



REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 76.

Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas.

La seguridad (humana) en Centroamérica: ¿retorno al pasado?
Jordi Urgell García

La seguridad (humana) en Centroamérica: ¿retorno al pasado?

Jordi Urgell García*

RESUMEN

Después de haberse erigido en uno de los principales escenarios de Guerra Fría, la pacificación y democratización de Centroamérica en los años noventa se fraguó al amparo del proceso de Esquipulas y del alumbramiento del concepto de seguridad humana. El modelo de seguridad resultante se fundamentó en el Tratado Marco de Seguridad Democrática, que incorporó algunos de los postulados básicos de la seguridad humana y se convirtió en una de sus primeras concreciones institucionales. Sin embargo, los rendimientos de dicho modelo se han visto eclipsados y cuestionados por la evolución de los acontecimientos en Centroamérica (como el impacto del 11-S en las agendas de seguridad o la emergencia de nuevas formas de violencia en la región), hecho que abre las puertas a un nuevo instrumento securitario (la Fuerza de Reacción Rápida), genera temores sobre una eventual involución de Centroamérica en materia de seguridad y plantea algunas dudas sobre las asunciones habituales de la seguridad humana.

Palabras clave: América Central, seguridad, seguridad humana, desarrollo

El siguiente artículo plantea algunos interrogantes genéricos sobre la seguridad humana a partir del análisis concreto de la evolución de los modelos de seguridad en Centroamérica desde las postrimerías de la Guerra Fría. La coincidencia con el décimo aniversario de la pacificación de Centroamérica¹ y con el vigésimo aniversario de las transiciones a la democracia en América Latina que se produjeron en el marco de la “tercera ola de democratización” descrita por Samuel Huntington² nos brinda un momento

*Investigador de la Escola de Cultura de Pau de la UAB
jordi.urgell@escolapau.org

simbólicamente idóneo y la suficiente perspectiva histórica para reflexionar sobre la evolución y la gestión de las amenazas en la región, desde entonces, y para analizar los rendimientos de la paz y la democracia en términos de seguridad humana. Adelantamos, luego volveremos sobre ello, que las conclusiones en este sentido no son muy halagüeñas: en paz y en democracia, tanto Centroamérica como América Latina han registrado un descenso sin parangón de la violencia política y de la violación de los derechos civiles y políticos, pero al mismo tiempo han vivido una involución importante en algunas de las principales dimensiones de la seguridad humana, como el deterioro constante de la mayor parte de los indicadores socioeconómicos y de desarrollo humano o el incremento de la inseguridad ciudadana y la tasa de homicidios. Todo ello, cuando menos en el caso latinoamericano, cuestiona la correlación íntima, positiva (y casi de causalidad) que tradicionalmente se ha establecido entre democracia y seguridad humana.

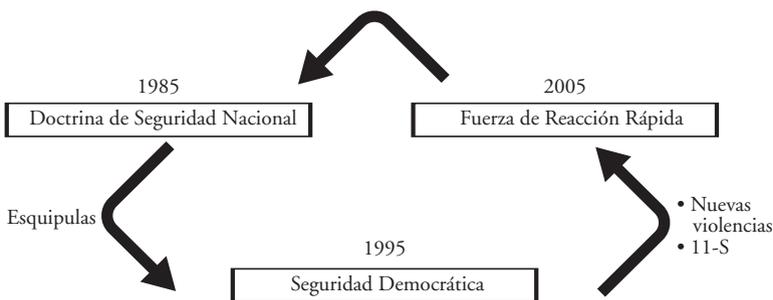
LOS MODELOS DE SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA

Durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX, el lance sangriento entre la opción revolucionaria (encabezada por la Unidad Revolucionaria de Guatemala [URNG] en Guatemala, el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional [FMLN] en El Salvador y el Frente Sandinista de Liberación Nacional [FSLN] en Nicaragua) así como la Doctrina de Seguridad Nacional (fundamentada en la contención del comunismo, la militarización de la región y la implementación de drásticas políticas de contrainsurgencia) convirtieron a Centroamérica en uno de los principales escenarios de la Guerra Fría. A partir de mediados de los ochenta, después de haber tocado fondo, el istmo inició, bajo el nombre genérico de Esquipulas³, un triple proceso de pacificación, democratización e integración regional. Dicho proceso multidimensional discurrió de forma paralela a otro de ámbito global: el alumbramiento del concepto de seguridad humana por parte del PNUD y su posterior desarrollo e implementación por parte de instancias académicas y gobiernos, respectivamente. En cierto sentido, ambos procesos se retroalimentaron mutuamente. La normalización de Centroamérica se fraguó bajo el influjo de las nuevas concepciones de la seguridad, mientras que el entonces embrionario paradigma de la seguridad humana halló en Centroamérica una de sus primeras y más avanzadas concreciones, tanto en su formulación teórica como en su diseño institucional.

El punto de encuentro entre la seguridad humana y la pacificación de Centroamérica es el Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD), suscrito en 1995. Veremos a continuación cómo sus pioneras provisiones en materia de seguridad humana se han visto hipotecadas por algunos de los “pecados originales” del Tratado (como la exclusión de

Panamá y Costa Rica) y superadas por la evolución del contexto político, con la aparición de nuevas formas de violencia en América Latina o la reconfiguración de la agenda de seguridad tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Así las cosas, actualmente el TMSD se halla en riesgo de verse socavado por la creación de una Fuerza de Reacción Rápida, propuesta realizada en 2005 en el marco de la XXVI Cumbre del Sistema de Integración Centroamericana. Lo que se halla en juego, sin embargo, no es la validez o no de un determinado acuerdo regional y su eventual reemplazo por otro, sino la definición del modelo de seguridad que Centroamérica quiere para sí en los próximos lustros. Algunas voces han alertado de que lo realmente preocupante es que, tras la propuesta de creación de una Fuerza de Reacción Rápida, parece estar fraguándose en Centroamérica una nueva concepción de la seguridad muy alejada de los postulados de Esquipulas y mucho más cercana a las formulaciones estrechas, estatocéntricas y militaristas del pasado.

Modelos de seguridad en Centroamérica



Fuente: Elaboración propia

LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL

En Centroamérica, la aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional partió de tres premisas fundamentales. La primera es que las manifestaciones de disconformidad con el statu quo político y económico (no necesariamente expresadas a través de la lucha armada) suponían una amenaza directa para la continuidad y la estabilidad del Estado, de tal modo que automáticamente constituían un problema de seguridad nacional. La segunda es la lectura “Este-Oeste” de los conflictos centroamericanos y su cooptación (y alimentación) por parte de la confrontación bipolar geoestratégica de la Guerra Fría, que a su

vez institucionalizó la “contención del comunismo” y la “lucha contra el enemigo interno”. La tercera premisa, de tipo más estratégico, era el convencimiento de que la mejor opción para atajar dichas amenazas era la acción militar, lo que de algún modo implicaba actuar únicamente sobre las consecuencias y no sobre las causas de los problemas. El modelo de seguridad regional resultante, que tuvo una de sus principales expresiones en el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA), fue uno altamente dependiente de factores y actores externos, exclusivamente estatocéntrico, sumamente militarista⁴ y más enfocado a labores de contrainsurgencia que de defensa o seguridad pública.

A tenor de los informes que en los últimos años han documentado las dinámicas y las responsabilidades de los conflictos centroamericanos, cabría añadir, además, que dicho modelo no sólo no tuvo en cuenta la seguridad humana, sino que atentó decisivamente contra la misma. En primer lugar, por la ingente cantidad de recursos que se desviaron hacia las estrategias de contrainsurgencia y que dejaron desatendidas, en plena “década perdida”, buena parte de las necesidades básicas de la población. Y, en segundo lugar, y más importante, porque en determinados momentos se institucionalizó la represión sistemática y generalizada contra amplios sectores de la población, siendo una de sus expresiones más significativas los actos de genocidio cometidos a principios de los años ochenta por el Gobierno guatemalteco contra el pueblo maya. Del mismo modo, los gobiernos de El Salvador y Guatemala impulsaron de forma intensiva la incorporación de población civil a labores de contrainsurgencia (escuadrones de la muerte, patrullas de autodefensa civil, comisionados militares, etc.), hecho que dio como resultado unos altos índices de “societización” del conflicto y de militarización de las respectivas sociedades⁵.

EL TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

El proceso de Esquipulas no sólo facilitó los acuerdos de paz en El Salvador (1992) y Guatemala y la alternancia en Nicaragua (1990), sino que cristalizó desde principios de los años noventa en un entramado institucional⁶ que tenía como principal objetivo la integración centroamericana y la consolidación de la pacificación y la democratización iniciadas primero bajo el marco de Contadora⁷ y posteriormente Esquipulas. El TMSD, concebido como un instrumento complementario al Protocolo de Tegucigalpa, fue firmado por los seis gobiernos centroamericanos el 15 de diciembre de 1995 en Honduras. Tal y como se afirma en el mismo Tratado, sus principales objetivos son la consolidación de Centroamérica como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, así como el diseño de un nuevo modelo de seguridad regional acorde con los principios y acuerdos del proceso de Esquipulas⁸ y que permitiera superar la Doctrina de Seguridad Nacional⁹.

En la siguiente tabla se observa cómo la misma estructura del documento refleja los conceptos fundamentales que sustentan el modelo: seguridad democrática (Estado de derecho, derechos humanos, reformulación del papel de las Fuerzas Armadas); seguridad humana (equidad, superación de la pobreza); y seguridad cooperativa (medidas de fomento de la confianza, percepción de pertenecer a un solo espacio securitario y de que las amenazas en el istmo son interdependientes, necesidad de avanzar de forma conjunta y paralela). Nótese que los tres conceptos mencionados intentan dar respuesta, respectivamente, a algunos de los principales problemas que afectaban entonces a la región: gobiernos autoritarios y el papel preeminente de las Fuerzas Armadas en la conducción de las estrategias contrainsurgentes y en los asuntos políticos del país; seguridad estatocéntrica y subyugación de los problemas de orden social, económico y medioambiental a la contención del “enemigo interno”; y desconfianza entre países (a modo de ejemplo, acusaciones al Gobierno sandinista de prestar apoyo logístico al FMLN en El Salvador o utilización del territorio costarricense y hondureño por parte de la “Contra” nicaragüense).

Título	Algunos aspectos destacados
I. Estado de derecho	<ol style="list-style-type: none"> 1. Limitación del papel de las Fuerzas Armadas. 2. Fortalecimiento de la democracia. 3. Limitación del papel de las instituciones de seguridad pública de sus competencias constitucionales. 4. Imperio de la ley, seguridad jurídica y efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas. 5. Protección de los derechos humanos. 6. Institucionalidad de la defensa y doctrinas de seguridad. 7. Promoción de la cultura de la paz. 8. Combate a la corrupción pública y la privada así como reducción de la impunidad.
II. Seguridad de las personas y de sus bienes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pobreza como fuente de inseguridad de los habitantes. 2. Equidad y condiciones de vida. 3. Delincuencia y criminalidad. 4. Condición ambiental y desastres naturales. 5. Migración, desplazados y refugiados.
III. Seguridad regional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Abstención del uso de la fuerza contra otro Estado signatario. 2. Medidas de fomento de la confianza. 3. Solución pacífica de las controversias y renuncia al uso de la fuerza. 4. Limitación y control de fuerzas y armamentos. 5. Seguridad de las fronteras. 6. Seguridad regional frente a la seguridad hemisférica e internacional.

IV. Organización e institucionalidad

1. Reunión de presidentes.
2. Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.
3. Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC).
4. Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía (ICESPO).
5. Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica.

Fuente: Jácome (2004)¹⁰

Más allá de las deficiencias de diseño e implementación del Tratado, un buen número de autores coincide en señalar la relevancia histórica del mismo. En primer lugar, porque se erige en la expresión jurídico-formal de un nuevo modelo de seguridad que emana de Esquipulas y en una de las piedras angulares del proceso de pacificación y democratización del istmo. En este sentido, el TMSD asienta las bases para que no repitan episodios del pasado y da un giro copernicano a las concepciones de seguridad imperantes durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX.

En segundo lugar, porque el TMSD (nótese que fue firmado en 1995) incorpora tanto en su letra, como en su espíritu, algunos de los postulados de la seguridad humana, que por aquel entonces iniciaba su conceptualización. Así, el TMSD se convirtió en una de las principales y primeras concreciones formales del concepto de la seguridad humana. Ello es aún más significativo si se toma en consideración que dicha concreción era de carácter regional y, por tanto, iba más allá de las políticas públicas de un Estado concreto. Así, tal como se observa en la tabla anterior, el Título II del Tratado está dedicado a la seguridad de las personas y el artículo 10 hace referencia explícitamente a la seguridad humana en los siguientes términos:

- “a) La seguridad democrática es integral e indivisible. La solución de los problemas de seguridad humana en la región responderá, por tanto, a una visión comprensiva e interrelacionada de todos los aspectos del desarrollo sostenible de Centroamérica, en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales, culturales y ecológicas.
- b) La seguridad democrática es inseparable de la dimensión humana. El respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades constituyen requisitos para la seguridad en todos sus órdenes”.

En tercer lugar, porque el modelo de Seguridad Democrática ha tenido una influencia determinante en otros proyectos de integración regional¹¹ y, especialmente, en la construcción de un sistema de seguridad hemisférica, como así fue reconocido de manera explícita y específica en la Conferencia Especial sobre Seguridad de México celebrada en

2003¹². Sin embargo, el TMSD no ha cumplido con las expectativas depositadas en él y ha descrito una evolución parecida a la de los Acuerdos de Paz de El Salvador y Guatemala: la ambición en la redacción del documento y el optimismo en el momento de su firma dieron paso a un creciente escepticismo respecto de sus posibilidades de materialización, lo que dificultó enormemente su implementación y comportó su abandono progresivo en cuanto agenda de cambio y transformación en Centroamérica. Ante dicha situación, en la XXIII Reunión de la Conferencia de Seguridad de Centroamérica se creó un grupo de trabajo encargado de revisar y reformar el Tratado con el doble objetivo de lograr la ratificación de los países que no lo habían hecho y de incrementar el cumplimiento de sus provisiones (Jácome, 2004: 7).

Las razones del fracaso relativo del TMSD están tanto dentro como fuera del mismo. Algunas tienen que ver con su diseño (poca participación de la sociedad civil en el proceso de discusión y redacción, falta de coordinación entre las distintas instituciones responsables de su implementación, falta de un calendario de ejecución de compromisos o no ratificación del Tratado en 1997 por parte de Costa Rica y Panamá, países que no disponen formalmente de Fuerzas Armadas y que expresaron serias reservas respecto de la distinción poco clara entre defensa y seguridad pública y del eventual papel de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad ciudadana), pero las más relevantes están estrechamente vinculadas con algunos de los cambios regionales y globales que operaron desde la década de los noventa.

En primer lugar, el proceso de integración centroamericana se debilitó progresivamente a medida que avanzaba la década de los noventa (problemas bilaterales, conflictos limítrofes, falta de confianza en las instituciones, fuertes incentivos extraregionales, solapamiento con otros proyectos de integración económica, etc.) y se vio casi exclusivamente reducido a su dimensión económico-comercial. De algún modo, el Sistema de Integración de Centroamérica no ha sido capaz de liderar la creación de un espacio político y social y de superar el esquema economicista del Mercado Común Centroamericano que ya se ensayó en los años sesenta.

En segundo lugar, los atentados del 11 de septiembre de 2001 propiciaron un acercamiento de las agendas de seguridad centroamericana y estadounidense. Por un lado, en un contexto de creciente polarización internacional respecto de las estrategias para abordar amenazas emergentes, la mayor parte de países centroamericanos se alinearon decididamente con los nuevos postulados de la seguridad por parte de la Administración de George W. Bush. Por otro lado, en su afán por proteger especialmente su flanco más poroso (la frontera sur), Estados Unidos volvió a situar a Centroamérica en su agenda política¹³. De la intersección entre ambos aspectos resultó que el modelo de seguridad en Centroamérica se hizo mucho más 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.

En tercer lugar, tras la finalización formal de los conflictos armados internos, América Central asistió durante los años noventa a la emergencia de “nuevas” formas de violencia (“de las guerrillas a las pandillas”) y a un incremento sin precedentes de la inseguridad ciudadana y del número de homicidios¹⁴. El fenómeno de las “nuevas violencias”, que debe ser entendido en el marco de la enorme reflexión teórica sobre la transformación de la violencia tras el fin de la Guerra Fría, normalmente alude a un tipo de violencia que no persigue tanto objetivos políticos como expresa serias disfunciones estructurales de la sociedad en cuestión.

Un ejemplo: Guatemala

- En 2005 se registró la tasa de homicidios más alta de los últimos 20 años (niveles del conflicto armado).
- 10.000 personas han muerto en los últimos dos años por causas violentas.
- El 90% de los homicidios se cometen con arma de fuego.
- 43 millones de municiones vendidas anualmente y 260.000 armas en manos de particulares.
- 85.000 agentes de seguridad privada con armas, de las cuales sólo 35.000 están registradas.
- De las empresas de seguridad, aproximadamente la mitad son ilegales.
- Hay un 97% de casos de homicidios no resueltos.

Fuente: CEG. *La violencia en Guatemala y la responsabilidad del Estado*, 2006.

La mayoría de expertos coinciden en señalar que las causas de la actual violencia en Centroamérica son enormemente complejas y están estrechamente vinculadas a los modelos de desarrollo excluyentes, al gran impacto de los longevos conflictos armados en las sociedades centroamericanas, a la gran proliferación de armas entre la población civil, o incluso a la violencia que emana del Estado, sea de sus cuerpos de seguridad o de la de aparatos clandestinos vinculados al mismo. Sin embargo, según la mayor parte de los gobiernos centroamericanos, la responsabilidad casi exclusiva de toda esta violencia es de las llamadas “maras” (pandillas juveniles), un fenómeno que se remonta décadas atrás pero que en Centroamérica se expresa en toda su virulencia entrados los años noventa. Aunque no existe un consenso generalizado sobre el origen, el volumen¹⁵, la estructura y el modus operandi de las maras, la extrema violencia de sus acciones, así como la aparente aleatoriedad de sus víctimas, han provocado una cierta psicosis social en varios países centroamericanos. Al amparo de la alarma que han generado las mencionadas nuevas expresiones de violencia en el istmo centroamericano, los gobiernos de la región han optado por políticas de “mano dura”, que han ignorado las denuncias de violaciones de los derechos humanos por parte de organizaciones de la sociedad civil y de organismos internacionales, han criminalizado a buena parte de la juventud y de los sectores de la sociedad más empobrecidos, han priorizado la obtención de resultados a corto plazo y se han orientado más a la represión que a la prevención de la violencia.

Por tanto, en un contexto de creciente erosión, simplificación y “economización” del proceso de integración centroamericano, de mayor permeabilidad a las nuevas directrices en materia de seguridad provenientes de Estados Unidos y de transformación, diversificación e incremento de la violencia, el modelo de seguridad humana en la región encarnado por el TMSD empezó a verse cuestionado por voces que exigían nuevos instrumentos que permitieran a la vez una respuesta más contundente a las amenazas mencionadas y una mayor coordinación y complementariedad con la agenda de seguridad propugnada por Estados Unidos.

LA FUERZA DE REACCIÓN RÁPIDA

En junio de 2005, en el marco de la XXVI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), se acordó la creación de una Fuerza de Reacción Rápida, un mecanismo de concertación de esfuerzos militares, policiales y judiciales para combatir algunas de las principales amenazas identificadas por los gobiernos centroamericanos, como el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado y las maras.

La Fuerza de Reacción Rápida todavía se halla en su fase embrionaria y, por tanto, se desconocen de manera precisa sus objetivos, composición o dotación presupuestaria. Hasta el momento ha trascendido que algunos de los países limítrofes de la región (como México y Colombia) respaldan la iniciativa y que los gobiernos centroamericanos han solicitado formalmente el apoyo de la Administración estadounidense, que desde algún tiempo ya lleva a cabo tareas de formación de las fuerzas armadas centroamericanas, así como de la policía y operarios de la justicia.

Varias organizaciones de la sociedad civil, así como facciones significativas de algunos parlamentos centroamericanos y del congreso estadounidense, han expresado sus reservas y sus temores ante los comunicados oficiales y las declaraciones públicas que se están produciendo durante el proceso de discusión de la Fuerza de Reacción Rápida. Algunas de las preocupaciones tienen que ver con el papel de Estados Unidos en la seguridad de la región o la preservación de la soberanía en el caso de que finalmente se lleven a cabo operaciones conjuntas o se requiera el paso o despliegue de tropas extranjeras en territorio nacional. Por otra parte, el mismo nombre de la mencionada Fuerza evidencia su carácter eminentemente reactivo y sugiere que sus objetivos y actuaciones se orientarán más a la erradicación de los síntomas y las consecuencias de las amenazas que no a su prevención, obviando el énfasis que el TMSD hacía en los aspectos sociales y económicos.

Sin embargo, el principal temor que subyace tras la creación de la Fuerza de Reacción Rápida es la participación de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública y de combate, por ejemplo, de la criminalidad. En este sentido, cabe destacar que varios gobiernos centroamericanos ya han ordenado el patrullaje de determinados cuerpos de las Fuerzas Armadas en algunas de las principales ciudades para auxiliar a la policía en el mantenimiento del orden público y para detener el incremento constante de los índices de delincuencia. Según algunas organizaciones, este hecho no sólo socava significativamente los acuerdos de paz en la región (que, entre otras cuestiones, abogaban por la desmilitarización de las instituciones de seguridad pública y el fortalecimiento de las instituciones civiles), sino que provoca serias especulaciones sobre una reformulación (politización dicen algunas voces) de las fuerzas de seguridad en Centroamérica y obstaculiza el proceso de empoderamiento de las respectivas policías nacionales civiles que se había iniciado en la década de los noventa.

APORTACIONES CENTROAMERICANAS AL DEBATE SOBRE LA SEGURIDAD HUMANA

Del caso centroamericano emanan numerosas lecciones y, sobre todo, preguntas, que probablemente son pertinentes para los debates varios que cruzan el concepto de la seguridad humana.

¿Cuál es el impacto de la reformulación de la agenda de seguridad internacional (tras los atentados del 11 de septiembre de 2001) en la conceptualización de la seguridad humana? ¿Existen respuestas desde el paradigma de la seguridad humana a fenómenos como el terrorismo o el crimen organizado? ¿Existe o debe existir una “división del trabajo” entre las concepciones tradicionales y nuevas de la seguridad en función del tipo de amenaza que se quiera abordar? ¿Cuáles podrían ser los marcos de cooperación y coexistencia entre distintas agendas de seguridad?

¿Cuál debe ser el papel de las Fuerzas Armadas en la promoción de la seguridad humana? ¿Existe el riesgo de que el concepto de seguridad humana sea instrumentalizado y cooptado para justificar el sentido y la reformulación de las Fuerzas Armadas en determinadas sociedades?

¿Tiene la seguridad humana ideología? (¿Es la seguridad humana de “izquierdas”?). Si ello es así, ¿cabría esperar un avance significativo de las políticas de seguridad humana en América Latina para los próximos años, a tenor del actual ciclo electoral que atraviesa la región y que parece estar consolidando el viraje hacia la izquierda iniciado hace ya casi una década? ¿Hasta qué punto la popularización de la seguridad humana ha

acercado a la “derecha” a las agendas sociales y de desarrollo? Si el color de los gobiernos cuenta en la aplicación de políticas de seguridad humana, ¿cómo establecer políticas de Estado o marcos de cooperación regional en la materia que trasciendan las diferencias ideológicas?

De entre todas las inseguridades sobre seguridad humana que plantea el análisis del caso centroamericano, hay dos que parecen especialmente significativas: su vinculación con la democracia y sus dificultades de operativización.

¿Hay seguridad humana fuera de la democracia?

Es ya un lugar común en la literatura sobre seguridad humana su íntima vinculación con la democracia (Rojas Aravena y Moufida, 2002). Como ya hemos visto anteriormente, el mismo Modelo de Seguridad Democrática centroamericano se construye precisamente sobre la democratización del istmo y, tal y como afirma uno de sus ideólogos, “no concebimos la seguridad sin democracia y ésta última es la base de toda seguridad posible” (Herdocia, 2004: 27).

En el caso de América Latina, sin embargo, la correlación entre democracia y seguridad humana se halla cuando menos cuestionada por dos hechos. El primero, como ya se ha comentado anteriormente, es la evidencia empírica: en democracia, Centroamérica y América Latina en su conjunto han vivido un serio deterioro de la mayor parte de los índices de desarrollo humano y un incremento notable de la violencia y la inseguridad ciudadana. El segundo es la tendencia de determinados gobernantes de irse a los márgenes de la democracia formal y tradicional para, con la esperanza de hallar menos controles e imperativos legales, atajar determinados problemas. Ya hemos visto que en Centroamérica algunos gobiernos han visto recompensadas en las urnas sus estrategias de “mano dura” contra las maras y la delincuencia común y otros incluso han tolerado el surgimiento de cuerpos paraestatales clandestinos que llevan a cabo estrategias de “limpieza social”. En Venezuela, por ejemplo, Hugo Chávez declara ir en busca de la seguridad humana a través de su “revolución bolivariana” a pesar de las numerosas acusaciones de involución democrática. En Bolivia, el recientemente electo Evo Morales persiste en su intención de “refundar” el país y de iniciar una “revolución democrática y cultural”, aun si ello ya le ha valido las críticas y las presiones de la oposición interna y algunos toques de atención de la comunidad internacional. En Colombia, el presidente Uribe hace caso omiso de las organizaciones de derechos humanos tras obtener enormes réditos electorales de su política de “seguridad democrática”.

La constatación de que la “inseguridad humana” se ha incrementado en democracia ha generado dos tipos de reflexiones y reacciones. Las primeras, sostenidas por buena parte de los organismos internacionales, gobiernos y círculos intelectuales, arguyen que los déficits que se observan en la mayor parte de los regímenes latinoamericanos son atribuibles a problemas de consolidación democrática y que precisamente lo que se requiere es mayor

tiempo y esfuerzo para culminar las transiciones iniciadas aproximadamente hace dos décadas, que dieron lugar a las democracias adjetivadas: democracias mínimas (Norberto Bobbio), democracias confusas (Giovanni Sartori), democracias restringidas (Norbert Lechner) o democracias delegativas y cesaristas (Guillermo O'Donnell), por citar sólo los términos utilizados por algunos de los autores más reputados en la materia.

El segundo tipo de reacciones, asumido por las teorías críticas y por determinados movimientos sociales, no cuestiona tanto la calidad de la democracia y su estadio de desarrollo como el sentido y la pertinencia de la misma, y admite expresiones de la democracia que rebasen la institucionalidad y los mecanismos tradicionales de la democracia liberal, formal y representativa. Estas teorías inciden en la dimensión social y económica de la democracia y argumentan que en demasiadas ocasiones la democracia ha estado al servicio del mantenimiento del statu quo y ha sido un mero envoltorio de las estructuras capitalistas.

Sea como sea, el debate entre la profundización o la reforma de la democracia en aras de lograr mayores cotas de seguridad humana parece partir de una premisa compartida: el convencimiento de que ésta se halla mucho más allá de las concepciones minimalistas o procedimentales de la democracia expuestas por algunos de los clásicos en la materia como Dahl o Schumpeter.

¿Cómo y dónde es aplicable la seguridad humana?

La brecha que se ha observado en Centroamérica entre el plano discursivo y oficial (conceptualización y adopción de la seguridad humana) y el plano real (militarización, privatización, securitización de la seguridad) pone de manifiesto la necesidad de abordar el concepto de la seguridad humana en su doble acepción de paradigma político-filosófico y de principio orientador de las políticas públicas de los estados. Como construcción intelectual que identifica la emergencia de nuevas amenazas de carácter no militar y no estatocéntrico y que vincula la seguridad de las personas a su bienestar, desarrollo y libertad, la seguridad humana parece plenamente aceptada en la mayor parte de latitudes del planeta e incluso empieza a formar parte del *mainstream* de determinados gobiernos y organismos internacionales. Sin embargo, su concreción y materialización presenta serias resistencias y dificultades, lo que ha llevado a algunas voces a plantearse algunas cuestiones: ¿Es la seguridad humana un concepto universalizable? ¿Sirve igual para las políticas públicas de Canadá y de Guatemala? ¿Cómo se alcanzan derechos humanos de tercera generación cuando los de la primera están seriamente amenazados y vulnerados? ¿Qué sentido tiene aplicar objetivos de máximos a voluntades políticas de mínimos? Y sobre todo, ¿qué efecto tiene?

Es cierto que el paradigma de la seguridad humana ha contribuido significativamente a una de las mayores transformaciones que jamás haya experimentado Centroamérica: su transición de la guerra y el autoritarismo a la paz y la democracia.

Seguramente el trecho recorrido en las dos últimas décadas es irreversible, pero el proceso de estancamiento en el que ha entrado el TMSD (y, por tanto, el modelo de seguridad democrática) inevitablemente genera un *déjà vu* en Centroamérica: agendas de transformación ambiciosas que, confrontadas con el statu quo y el arte de lo posible, acaban siendo utópicas, luego irrealizables, luego abandonadas. La seguridad humana, en cuanto paradigma en construcción, probablemente deba ser percibido como un punto de llegada. Pero reconociendo previamente que el riesgo de no mostrar puntos de partida es que se acaben tomando las rutas conocidas y los atajos de toda la vida.

Notas

1. Los Acuerdos de Paz en Guatemala se firmaron en 1996, en El Salvador en 1992 y en Nicaragua se produjo la alternancia en el Gobierno tras las elecciones de 1990. Previamente, en 1988, se habían firmado los Acuerdos de Sapoaá.
2. Huntington, Samuel P. *La Tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós, 1994. Huntington describe que durante la tercera ola en unos 30 países se instauró la democracia y en otros tantos se registró una cierta liberalización de regímenes autoritarios y el auge de movimientos prodemocráticos. La tercera ola se inició en el sur de Europa (Portugal, Grecia y España) a mediados de los años setenta, se desplazó a América Latina a finales de la década (donde en escasos diez años subvirtió la mayor parte de los regímenes autoritarios de la región) para regresar, ya a finales de los ochenta, a la esfera ex soviética e incluso a algunos países latinoamericanos (como Nicaragua, Haití, Panamá o Granada).
3. El 7 de agosto de 1987, en la ciudad guatemalteca de Esquipulas, los cinco presidentes centroamericanos acordaron un "procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica" fundamentado en los siguientes aspectos: 1) Reconciliación Nacional; 2) Exhortación al cese de hostilidades; 3) Democratización; 4) Elecciones libres; 5) Cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales; 6) No uso del territorio para agredir a otros estados; 7) Negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento; 8) Refugiados y desplazados; 9) Cooperación, democracia, y libertad para la paz y el desarrollo; 9) Verificación y seguimiento internacional. El documento puede consultarse en: http://www.sieca.org.gt/publico/Reuniones_Presidentes/ii/acuerdo.htm. Este acuerdo se convirtió en el marco y la referencia de un proceso de concertación política al más alto nivel (las sucesivas Cumbres de Presidentes Centroamericanos) basado en la asunción y verificación simultánea de compromisos. Uno de los aspectos más importantes del proceso fue la apertura de negociaciones entre los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Nicaragua y sus respectivas fuerzas irregulares.
4. Según datos del Centro de Estudios de Guatemala (2005), el incremento de efectivos de los ejércitos centroamericanos entre 1980 y 1982 fue el siguiente: en El Salvador, de 7.000 a 56.000;

en Guatemala de 14.000 a 42.000, en Honduras de 11.300 a 18.700 y en Nicaragua de 6.700 a 77.000.

5. En Nicaragua también se vivió un fenómeno parecido cuando el Gobierno sandinista instigó la incorporación masiva de jóvenes a la lucha para combatir a la llamada “Contra”. Sin embargo, los motivos no obedecieron tanto a la asunción de la Doctrina de Seguridad Nacional por parte del Estado como a la percepción por parte del Frente Sandinista de Liberación Nacional de que una inmensa mayoría de la sociedad compartía con el Gobierno la necesidad de repeler la amenaza que la “Contra” suponía para el proyecto revolucionario iniciado en 1979.
6. Algunas de dichas instituciones (y sus fechas de creación) son las siguientes: Parlamento Centroamericano (PARLACEN, 28 de octubre de 1991); Sistema de Integración Centroamericana (SICA)-Protocolo de Tegucigalpa (13 de diciembre de 1991); Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ, 10 de diciembre de 1992), Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana-Protocolo de Guatemala (29 de octubre de 1993); Tercer Protocolo al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas (20 de agosto de 1994); Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES, Octubre de 1994); Tratado de Integración Social Centroamericana (TISCA, 30 de marzo de 1995). (Jácone, 2004)
7. El Grupo de Contadora, integrado por Venezuela, México, Panamá y Colombia, se creó en 1983 con el propósito de promover la paz en Centroamérica. En 1985 los gobiernos de Argentina, Perú, Brasil y Uruguay conformaron el llamado Grupo de Apoyo a Contadora, dando lugar al Grupo de los Ocho. Dicho grupo, cuyos esfuerzos diplomáticos fueron continuados y culminados por el proceso de Esquipulas, pasó a denominarse Grupo de Río en 1990, que actualmente es una de las principales plataformas de cooperación latinoamericana.
8. El interés por dotarse de un nuevo modelo de seguridad en la región se remonta a poco después de la firma del Protocolo de Tegucigalpa. Así, en 1992, la Comisión de Seguridad de Centroamérica ya decidió abordar la cuestión en el marco del SICA. Las labores de discusión y elaboración del nuevo modelo avanzaron decisivamente durante la Conferencia Internacional sobre Paz y Desarrollo de Centroamérica celebrada en 1994 en Honduras (Jácone, 2004).
9. Igualmente, en el artículo 78 del Tratado se afirma que éste “sustituye a todas las normas que en materia de seguridad o defensa estén contenidas y se enmarquen en la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y los acuerdos supletorios que, para su desarrollo, se hubieren adoptado en el ámbito regional”
10. Aunque Jácone (2004) no lo incluye en su tabla, el Tratado incluye un Título V de Disposiciones Finales, un Título VI con una Disposición Especial (en la que los gobiernos de Costa Rica y Panamá expresan sus reservas a algunos de los artículos) y un Título VII con Disposiciones Transitorias.
11. Mauricio Herdocia Sacasa (2004) destaca de modo especial la influencia e interacción entre el Modelo de Seguridad Democrática y la Comunidad Andina de Naciones (Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa), el CARICOM (con quien el SICA mantienen un diálogo biregional institucionalizado), el Grupo de

Río o el *Regional Security System* constituido en 1997 y conformado por Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y San Kitts y Nevis.

12. En dicha Conferencia se aprobó la Declaración sobre el Modelo de Seguridad Democrática, que puede consultarse en http://www.oas.org/documents/spa/DeclaracionCentroAmerica_102803.asp. Dicha declaración fue aprobada después de presentarse el informe “Contribuciones y logros del sistema de la integración centroamericana en el campo de la seguridad democrática que trascienden al plano hemisférico”. Sin embargo, cabe señalar que en dicha Conferencia, aun si se registraron acercamientos y avances positivos, se evidenció la imposibilidad de consensuar un concepto común o una visión compartida de la seguridad (menos aún de la seguridad humana) sobre la que articular un régimen de cooperación y concertación de alcance continental en la materia. Aunque existe el convencimiento generalizado de que el sistema de seguridad hemisférica, especialmente el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y la Junta Interamericana de Defensa (JID), ha sido ampliamente rebasado por la evolución del contexto histórico-político y de que, por tanto, debe ser transformado en profundidad, todavía existen numerosos obstáculos para tal fin. Entre ellos, cabe destacar la llamada “brecha Norte-Sur” en cuestiones relativas a la seguridad, con Estados Unidos impulsando una agenda de seguridad más estrecha y tradicional y con América Latina tratando de multilateralizar, ensanchar y “desarrollizar” dicha agenda.
13. “A las autoridades de seguridad estadounidenses les preocupa que extremistas pudieran tratar de trabajar con narcotraficantes o pandillas criminales en la región para planear ataques contra Estados Unidos” (BBC, 4 de marzo de 2005 en: http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/latin_america/newsid_4317000/4317205.stm)
14. En El Salvador, la tasa de homicidios se incrementó en los años posteriores a la firma de los acuerdos de Chapultepec. En Guatemala, dicha tasa se está incrementando de forma preocupante y está alcanzado de nuevo los niveles del conflicto armado. América Latina en su conjunto, aun si no alberga conflictos armados significativos (excepto el caso de Colombia), es la región más violenta del mundo si atendemos a la tasa de homicidios. Según datos de la OMS, dicha tasa (por cada 10.000 habitantes) es de 0,9 en Europa, 9,2 en el mundo (media), 17,6 en África y 36,4 en América Latina. Ello significa que la mortalidad por causas violentas en América Latina es cuatro veces superior a la media mundial y más del doble que la de África.
15. Según el Centro de Estudios de Guatemala (2005), las estimaciones acerca del número de personas que integran las maras en Centroamérica varían entre 30.000 y 250.000. Las dos maras que concentran un mayor número de miembros son la Mara Salvatrucha y la Mara 18. El mismo informe señala también que la falta de fiabilidad de las estadísticas oficiales, la no desagregación de los datos o la no distinción entre los delitos atribuidos al crimen organizado o a la delincuencia común dificultan la caracterización del fenómeno de las maras y el diseño de políticas públicas para enfrentar el problema.

La Seguridad (humana) en Centroamérica: ¿retorno al pasado?

Referencias bibliográficas

- “Acuerdos de paz de Esquipulas II. Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica” http://www.sieca.org.gt/publico/Reuniones_Presidentes/ii/acuerdo.htm
- BODEMER, Klaus y ROJAS ARAVENA, Francisco (eds.) *La Seguridad en las Américas nuevos y viejos desafíos*. Madrid: Iberoamericana/Frankfurt am Main: Vervuert, 2005.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE GUATEMALA. “Fuerzas de Seguridad en Centroamérica: balance y perspectivas”, 2005. [en línea]. [Consulta: 25 de marzo de 2006]
<http://c.net.gt/ceg/index.html>
- CENTRO DE ESTUDIOS DE GUATEMALA. “La violencia en Guatemala y la responsabilidad del Estado”, 2006. [en línea]. [Consulta: 23 de marzo de 2006]
<http://c.net.gt/ceg/index.html>
- Declaración sobre el Modelo de Seguridad Democrática, [en línea] en http://www.oas.org/documents/spa/DeclaracionCentroAmerica_102803.asp
- HERDOCIA SACASA, Mauricio. “Integración y modelo de seguridad democrática en Centroamérica: Su influencia dentro de la OEA”, [en línea]. Managua: Universidad Centroamericana. (2004) [Consulta: 25 de marzo de 2006]
http://www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/2004/Herdocia_article-edited.pdf#search=%22seguridad%20humana%20centroamerica%22
- HUNTINGTON, Samuel P. *La Tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós, 1994.
- JÁCONE, Francine. “Proyecto “El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: revisión y reforma desde la sociedad civil”. Conclusiones y recomendaciones”, 2004. [en línea]. CRIES. [Consulta: 24 de marzo de 2006]
http://www.idrc.ca/uploads/userS/10867912571Conclusiones_y_recomendaciones.doc
- ROJAS ARAVENA, Francisco; ARÉVALO DE LEÓN, Bernardo; SOJO, Carlos. *Sociedad, Estado y Fuerzas Armadas: La nueva agenda de seguridad en Centroamérica*. Guatemala: FLACSO, 1998.
- ROJAS ARAVENA, Francisco y MOUFIDA, Gaucha. *seguridad humana, prevención de conflictos y paz*. Santiago: FLACSO (Chile)-UNESCO, 2002.
- ROJAS ARAVENA, Francisco y FUENTES, Claudia F. “La seguridad humana: referencias conceptuales y aplicabilidad a Centroamérica” [en línea]. FLACSO. [Consulta: 23 de marzo de 2006]
<http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=412#search=%22seguridad%20humana%20centroamerica%22>
- Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, en http://www.sieca.org.gt/publico/Reuniones_Presidentes/xvii/tratado1.htm
- ZAMORA CORDERO, Mario. “El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: apuntes y perspectivas en su décimo aniversario” [en línea]. Grupo de Estudios Estratégicos. [Consulta: 25 de marzo de 2006] <http://www.gees.org/articulo/1417/4>