

## **Relaciones Sociedad Civil-Parlamento en materia de seguridad: El Potencial en América Central**

**Carlos Torres Jiménez, Luis Diego Segura**

### *Introducción*

Los países de América Central han tenido importantes avances en los últimos 20 años en la reinstauración de procesos democráticos. La región pasó de gobiernos tutelados por ejércitos a gobiernos elegidos democráticamente y que luego han desarrollado competencia electoral debidamente reglamentada. En este escenario, los parlamentos volvieron a funcionar formalmente y la dinámica de éstos con sus electores comienza a adquirir formas más democráticas.

Esta relación con la sociedad civil en la región es primordial. América Central ha dado el paso de una sociedad aislada y temerosa del Estado (y todo el aparato que la representa) a una sociedad civil cada vez más interesada en los debates de la cosa pública e inclusive busca canales para incidir ante las autoridades estatales. En esta dinámica, una de las relaciones más importantes por construir es con los cuerpos legislativos. En términos generales, la región ha tenido un crecimiento de organizaciones de sociedad civil que operan de diferentes formas y con diferentes funciones, sin embargo esto no necesariamente se ha traducido en mejor calidad de la participación.

El presente documento es un intento de describir la creciente relación entre la sociedad civil centroamericana y las asambleas legislativas. Un primer paso es conocer los espacios que los gobiernos abren para la participación de sus organizaciones. Este punto analiza especialmente los alcances de la normativa internacional existente. Luego se analizan los tipos de organizaciones de la sociedad civil para así valorar su rol en el tema de seguridad ciudadana. Por último, se valora la participación de estos grupos en el tema de seguridad ciudadana, para finalmente vislumbrar, con ejemplos, cómo contribuyen al diálogo con los parlamentos. La última sección muestra algunos ejemplos de cómo la sociedad civil ha aportado al trabajo de los parlamentos en la región.

### *Marco normativo internacional para la participación de la sociedad civil en democracia*

La participación de la sociedad civil y más aun la participación ciudadana es un derecho internacionalmente reconocido como fundamental para el fortalecimiento de la vida en democracia. Cada vez hay más compromiso y voluntad estatal para abrir más espacios a la participación de la sociedad civil, temas ambientales, sociales, culturales y otros. Es importante comprender ese acceso, previo al análisis en el tema de seguridad ciudadana.

Ahora bien, cuando entramos en materia de seguridad, encontramos que el tema sigue siendo casi exclusivo para la participación estatal. No obstante, se han dado algunos compromisos formales para la participación ciudadana y de la sociedad civil en el Sistema Interamericano, así como a nivel subregional y nacional. Destaca la Declaración sobre Seguridad en las Américas de octubre del 2003, donde los estados miembro de la OEA acordaron “*reforzar la participación de la sociedad civil en la consideración, elaboración y aplicación de enfoques multidimensionales de seguridad* (punto 33 de la declaración)”. De hecho, en la misma declaración de la Quinta Cumbre de las Américas en el punto 71 los Estados

plasmaron su compromiso en” *promover políticas públicas, en coordinación con las instituciones pertinentes y la participación ciudadana y comunitaria, destinadas a la prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad*”.

A nivel centroamericano el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (TMSDCA) fue muy tímido en la apertura de espacios para la participación de la sociedad civil en las instituciones encargadas del tema. Sin embargo existen dos referencias que regulan dicha participación. Por un lado el documento citado estipula la creación de un espacio a la sociedad civil por medio del Comité Consultivo del SICA. Textualmente contempla que esta instancia podrá”... *exponer, por conducto de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, sus opiniones a la Comisión de Seguridad sobre las materias concernientes a la seguridad de las personas y sus bienes previstas en este Tratado* (artículo 47)”. Aquí, por medio de la Secretaría General del SICA se intermedia la participación de la sociedad civil en el tema.

Esto tiene limitantes, ya que el mecanismo solo podría funcionar en una vía (sociedad civil hacia la Comisión) y en la práctica solo se conocen dos iniciativas que se han puesto en práctica por conducto de la Secretaría General<sup>1</sup>. El otro mecanismo se encuentra en el artículo 52, inciso h, sobre las responsabilidades de la Comisión de Seguridad, el cual establece que dicho órgano debe “*elaborar un programa anual permanente de actividades de fomento de la confianza, que involucren la participación de las fuerzas armadas y de seguridad pública de la región, conjuntamente con la sociedad civil centroamericana.*” Este último es aún más destacable por cuanto este artículo establece como una función de la comisión **involucrar a la sociedad civil** en su programa anual de actividades de fomento de la confianza. Acá se crea un mecanismo de participación en doble vía. A pesar de este espacio, a la fecha no se tiene conocimiento de que dicha participación se haya dado, siendo un espacio aún inexplorado por la sociedad civil centroamericana.

Una última referencia se encuentra en la declaración de la Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado del SICA de octubre del 2006. Esta declaración fue más allá y se comprometió en “*promover el desarrollo y la implementación de políticas y acciones, dirigidas a la prevención y combate al delito, creando una cultura ciudadana de seguridad, estableciendo mecanismos de participación que incluya la creación de organizaciones locales y mesas ciudadanas*”. Sin embargo, la articulación de estos compromisos en la práctica ha sido lenta y muy reciente, además, sus vinculaciones con las autoridades al nivel local sigue siendo mínima o nula.

Si bien es cierto que la región cuenta con espacios para la participación de la sociedad civil, vale la pena preguntarnos: ¿Se han aprovechado dichos espacios? ¿En qué nivel? ¿Cómo lo han visto los estados? La experiencia, hasta la fecha, es diversa. Como se verá, existen organizaciones que se han establecido en los debates nacionales de sus países como líderes en las materias mencionadas. Otras organizaciones se han apropiado de espacios particulares, por requerimientos creados por los propios estados nacionales. Algunas funcionan como asesoras de los tomadores de decisiones. Otras adquieren un rol de cabildeo y

---

<sup>1</sup> La primera fue una feria realizada en octubre de 2010 en Panamá con participación de organizaciones de la sociedad civil centroamericana que presentaron sus iniciativas en el tema, y la segunda fue un foro con el CC-SICA realizado entre el 29 y 30 de noviembre del 2010 enfocado en el tema de la seguridad democrática. Sobre el primero, más adelante se tratará el tema.

todavía muchas organizaciones buscan crear o alterar los espacios para colocar temas relevantes en la agenda de las instituciones públicas. Por razones estructurales un buen número de ellas carecen de capacidad para influenciar políticas públicas. En términos generales, mucho de los aportes a la política pública proviene particularmente de la calidad de aportes a los temas, así como el acceso que logren obtener en la esfera pública.

### *Tipos de organizaciones de Sociedad Civil en América Central*

La relación entre la sociedad civil y las Asambleas nacionales es una relación que ha ido depurándose recientemente. Previo a la instauración de los regímenes democráticos y a la práctica de elecciones internacionalmente reconocidas<sup>2</sup>, era casi o totalmente nula la existencia de una sociedad civil libre e independiente dado los escenarios de conflicto interno; las dictaduras militares hicieron de la sociedad civil crítica un enemigo estatal. De esta forma, los parlamentos (en la mayoría de casos con poca independencia del ejecutivo) privilegiaban relaciones con los centros de pensamiento y organizaciones afines al gobierno. Una vez establecida la paz en la región, los cuerpos legislativos han adquirido mayor independencia y han facilitado la participación de la sociedad civil, la cual desde inicios de los noventa ha logrado articularse en una vasta red de organizaciones sociales.

Actualmente en Centroamérica existen distintos tipos de organizaciones de sociedad civil con marcadas diferencias. Por ejemplo las redes de organizaciones regionales que incluyen a las cámaras regionales empresariales, en este nivel encontramos un entramado muy amplio de organizaciones en función de los sectores representados, por ejemplo indígenas (CICA) afrodescendientes, (ONECA), pescadores artesanales (CONFEPESCA), mujeres (FEMICA), académica (AUPRICA-CSUCA), empresarios (FEDEPRICAP, FECAMCO, FECAEXCA), entre otras. Estas organizaciones están agrupadas en el Comité Consultivo del SICA. Estas son organizaciones de base que representan claramente a grupos de interés con agendas centradas en sus temas de interés.

Además de estas, la región también ha visto crecer, desde inicios de la década de los noventa, un importante número de organizaciones no gubernamentales basadas más en la elaboración de información para incidir en políticas públicas, ejecución de iniciativas puntuales o el posicionamiento de temas específicos en la agenda nacional o regional. Estas organizaciones tienen como característica, un mayor número de profesionales en su personal, no están en muchos casos articulados a organizaciones de base y por último, están conectadas con diversas instancias similares a nivel internacional. Ejemplo de estas son el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) de Nicaragua, la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) de Guatemala, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) ambas de El Salvador, Centro de Documentación (CEDOH) de Honduras, la Asociación Centro de Estudios y Acción Social Panameño, en el caso de Costa Rica destacan varias organizaciones como el Centro Internacional para el Desarrollo Humano, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano y Academia de Centroamérica.

---

<sup>2</sup> En este caso, Costa Rica fue la única excepción debido a su régimen democrático de larga data y a una sociedad civil más articulada e independiente.

Como se adelantó, muchas de estas organizaciones se han agrupado para incidir regionalmente. Actualmente, con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer varias de estas organizaciones se han unido bajo la Red de Centros de Pensamiento que recientemente han presentado documentos de discusión sobre inseguridad y crimen organizado en la región.

Además de estos dos tipos de organizaciones mencionadas, encontramos más recientemente el surgimiento de otras (principalmente del tipo comunitario o locales) que se han establecido para enfrentar situaciones puntuales relacionadas con temas de inseguridad ciudadana (en otros casos su creación es impulsada por el mismo estado) tales como las comunidades organizadas contra el hampa en Costa Rica, Comités de Prevención Social del Delito en Nicaragua, Comités de Seguridad Ciudadana Organizada de El Salvador y los Comités Locales de Seguridad en Guatemala.

Si se incluyen temas conexos a la seguridad (como prevención del delito, trabajo con jóvenes y otros) la lista de instancias que trabajan el tema se expande. Estas organizaciones en muchos casos son poco sistemáticas, son coyunturales y en su naturaleza han sido creadas para responder un requerimiento específico. En este caso, muchos de estos comités tienen estructuras flexibles y se adaptan a formas de operación diseñadas por las policías, las cuales son estandarizadas y con poca adaptación a las particularidades locales. Su principal atributo es su adherencia a las bases o específicamente a las comunidades donde se localizan. Sin embargo, en muchos casos dependen de la atención y del seguimiento que puedan darle a la temática o a las iniciativas creadas por los gobiernos de turno. No obstante lo descrito, es muy variable la capacidad de construcción creativa de iniciativas que puedan consolidarse en resultados óptimos para la sociedad.

#### *Sociedad Civil y Seguridad Ciudadana: experiencias diversas*

Según un análisis realizado por la Unidad de Seguridad Democrática del SICA y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la región cuenta con más de 50 proyectos o iniciativas (tanto nacionales o regionales) en el tema de seguridad ciudadana. La Feria “Compromiso Centroamérica” que tuvo lugar en octubre 2010 buscó consolidar un gran encuentro entre esas iniciativas regionales, nacionales y locales. En aquella ocasión se sistematizaron las experiencias en ocho categorías: 1- Producción de conocimiento, 2- Cultura de la legalidad, 3-Prevención de la violencia juvenil, 4- Genero y seguridad, 5- Gestión de la seguridad desde lo local; 6- Control de armas, 7- Modernización de instituciones policiales y 8- Cooperación Jurídica.

Lo destacable del esfuerzo es la cantidad de iniciativas ligadas al tema de seguridad ciudadana tratadas por organizaciones de la sociedad civil. Cada categoría tenía una o varias organizaciones con experiencia y capacidad para construir espacios alternativos a las políticas de “mano dura” o “cero tolerancia” que han prevalecido en la región. Por ejemplo, en el tema de prevención de violencia juvenil destaca el rol de organizaciones como Interpeace, que busca la reinserción de jóvenes pertenecientes a “maras” a la sociedad en Guatemala y El Salvador. En la misma categoría, adicionalmente existe trabajo realizado por organizaciones religiosas en la construcción de programas de paz en colegios y escuelas.

Fuera de la sistematización de PNUD y SICA, es posible identificar otras importantes iniciativas. Desde hace más de 5 años, el Instituto de Estudios Estratégicos y de Política Pública (IEEPP) de Nicaragua viene

sistemáticamente investigando la realidad en términos de seguridad de Nicaragua. Más aún, desde septiembre 2010, con apoyo de varios donantes, pertenece a una red de organizaciones que verifican en Nicaragua los comités de Defensa, Seguridad Ciudadana y temas conexos. Lo novedoso es la incorporación de diputados nacionales como observadores del proceso. (<http://www.iepp.org/index.php/crean-la-red-de-promocion-de-la-seguridad-humana/>)

Otras organizaciones han llevado esfuerzo similarmente destacables. Desde una plataforma de múltiples organizaciones de base, el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) en Guatemala ha sistematizado abusos de derechos humanos por parte de los cuerpos de seguridad, especialmente la policía y el ejército. (<http://www.gam.org.gt/hist-2011.html>) El grupo funciona como un fiscalizador de estos cuerpos, informando desde eventos violentos hasta la ejecución de presupuesto. En Guatemala, una organización líder en materia de seguridad es la Fundación Myrna Mack. Establecida para esclarecer el asesinato de la antropóloga Myrna Mack, la organización se ha diversificado para incluir en sus temas la seguridad democrática en Guatemala. Actualmente, entre sus acciones puntuales es aportar al tema de seguridad, desde la óptica de la reforma judicial y otras. Similares a estas organizaciones se han posicionado iniciativas similares en El Salvador y Honduras, aunque con menor nivel de desarrollo.

#### *Algunas iniciativas PARLAMENTO-SOCIEDAD CIVIL*

En América Central el interés por la seguridad ciudadana es visto a través de diversas ópticas. En los parlamentos este tema se ventila en otro tipo de procesos. Entre ellos se cuenta las comisiones pertinentes en el tema, el análisis de la problemática, el cabildeo a diferentes actores en la escena legislativa y el respectivo monitoreo de los resultados o dictámenes de cada parlamento.

Las comisiones legislativas en Centroamérica permiten la participación y de hecho convocan a las organizaciones de la sociedad civil para que presenten sus investigaciones, experiencias y proyectos en distintas áreas desde el campo social hasta en materia de seguridad. Si bien este ha sido el mecanismo más tradicional para el desarrollo de esa relación, igual las organizaciones y movimientos sociales han procurado mantener relaciones más estrechas con parlamentarios afines a sus agendas, estableciendo así más puentes para un acercamiento entre el parlamento y la sociedad en general.

Sin embargo, los espacios para estrechar esta relación virtuosa y necesaria entre la sociedad civil y los parlamentos deben ser mejor aprovechados y ampliados. El tema de la (in) seguridad es un asunto de primer orden de interés para la opinión pública en Centroamérica (así lo demuestran encuestas como el Latinobarómetro) y ante la ausencia de respuestas no tradicionales (a la mano dura) la sociedad civil ha venido generando interesantes iniciativas. Muchas iniciativas no logran contar con el apoyo político de los parlamentos. Esto puede ser por diversos factores, sin embargo es claro que los parlamentos todavía tienen trabajo por hacer en incorporar en su quehacer el apoyo de la sociedad civil. Esto permitiría un trato mejor de la temática, derivar en políticas y leyes aprobadas y financiadas por los poderes estatales, aportando así mayores opciones a una región donde el ciclo de crimen e inseguridad parece conducir a más respuesta violenta.

El Congreso de El Salvador ha creado dos mecanismos de acercamiento y participación de la ciudadanía, la primera es una Oficina de Atención Ciudadana la cual tiene primordialmente un rol de brindar

información a cualquier ciudadano interesado en la función legislativa y las leyes de la República. El segundo mecanismo, son cinco oficinas departamentales<sup>3</sup>, estas igual brindan información a la ciudadanía y según la página web de la asamblea ([www.asamblea.gob.sv](http://www.asamblea.gob.sv)) además tienen como función fomentar la participación ciudadana en el proceso legislativo.

En el caso de Costa Rica se poseen dos mecanismos para la participación de la sociedad civil, en este caso los mecanismos van más allá del acceso a la información sino que también le permite presentar iniciativas de ley a través de la Oficina de Iniciativa Popular, esta oficina recoge solicitudes, propuestas o inclusive anteproyectos de ley, los cuales son presentados a todos los diputados (as) y asesores legislativos para su conocimiento, de modo que aquel proyecto que resulte de su interés pueda ser incluido en la corriente legislativa.<sup>4</sup> El otro mecanismo está dispuesto en la Ley de Iniciativa Popular en cuyo artículo 1 establece la facultad de al menos un 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral para ejercer la iniciativa de formar leyes o reformar parcialmente la constitución. La gran novedad de este mecanismo es que establece un plazo máximo para el trámite legislativo de aquellas iniciativas presentadas vía este mecanismo, el cual es de 2 años salvo para reformas parciales a la constitución (se sigue el procedimiento establecido en la constitución).<sup>5</sup>

En cuanto a la práctica de la participación de organizaciones de la sociedad civil en el marco de las comisiones legislativas, hay casos interesantes de rescatar, por ejemplo en El Salvador la participación de organizaciones como la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social –FUSADES- y la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho –FESPAD-. En el caso de la primera, esta tuvo una activa participación en la elaboración del “proyecto de Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y e Infracciones Administrativas “(recientemente aprobada por la Asamblea Legislativa de El Salvador). FUSADES fue invitada por la Comisión de Seguridad Pública y Combate a la Narcoactividad, de dicha Asamblea, para conformar un Equipo Interinstitucional que apoyara la labor de la Comisión en la redacción de un texto de ley, este equipo estuvo constituido, además, por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, la Corporación de Municipalidades de El Salvador, la Policía Nacional Civil, la Procuraduría General de la República, entre otras importantes instituciones relacionadas con el tema de la seguridad pública.

FESPAD, por su parte, constantemente es invitado por la Asamblea para que presente su opinión ante la comisión sobre proyectos de ley o reformas a leyes tales como código penal, procesal penal, ley penal juvenil, ley penitenciaria, entre otras. En el caso de Costa Rica, también se realiza esta práctica destacando, inclusive, la participación de APRODESO organización que defiende el derecho de poseer y comprar armas libremente, esto en el marco del proceso legislativo para la reforma a la ley de armas. En el caso hondureño la práctica también está presente, de modo que organizaciones especializadas y o interesadas en los temas de discusión legislativa son llamados a presentar opinión ante la Comisión de Gobernación y Justicia del Congreso Nacional.

---

<sup>3</sup> Ubicadas en Chalatenango, Santa Ana, San Miguel, La Paz y San Vicente.

<sup>4</sup> En total esta ha recibido 1344 iniciativas (1999-marzo 2011), de las cuales 84 han sido puestas en la corriente legislativa, 24 están actualmente en discusión en las comisiones legislativas y 13 son ley de la república ([www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr)).

<sup>5</sup> A través del primer mecanismo se han presentado algunas propuestas en materia de seguridad, en el segundo hasta el momento se han presentado dos propuestas que actualmente están en corriente legislativa cursando el trámite de ley.

Como bien se aprecia, existen dos tipos de mecanismos que han están operando en la región, el más usado son las opiniones presentadas (escritas y en ocasiones orales) ante las comisiones legislativas, este mecanismo es común a todos los parlamentos, la debilidad que posee es que, a pesar de poder ser activado por solicitud de la sociedad civil como también por invitación del parlamento, el poder participar en este tipo de sesiones requiere de que las organizaciones de la sociedad civil estén monitoreando permanentemente las actividades del parlamento para conocer la agenda de la comisión y poder solicitar con tiempo la oportunidad de presentar opinión, o tener algún canal de comunicación con los parlamentarios para que conozcan su trabajo en el tema de seguridad y por ende sean invitadas a presentar opinión.

#### *Requerimientos para el futuro: a manera de Conclusión*

El tema de seguridad es uno que desborda la capacidad estatal y requiere de esfuerzos conjuntos para su mejor tratamiento. Una gran mayoría de los esfuerzos están concentrados en las acciones de los Poderes Ejecutivos, de los cuerpos policiales y Poderes Judiciales. Mucho menos visible son los esfuerzos desplegados por otros órganos del estado. No obstante, con el tiempo, la sociedad civil va incorporándose a la discusión, con resultados variados.

Pareciera que el órgano natural para una participación efectiva de la sociedad civil es el parlamento. En todos los países existen espacios abiertos para los aportes de la sociedad civil, entonces es menester potenciar estos espacios.

La relación sociedad civil-parlamentos puede beneficiarse de varias formas. Primero, la sociedad civil está en capacidad de aportar investigación de calidad para la toma de decisiones. el desafío es la obtención de datos, estadísticas y estudios que puedan dar una mejor comprensión al fenómeno de seguridad ciudadana. Segundo, los parlamentos pueden, en la medida de lo posible, crear lazos más fuertes con comunidades que permitan establecer mecanismos de consulta más claros y depurados, que incorporen el pulso de la sociedad. Tercero, existe un gran potencial en materia de control político. Esto por supuesto requiere mayor apertura de los parlamentos aceptando los diferentes comentarios de grupos especializados de la sociedad civil. El reto es mayor, pues el “control político” es sensible para los partidos políticos. Adicionalmente, en muchos casos, los cuerpos de seguridad son sensibles y reacios a este tipo de control. Por último, existe una necesidad de mejorar la confianza de la sociedad civil hacia los parlamentos. Esto se puede lograr con diversas prácticas que permitan la formulación conjunta de leyes y acciones que permitan el monitoreo y evaluación de las políticas públicas de seguridad ciudadana.