveles de seguridad regional para Costa Rica en la postguerra fría y de legitimidad para ser mediador en futuras crisis.

2.2. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA 2006 – 2010.

Con la ampliación que sufre la agenda de seguridad en la región durante la década de los noventa producto de la firma del TMSD y la convicción costarricense de ligar la seguridad con el desarrollo, aparece en el plano interno un proceso de securitización que no se relaciona estrictamente con la seguridad nacional. De esta manera, al llegar al año 2006, el PND de la segunda administración Arias, establece como meta nacional:

Detener las tasas de crecimiento de la criminalidad, el tráfico de drogas y la drogadicción y revertir la sensación de creciente inseguridad por parte de todos los ciudadanos.

Junto a estas pueden encontrarse un mayor número de amenazas y medidas para combatirlas que se relacionan en la tabla No. 5. (Véase Tabla 5)

⁵⁸ Comparar Schultze-Kraft. *Pacificación y Poder Civil en Centroamérica: Las Relaciones Cívico-Militares en el Salvador, Guatemala y Nicaragua en el Posconflicto*. Bogotá: Norma, 2005. P. 25-33.

Tabla 5. Amenazas y medidas para solucionarlas en el discurso securitizante 2006-2010.

Amenaza	Medida
Debilidad del Ministerio de Seguridad Pública.	Incrementar en un tercio el personal en labores policiales (800 efectivos por año) Incrementar el número de policía graduados del curso Técnico Básico Policial de 155 a 800 por año.
Inseguridad en las comunidades	Implementación del programa de seguridad comunitaria y comercial. Establecer una red de 40 comisiones cantonales de seguridad ciudadana y 40 comités sectoriales. Poner en marcha programas de seguridad comunitaria.
Violencia juvenil	Introducción de procesos de emprendimiento para el desarrollo de PYMES y cooperativas, y procesos de capacitación y certificación de destrezas laborales.
Violencia y delito	Desarrollo del Sistema Nacional de la Información sobre la Violencia y el Delito (SISVI)
Inseguridad jurídica	Modernización de la plataforma tecnológica del Registro Nacional
Inseguridad penitenciaria	Plan para mejorar el acceso de las personas privadas de la libertad a actividades educativas, recreativas y productivas . Mejoramiento de la seguridad en los Centros de Atención Institucional y Centros de Atención Semi-Institucional dotando a la policía penitenciaria de 500 nuevas plazas.
Narcotráfico (prevención del consumo)	Programas de prevención.
Narcotráfico y lucha contra el lavado de activos (prevención y represión de delitos conexos)	Coordinación de sectores, instituciones y programas tendientes a : <ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de fuerzas de tarea regionales. • Control de utilización ilícita del sistema de paquetería postal y couriers. • Fortalecimiento de los mecanismos de control para tráfico virtual. • Desarrollo alternativo para comunidades indígenas Fortalecimiento de mecanismos regulatorios para actividades ilícitas relacionadas con otros actos delictivos (casinos, apuestas, compra y venta de bienes raíces, etc) Aumento del número de operativos contra el tráfico local de drogas ilegales de 110 a 145. Reforma a la Ley de Psicotrópicos para el fortalecimiento del Instituto Costarricense sobre las Drogas (ICD) y la lucha contra el lavado de Activos.
Migraciones	Establecimiento de un modelo migratorio basado en la integración de los migrantes a los servicios y la seguridad social de Costa Rica. Digitalización y actualización de datos de ciudadanos nacionales y población migrante. Reforma integral de inmigración y extranjería
Tráfico de Armas	Reforma a la ley de Armas y explosivos para regular su tráfico, posesión y uso, y endurecer penas
Criminalidad Organizada	Reforma al Código Penal para garantizar una mejor intervención pública en contra de las diferentes manifestaciones del crimen organizado y mejorar los procedimientos de investigación y las sanciones en la materia.
Terrorismo	Proyecto de Ley para el fortalecimiento de la Legislación contra el Terrorismo para actualizar la legislación nacional de acuerdo a las recomendaciones de Naciones Unidas.
Cambio Climático	Convertir al país en un sinónimo de compromisos con el desarrollo sostenible y en una nación líder en la lucha contra el cambio climático y en la adopción de políticas de paz con la naturaleza.

Fuente: Tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de Gobierno de Costa Rica. *Plan Nacional de Desarrollo. Jorge Manuel Dengo Obregón. 2006 – 2010, 2007.*

Contemplando la tabla, no resulta osado afirmar que existió un profundo desencuentro entre Costa Rica y el subcomplejo en materia de seguridad; el Estado no pareció interesarse en articular su política de seguridad ciudadana con la seguridad regional. Una muy posible explicación a ello, que se ampliará en el cuarto capítulo, consiste en el hecho que Costa Rica se interesó en el SICA en términos económicos. Por tanto, se podría suponer que el gobierno Arias pretendía lograr una mejor participación de las ganancias que podrían obtenerse de la integración - como plataforma para llegar a mercados como el de la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (RD-CAFTA) - para implementar, de manera independiente, las medidas que proponía su PND en términos de seguridad.

Costa Rica no está dispuesta a ceder amplios márgenes de supranacionalidad, es decir a ceder soberanía en cuestiones decisorias, y de allí que permanezca alejado del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), y que el regreso a la CSC sólo se de con el gobierno de Chinchilla⁵⁹. Ahora bien, la reticencia a la integración en seguridad, al no articular en mayor medida la política de seguridad ciudadana con la regional, se tradujo en una estrategia torpe en tanto que se pudieron haber maximizado los beneficios de trabajar la seguridad en términos cooperativos. Por último, esta torpeza también se explica porque en 2006 la necesidad era “definir [...] las líneas estratégicas de la relación del país con el resto de la región”⁶⁰.

⁵⁹ Comparar Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Memoria Institucional 2010-2011. Administración Chinchilla Miranda*, 2011, pp. 21-22.

⁶⁰ Ver Gobierno de Costa Rica. *Plan Nacional de Desarrollo. Jorge Manuel Dengo Obregón. 2006 – 2010*, 2007. p. 108.

2.3. LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD COSTARRICENSE FRENTE AL PLANO REGIONAL.

La carencia de objetivos claros hacia la región, es una limitante adicional para trazar una estrategia de seguridad de Costa Rica frente a Centroamérica. Sin embargo, la participación en la resolución a la crisis permite establecer que su objetivo principal de defensa no es otro que buscar un escenario regional de estabilidad política que evite que el Estado se vea arrastrado a la confrontación con algún otro país.

Hasta aquí puede concluirse, siguiendo al Gráfico 1, que este objetivo se articula con la preservación de ‘valores costarricenses’ como la desmilitarización y la neutralidad. En consecuencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC), los ha defendido apelando a las herramientas de derecho internacional, y de seguridad colectiva hemisférica, así como a una participación en las crisis regionales sólo cuando los ‘intereses nacionales’ así lo exigen. Esto lleva a concluir que la defensa de Costa Rica, se basa en estrategias políticas garantizadas – de fondo por las alianzas - y por su prestigio en función de la legitimidad internacional que proporciona su neutralidad y tradición democrática reconocida más allá de las fronteras del subcomplejo.

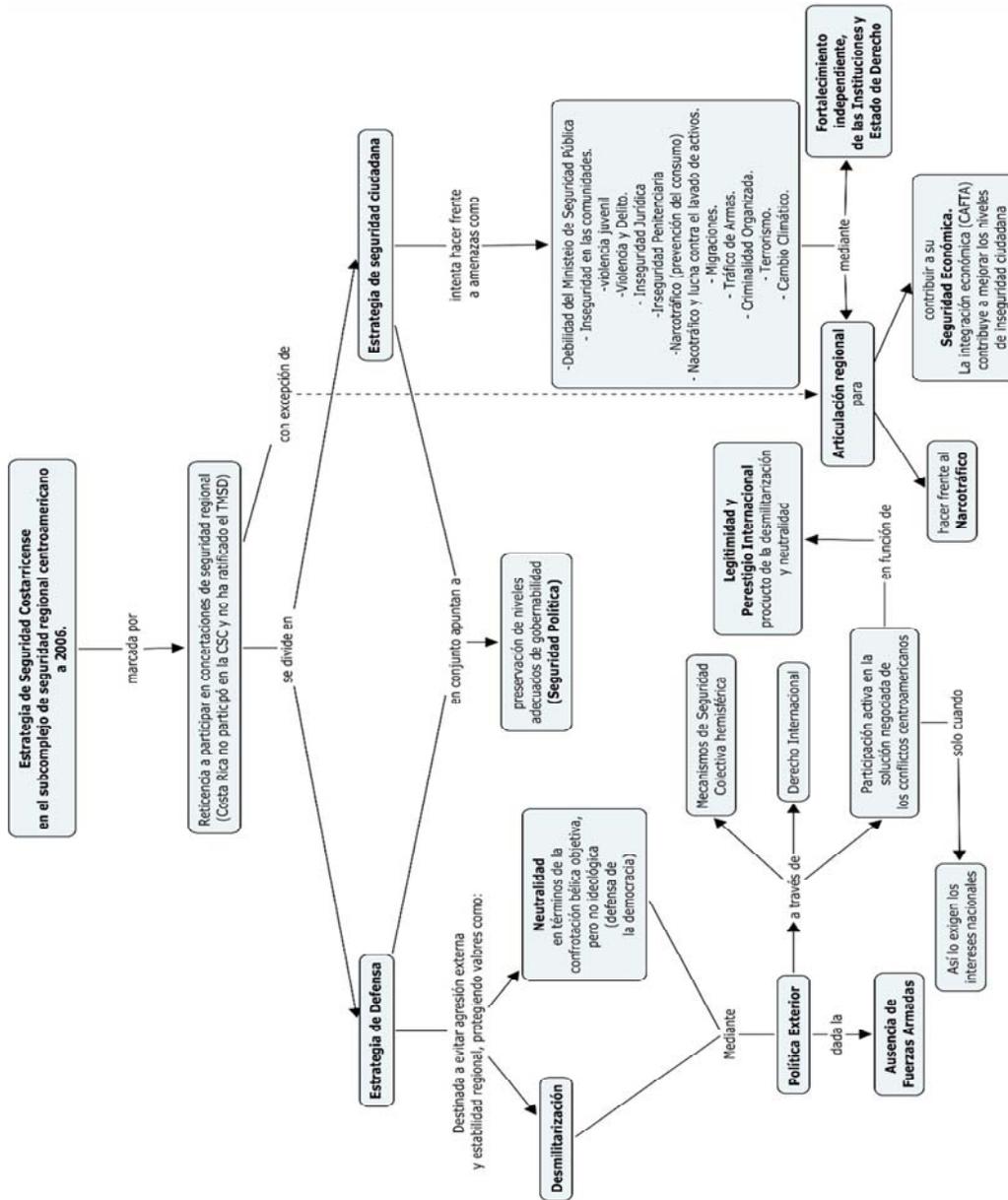
Por otro lado, la seguridad hacia lo interno, no se benefició en mayor medida de las propuestas de resolución a las amenazas que pudieran converger en la relación Costa Rica-Centroamérica. Esto puede explicarse por la reticencia tica para trabajar los temas de seguridad regional que, en hechos concretos, se materializa en su no participación en la CSC y en la no ratificación del TMSD por parte de su congreso. Costa Rica no tuvo el interés de ceder recursos para la resolución de las amenazas regionales. Menos aún, cuando su percepción de Centroamérica es dibujada como una región problema; “una fuente de problemas para Costa Rica, como generadora de amenazas a la paz y seguridad del país”⁶¹.

Finalmente, su estrategia de seguridad ciudadana fue independiente hasta el punto que intentó articularse únicamente con las propuestas de resolución regionales

⁶¹ Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Informe XIV - Estado de la Nación 2008*, 2008. p. 330.

frente al narcotráfico. De hecho, el enfoque pareció ser más bien que la seguridad económica que podría obtenerse del CAFTA contribuiría a mejorar sus niveles de inseguridad, en tanto que hacia lo interno la comprensión de esta se relaciona estrechamente con el desarrollo.

Gráfico 1. Estrategia regional de seguridad de Costa Rica 2006.



Fuente: Gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en las conclusiones extraídas durante la elaboración del presente capítulo.

3. LAS DINÁMICAS DE SEGURIDAD EN EL SUBCOMPLEJO CENTROAMERICANO 2005-2010.

La efectividad de la estrategia de seguridad costarricense, que se ha explicado en el capítulo anterior, no puede ser valorada si previamente no se estudian las dinámicas de seguridad del subcomplejo centroamericano. De otro lado, un estudio histórico de la región centroamericana, demuestra claramente que los elementos propios de una definición regional de la seguridad son cambiantes y se configuran a partir de *modelos* en los que las amenazas evolucionan; esto es, mientras que algunas se pueden desecuritizar, otras cuantas ingresan en la agenda.

Con el final de la Guerra Fría, un nuevo modelo de seguridad, basado en la multidimensionalidad de esta, se configuró desde la puesta en marcha del TMSD. Ahora, si bien dicho modelo no se mantuvo en tanto que se ha venido restringiendo a partir de una concentración en prioridades - que en conjunto se convierten en un desafío para las instituciones regionales de seguridad y para las de los Estados en particular - no puede afirmarse que se haya producido la muerte del Tratado mencionado.

Sumado a lo anterior, puede observarse que el tipo de violencia de la crisis ha mutado, permitiendo la aparición de nuevas amenazas. Entre 2005 y 2010, los problemas relacionados con ellas se agudizaron. De allí que se empiecen a emplear acciones regionales, que reactivan la dinámica militarista. Por tanto, el objetivo de este capítulo no es otro que exponer las dinámicas de seguridad en Centroamérica con las que tuvo que maniobrar la estrategia de San José.

Para ello, en primer lugar, se retoma la definición del subcomplejo, que se había esbozado en el marco teórico. En segundo lugar, se hace una valoración de hasta qué punto llega la integración de seguridad en el contexto SICA. El tercer apartado pretende establecer características generales de la seguridad en el subcomplejo 2005-2010, para finalmente explicar sus amenazas.

3.1. EL SUBCOMPLEJO Y LA INTEGRACIÓN SICA.

Según Buzan y Wæver, el conjunto de Estados que podríamos denominar como ‘América Latina’ han alcanzado la forma de los primeros Estados modernos europeos; característica que les permite configurar CSRs estándar⁶². Sin embargo, el carácter lingüístico de la región latinoamericana no es suficiente como para lograr una interdependencia de seguridad. Lejos de ello, el continente americano en conjunto se encuentra dividido en dos grandes complejos: el CSR Norteamericano (desde Canadá hasta Panamá) y el CSR Suramericano (desde Colombia hasta Argentina).

En tal contexto, Centroamérica sería más una subregión que posee “unas dinámicas de seguridad fuertes y propias como para contar como un subcomplejo, y [cuyos] vínculos con América Latina son fuertes”⁶³, y que, al igual que el Caribe, desde el siglo XIX ha sido absorbido dentro de las fronteras del CSR Norteamérica a partir de la expansión de poder de Estados Unidos⁶⁴.

Esta situación impone, asimismo, una diferenciación entre Centroamérica y el Caribe. Este trabajo comparte la visión de los autores de la EC, y se abstiene de asociar las dos regiones en la noción de Gran Caribe que ha propuesto el profesor Cardona⁶⁵, desde el Centro de Estudios Políticos e Internacionales de nuestra universidad, por los siguientes motivos:

1. La propuesta es válida para el análisis amplio de la lógica de las amenazas, pero desliga a muchos Estados de la construcción de un discurso *centroamericano* de seguridad.
2. Cardona mismo afirma que hablar de seguridad regional se relaciona con el proceso de integración en el que ni los Estados del Caribe (con la excepción de República Dominicana), ni Colombia, ni Venezuela, ni México, forman parte de un intento de integración.

⁶² Comparar Buzan y Wæver. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. p. 263.

⁶³ Ver Buzan y Wæver. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. p. 264. Traducción Libre.

⁶⁴ Comparar Buzan y Wæver. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. p. 264.

⁶⁵ Comparar Cardona. *La cuenca del Caribe, como un complejo de seguridad regional*.

3. El hecho de que en algunas ocasiones la seguridad centroamericana se vea afectada por amenazas de países por fuera del Complejo evidencia, más que la existencia de un CSR como Gran Caribe, la interacción entre regiones, o bien entre región – unidad extrarregional.
4. Cardona argumenta que Centroamérica “tiene una noción específica y propia de la seguridad propiamente regional”⁶⁶. En esta misma línea, el autor afirma que Centroamérica y Suramérica parecen estar prácticamente ausentes en sus procesos mutuos⁶⁷.
5. “No existe un sólo caribe insular sino varios”⁶⁸. Lo que evidencia no solo el desligue de las islas de la seguridad de Centroamérica, sino también, en términos de Buzan y Wæver, que el Caribe es una “combinación de poderes débiles [en el que el] aislamiento que impone el mar, [lo convierten] en una región sin estructura”⁶⁹

Teniendo en cuenta los anteriores puntos, este trabajo argumenta que si bien la existencia del SICA no es lo que configura del todo las dinámicas de seguridad en Centroamérica, sí refuerza la comprensión del subcomplejo como teoriza la EC. Para Buzan y Wæver, las iniciativas que permitieron la creación de Centroamérica como subcomplejo provenían de múltiples niveles; el interregional con el Grupo de Contadora, del mismo subcomplejo con los acuerdos de Esquipulas y el doméstico con los acuerdos entre gobiernos y guerrillas⁷⁰. Curiosamente, estas iniciativas son las mismas que contribuyen al fortalecimiento del Sistema de Integración.

Por lo tanto, el proceso de integración contribuye a la creación de un discurso securitizante propiamente centroamericano, al tiempo que, mediante mecanismos de concertación como la CSC, determina las estrategias para lidiar con las amenazas. La integración centroamericana es, entonces, una “vía privilegiada de reforzamiento

⁶⁶ Ver Cardona. *La cuenca del Caribe, como un complejo de seguridad regional*. p. 28

⁶⁷ Comparar Cardona. *La cuenca del Caribe, como un complejo de seguridad regional*. p. 29

⁶⁸ Ver Cardona. *La cuenca del Caribe, como un complejo de seguridad regional*. p. 30

⁶⁹ Ver Buzan y Wæver. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. p. 264. Traducción Libre.

⁷⁰ Comparar Buzan y Wæver. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. p. 287-288.

mutuo”⁷¹ que no excluye a la seguridad. Si bien la integración de seguridad es aún lejana, el SICA supone unos acuerdos en la comprensión de la seguridad, al menos entre los Estados que son estrictamente miembros (Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá).

Finalmente, debe decirse que la evolución de la seguridad regional, y del subcomplejo, dependerá en gran medida de la concreción de un modelo de seguridad que proponga la integración, de acuerdo a las limitaciones impuestas por el centro de poder norteamericano. Así, no se puede obviar el hecho de que Estados Unidos será un actor determinante - que estará presente siempre y cuando la estructura actual del Sistema Internacional se mantenga - en la definición de las dinámicas de seguridad⁷².

3.2. EL SICA Y LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA DE SEGURIDAD.

En términos históricos, la intencionalidad de llevar a cabo un proceso de integración en todas las áreas, está presente desde 1823 cuando “las regiones de la antigua Capitanía General de Guatemala crearon las Provincias Unidas de América Central, después del fracaso del Imperio Mexicano de Iturbide”⁷³. En el siglo XX, vuelve a reaparecer esta ambición en la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) fundada el 14 de Octubre de 1951, reagrupando a los países de Guatemala, Honduras, Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Los objetivos eran, en ese entonces, reforzar los lazos y la consulta mutua para la manutención de una coexistencia fraterna de la región; asegurar la resolución pacífica de los conflictos que pudieran surgir entre ellos; y la

⁷¹ Ver Létrilliart, Philippe. “Où en est l'integration centre-américaine”. En *Problèmes d'Amérique latine*. Vol. 73 (2009), p. 9.

⁷² Ciertamente, esta influencia es histórica y se ha evidenciado en momentos como 1) la expulsión de las potencias de ultramar del continente; 2) la superación de la influencia mexicana y británica en Centroamérica; 3) la adquisición de territorios en islas del Caribe; 4) la creación de Panamá para poseer un canal que facilitaría sus movimientos navales (Buzan y Wæver. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. p. 264. Traducción Libre). Pero además con, 5) el apoyo a la militarización de la región durante la Guerra Fría; y 6) la securitización de amenazas como el narcotráfico desde la década de los noventa y el terrorismo después del 11 de Septiembre.

⁷³ Ver Létrilliart, Philippe. “Où en est l'integration centre-américaine”. p. 12. Traducción Libre.

búsqueda de soluciones comunes a problemas comunes y la promoción del desarrollo económico, social cultural mediante la acción común y solidaria⁷⁴. Sin embargo, mayores desarrollos en términos políticos y de seguridad estuvieron mediados por la Guerra Fría que distanció aún más a los países de la integración.

Hacia finales de la década de 1980 se evidencia una crisis en la integración centroamericana. La salida de la misma es producto de una movilización inter-regional que conecta a Centroamérica con Colombia y Venezuela en términos de seguridad, que junto a Panamá y México crearon en 1983 el “Grupo de Contadora”, dada la incapacidad de Naciones Unidas para implementar operaciones de mantenimiento de la paz⁷⁵. La organización⁷⁶ terminó condenando el recurso a la fuerza y recomendó el diálogo y la negociación política⁷⁷, lo que a su vez conduciría a la concreción de los acuerdos centroamericanos de 1986 y 1987: Esquipulas I y II y al Plan de Instauración de una Paz Durable en América Central.

Durante la primera mitad del noventa, las alianzas configuradas en la Guerra Fría habían terminado y se obtuvieron los acuerdos de paz en El Salvador (1993) y Guatemala (1994). Estos últimos hechos y los acuerdos regionales mencionados fortalecieron el proceso de integración que se había retomado desde el Protocolo de Tegucigalpa (13 de Diciembre de 1991) que creó el SICA. Esto se explica, al tiempo, por qué la integración en los términos del Protocolo sería inviable sin los procesos de democratización y pacificación⁷⁸. En esta misma línea, el artículo 3 del tratado prevé como objetivo fundamental del Sistema “la realización de la integración de Centroamérica, para constituirla como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo”⁷⁹.

⁷⁴ Comparar Artículo 1. *Carta de la Organización de Estados Centroamericanos*.

⁷⁵ Dichas operaciones eran exigidas por Nicaragua que tenía que hacer frente a la política Estadounidense de la ‘contra’.

⁷⁶ Más Argentina, Brasil, Perú y Uruguay que se habían unido a sus esfuerzos.

⁷⁷ Comparar Létrillart, Philippe. “Où en est l'integration centre-américaine”. p. 13.

⁷⁸ Para revisarlos, se recomienda la lectura de Schultze-Kraft, Markus. *Pacificación y Poder Civil en Centroamérica: Las Relaciones Cívico-Militares en el Salvador, Guatemala y Nicaragua en el Posconflicto*, 2005.

⁷⁹ Ver Artículo 3, *Protocolo de Tegucigalpa a la carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)*.

De esta manera, el SICA fue producto de la necesidad de adaptar a la vieja ODECA a las nuevas realidades⁸⁰. En este nuevo escenario, América Central parte de la premisa que sostiene que no existe paz, y en últimas seguridad, sin desarrollo. La seguridad y una integración económica eficiente tienen una relación biunívoca en tanto que ninguna de las dos es una realidad sin la otra. Así, desde principios de los noventa, Centroamérica “intenta concretizar un nuevo modelo de seguridad regional y consolidar su autonomía vis-a-vis frente al resto del mundo”⁸¹.

En lo que respecta a una estructuración de la interdependencia de seguridad, los parámetros integracionistas mezclan el esquema, las instituciones y los instrumentos de integración europeos con el modelo de la gobernanza regional, que se configura a partir del libre comercio centroamericano promovido, mediante el CAFTA, por Estados Unidos⁸².

Después de los procesos de paz y desde que entrara en vigor el SICA el 1 de Febrero de 1993, la integración se ha venido concentrando menos en los temas de (in)seguridad, y ha dado mayor interés a las motivaciones geoeconómicas. Esto puede explicarse muy probablemente porque el surgimiento de nuevas democracias y la situación de paz relativa – en comparación con la situación de Guerra Fría – ha permitido un intenso proceso de concertación política que desde Esquipulas pasó de una agenda marcada por la seguridad, a otra que se centraliza en la integración económica⁸³.

Concluyendo, puede decirse que en el SICA las líneas de acción de la seguridad se han vuelto más dispersas. De esta manera, se entiende que el proceso de

⁸⁰ Comparar Létrilliart, Philippe. “Où en est l'integration centre-américaine”. p. 14

⁸¹ Ver Létrilliart, Philippe. “Où en est l'integration centre-américaine”. p. 14. Traducción Libre.

⁸² Comparar Létrilliart, Philippe. “Où en est l'integration centre-américaine”. p. 10.

⁸³ Esta sería la explicación desde lo que ha sido denominado “nuevo regionalismo”. Comparar Aldecoa Luzárraga, Francisco. “El nuevo regionalismo en Centroamérica: las dimensiones de paz y seguridad”. En *Tribuna Internacional. Centroamérica: perspectivas de futuro*. Vol. 4. (2003). p. 51. Comparar también con otras investigaciones que exponen las dinámicas de integración en Centroamérica y América Latina desde esta perspectiva como Bonilla, Adrián; Long, Guillaume. “Un nuevo regionalismo sudamericano”. En *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. No. 38 (2010) pp. 23 – 28; Mace, G. y Thérien, J.P. *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, 1996; y Sanahuja, J.A. “Nuevo regionalismo e integración en Centroamérica 1990-1997”. En *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más Allá del libre comercio*, 1998. pp. 13-20.

integración responde, en primera instancia, a apuros de seguridad que vivió la región – aunque desde los procesos de pacificación, la paz y la seguridad son temas que no han dejado de estar presentes⁸⁴ - y “conforme se han ido materializando los acuerdos de paz, la agenda de las reuniones presidenciales se ha ido desplazando hacia temas económicos, sociales y ambientales”⁸⁵.

En esa medida, la integración económica se hace mucho más real que la integración política. Por tanto, si bien aún la integración en temas de seguridad y desigualdades sociales se encuentra lejos⁸⁶, se afirma aquí que, con sus dificultades, el modelo de seguridad en construcción desde el TMSD responde no solo a las exigencias propias del subcomplejo, sino también a las de la integración. A pesar de las imposiciones que pueda ejercer Washington, la post-Guerra Fría provee mayor independencia para que las regiones establezcan sus modelos de seguridad. En los Estados centroamericanos ello dependerá de la evolución del SICA.

3.3. LA RESTRICCIÓN DEL TMSD: LAS DINÁMICAS DE SEGURIDAD 2005 – 2010.

La no concreción de un modelo de seguridad centroamericano no implica que no hayan existido intentos. Según Urgell, desde la Guerra Fría, en el subcomplejo se han establecido 3 modelos; el modelo de seguridad nacional; el modelo TMSD; y el modelo CSC⁸⁷, que de acuerdo a los lentes de la EC podrían describirse en el anexo 1. (Véase Anexo 1)

Teniendo esto en cuenta, puede entrarse ahora a una caracterización del subcomplejo en la forma que adquirió entre las fechas que se proponen investigar. En síntesis los elementos que presenta son:

⁸⁴ Comparar Aldecoa. “El nuevo regionalismo en Centroamérica: las dimensiones de paz y seguridad”. p. 51.

⁸⁵ Ver Aldecoa. “El nuevo regionalismo en Centroamérica: las dimensiones de paz y seguridad”. p. 52.

⁸⁶ Comparar Létrillart, Philippe. “Où en est l'integration centre-américaine”. p. 10.

⁸⁷ Comparar Urgell García, Jordi. “La seguridad (humana) en Centroamérica. ¿retorno al pasado?” En *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Vol 73 (2007) pp. 143-158.

1. La restricción de la multidimensionalidad propuesta por el Tratado Macro de Seguridad Democrática a un discurso securitizante de cinco amenazas-prioridad, más relacionadas con la dimensión político-militar de la seguridad, propuestas en el marco del III Diálogo Centroamérica – México de 2008 por la CSC (Véase Anexo 9). En consecuencia, se relega a un segundo nivel a otro conjunto que, de cualquier forma, vuelven a aparecer en la Estrategia de Seguridad Centroamericana de 2011⁸⁸, que habría sido adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, durante la XXXI Reunión Ordinaria el 12 de Diciembre de 2007⁸⁹. Este cambio puede explicarse por la tercera característica y porque el TMSD no ha contribuido en la práctica a definir un modelo concreto de seguridad Centroamericana.

⁸⁸ Esta última permite sospechar de un regreso del modelo propuesto por el TMSD en tanto que en ella se securitizan amenazas como el femicidio, la violencia de género (que pueden ser estimulantes para emplear un enfoque feminista de la seguridad en futuras investigaciones), la superación de la pobreza desde el desarrollo local, y el cambio climático. Sin embargo, nótese que la seguridad es humana para Centroamérica hasta el punto en el que las amenazas señaladas se incluyen en el discurso regional. Comparar Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). *Estrategia de Seguridad de Centroamérica*, 2011. pp. 5-9.

⁸⁹ Al comparar dos momentos históricos como las prioridades de 2008 y la Estrategia 2010, resulta sorprendente que en el contexto del SICA, en donde puede hablarse de un discurso securitizante del nivel regional, las migraciones (que se relaciona con el concepto de seguridad societal de la EC) no se encuentran securitizadas. Ciertamente, en la Estrategia de 2010, la palabra migración no existe. De cualquier manera, si se desea conocer las dinámicas migratorias puede sugerirse la lectura de Samzun, Tanguy. “Panorama des flux migratoires et dynamiques sociales centraméricaines”. 2012. Documento Electrónico.

Tabla 6. Evolución de las amenazas identificadas en Centroamérica. De Esquipulas a la Estrategia Centroamericana de Seguridad.

ESQUIPULAS II (1987)	AGENDA DE TRABAJO DE LA CSC (1990 – 1995)	TRATADO MACRO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA (TMSD) (1995)	PRIORIDADES DE SEGURIDAD SEGÚN CSC. (2008)	AMENAZAS SEGÚN ESTRATEGIA CENTROAMERICANA DE SEGURIDAD (2011)
1. Medidas de mantenimiento de la Paz y balance razonable de fuerzas armadas.	1. Medidas de mantenimiento de la Paz y balance razonable de fuerzas armadas.	1. Medidas de mantenimiento de la Paz y balance razonable de fuerzas armadas.	1. Narcotráfico.	1. Narcotráfico
2. Desminado.	2. Desminado.	2. Corrupción.	2. Delincuencia organizada. 2.1. Tráfico y trata de personas. 2.2. Robo y hurto de vehículos. 2.3 Lavado de dinero.	2. Delincuencia organizada. 2.1. Tráfico y trata de personas. 2.2. Robo y hurto de vehículos. 2.3 Secuestro y extorsión. 2.4 Delitos por medios tecnológicos e informáticos.
3. Tráfico de armas.	3. Tráfico ilegal de armas.	3. Impunidad	3. Pandillas.	3. Pandillas
4. Desarme de civiles	4. Desarme de civiles.	4. Narcotráfico.	4. Terrorismo.	4. Terrorismo
	5. Terrorismo.	5. Pobreza.	5. Tráfico Ilícito de armas	5. Tráfico Ilícito de Armas
	6. Impunidad.	6. Terrorismo.		6. Homicidio: Sicariato y Femicidio.
	7. Narcotráfico	7. Crimen organizado.		7. Corrupción.
	8. Pobreza	8. Tráfico de personas.		8. Violencia Armada.
	9. Corrupción	9. Tráfico ilegal de armas		9. Violencia de Género
	10. Crimen organizado.			10. Cambio climático
	11. Tráfico de personas.			11. Pobreza (Desarrollo local)

Fuente: Tabla modificada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de Matul, Daniel; Segura, Luis Diego. *Evolución institucional de la seguridad en el marco del sistema de la integración centroamericana: 1995-2009*. 2009. p. 39.; y Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). *Estrategia de Seguridad de Centroamérica*, 2011.

2. Desecuritización de la militarización en términos relativos (en tanto que sí bien se supone que la CSC sigue prestando atención a las amenazas tradicionales de Esquipulas - mantenimiento de la paz y balance razonable de fuerzas armadas, el desminado, tráfico de armas y equipos militares, conflictos fronterizos - estas ya no son una prioridad para la CSC y tampoco se securitizan en la reciente estrategia regional de 2011) e ‘ingenuos’ (como puede comprobarse en el siguiente punto, la presión de Washington parece reavivar el poder que históricamente han tenido las Fuerzas Armadas centroamericanas). Sí bien el TMSD y la política estadounidense inmediatamente posterior a la Guerra Fría⁹⁰ redujeron objetivamente el tamaño e influencia de los militares, y a pesar de su crisis misional⁹¹, lo cierto es que algunas instituciones castrenses mantienen amplias funciones de orden público “frente a unas fuerzas policiales a menudo desbordadas, poco profesionales o minadas por la corrupción”⁹² como en El Salvador. Esta situación es preocupante si se tiene, en cuenta además que desde abril de 1997 Honduras y Guatemala volvieron a autorizar la participación de los militares en tareas de vigilancia callejera.
3. Ratificación de la constante histórica de alineamiento con el centro de poder del CSR Norteamericano en función de tres hechos. Primero, la activación por

⁹⁰ Que según Aldecoa (“El nuevo regionalismo en Centroamérica: las dimensiones de paz y seguridad”. p. 65) “exigirá ejércitos más pequeños, a manera de modernas ‘guardias nacionales’ para la seguridad interna. [En consecuencia,] los cambios de orientación en la política estadounidense [afectaron] directamente a la ayuda económica y a la ayuda militar [en Centroamérica], que desde 1990 experimentó una caída drástica”.

⁹¹ Esta se explica porque (ver Aldecoa. “El nuevo regionalismo en Centroamérica: las dimensiones de paz y seguridad”. p. 65-66)

[... ha aparecido] una doctrina militar “mixta”, en la que se revalorizan viejas temáticas, como el orden interno y la defensa del territorio y la soberanía, y al tiempo la función militar se expande a otros nuevos, como el narcotráfico, la lucha contra el crimen organizado, la defensa civil ante situaciones de desastre, o la protección del medio ambiente. La ampliación de funciones de las fuerzas armadas, sin embargo, parecen (SIC) responder más a necesidades de legitimación y de preservación de la autonomía militar, que a un acuerdo social y político sobre la oportunidad de implicar a las fuerzas armadas en estas tareas.

Para los ejércitos centroamericanos el nuevo escenario ha sido motivo de perplejidad e incertidumbre, hasta el punto de que han experimentado una verdadera “crisis misional.

⁹² Ver Aldecoa. “El nuevo regionalismo en Centroamérica: las dimensiones de paz y seguridad”. p. 65.

parte de George Bush en 2008 de la Iniciativa de Mérida para combatir el tráfico ilegal de drogas y armas por US\$60 millones para Centroamérica (más US\$ 5 millones para Haití y República Dominicana)⁹³. Segundo, la renovada tendencia hacia la militarización que puede constarse en el aumento de la ayuda militar del Foreign Military Financing for Central America (véase Tabla 7). Segundo, la creación de una FRC desde 2005 –por fuera del SICA⁹⁴ –, financiada por Estados Unidos⁹⁵, que incluye medidas ‘realistas’ para hacer frente a amenazas como el terrorismo, el narcotráfico, y las pandillas juveniles. Esto último, como revela un informe de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (ONG) ha contribuido a alentar la confusión que existe entre la función militar y policial en Centroamérica⁹⁶. Los dos últimos⁹⁷ anteriores permiten entrever un sospechoso devenir histórico, al mejor estilo *déjà-vu*, de alguna manera similar al de los inicios de la confrontación bipolar en la región. En consecuencia, los puntos 2 y 3 evidencian que si bien los militares no tienen el poder que tenían con el CONDECA, su heredera, la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC) puede fortalecerse, aunque no forme parte de la institucionalidad SICA.

4. Aparición de nuevas formas de violencia, que expresarían disfunciones estructurales de la sociedad centroamericana⁹⁸. Piénsese aquí por ejemplo en las pandillas juveniles o el hurto de vehículos. Estas últimas serán mejor explicadas en el apartado siguiente que se dedica a la lógica de las amenazas prioritarias. (Véase Anexo 9)

⁹³ Comparar Villiers Negroponte, Diana. *Working Paper Number 3. The Merida Initiative and Central America: The challenges of containing public insecurity and criminal violence*, 2009. p. 2.

⁹⁴ De la cual participan los países con ejército: Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala.

⁹⁵ Comparar British Broadcasting Corporation (BBC). *Centroamérica se une contra el crimen*, 2005. Documento electrónico.

⁹⁶ Comparar El Nuevo Diario. “EU incita a revolver el ejército con la policía”, 2005. Documento electrónico y contrastar con Freeman, Laurie. “Central American Militaries Seek to Redefine Roles”. En *Cross Currents*. Vol. 7, No. 3 (2005) pp. 1,5.

⁹⁷ La iniciativa de Mérida pretende fortalecer a las policías centroamericanas y no a los ejércitos. De allí que Costa Rica hubiera decidido firmar el Plan.

⁹⁸ Claramente, esto no implica que no sean amenazas contra la gobernabilidad, en particular, y los sistemas democráticos en general. Comparar Urgell. “La seguridad (humana) en Centroamérica. ¿retorno al pasado?”. p. 150.

5. Si bien el subcomplejo puede seguir definiéndose por los países del SICA-7 más una República Dominicana cada vez más interdependiente en la seguridad, puede establecerse una suerte de fragmentación en la integración entre un primer grupo conformado por Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua que son el núcleo de la integración (miembros de todos los órganos y tratados) y un segundo compuesto por Costa Rica, Panamá, Belice y República Dominicana⁹⁹ que eligen en qué medida desean participar de los regímenes, instituciones o procesos dentro del SICA¹⁰⁰.
6. Creación de un número considerable de instituciones al interior de la CSC (Véase anexo 2 y lista de siglas) como el OCAVI que se concentra en la violencia y delincuencia; el CRVJ para hacer frente a la amenaza de las pandillas y que se instituye en el subcomplejo al securitizarse la mencionada amenaza como prioridad por la CSC; el OSCR que puede leerse como un movimiento securitizante que va más allá de la intención discursiva de hacer frente a la corrupción, amenaza que vuelve a identificarse en la Estrategia de 2011; el USD-SGSICA y el CERCONAR, que representan la ampliación del SICA frente a amenazas concretas, narcotráfico en el caso de la segunda, que unen a la región con ciertas dinámicas de seguridad compartidas con el Caribe y México; y las Unidades de Operaciones de Paz, cuyo número demuestra la debilidad del subcomplejo en lo que respecta a la conformación de fuerzas armadas centroamericanas. Estas últimas a ser empleadas en caso de conflictos transfronterizas entre sus unidades.

⁹⁹ Este último al menos involucrado en amenazas relacionadas con los delitos de lavado de dinero y activos producto del tráfico ilícito de drogas y delitos conexos. Véase nota al pie No. 95.

¹⁰⁰ Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Informe XIV - Estado de la Nación 2008*, 2008. p. 330.

4. A MANERA DE CONCLUSIÓN: LA EFECTIVIDAD DE LA ESTRATEGIA COSTARRICENSE DE SEGURIDAD EN UNA REGIÓN PROBLEMA.

La efectividad de una estrategia de seguridad depende de su capacidad de esta para reducir los efectos de las amenazas. Por lo cual, este estudio valora la estrategia de seguridad costarricense ligada a su efectividad relativa entre 2005 y 2010; y es, a través de ello, este juicio logrará brindar una conclusión general de la presente monografía, evidenciando la eficacia y la eficiencia de esta frente al resto del complejo .

4.1. COSTA RICA Y SU POLÍTICA EXTERIOR: DEL DISCURSO DE LA ESTRATEGIA A LOS HECHOS CONCRETOS.

En el capítulo 2 se presentó un esquema de la estrategia de seguridad de Costa Rica de acuerdo al discurso securitizante de 2006 y los patrones históricos de defensa. Sin embargo, esta se reestructuró parcialmente (ver Gráfico 2), entre 2005 y 2010, desde la política exterior concreta que se aplicó con respecto a las amenazas prioritarias de la región, así como en relación con amenazas tradicionales como el golpe de Estado en Honduras y el diferendo limítrofe por el Río San Juan.

Frente a estas dos, Costa Rica tuvo que hacer uso de la estrategia de Defensa. El 28 de Junio de 2009 se produjo el golpe de Estado en contra de Manuel Zelaya, coincidiendo con la segunda presidencia pro témpore del SICA a cargo de la administración Arias (Julio-Diciembre 2009). Casi inmediatamente, Costa Rica desplegó la acción clásica de fungir como mediador en las crisis centroamericanas, al recibir en su territorio a Zelaya. Lo que se buscaba era evitar un conflicto interno que desestabilizara la región. Contrario a lo ocurrido a finales de los ochenta, la investigación no pudo encontrar que esto respondiera a un interés cohesionador interno.

Fuente: Gráfico elaborado por el autor del presente trabajo de grado con base en las conclusiones extraídas durante la investigación.

San José exigió la restitución del presidente en principio, pero luego reconoció los resultados electorales que daban como ganador a Porfirio Lobo. Pero esto no resta importancia al hecho que, durante la crisis, Costa Rica contribuyó a la creación del Acuerdo de San José que pretendía facilitar la búsqueda de canales de comunicación entre golpistas y el gobierno destituido¹⁰¹. El resultado fue la generación de

un marco de confianza para que los y las representantes, tanto del gobierno depuesto, como del grupo que interinamente asumió el poder, pudieran encontrarse en Costa Rica e iniciar las rondas de conversaciones sobre la construcción de una salida pacífica al conflicto. Sin embargo, a pesar de los buenos oficios del gobierno, la mediación no logró, que ambos líderes se encontraran de manera directa. Solo a través de sus representantes el diálogo fue posible.¹⁰²

Según Segura, la actuación de Costa Rica contribuyó, nuevamente, a la paz centroamericana en tanto que si bien no se aceptaron todos los puntos del acuerdo, la mediación y el reconocimiento de Lobo estabilizaron la situación evitando la escalada del conflicto¹⁰³.

En segundo lugar, el conflicto limítrofe por Isla Caldero y el Río San Juan ha sido una constante que ha construido una percepción intersubjetiva de enemistad entre Nicaragua y Costa Rica. La diferencia se había reactivado desde 1998 después de varios incidentes producto de la discrepancia sobre los derechos de navegación. Frente a estos,

¹⁰¹ Comparar Segura Ramírez, Luis Diego. “La Política Exterior: Aporte al desarrollo humano y balance de la administración Arias Sánchez. Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible”. Documento electrónico. 2010. p. 7.

¹⁰² Ver Segura. “La Política Exterior: Aporte al desarrollo humano y balance de la administración Arias Sánchez. Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible”. Documento electrónico. p. 7.

¹⁰³ Comparar Segura. “La Política Exterior: Aporte al desarrollo humano y balance de la administración Arias Sánchez. Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible”. Documento electrónico. p. 7, 16.

se había tomado la decisión, por parte de Costa Rica, de iniciar un proceso ante la Corte Internacional de Justicia en 2005, pero solo hasta 2009 hubo sentencia. El 13 de Julio la Corte estableció que Nicaragua mantenía la soberanía plena sobre el Río pero que “Costa Rica gozaba de pleno derecho de navegación con fines comerciales, transporte de pasajeros y turistas en los 140 KM cauce fluvial en los que el río transcurre en la frontera entre ambos países”¹⁰⁴. En primera instancia la disputa se securitizó como un problema de seguridad ambiental. Pero a pesar de que Costa Rica acusó a Nicaragua de ecocidio en función de las obras de dragado, en la Conferencia de Cancún sobre cambio climático en diciembre de 2010, el segundo dispuso de tropas en Harbor Head a lo que el primero alegó que era una incursión en su territorio en tanto que mantuvo que Isla Portillos le pertenece. El conflicto aún no se ha solucionado y Costa Rica decidió en diciembre de 2010 poner en marcha

la instalación de un sistema de defensa en las cercanías de isla Calero, en Pococí de Limón [incluyendo] la construcción de una red de helipuertos, la instalación de mallas para controlar el acceso a tres ríos de la zona fronteriza y la apertura de caminos que, por primera vez, darán acceso por vía terrestre a una región bastante despoblada. El gobierno explicó que los helipuertos permitirán dar apoyo logístico y movilizar al personal policial en caso de necesidad. Además, el Ministerio de Seguridad está instalando mecanismos para regular la navegación en los ríos costarricenses próximos a la frontera con Nicaragua, como el Colorado, el San Carlos y el Sarapiquí, mientras se prohibirá la navegación nocturna por esos ríos¹⁰⁵.

Esta medida se explica también porque la política de defensa se encuentra respaldada por una inversión alta en seguridad (180 millones para 2009 – ver Tabla 7)

¹⁰⁴ Ver Malamud, Carlos y García Encina, Carlota. “El conflicto fronterizo entre Costa Rica y Nicaragua ¿medioambiente, soberanía, narcotráfico o mero instrumento electoral?” 2011. Documento electrónico. p. 2.

¹⁰⁵ Ver Malamud y García. “El conflicto fronterizo entre Costa Rica y Nicaragua ¿medioambiente, soberanía, narcotráfico o mero instrumento electoral?”. Documento electrónico. p. 8.

que puede compararse con los gastos en defensa más altos del Istmo en Guatemala y El Salvador, así como por la alianza que San José mantiene con Estados Unidos desde 1999 y que se reforzó en 2010, durante el gobierno Chinchilla al autorizarse “la llegada de 46 buques artilleros, 200 helicópteros y 7.000 soldados estadounidenses”¹⁰⁶.

Tabla 7. Foreign Military Financing Account for Central America (2005-2010).

Cifra en Millones de Dólares.

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Belice	República Dominicana
2005	0	1400	500	992	496	900		
2006	0	9900	0	891	594	990	198	941
2007	0	7225	0	675	500	775	175	725
2008	0	5631	496	496	496	0	0	0
2009	0	3500	300	0	400	1000	200	400
2010	325	1000	300	1075	925	1400	200	1000
2011	350	4800	750	1300	800	2100	200	0

Fuente: Tabla elaborada por el autor del presente trabajo de grado con base en la información tomada de U.S. Department of State. *Foreign Military Financing Account Summary*. Documento electrónico.

De otro lado, la estrategia de defensa también se intentó complementar a partir de la promoción de un Tratado Marco de Comercio de Armas. La iniciativa pretende que todos los Estados del mundo utilicen los mismos estándares internacionales para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales, incluyendo los requisitos procesales y sustantivos y el control del desvío de armas hacia el tráfico ilícito¹⁰⁷. A favor de Costa Rica estuvo la decisión del 30 de Octubre de 2009, del Comité de Desarme de la Asamblea General de Naciones Unidas, que mediante resolución 09 – 58107(E), acordó iniciar las negociaciones para elaborar el tratado.

¹⁰⁶ Ver La Nación. El Aumento de ayuda estadounidense divide a Costa Rica. Documento electrónico.

¹⁰⁷ Comparar Segura. “La Política Exterior: Aporte al desarrollo humano y balance de la administración Arias Sánchez. Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible”. Documento electrónico. p. 13.

Esta iniciativa complementa la Iniciativa de Mérida que no ha sido efectiva en la reducción del tráfico ilícito de armas en la región, aunque Costa Rica es el más comprometido en la incautación de armas ilegales. (Véase Tabla 8)

Tabla 8. Armas registradas e incautaciones.

País	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Armas Registradas	8.947	198.494	218.037	4000.000	223.001	117.991	146.766
Armas Incautadas							
2007	ND	ND	4.410	957	6.014	ND	1.673
2008	194	3.799	3.393	1.056	5.169	ND	1.886
2009	191	5.039	2.123	1.287	6.835	ND	2.031
2010	134	4.105	407	ND	853	ND	467

Fuente: Espinoza, Ana Yancy y Meléndez, Javier. “El crimen organizado en “América Central: Actualización mapeo 2009-2010. En *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. 2011. p. 206.

Ciertamente, en lo que se refiere a la estrategia de seguridad ciudadana, el Plan permitió que el Estado se relacionara más estrechamente con las estrategias de resolución a las amenazas en la región. Esta fue aceptada por Costa Rica, en tanto que se planteó con respecto a las policías centroamericanas y no a los ejércitos. Asimismo, esta se configuró para hacer frente al narcoterrorismo, y la criminalidad organizada y ha complementado los esfuerzos independientes para fortalecer el Ministerio de Seguridad Pública tico. Aunque Mérida no produjo resultados en la solución de las amenazas identificadas, en tanto que, como se observó, estas no menguaron.

De manera independiente, la estrategia de seguridad ciudadana fue más efectiva en tanto que fue el país que mayores incautaciones realizó y porque la ubicación geográfica, acompañada del buen nivel de seguridad con el que contó con respecto a los demás países (realizó el mayor número de decomisos en el periodo), no

permitió que experimentara de manera tan directa los efectos de los carteles de México y Colombia que operan en el istmo. (Véase Tabla 9)

Tabla 9. Toneladas de cocaína incautadas en Centroamérica. Cifras en toneladas.

País	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
2006	0,082	22,9	0,101	0,28	2,71	9,7	36
2007	0,032	32,43	4,1	0,711	ND	0,013	19,4
2008	16,13	16,16	1,35	2,22	8,5	19,5	45,6
2009	2,8	20,87	3,8	5,86	7,3	9,8	52,3
2010	2,7	14,8	0,13	1,07	6,3	8,6	49,5

Fuente: Espinoza, Ana Yancy y Meléndez, Javier. “El crimen organizado en “América Central: Actualización mapeo 2009-2010. En *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. 2011. p.197.

Las modalidades de criminalidad que más le afectaron fueron el robo de vehículos, dado que los casos no tuvieron reducción significativa, y la trata se presentó en su forma de turismo sexual infantil. De cualquier manera, no se puede comprender la dimensión del último delito en tanto que no hay información para establecer tendencias con seguridad. (Véase Tabla 10)

Tabla 10. Robo y hurto de vehículos en Centroamérica.

Año	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
2007	ND	5.304	ND	5.534	ND	ND	ND
2008	35	6.492	ND	5.886	2.139	ND	1.954
2009	150	6.973	3.371	6.629	2.862	ND	1.001
2010	80	5.222	1.035	6.741	3.336	387	366

Fuente: Espinoza, Ana Yancy y Meléndez, Javier. “El crimen organizado en “América Central: Actualización mapeo 2009-2010. En *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. 2011. p. 206.

En lo que respecta a la lucha contra la legitimación de capitales, que de hecho se planteó como una meta nacional en el PND 2006, Costa Rica fue la más comprometida pues llenó los requisitos para entrar al grupo Egmont, a través del cual se pretende construir una red internacional no solo para luchar contra el lavado de activos, sino también contra la financiación del terrorismo. Pero esta última acción si bien contribuye a mejorar la seguridad centroamericana, no puede ser clasificada como una estrategia de corte regional.

El problema para hablar de terrorismo es que en el discurso securitizante post 9/11 todo parece serlo. La investigación no encontró reporte de amenazas de terroristas internacionales en contra del gobierno costarricense. Sin embargo, los ataques contra la población civil pueden estar estrechamente relacionados con el narcotráfico. De cualquier manera, el bajo número de homicidios en Costa Rica con respecto a toda la región supone que en caso de existir acciones terroristas ligadas con alguna forma de terrorismo, ha de ser baja.

El enfoque hacia el tratamiento de la amenaza de las pandillas fue individual. Esto porque si bien existen aun como un fenómeno interno, no se puede establecer que tengan relación con las maras, que de por sí se encuentran lejos de tener una estructura regional operativa, más allá del Triángulo Norte.

Por otra parte, el profundo desencuentro en materia de seguridad con respecto a la región, materializado en la reticencia de Costa Rica a trabajar en la CSC y a no ratificar el TMSD, puede matizarse si se observa el trabajo que el país le ha dado a los temas económicos. El PND de 2006 se propuso como acción estratégica, en el contexto de la profundización de la inserción económica mundial del país, la negociación de un Acuerdo de Asociación Centroamérica – Unión Europea¹⁰⁸ y, ciertamente, se logró en tanto que en Mayo de 2010 se cerraron las negociaciones. Queda, por tanto, esperar la

¹⁰⁸ Comparar Gobierno de Costa Rica. *Plan Nacional de Desarrollo. Jorge Manuel Dengo Obregón. 2006 – 2010.* p. 65.

ratificación del mismo en los países. Además, resulta necesario señalar que el gobierno logró la incorporación de una

cláusula evolutiva en materia de cooperación que asegura la posibilidad de incluir en el futuro temas o áreas de cooperación que puedan ser de interés para la región posterior a la entrada en vigor de este acuerdo. En segundo lugar, el establecimiento de un Sub-comité de Cooperación, que será una instancia en la cual los países centroamericanos puedan, junto con la Unión Europea, dar seguimiento a la efectiva implementación del pilar de cooperación y velar porque la misma realmente responda a las prioridades mutuamente acordadas por ambas regiones¹⁰⁹

Esto constituye una muestra de la necesidad de Costa Rica de garantizar su seguridad económica, mediante el SICA, sin el cual muy difícilmente los países centroamericanos, de manera independiente, podrían formar parte del libre mercado mundial.

Pero existió además una acción que podría ir en contra de la integración. Costa Rica inició relaciones con la República Popular China en Junio de 2007, adhiriéndose al principio de una sola China. Esta decisión es importante si se tiene en cuenta que con ella se “consiguió minar el bloque principal de apoyo diplomático que Taiwán tiene en el mundo: el SICA”.¹¹⁰ De cualquier manera, los efectos que pueda tener la decisión aún deben esperarse.

Finalmente, la política exterior, que Arias denominó como ‘Paz con la Naturaleza’, le dio importancia a los temas ambientales. De ella es importante rescatar que Costa Rica asumió “ el reto de ser un país carbono neutral para el 2021, e [invitó] a todos los países del mundo a fortalecer la acción política y el compromiso político

¹⁰⁹ Ver Segura. “La Política Exterior: Aporte al desarrollo humano y balance de la administración Arias Sánchez. Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible”. Documento electrónico. p. 26.

¹¹⁰ Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Informe XIV - Estado de la Nación 2008*, p. 333.

para detener las tendencias globales, locales y nacionales hacia la degradación ambiental”¹¹¹. La implicación para la seguridad regional de esta iniciativa es que se constituyó en un movimiento securitizante de la amenaza, en el espacio del diálogo Centroamérica-CARICOM y la Reunión de Presidentes SICA-India, en Mayo y Junio de 2008 respectivamente¹¹².

4.2. COSTA RICA EN UNA REGIÓN PROBLEMA

Todas las decisiones anteriores se dan a partir de la construcción de Centroamérica como región problema que es vista como una fuente de amenazas a su seguridad¹¹³; contó con dictaduras y conflictos armados durante la Guerra Fría; después de ellos se ha convertido en una región subdesarrollada (En Centroamérica “más de la mitad de la población es pobre y, [...] la desigualdad entre los ingresos está entre las más altas de América Latina”¹¹⁴); es inestable en términos políticos; y en ella han surgido nuevas amenazas. Costa Rica es consciente de la diferencia que existe entre ella y Centroamérica de allí que su enfoque haya consistido en asumir algunos apuros de seguridad de manera más independiente.

Asimismo, este individualismo se explica, porque con los procesos de democratización y pacificación, Costa Rica sintió que las amenazas habían retrocedido y evitó un involucramiento más activo¹¹⁵. Costa Rica no perteneció a las instituciones de seguridad del SICA, lo que le restó efectividad a su estrategia al no trabajar la seguridad en términos cooperativos. Este fue un defecto de su Estrategia de seguridad,

¹¹¹ Ver Segura. “La Política Exterior: Aporte al desarrollo humano y balance de la administración Arias Sánchez. Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible”. Documento electrónico. p. 23.

¹¹² Comparar Segura. “La Política Exterior: Aporte al desarrollo humano y balance de la administración Arias Sánchez. Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible”. Documento electrónico. p. 24.

¹¹³ Comparar Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Informe XIV - Estado de la Nación 2008*, p. 336.

¹¹⁴ Ver Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Informe XIV - Estado de la Nación 2008*, p. 336.

¹¹⁵ Comparar Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Informe XIV - Estado de la Nación 2008*, p. 333.

que recientemente fue corregido por Chinchilla. Asimismo, la investigación encontró, al comparar el nivel unidad – región, que los discursos securitizantes son muy parecidos, con la notable excepción que las migraciones – no confundir con tráfico y trata - no son un problema para el subcomplejo (el SICA no las define como tal), pero sí lo empezaron a ser para Costa Rica; el PND las incluyó, Costa Rica exige visa a los nicaragüenses y los demás centroamericanos deben entrar con pasaporte. Esto se explica porque Costa Rica teme a que “la apertura de fronteras pueda estimular significativos flujos inmigratorios, en un contexto de fuertes asimetrías en desarrollo humano entre Costa Rica y el resto de los países”¹¹⁶.

Estas asimetrías fueron mucho más claras con Nicaragua que “posee el mayor territorio en Centroamérica, pero [que para 2008 era] la economía más pequeña de la región, pues representó solamente el 5% del PIB regional, casi cinco veces menos que Guatemala, la economía más grande”¹¹⁷. Lo que ha venido generando una dinámica migratoria que afectaría a Costa Rica, al tiempo que se han producido “episodios de sentimientos xenófobos en el país”¹¹⁸

Al contrario, el periodo cierra con un avance en la relación con Panamá. Con que, mediante la Comisión Binacional, “se realizó un intercambio de información en materia de control de pasos fronterizos, mano de obra en la ampliación del Canal de Panamá, lavado de dinero, tráfico de vehículos robados, fortalecimiento de la lucha contra el tráfico de drogas, contra la legitimación de capitales ilícitos, el trasiego de armas y de personas indocumentadas y de menores de edad”¹¹⁹

En concreto, y para finalizar, en la región, la estrategia fue efectiva porque permitió tener mejores niveles de seguridad con respecto a los demás países del istmo, se dieron los primeros pasos para que se construyera, en el gobierno siguiente, un

¹¹⁶ Ver Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Informe XIV - Estado de la Nación 2008*, p. 343

¹¹⁷ Comparar Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Informe XIV - Estado de la Nación 2008*, p. 333.

¹¹⁸ Ver Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Informe XIV - Estado de la Nación 2008*, p. 348.

¹¹⁹ Ver Segura. “La Política Exterior: Aporte al desarrollo humano y balance de la administración Arias Sánchez. Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible”. Documento electrónico. p. 20.

mayor acercamiento en el contexto del SICA, y la labor de Costa Rica en lo que respecta a la economía regional fue indispensable, lo que trajo ganancias absolutas para el subcomplejo.

Pero, por el contrario, las iniciativas conjuntas, como el Plan Merida no han traído reducciones significativas de la inseguridad. Más allá, las iniciativas apoyadas por Washington han impulsado el regreso de una militarización que no desea –y no le conviene a- Costa Rica. Este ha sido un costo que ha tenido que pagar, porque a un país desmilitarizado no le conviene el regreso de la tendencia, y por esto también fue inefectiva, porque no se propuso un lineamiento estratégico dirigido a evitar que el statu quo cambiara. Y esto reforzó la vulnerabilidad costarricense en la región centroamericana.

BIBLIOGRAFÍA

- Adler, Emmanuel, y Michael Barnett. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Alvarenga Venuotolo, Patricia. *De vecinos a ciudadanos*. San José: Universidad de Costa Rica, 2005.
- Buzan, Barry. *People, States, and Fear. The National Security Problem in International Relations*. Londres: Wheatsheaf Books LTD, 1983.
- _____. *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- Buzan, Barry, y Hansen, Lene. *The Evolution of International Security Studies*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- Buzan, Barry; Wæver, Ole, y de Wilde, Jaap. *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998.
- Buzan, Barry, y Wæver, Ole. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Bowman, Kirk S. *Militarization, democracy and development. The perils of praetorianism in Latin America*. Harrisburg: The Pennsylvania State University Press, 2002.
- Cardona C., Diego. *La cuenca del Caribe, como un complejo de seguridad regional*. Bogotá D.C.: Centro de Estudios Políticos e Internacionales - Universidad del Rosario, 2005.
- Deutsch, Karl. *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- Edelman, Marc. *Campesinos contra la globalización. Movimientos sociales rurales en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica, 2005.
- International Institute for Strategic Studies (IISS). *The Military Balance 2009*. London: Routledge, 2009.
- _____. *The Military Balance 2010*. London: Routledge, 2010.

- Krause, Keith, y Williams, Michael C. *Critical Security Studies. Concepts and Cases*. Londres: Routledge, 1997.
- Mace, G., y Thérien, J.P. *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*. Boulder: Lynne Rienner, 1996.
- Matul, Daniel, y Segura, Luis Diego. *Evolución institucional de la seguridad en el marco del sistema de la integración centroamericana: 1995-2009*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2010.
- Rosenberg, Mark B. y Solís, Luis G. *The United States and Central America: Geopolitical Realities and Regional Fragility*. New York: Routledge, 2007.
- Schultze-Kraft, Markus. *Pacificación y Poder Civil en Centroamérica: Las Relaciones Cívico-Militares en el Salvador, Guatemala y Nicaragua en el Posconflicto*. Bogotá: Norma, 2005.
- Villiers Negro Ponte, Diana. *Working Paper Number 3. The Merida Initiative and Central America: The challenges of containing public insecurity and criminal violence*. Foreign Policy at Brookings, 2009.
- Wæver, Ole; Buzan, Barry; Kelstrup, Morten y Lemaitre, Pierre. *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter, 1993.
- Waltz, Kenneth N. *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1981.
- Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Capítulos o artículos en libro.

- Aldecoa Luzárraga, Francisco. "El nuevo regionalismo en Centroamérica: las dimensiones de paz y seguridad." En Centre Estudis Internacionals (ed.). *Tribuna Internacional. Centroamérica: perspectivas de futuro* (Publicacions Universitat de Barcelona), 2002: 33-76.
- Balzacq, Thierry. "Constructivism and securitization studies." En Dunn Cavelt, Miriam y Mauer, Victor. *The Routledge Handbook of Security Studies*, 56-72. New York: Routledge, 2010.

- Benítez Manaut, Raul, y Arturo Sotomayor. "El dilema mesoamericano: Entre la inseguridad externa y la vulnerabilidad interna." En Lagos, Ricaro. *América Latina. ¿Integración o Fragmentación?*, 387-417. Buenos Aires: Fundación Grupo Mayan - Edhasa, 2008.
- Buzan, Barry. "Third World Regional Security in Structural and Historical Perspective." En Job, B (Comp.). *The Insecurity Dilemma. National Security of Third World*. Boulder: Lynne Rienner, 1992.
- Espinoza, Ana Yancy y Meléndez, Javier. "El Crimen Organizado en América Central: Actualización Mapeo 2009-2010." En Mathieu, Mathieu y Niño Guarnizo, Catalina. *Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*, 193-214. Bogotá: FESCOL, 2011.
- Sanahuja, J.A. "Nuevo regionalismo e integración en centroamérica, 1990-1997." En Anahuja, J.A. y Sotillo, J.A. *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más Allá del libre comercio*, 13-20. Madrid: La Catarata - Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 1998.
- Wohlforth, William C. "Realism." En Reus Smith, C. y Snidal, D. *The Oxford Handbook of International Relations*, 131-149. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Wolf, Sonja. "El nexa entre las maras y el crimen organizado." En Mathieu, Mathieu y Niño Guarnizo, Catalina. *Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*, 193-214. Bogotá: FESCOL, 2011.

Artículos en publicaciones periódicas académicas.

- Alfaro Pareja, Francisco. "La política de defensa del estado de costa rica. Neutralidad y desmilitarización frente a los retos actuales." *Politeia* XXXIV, No. 47 (2011): 89-112.
- Bonilla, Adrián, y Guillaume Long. "Un nuevo regionalismo sudamericano." *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, No. 38 (2010): 23 - 28.
- Cascante Segura, Carlos Humberto. "Entre la política exterior y la política interna. De la proclama de neutralidad al plan de paz (1983-1989)." *Diálogos Revista Electrónica de Historia* (Escuela de Historia - Universidad de Costa Rica), 2012: 1-28.

- Couffignal, Georges. "L'Amérique central 1979 - 1990. De l'internationalisation a la régionalisation des crises locales." *Sitio Web de revues.org*. 1992. Consulta realizada el 30 de Enero de 2013. Disponible en la página Web <http://conflits.revues.org/523>.
- Dabène, Olivier. "Amérique centrale : de la fin de la crise régionale à la poursuite des crises locales ." *revues.org*. 1990. Consulta realizada el 25 de Enero de 2013. Disponible en la página Web <http://conflits.revues.org/72>.
- Freeman, Laurie. "Central American Militaries Seek to Redefine Roles." *Cross Currents* (Washington Office on Latin America (WOLA)), Noviembre 2005: 1,5.
- Jütersonke, Oliver; Muggah, Robert y Rodgers, Dennis. "Gangs, Urban Violence, and Security Interventions in Central America ." *Security Dialogue* 40 (2009): 373-397.
- Létrilliart, Philippe. "Où en est l'integration centre-américaine." *Problèmes d'Amérique latine*, No. 73 (2009): 9-36.
- Møller, Bjørn. "Conceptos sobre seguridad: Nuevos riesgos y desafíos." *Desarrollo Económico* 143 (1996): 769-792.
- Rojas Aravena, Francisco. "Interés nacional y toma de decisiones: El caso de la neutralidad costarricense." *Anuario de Estudios Centroamericanos* 11, No. 1 (1985): 77-97.
- Savenije, Wiml. "Les 'Maras' ou la transnationalisation des pandillas en Amérique centrale." *Problèmes d'Amérique Latine*, 2010: 111-135.
- Sisco Marcano, Claudia, y Chacón Maldonado, Oláguer. "Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad." *Revista Venezolana de Ciencia Política* 25 (2004): 125-146.
- Urgell García, Jordi. "La seguridad (humana) en Centroamérica. ¿retorno al pasado?" *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 76 (Diciembre-Enero 2007): 143-158.
- Wæver, Ole. "Securitization and Desecuritization." En *On Security*, by Ronnie D. Lipschutz, 46-86. New York: Columbia University Press, 1995.
- Wendt, Alexander E. "The agent-structure problem in international relations theory." *International Organization* 41, No. 3 (Summer, 1987): 335-370.
- Wendt, Alexander. "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics." *International Organization* 46, No. 2 (1992): 391-415.

Artículos en publicaciones periódicas no académicas.

El Nuevo Diario . "Estados Unidos incita a revolver el Ejército con la Policía." (12 de Enero de 2006). Consulta realizada el 23 de Febrero de 2013. Disponible en la página web <http://elnuevodiario.com/estados-unidos-incita-a-revolver-el-ejército>

La Nación. "El aumento de ayuda militar estadounidense divide a Costa Rica". (10 de Julio de 2010). Consulta realizada el 29 de Febrero de 2013. Disponible en la página Web http://internacional.elpais.com/internacional/2010/07/10/actualidad/1278712801_850215.html.

La Nación. "Costa Rica encabeza lista de seguridad en América Latina." *La Nación Diario en línea*. (21 de Marzo de 2013). Consulta realizada el 24 de Marzo de 2013. Disponible en la página web <http://www.nacion.com/2013-03-21/ElPais/Costa-Rica-encabeza-lista-de-seguridad-en-America-Latina.aspx>.

Buzan, Barry, y Hansen, Lene. *The Evolution of International Security Studies*. New York: Cambridge University Press, 2009.

Buzan, Barry; Wæver, Ole, y de Wilde, Jaap. *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

Buzan, Barry, y Wæver, Ole. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Bowman, Kirk S. *Militarization, democracy and development. The perils of praetorianism in Latin America*. Harrisburg: The Pennsylvania State University Press, 2002.

Cardona C., Diego. *La cuenca del Caribe, como un complejo de seguridad regional*. Bogotá D.C.: Centro de Estudios Políticos e Internacionales - Universidad del Rosario, 2005.

Deutsch, Karl. *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press, 1957.

Edelman, Marc. *Campesinos contra la globalización. Movimientos sociales rurales en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica, 2005.

International Institute for Strategic Studies (IISS). *The Military Balance 2009*. London: Routledge, 2009.

_____. *The Military Balance 2010*. London: Routledge, 2010.

Krause, Keith, y Williams, Michael C. *Critical Security Studies. Concepts and Cases*. Londres: Routledge, 1997.

Mace, G., y Thérien, J.P. *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*. Boulder: Lynne Rienner, 1996.

Matul, Daniel, y Segura, Luis Diego. *Evolución institucional de la seguridad en el marco del sistema de la integración centroamericana: 1995-2009*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2010.

Rosenberg, Mark B. y Solís, Luis G. *The United States and Central America: Geopolitical Realities and Regional Fragility*. New York: Routledge, 2007.

Schultze-Kraft, Markus. *Pacificación y Poder Civil en Centroamérica: Las Relaciones Cívico-Militares en el Salvador, Guatemala y Nicaragua en el Posconflicto*. Bogotá: Norma, 2005.

Villiers Negroponte, Diana. *Working Paper Number 3. The Merida Initiative and Central America: The challenges of containing public insecurity and criminal violence*. Foreign Policy at Brookings, 2009.

Wæver, Ole; Buzan, Barry; Kelstrup, Morten y Lemaitre, Pierre. *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*. London: Pinter, 1993.

Waltz, Kenneth N. *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1981.

Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Otro documentos.

Golcher, Erika. "Puntos Claves de la Política Costarricense (1950-1993)." *Sitio web de la Escuela de Historia, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica*. 1994. Consulta realizada el 25 de Enero de 2013. Disponible en la página Web

http://www.hcostarica.fcs.ucr.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=82:politicacostarricense&catid=12:benefactor&Itemid=2.

Gobierno de Costa Rica. *Plan Nacional de Desarrollo. Jorge Manuel Dengo Obregón. 2006-2010*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2007.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica. *Memoria Institucional 2010 - 2011. Administración Chinchilla Miranda*. San José: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2011.

Monge, Luis Alberto. *Proclama presidencial sobre la neutralidad perpetua, activa y no armada de Costa Rica*. San José: Imprenta Nacional, 1983.

Organización de Estados Americanos (OEA). "Declaración. Centroamérica unida contra el terrorismo." *Sitio web de la Organización de Estados Americanos (OEA)*. 19 de Septiembre de 2001. Consulta realizada el 15 de Febrero de 2013. Disponible en la página Web <http://www.oas.org/oaspage/crisis/decl-CA.htm>

Organización de Naciones Unidas (ONU). "ONU destaca avances en lucha contra el terrorismo en Centroamérica." *Sitio web de la Organización de Naciones Unidas (ONU)*. (23 de Junio de 2008). Consulta realizada el 15 de Febrero de 2013. <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=12799#.UX6kKaUdmUg>

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Informe XIV - Estado de la Nación 2008*. San José: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2008.

Samzun, Tanguy. "Panorama des flux migratoires et dynamiques sociales centraméricaines". 2012. Documento Electrónico. "Panorama des flux migratoires et dynamiques sociales centraméricaines." *Archive Ouverte HAL-SHS (Sciences de l'Homme et de la Société),fr.* (29 de Julio de 2012). Consulta realizada el 23 de Enero de 2013. Disponible en la página Web <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00725838>

Segura Ramírez, Luis Diego. "Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible". Documento electrónico. p. 13. *La Política Exterior: Aporte al desarrollo humano y balance de la administración Arias Sánchez*. 2010 (ponencia). Consulta realizada el 27 de Febrero de 2013. Disponible en la página web

<http://www.estadonacion.or.cr/biblioteca-virtual/costa-rica/estado-de-la-nacion/ponencias/936-informe-xvi-la-politica-exterior>

Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) . *Estrategia de Seguridad de Centroamérica*. San Salvador: Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA), 2011.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). *Crime and Development in Central America: Caught in the Crossfire*. Vienna: United Nations Publications, 2007.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). *World Drug Report 2010*. New York: United Nations Publications.

U.S. Department of State. "Foreign Military Financing Account Summary." *Sitio web del Departamento de Estado de Estados Unidos de Norteamérica*. 23 de Junio de 2010. Consulta realizada el 13 de Febrero de 2013. Disponible en <http://www.state.gov/t/pm/ppa/sat/c14560.htm>

ANEXOS

Anexo 1. Modelos de seguridad.

1. Modelo de la seguridad nacional (1985 – procesos de paz)¹ caracterizado por la institucionalización del discurso securitizante del comunismo como amenaza en el Consejo de Defensa de Centro América (CONDECA); conflictos producto de la securitización de opciones revolucionarias en Guatemala (Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca - URNG), El Salvador (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional – FFMLN)², y Nicaragua (Frente Sandinista de Liberación Nacional – FSLN)³; el subcomplejo no cuenta con la participación de Belice, y mucho menos República Dominicana; alta dependencia de factores y actores externos; estado céntrico, sumamente militarista y más enfocado a labores de contrainsurgencia que de defensa o seguridad pública (exclusividad de la dimensión militar de la seguridad)⁴.
2. Modelo del TMSD (1995-2005)⁵ caracterizado por su emergencia después de una

¹ Si se desea profundizar sobre la historia del periodo, consultar Couffignal, Georges. “L'Amérique central 1979 - 1990. De l'internationalisation a la régionalisation des crises locales”, 1992. Documento electrónico.

² En Guatemala y El Salvador la lucha se da entre gobiernos militares y civiles - que se alinean con la política exterior de Washington de contención por vía militar del comunismo - y la URNG y el FFMLN respectivamente. Los conflictos tienen su finalización en 1994 en Guatemala y en 1992 en El Salvador, con los procesos de paz.

³ Este último es quizá el más importante pues, después de que el sandinismo lograr derrocar el régimen de la familia Somoza - que monopolizaba el poder desde 1934 – se regionalizó involucrando directamente a Honduras y Costa Rica. El primero se convierte en una base militar desde el cual las contras, organizadas por “cuadros de la antigua Guardia Nacional generosamente apoyados por los Estados Unidos, [logran] apoyo en algunos rincones campesinos decepcionados por las limitaciones de la reforma agraria sandinista” (Ver Aldecoa. “El nuevo regionalismo en Centroamérica: las dimensiones de paz y seguridad”. p. 24). El segundo, temeroso de verse arrastrado en la confrontación, durante la primera administración de Oscar Arias, se “unió [al gobierno de] Guatemala para proponer un plan de paz aceptado por el régimen sandinista, que en conformidad con el presidió en 1990 una elección presidencial en que Daniel Ortega, jefe de la corriente dominante dentro del sandinismo y victorioso en 1986, iba a ser derrotado por Violeta Barrios de Chamorro, [...] cuya candidatura opositora había sido generosamente financiada por los Estados Unidos” (Ver Aldecoa. “El nuevo regionalismo en Centroamérica: las dimensiones de paz y seguridad”. p. 24).

⁴ Comparar Urgell. “La seguridad (humana) en Centroamérica. ¿retorno al pasado?”. pp. 145-146.

⁵ Suscrito el 15 de Diciembre de 1995 en la XVII Reunión de Presidentes de San Pedro de Sula (Honduras), complementa el Protocolo de Tegucigalpa que estableció al SICA, y consta de 3 grandes elementos: 1) El vínculo existente entre la seguridad y la democracia, la vigencia del Estado de Derecho y la supremacía del poder civil como los elementos a proteger. 2) La seguridad de las personas y sus bienes: la pobreza, el deterioro ambiental, los desastres naturales, causados o agravados por causa humana, la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, el tráfico ilícito de armas y el narcotráfico son las amenazas securitizadas. Se establece como medidas para enfrentarlas: la orientación de recursos a la inversión social; fortalecimiento, profesionalización y coordinación de los cuerpos policiales y de seguridad; cooperación en asuntos de justicia (Artículos 10 – 25). 3) Sistema de seguridad regional, que securitiza amenazas clásicas, basado en la renuncia a la amenaza o uso de la fuerza; solución pacífica de las controversias; prohibición de uso del territorio para agredir a otros Estados; defensa colectiva y solidaria. Dentro de

transición⁶ mediada por los procesos de Esquipulas, en los que se encarga a la nueva CSC de crear el Tratado; desecuritización de la amenaza comunista; el CONDECA desaparece en tanto que el nuevo modelo no permite la hegemonización de la CSC por las Fuerzas Armadas y gobiernos autoritarios; el gasto militar se considera un lastre para el desarrollo económico y social y el militarismo se securitiza⁷ como amenaza a la estabilidad democrática⁸; concepción amplísima de la seguridad (ver Tabla 2.1) que incluye las dimensiones ambiental, económica, social, ‘humana’ en tanto que reconoce que la pobreza es una de las principales amenazas que enfrenta la región⁹ y se eleva al nivel regional; transformación externa del subcomplejo en el que el núcleo del proceso de integración económica (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica – ‘CA 5’) se convierte en el SICA-8 (CA 5 + Belice, Panamá y República Dominicana); y finalmente la institucionalización de la CSC como la encargada legítima de la definición de amenazas y discursos securitizantes regionales.

Este último, y más allá el paso del segundo al tercero, requieren de mayor atención por coincidir con el periodo del que se ocupa este trabajo. Aquí, por el contrario, se afirma que las dinámicas de seguridad que se evidencian entre 2005 y 2010, no permiten establecer la configuración de un nuevo modelo, sino más bien la restricción, en términos de securitización de amenazas, del TMSD. Esto porque en la última estrategia elaborada por el SICA, la multidimensionalidad de la seguridad sigue estando presente. Las causas de dicha restricción no son objeto de esta investigación, sin embargo, algunas hipótesis pueden trazarse con el propósito de que una futura investigación las verifique son:

las medidas, se pueden señalar un mecanismo preventivo de alerta temprana; procedimiento de comunicación inmediata ante conflictos fronterizos; programa permanente de medidas de fomento de confianza. (Ver TMSD)

⁶ Dabène, Olivier (“Amérique centrale : de la fin de la crise régionale à la poursuite des crises locales”, 1990. Documento electrónico) sospechaba que el final de la crisis regional daría espacio a una mayor relevancia de crisis locales en los países del Istmo.

⁷ Costa Rica y Panamá promovieron durante las negociaciones “la desmilitarización de sus vecinos y se opusieron al principio de defensa mutua colectiva, [pero] no lograron sus objetivos y, finalmente, expresaron sus reservas a 11 artículos”. Ver Aldecoa. “El nuevo regionalismo en Centroamérica: las dimensiones de paz y seguridad”. p. 69.

⁸ Comparar esta última característica con Aldecoa. “El nuevo regionalismo en Centroamérica: las dimensiones de paz y seguridad”. p. 64.

⁹ Comparar Aldecoa. “El nuevo regionalismo en Centroamérica: las dimensiones de paz y seguridad”. p. 71

En primer lugar, la concentración de la CSC en cinco amenazas (narcotráfico, delincuencia organizada, pandillas, terrorismo y tráfico ilícito de armas) puede explicarse por los problemas propios que tenía el TMSD:¹⁰

1. No contempló medidas para el restablecimiento del sistema democrático en situaciones de ruptura, ni mecanismos automáticos o semiautomáticos de sanción. El TMSD no prevé la suspensión del derecho de participar en el SICA. Lo que reduce importancia al órgano a la hora de optar por un castigo contra un estado miembro que viola los preceptos del tratado.
2. La ambigüedad del tratado en la definición de funciones respectivas de las Fuerzas Armadas y las fuerzas de seguridad en la lucha contra el narcotráfico, la delincuencia y el crimen organizado¹¹.
3. El compromiso en materia de desarme y control de armamentos es genérico de reducción a ‘niveles razonables’ de acuerdo a la particularidad de cada país. No se creó un programa concreto de reducción de fuerzas militares necesario en los países más militarizados del triángulo norte. De igual forma, no existen medidas para limitar o eliminar la presencia de fuerzas extranjeras. En ese sentido, el Tratado “no ha ido tan lejos como pretendían los Estados más desmilitarizados de la región – Costa Rica, Panamá y, en menor medida, Nicaragua – y en algunas de sus disposiciones, desde la perspectiva de la desmilitarización, la consolidación democrática o el equilibrio de fuerzas, son débiles o ambiguas”¹².
4. No existe aplicación del derecho internacional humanitario en el marco de posibles conflictos internos, este tan solo se aplica ante el caso poco probable de conflictos armados externos.

Una segunda explicación radica en hechos que tienen que ver en concreto con el proceso de integración y las dinámicas de seguridad en el subcomplejo. Entre los cuales se pueden destacar el debilitamiento de la integración SICA durante la segunda mitad de la década de los noventa a partir de “problemas bilaterales, conflictos limítrofes, falta de confianza en las instituciones, fuertes incentivos extrarregionales [y] solapamiento con otros procesos de integración económica”¹³. En ese sentido, vuelve a constatarse que el proceso se concentró en la dimensión económico-

¹⁰ Son los que argumenta Aldecoa. “El nuevo regionalismo en Centroamérica: las dimensiones de paz y seguridad”. p. 70

¹¹ Ver artículo 11. *Tratado Marco de Seguridad Democrática*, 1995.

¹² Ver Aldecoa. “El nuevo regionalismo en Centroamérica: las dimensiones de paz y seguridad”. p. 71.

¹³ Ver Urgell. “La seguridad (humana) en Centroamérica. ¿retorno al pasado?”. p. 149.

comercial, relegando a un segundo plano los avances de seguridad que pudiera representar la integración.

En tercer lugar, por una aparente vuelta a la doctrina de seguridad nacional¹⁴ que se da desde el cambio en la agenda de seguridad de Estados Unidos después del 11 de septiembre. En ese sentido, durante la restricción que ocurre entre 2005 y 2010, se asiste a un mayor acercamiento de la agenda del subcomplejo con las políticas de Washington en el que la “mayor parte de los países centroamericanos se alinearon decididamente con los nuevos postulados de la seguridad por parte de la administración de George W. Bush”¹⁵. De esta manera, Centroamérica volvió a ubicarse en la agenda política de Washington, en función de la cual el modelo del TMSD se vuelve “mas permeable a las visiones de seguridad provenientes de Estados Unidos, sin duda mucho más ‘tradicionales’, ‘duras’ y ‘estrechas’ que las propugnadas en el Tratado Marco”¹⁶.

¹⁴ Que parece ser una dinámica más global y ha conducido a los ESI a preguntarse si el 11 de septiembre representa el regreso a la Seguridad Nacional. Al respecto compara Buzan, y Hansen. *The Evolution of International Security Studies*. p. 226 – 256.

¹⁵ Ver Urgell. “La seguridad (humana) en Centroamérica. ¿retorno al pasado?”. p. 149.

¹⁶ Ver Urgell. “La seguridad (humana) en Centroamérica. ¿retorno al pasado?”. p. 149.

Anexo 2. La lógica de las amenazas prioritarias

En 1995, el Tratado tan solo preveía 4 instituciones encargadas de la seguridad, de acuerdo a sus funciones, de la siguiente manera:

- a. Artículo 48: La **Reunión de Presidentes (RP)** es la instancia suprema del modelo y su función consiste en el conocimiento de los asuntos de seguridad, regional e internacional, que requieran sus decisiones.
- b. Artículo 48: el **Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (CMRE)** se configura como la instancia competente en temas de seguridad, regional e internacional, dada su condición de principal órgano de coordinación dentro del SICA.
- c. Artículo 52: La RP y el CMRE son las instancias decisorias de la seguridad regional en tanto que ratifican o aprueban las propuestas de planes, programas, estrategias y proyectos de la **Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC)**.
- d. Artículo 50: La CSC asume funciones de órgano ejecutor; es una instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, de elaboración de propuestas, de formulación de recomendaciones de alerta temprana, y de pronta acción cuando sea necesario, subordinada a la RP y al CMRE.
- e. Artículo 54: la **Secretaría General del SICA (SG-SICA)** es la secretaría técnica y administrativa de la CSC.

Después del Tratado, el SICA asiste a un aumento considerable en las instituciones de seguridad (véase Matul y segura pp. 25), pero baste aquí con resaltar que entre 2005 y 2010, en orden cronológico las nuevas son:

- a. En 2006, la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), - que había sido creada en 1997 por los presidentes de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua por fuera del SICA, pero con comunicación permanente con la SG-SICA y la CSC. La CFAC busca impulsar el fomento de la confianza así como hacer un esfuerzo permanente de cooperación, coordinación y apoyo mutuo de las Fuerzas Armadas del istmo para contribuir a la seguridad, al desarrollo e integración militar de la región. – crea la Unidad de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (UOMP – CFAC) y el Centro Regional de Entrenamiento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (CREOMPAZ), si bien la dos no pertenecen al SICA, estas han tenido una mayor aprobación por los gobiernos de la región. Ciertamente, “los presidentes de Guatemala, Honduras, El Salvador y los cancilleres

de República Dominicana¹⁷ y Panamá junto con el vicescanciller de Nicaragua firmaron un acuerdo presidencial para la Creación de la Unidad de Operaciones de Mantenimiento de Paz amparados en el TMSD” (cita, matul segura p)

- b. En el mismo año, se crea el Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI) como mecanismo del SICA que pretende “contribuir a la seguridad humana y la gobernabilidad democrática de Centroamérica, mediante la difusión de conocimientos que permitan definir e implementar políticas nacionales y regionales, así como estrategias de prevención, control rehabilitación y reinserción social de cara a la problemática de la violencia y la delincuencia en la región”
- c. En octubre de 2006, la Reunión Extraordinaria de Presidentes sobre Seguridad apoya la creación del Centro Regional de Coordinación en contra del Narcotráfico en Centroamérica, el Caribe y México (CERCONAR). Esta institución, aun en proyecto, agruparía las Direcciones de Aeronáutica Civil, Centros de Operaciones Aéreas de las fuerzas aéreas o servicios aéreos nacionales y la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA).
- d. En Diciembre de 2007 el CMRE crea la Unidad de Seguridad Democrática (USD) de la SG-SICA “para dar seguimiento adecuado y oportuno a los acuerdos de la CSC, sobre todo en lo que respecta a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México, y a otros acuerdos de seguridad emanados de la RP y CMRE.
- e. A mediados de 2008, en la XXXVII reunión de la CSC en Junio, se aprueba la creación de la Comisión Regional de la Violencia Juvenil (CRVJ), en el marco del SICA. La CRVJ reúne a los ministros de Seguridad y o Gobernación y Justicia para garantizar la implementación y seguimiento del Proyecto de Asistencia Técnica y Respuesta Regional Marco Estratégico Regional para la Prevención, Reducción, Tratamiento y Rehabilitación de las Personas Menores de Edad en Riesgo Social o en Conflicto con la Ley.
- f. En el mismo año entra en funciones el Organismo Superior de Control Regional (OSCR) del SICA “integrado por las Entidades Fiscalizadoras Superiores, está contemplado en el TMSD pero su labor es asesorar a la CSC en el diseño e instrumentalización de proyectos y programas contra la corrupción”.

¹⁷ Este hecho también se constituye en una razón adicional para afirmar la paulatina cercanía de Santo Domingo con las dinámicas de seguridad centroamericanas.