

El desafío de la seguridad internacional: una visión desde Centroamérica

Elvira Cuadra Lira¹

Elvira Cuadra Lira, socióloga nicaragüense. Es investigadora del Centro de Investigaciones de la Comunicación, CINCO, investigadora asociada del Centro de Estudios Internacionales, CEI, y miembro del Consejo Asesor del Centro de Estudios Políticos. Todos ellos ubicados en Nicaragua. Ha sido profesora universitaria en la Universidad Centroamericana de Nicaragua y la Universidad Católica Redemptoris Mater.

A lo largo de diez años de investigación se ha especializado en temas sobre democracia, gobernabilidad, conflictos y seguridad. Entre sus publicaciones están: "Orden social y gobernabilidad en Nicaragua. 1990-1996" (1998), "Jóvenes y cultura política. La generación de los 90" (2001), "La descentralización en Nicaragua. Diagnóstico del proceso" (2003), "Cambio social y conflicto. Actores y relaciones de poder" (2003), "El trinomio del fuego. Armas, leyes y cultura" (2004). Actualmente trabaja en el establecimiento de un Observatorio de la Gobernabilidad en Nicaragua.

¹ Resumen de presentación en el Encuentro Internacional de Estudios Transnacionales: Europa y Estados Unidos ante las nuevas relaciones internacionales. Córdoba, España. 25, 26 y 27 de Noviembre del 2004.

Amenazas que nos conciernen a todos

En nuestro tiempo es cada vez más evidente que la seguridad es un asunto que concierne a todos, en tanto las amenazas nos afectan a todos. Los ejemplos no dejan lugar a las dudas. Hoy más que antes, la seguridad internacional es un tema prioritario en la agenda mundial, pues todos compartimos amenazas como el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico ilegal de armas, la guerra y la violencia.

La globalización ha generado intensos y dinámicos cambios a nivel mundial: el mundo ya no es un mundo bipolar, las guerras y los conflictos han estallado en diferentes regiones y la revolución de las tecnologías de la comunicación han colocado en una nueva dimensión a las viejas amenazas y configurado otras nuevas. El fenómeno de la globalización, además de transnacionalizar las economías, tiende a transnacionalizar las amenazas e incrementa las percepciones de inseguridad de los habitantes del planeta.

Frente a este nuevo panorama, las definiciones de seguridad que guiaban las acciones de los estados están en cuestión. Emergen nuevas perspectivas de la seguridad que antes no eran importantes. La seguridad hemisférica, seguridad regional, seguridad sub-regional, seguridad humana, son algunas entre muchas.

Una nueva definición de seguridad

Cada país y región busca identificar sus propias amenazas y definiciones de seguridad. Tal es el caso de América Latina y Centroamérica.

Desde hace casi dos siglos la agenda de seguridad del hemisferio y la de Centroamérica, en particular, ha estado ligada a la agenda y las políticas de seguridad de Estados Unidos. Durante las primeras décadas del s. XX la seguridad centroamericana estuvo ligada a la expansión del capital estadounidense, más tarde a la agenda de la Guerra Fría. El conflicto militar de los 80, en el siglo recién pasado, fue su demostración más cruda.

Con el fin de la guerra fría, la nueva ola democrática, el fin de las dictaduras militares latinoamericanas y la apertura de las transiciones políticas, Centroamérica inicia el camino para la búsqueda de una nueva seguridad. El marco fundamental se encuentra en el Tratado Marco de Seguridad Democrática², un acuerdo realizado en el contexto de los esfuerzos de integración regional, poco después de los acuerdos de para la paz. En este documento, marca el momento en el que se sustituye el viejo paradigma de la seguridad nacional por uno nuevo que define un concepto propio de seguridad: la seguridad democrática. La seguridad democrática, en el espíritu del Tratado:

² El Tratado Marco de Seguridad Democrática fue firmado en Honduras, el 15 de diciembre de 1995. Cuatro países centroamericanos lo adscribieron en su totalidad (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), y dos más lo hicieron con reservas (Costa Rica y Panamá). Continúa vigente.

- Relaciona directamente a la seguridad con la construcción de la democracia, el Estado de Derecho, el respeto a los derechos humanos y la seguridad humana.
- La relaciona también con la superación del principal problema de la región, a saber: la pobreza.
- Implica realizar esfuerzos cooperativos para combatir amenazas regionales e internacionales como el terrorismo, narcotráfico, tráfico de armas, delincuencia, impunidad y corrupción.
- Relaciona a la seguridad con el establecimiento de una nueva perspectiva de manejo de los recursos naturales, el medio ambiente y el patrimonio cultural de la región.
- Concibe a la educación como un factor de enriquecimiento de la seguridad en tanto promueva la paz, el diálogo y la tolerancia.
- Promueve la economía de mercado para posibilitar el crecimiento económico equitativo.
- Promueve la seguridad jurídica de las fronteras de los Estados miembros del Tratado.
- Requiere el desarme gradual, profesionalización y modernización de las fuerzas armadas en los países centroamericanos.

Los postulados y principios enunciados en el Tratado han dado lugar a la constitución de una nueva institucionalidad regional en materia de seguridad, por ejemplo, la creación de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas y la Comisión de Seguridad del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

Así mismo, ha dado lugar a la creación de diversos instrumentos jurídicos y mecanismos regionales para avanzar en la discusión de los temas referidos a la seguridad desde una perspectiva regional y de integración.

A pesar del carácter comprehensivo e integrado del concepto “seguridad democrática” y de los avances en el ámbito regional, a nivel de países prevalecen las visiones tradicionales, los actores tradicionales mantienen su protagonismo y no se han formulado políticas nacionales que operacionalicen el concepto.

Además, la definición de las amenazas y de las acciones de seguridad de la región siguen vinculadas a los Estados Unidos y se han reforzado a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre.

El nuevo panorama de amenazas en Centroamérica

El nuevo panorama de amenazas a la seguridad de la región centroamericana está conformado por las viejas amenazas, aquellas que han surgido como consecuencia de los conflictos militares que asolaron a la mayoría de los países durante la década de los 80 y otras que han surgido en el contexto de la globalización.

Entre las viejas amenazas se pueden identificar: la pobreza, las desigualdades sociales y la exclusión. Estas viejas amenazas siguen generando formas de violencia que afectan a la

seguridad, pero esta vez en una dimensión regional. Esta nueva violencia social se expresa, por ejemplo, en el caso de las pandillas juveniles, conocidas como “maras”, las cuales cuentan con agrupaciones en varios países y se vinculan a formas de crimen organizado internacional como el tráfico de drogas y armas.

Entre las nuevas amenazas se pueden identificar aquellas vinculadas con las sociedades de posguerra: una nueva ola de violencia que se expresa socialmente con nuevas y más peligrosas formas en las zonas rurales, es el caso del rearme de desmovilizados en Nicaragua durante la primera mitad de los 90 y los linchamientos en Guatemala; el armamentismo, que consiste en la posesión y circulación de armas de fuego entre civiles, la mayoría, armas de guerra e ilegales; y, el tráfico y comercio ilegal de armas.

Otro grupo de amenazas se expresan en el tráfico de personas que se alimenta con los flujos migratorios de los países de la región; la corrupción y sus redes dentro de los estados y la empresa privada; el narcotráfico y el terrorismo; estas dos últimas han tomado preeminencia luego de los ataques terroristas en Estados Unidos.

Este panorama hace aparecer a Centroamérica como una región convulsa y de alto riesgo.

La búsqueda de acciones más efectivas

El escenario demanda, entonces, la búsqueda de acciones más efectivas que acerquen el espíritu del concepto de la seguridad democrática a la realidad de los países centroamericanos.

En ese sentido, el más importante cambio registrado es el proceso de establecimiento de una nueva relación entre civiles y militares, en función de disminuir su tradicional protagonismo político y asegurar su subordinación a la autoridad civil. Este era un aspecto clave no sólo para el establecimiento de un nuevo marco de seguridad en la región, sino también condición indispensable para avanzar en los procesos de construcción democrática. Como se sabe, hasta finales de la década de los 80 los militares fueron los protagonistas por excelencia de los sistemas políticos centroamericanos, ellos controlaban el poder político y lo ejercieron a través de regímenes autoritarios, dictaduras militares y represión abierta.

La firma de los acuerdos de paz que posibilitaron la finalización de la guerra en la región, también condujeron a la apertura de los procesos democráticos liderados por civiles. En este nuevo, el rol de los militares y su participación política se ha modificado sustantivamente, subordinándolos a las autoridades civiles legítimamente constituidas. De este gran cambio se han desprendido una serie de acciones y resultados:

- La separación de las funciones castrenses y policiales. Hasta finales de los 80, las funciones policiales y las referidas a la defensa o al ámbito militar eran ejercidas por los ejércitos y no había un nivel de especialización o separación entre ambas. Uno de los resultados más importante de los acuerdos de paz fue la separación de las funciones y la creación de

instituciones especializadas, particularmente las policías civiles en Guatemala, El Salvador y Honduras³. El propósito estratégico era desmilitarizar a las sociedades centroamericanas y limitar el radio de acción y funciones de los aparatos militares.

Más adelante, esto condujo al establecimiento de los correspondientes Ministerio de Defensa y Ministerios de Seguridad o Gobernación, para atender funciones relacionadas con la defensa y los asuntos militares, los primeros, y las funciones relativas a la seguridad interna y de los ciudadanos, en el caso de los segundos. Estas instituciones son nuevas y generalmente están conducidas por civiles, aunque ocasionalmente en los cargos principales son nombrados militares activos o en retiro reciente.

- Otro conjunto de acciones han estado dirigidas a la reforma, profesionalización y modernización de las instituciones militares y policiales. Este es un proceso que ha sido empujado desde la iniciativa de las propias instituciones castrenses y policiales en función de colocarse en una mejor posición frente a los intensos cambios que se han venido operando en la región. En la mayoría de los casos esto ha implicado redefinición de funciones, reducción y depuración de los aparatos⁴, reducción de los presupuestos militares y la creación de nuevos marcos jurídicos para fortalecer la institucionalidad creada de acuerdo a las nuevas perspectivas de la defensa y seguridad que se están desarrollando en la región.
- La elaboración de libros blancos y las políticas de defensa y seguridad. Una vez consolidados los primeros cambios, el siguiente paso ha sido iniciar la elaboración de libros blancos de la defensa y promover la formulación de políticas de defensa y seguridad. El primer país en elaborar su libro blanco fue Guatemala, mientras que Honduras y Nicaragua están desarrollando procesos en esa dirección. La formulación de las políticas de defensa y seguridad está todavía en perspectiva, pero cada día incrementa la demanda de los ciudadanos y de las mismas instituciones del estado de contar con este tipo de instrumentos para orientar mejor sus acciones.

Un dato interesante es que, en esta nueva etapa, está emergiendo una nueva perspectiva que tiende a abordar los temas más allá del binomio defensa-militares o seguridad-policía, y que involucra a otras instituciones estatales en la formulación de las políticas.

- Hay mayor involucramiento de los actores de sociedad civil demandando mayor transparencia y capacidad de decisión en las definiciones pendientes. En algunos países centroamericanos se han desarrollado interesantes y exitosas experiencias de diálogo entre estado y sociedad civil respecto a estos temas. La tendencia actual es ampliar y mejorar la

³ Los casos de Nicaragua y Costa Rica constituyen excepciones, pues en Nicaragua la separación de funciones se realizó en 1979, con la revolución sandinista, y en Costa Rica oficialmente no existe ejército, sino diferentes cuerpos de policías especializadas.

⁴ Tal vez el más acelerado y drástico proceso de reducción de los aparatos militares se produjo en Nicaragua, donde el ejército pasó de 90 mil efectivos a unos 16 mil en un período de tres años a inicios de los 90.

calidad de la participación de las organizaciones de sociedad civil interesadas en los temas de la defensa y seguridad, especialmente en la perspectiva regional.

- Se están desarrollando acciones en función de crear un marco jurídico regional que armonice los marcos jurídicos existentes en cada país con lo establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática y los instrumentos jurídicos internacionales suscritos por los países de la región.

Los límites del proceso

Evidentemente el recuento de las acciones indica que los avances son importantes. Sin embargo, también existen limitaciones que no se han logrado superar:

- Como se mencionaba antes, el marco conceptual establecido en el TMSD aún no se corresponde con el nivel de operacionalización a nivel regional y de cada uno de los países. La seguridad democrática sigue siendo un concepto que define buenas intenciones, pero que dista mucho de ser una realidad acabada. Esto se relaciona con la persistencia de las visiones tradicionales sobre la seguridad, especialmente entre los funcionarios civiles y el predominio de los actores tradicionales en los espacios de discusión y acción sobre estos temas. Hasta ahora, la iniciativa ha estado del lado de los aparatos militares y policiales, los civiles actúan de manera reactiva y muchas veces declinan asumir sus responsabilidades en la formulación de acciones. Además, la falta de vinculación entre las acciones de seguridad respecto a otras políticas o acciones públicas limitan el tratamiento de los problemas específicos de la seguridad desde una perspectiva integral.
- Se pueden identificar dos grandes etapas en el debate sobre los temas de la defensa y la seguridad. En el primer momento este debate estuvo centrado en el tema de las relaciones entre civiles y militares y la subordinación al poder civil. Una vez que se produjeron avances en este sentido, el debate se concentró en temas específicos como las pandillas juveniles y/o el control de armas, y en los actores tradicionales –fuerzas armadas, policías, los recientes ministerios de defensa y seguridad o gobernación-. En un segundo momento, el debate ha resurgido alrededor de la elaboración de los libros blancos de la defensa y la formulación de las políticas de defensa y seguridad. Esa discusión ha privilegiado los temas referidos a la defensa y ha colocado en un segundo orden los problemas de la seguridad ciudadana.
- La región no cuenta con suficientes recursos humanos civiles especializados en estos temas. Hasta hace unos pocos años, una nueva generación de civiles con formación académica se ha venido incorporando a las instituciones estatales vinculadas con estos temas. Sin embargo, son todavía pocos y carecen de mayor experiencia profesional y política para lidiar con estos temas. En el resto del personal civil la perspectiva que prevalece aún es tradicional y autoritaria, tanto en relación a la seguridad como al tratamiento de los conflictos que atañen a la seguridad. En el resto de la sociedad, se demandan acciones represivas a partir de las percepciones de inseguridad prevalecientes en los ciudadanos.

- A pesar de los avances alcanzados, la agenda de seguridad regional sigue orientada más a los intereses, exigencias y condicionalidades de la política de seguridad de Estados Unidos hacia el hemisferio que a los intereses y amenazas propias de la región, especialmente después del 11 de septiembre.

Los retos del futuro inmediato

El desafío de la seguridad para Centroamérica y América Latina se encuentra relacionado estrechamente con el desarrollo y consolidación de los procesos democráticos. De esta forma, la agenda de la seguridad regional depende en gran medida de la consolidación de las jóvenes democracias y no solamente de los intereses y la agenda de Estados Unidos. En ese sentido, el primer paso es identificar los intereses y la agenda propia de la región, diferenciándola de la agenda que se podría compartir con el gran vecino⁵.

Los procesos de reforma y modernización de los estados han implicado el repliegue de la presencia estatal y el abandono de la función fundamental de resguardar la seguridad de los ciudadanos. Estudios recientes indican que frente a esta ausencia se ha incrementado la percepción de inseguridad de los ciudadanos, quienes han decidido protegerse por sus propios medios, dando lugar al fenómeno de la privatización de la seguridad.

El sector de la seguridad privada ha crecido sin control ni reglamentaciones de parte de los estados y en todos los países centroamericanos el número y recursos técnicos de los guardias privados supera sustantivamente a las fuerzas policiales. De igual forma se han incrementado las exportaciones de armas de fuego al sector civil.

A la ausencia de los estados, se suman a la falta de políticas de seguridad y la autonomía de que todavía gozan los aparatos castrenses y policiales para implementar sus procesos de modernización y profesionalización. Es necesario entonces, trasladar la iniciativa hacia las autoridades civiles para realizar una reforma del sector seguridad, abrir el debate en torno a estos temas y formular políticas con una visión propia, civil y democrática.

Orientar las acciones en esta dirección, contribuiría a disminuir el desencanto con la democracia que parece alimentar en los ciudadanos los resabios de los viejos regímenes autoritarios. La incapacidad de los gobiernos para resolver los problemas de la democracia y la violencia social sirven de argumento a aquellos sectores que pretenden restaurar los regímenes policíacos bajo el pretexto de resguardar a los ciudadanos.

Los sucesos del 11 de septiembre y la amenaza del terrorismo internacional son dos factores externos que tienden a agravar esta situación por la presión de Estados Unidos sobre los estados centroamericanos a fin de que se plieguen a una agenda y política de seguridad más acorde con sus intereses y necesidades que a las de los países de la región.

⁵ Recientemente, un académico centroamericano se preguntaba si realmente la lucha contra el terrorismo es parte de la agenda de seguridad de la región porque es una amenaza real o porque es un interés de Estados Unidos.

El gran reto de la seguridad en Centroamérica debería ser el establecimiento de sistemas y políticas de seguridad que respondan tanto a las amenazas globales como a las específicas, pero sin menoscabo de los derechos ciudadanos y sin poner el peligro a las democracias recientes de la región.

Uno de los primeros pasos en esa dirección, es que las autoridades civiles abran la puerta del debate a la participación de la sociedad civil, no solamente para establecer una co-responsabilidad en la prestación de la seguridad, sino también en la toma de decisiones sobre los aspectos técnicos y políticos de la seguridad regional.