

Carmen Rosa de León-Escribano  
IEPADES

### Los modelos de seguridad en contextos de transición

El modelo de seguridad centroamericano está marcado históricamente por las condiciones sistémicas excluyentes y autoritarias, que provocaron cíclicamente problemas de conflictividad internas, debido a la naturaleza autoritaria del régimen político del Estado. Esta dinámica evolutiva alteró profundamente el tejido social comunitario y la naturaleza del relacionamiento societal en general, tanto sectorial como individual. Así, en el marco autoritario se construyó un modelo de seguridad que privilegiaba la fuerza, el uso de las armas y la sospecha. El tipo de soluciones que se aplicaban en coherencia con dicha visión, eran por lo tanto primordialmente punitivas y represivas, demeritando esfuerzos desde el esfuerzo de un paradigma preventivo.

Las nuevas Agendas de Seguridad, productos de los procesos de transición a la democracia en la región, se basan en un concepto ampliado, que plantea la Paz Firme y Duradera, fundada en el respeto de los derechos humanos; en el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la Nación; en el desarrollo económico del país con justicia social y participación social; y por ende, en el orden constitucional democrático. Lo anterior suponía la modificación del modelo de seguridad. Lo anterior suponía la modificación del modelo de seguridad hacia un modelo de carácter incluyente, dialogante, horizontal, que tomara en cuenta las necesidades diferenciadas de los múltiples actores comunitarios; creando fundamentos para que la seguridad se construyera sobre la base de la solidaridad y organización de la población. Asimismo, en sustentar un modelo que percibiera la relación entre la sociedad y el Estado como una relación de confianza.

Las nuevas agendas de seguridad, en coherencia con este nuevo paradigma debían diseñarse a partir de la re-conceptualización del mismo concepto de seguridad, y sobre la base del reconocimiento de la recomposición de las amenazas, riesgos y vulnerabilidades ajenos a su anterior concepción, que incluía considerar ampliar a temas como lo ambiental, lo económico y lo social, así como a incluir nuevos desafíos emergentes. Este nuevo modelo de seguridad humana, requiere de un enfoque multidisciplinario y de la participación de todos los sectores de la sociedad, lo que implica el cambio de las instituciones públicas hacia una modalidad de trabajo que privilegie la participación y por lo tanto, que utilice estrategias para facilitarla. La toma de decisiones se descentraliza y se desconcentra, dando mayor peso a lo local. También privilegia los mecanismos de diálogo y resolución de conflictos y la cooperación nacional, subregional y regional, como modalidad de trabajo para enfrentar las nuevas amenazas. La prevención se convierte en la acción principal, tanto a nivel local, como nacional e internacional. Esto requiere de información, análisis y sistematización. En la medida en que se puede prevenir, la vulnerabilidad disminuye.

Sin embargo, a pesar de que formalmente los gobiernos de la región centroamericana han formulado intenciones de una agenda de seguridad basada en una perspectiva integral y han suscrito la concepción de la seguridad democrática a través del tratado Marco, existe la tendencia a seguir encarando los temas de seguridad, con los formatos tradicionales. Esto último hace que los métodos mismos se transformen en amenazas a esa misma seguridad. Querer disminuir los índices de violencia y delincuencia de una sociedad post-conflicto, por la vía de la fuerza y la represión, no sólo los agudiza, sino que convierte en problema central a las instituciones que ejecutan las acciones, reproduciendo la violencia que se quiere detener. Las políticas neo-liberales en el marco estructural de sistémica inequidad que sólo han llevado a ampliar la brecha entre

ricos y pobres en nuestros países; más la sobrevivencia de la cultura autoritaria y el legado de las guerras complejiza enormemente el escenario de seguridad, comprometiendo el nuevo paradigma democrático. De ahí la necesidad de buscar vías propias nacionales y subregionales que conduzcan a modelos basados en las amenazas y necesidades de cada país y sus vecinos. Modelos que respondan a la búsqueda en conjunto por parte de los actores en sus dimensiones locales y nacionales, de las claves para enfrentar las causas de las inseguridades o amenazas y no los efectos o las consecuencias. No sólo para enfrentar eficazmente los problemas, sino para consolidar los procesos de transición democrática.

## La Seguridad Humana en Centroamérica y el 11 de septiembre

Si volvemos a la idea que los sistemas de respuesta a los fenómenos de la seguridad siguen enraizados en perspectivas y métodos de carácter tradicional autoritario y represivo, lo que encontramos es la tendencia primaria a querer enfrentar el fenómeno por sus efectos y no las causas. Esto lleva necesariamente a retomar el modelo de la doctrina de seguridad nacional y querer recuperar la alianza estratégica a nivel mundial desde la perspectiva de destrucción del enemigo interno en cada país, a través de las respuestas militares al problema, tomando en cuenta que muchos de los países de la región se encuentran en un periodo de transición hacia privilegiar la actuación en seguridad interna por parte de las fuerzas policiales.

Si estamos hablando del terrorismo, precisamente enfrentarlo desde la perspectiva netamente militar, lleva a la dificultad de tener éxito. Sobre todo si tomamos en cuenta que el fenómeno del narcotráfico, además del contrabando y distribución del producto, va acompañado de una serie de procesos colaterales que tienen que ver con la producción y transformación de la materia prima. En el primero, son grandes contingentes de campesinos en situación de pobreza, quienes se ven afectados por la desaparición del producto, llegando a ser considerado como el primero en algunas zonas agrícolas de la región. Si se quiere enfrentar al narcotráfico con posibilidades de vencerle, tiene que ser una serie de acciones concatenadas que pasan por usar inteligencia, hacer prevención, tener instrumentos suficientes para la disuasión y finalmente, la capacidad de operar en torno a la aplicación de castigos severos para los transgresores y sobre todo, una actitud de cooperación con los países limítrofes. En la nueva situación enfrentada desde la ortodoxia de la seguridad tradicional, la lucha contra el terrorismo se convierte en un instrumento que abre el camino a retornar a los modelos de control social y a la persecución de las ideologías, desde la intolerancia, la represión sistemática y la ausencia de un Estado Democrático de Derecho fundado en los principios de los Derechos Humanos. Si partimos de la premisa de que nuestras sociedades aun se encuentran en procesos de consolidación de la democracia, volver con las tesis del conflicto, levantando el papel de las fuerzas armadas como los aliados naturales de Estados Unidos, será un desafío a enfrentar en el futuro inmediato.

En resumen, tenemos como problemas derivados de la posición de Estados Unidos en relación a la seguridad hemisférica, los siguientes:

- Retorno al fortalecimiento de los ejércitos en detrimento de las fuerzas policiales civiles
- Volver a la concepción del enemigo interno
- Endurecimiento de las políticas migratorias, cerrando fronteras
- Consideración como riesgo-amenaza, diferentes concepciones de la integridad territorial, diferencias socioculturales, religiosas, económicas, étnico-lingüísticas y políticas.
- Privilegio de las formas represivas de actuación para contener el descontento y combatir la delincuencia, por encima del diálogo y la prevención.

- Las acciones preferentemente estatales cerrando los mecanismos de participación de la sociedad civil.
- Criminalización de problemas sociales como la ausencia de políticas de juventud, colocando como blanco militar las pandillas juveniles
- Debilitamiento del marco democrático y de la vigencia de los derechos humanos, volviendo a las tesis de la seguridad nacional.

La seguridad humana solo puede desarrollarse en un contexto democrático integral que privilegia, la participación ciudadana libre y consiente. Las tendencias asumidas por Estados Unidos más bien nos hacen retornar como objetivo principal la seguridad interna de la potencia, utilizando la fuerza de los vecinos aliados, aunque ello provoque un retroceso en los procesos de transición en la superación del autoritarismo. En la nueva visión de los militares norteamericanos, uno de los principales peligros para la seguridad de América Latina ya no viene de ejércitos extranjeros o guerrillas urbanas que toman las capitales de los países y pasan luego a controlar el interior. Por el contrario, el peligro viene de organizaciones criminales que ocupan espacios vacíos en las junglas, y otros lugares remotos, y se expanden desde allí.

### **Las Conferencias de Ministros de Defensa de Las Américas**

Las Conferencias de Ministros de Defensa de Las Américas han mantenido desde su inicio en 1995 una temática continua hasta el 2001, donde se amplía por una parte la agenda de seguridad y por otra los temas de cooperación. De ellos vale resaltar como parte de las preocupaciones de las sociedades centroamericanas cuatro puntos:

- A. Fortalecimiento del Estado de Derecho**
- B. Separación de la Agenda de Seguridad de la Agenda de Desarrollo**
- C. Demarcación de funciones entre las fuerzas de policiales y militares**
- D. Combate al tráfico ilícito de armas y municiones**

#### A. Fortalecimiento del Estado de Derecho

Desde la primera conferencia en Williamsburg, los Ministros de Defensa reafirmaban en el punto 3 "los compromisos contraídos por nuestros países en Managua y Miami en el sentido de que nuestras fuerzas armadas deberían estar subordinadas a una autoridad con control democrático y dentro de los límites de las constituciones nacionales, y que deberían respetar los derechos humanos"<sup>1</sup>. Así como la convicción "que para enfrentar las nuevas amenazas transnacionales se requiere continuar desplegando esfuerzos por consolidar los gobiernos democráticos constitucionales y sus instituciones, fortaleciendo de este modo el estado de derecho y las soberanías nacionales. La importancia del principio de la subordinación constitucional de las Fuerzas Armadas y de seguridad a las autoridades civiles legalmente constituidas de nuestros Estados, y el respeto al Estado de Derecho de todas las instituciones nacionales y sectores de la sociedad, principios que son fundamentales para la democracia."<sup>2</sup>

Sin embargo, a raíz de los sucesos del 2001, hemos venido observando un deterioro en la aplicación y respeto de los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad, sobre todo en aquellos derechos relacionados

<sup>1</sup> PRIMERA CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS  
Williamsburg, 24 al 26 de julio de 1995

<sup>2</sup> V CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS  
Santiago de Chile 18 al 22 de noviembre de 2002

con la persecución de los jóvenes en la región. El tema de la delincuencia juvenil ha pasado de ser un problema de respuesta de los estados en materia educativa y de empleo a colocarse por parte de Estados Unidos en la agenda regional centroamericana, sobre todo la de los países del Triángulo Norte, como amenaza vinculada al terrorismo, por lo que se busca respuesta militares y represivas como forma de atacar el problema. Igualmente se ha dado un incremento en la persecución de activistas y miembros de organizaciones vinculadas a la vigencia de los derechos humanos, que hacen recordar situaciones vividas durante el conflicto armado interno en estos países.

## B. Separación de la Agenda de Seguridad de la Agenda de Desarrollo

Los Ministros han reconocido “que para la relación entre el crecimiento económico y la seguridad, se requiere un mayor compromiso de los países del hemisferio para crear oportunidades y eliminar barreras estructurales para el avance económico y social. Por lo tanto, la adopción de políticas efectivas tales como la promoción de un comercio justo y equitativo con miras a reducir la pobreza contribuirá significativamente a una mayor estabilidad democrática y seguridad en el hemisferio. Al mismo tiempo la seguridad en sí misma es un componente indispensable para el desarrollo económico y social.<sup>3</sup> Así como la necesidad de un “abordaje integral y multidimensional, y demandan la búsqueda coordinada de soluciones a los problemas comunes, así como el respeto a la diversidad de las respuestas de cada Estado.”<sup>4</sup>

Igualmente se plantea que “la seguridad constituye una condición multidimensional del desarrollo y el progreso de nuestras naciones. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran con el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, en el marco del estado de derecho, así como también mediante la promoción del desarrollo económico y social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre. La seguridad es indispensable para crear oportunidades económicas y sociales para todos, y generar un ambiente favorable para atraer, retener, y emplear productivamente la inversión y el comercio necesarios para crear fuentes de trabajo y realizar las aspiraciones sociales del Hemisferio. La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, también afectan la estabilidad y la democracia, erosionando la cohesión social y vulnerando la seguridad de los Estados.”<sup>5</sup>

Sin embargo la situación de los países sobre todo del Norte de Centroamérica, vienen sufriendo de políticas erráticas, coyunturales y por lo tanto de corte represivo, hacia las demandas generadas por la población, acción que de no corregirse, redundará en una criminalización de la agenda social y en confundir demandas de la población con actos contra la seguridad del Estado, retornando a la visión de seguridad del Estado como referente y del sistema en contra de una agenda de seguridad centrada en la persona y sus derechos y necesidades correspondiente al paradigma democrático. En ese sentido urge:

- Establecer adecuadamente las amenazas y riesgos, separando los efectos de ausencia de políticas públicas a favor de la equidad e inclusión (jóvenes, migrantes, población vulnerable) de lo que pueden constituir causas de inseguridad (como el crimen organizado).

---

<sup>3</sup> V CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS  
Santiago de Chile 18 al 22 de noviembre de 2002

<sup>4</sup> V CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS  
Santiago de Chile 18 al 22 de noviembre de 2002

<sup>5</sup> VI CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS  
Quito, Ecuador 16 al 21 de noviembre de 2004

### C. Delimitación de funciones entre las fuerzas de policiales y militares

En el texto de las declaraciones se levanta la temática separación de los ámbitos de seguridad y defensa. “Es necesario definir los conceptos de seguridad y defensa para facilitar su entendimiento doctrinario en el ámbito hemisférico. La seguridad y la defensa de cada país constituyen responsabilidades de la sociedad como un todo y no sólo de los militares, por lo que se hace imprescindible la formación de civiles en asuntos de seguridad y defensa, así como, la integración entre civiles y militares en los debates de los temas afines.”<sup>6</sup> . Sin embargo esa tendencia empieza a hacerse más difusa después de los incidentes del 2001. Las últimas declaraciones hacen más énfasis en la necesidad de encarar multidimensionalmente los temas de seguridad y defensa así como el combate colectivo a las nuevas amenazas. Esto coincide con un reposicionamiento en la región de un enfoque por parte del Comando Sur que involucra activamente a los ejércitos en temas de seguridad interna. En el caso de Guatemala incluso se plantea por parte del Ministerio de la Defensa la creación de una nueva rama militar orientada a la creación de una Guardia Civil o Nacional en forma permanente, para el apoyo a las fuerzas de seguridad. Por otra parte se ha abandonado la institucionalización y profesionalización de las policías, dotando de mejor equipo a los ejércitos, sobre todo para el combate al narcotráfico. En ese sentido es urgente:

- Replantear la discusión de la separación de los ámbitos de actuación de las fuerzas de seguridad civiles y militares en los nuevos escenarios
- En caso de necesidad de inclusión de las fuerzas armadas en procesos de seguridad interna, es indispensable que se diseñe un proceso de entrada en la intervención, una temporalidad determinada de actuación, especificación de las labores de cada fuerza y una proceso de salida de la intervención calendarizado adecuadamente, para impedir la confusión de roles y una acción permanente de intervención de las fuerzas armadas en seguridad interna. Así como los controles democráticos adecuados para el periodo de intervención. Todo esto bajo un régimen legalmente regulado.
- Generar espacios de diálogo a lo interno de las sociedades y a nivel regional y subregional, con la finalidad de revisar terminología y conceptualización de los procesos de reforma al sector seguridad, para acercar las concepciones entre los diferentes sectores y actores, así como, establecer un lenguaje común para favorecer la comunicación dialógica y mayor posibilidad de convergencias y desarrollo de propuestas tanto de fortalecimiento al Estado como de beneficio a la población.
- Que cualquier demanda en torno a las necesidades de seguridad hemisférica, no trastoque los procesos de democratización nacional. La separación de funciones entre las fuerzas armadas y las policiales es clave para este fin en el país. Esto implica el fortalecimiento de las fuerzas de seguridad civiles tanto en formación, inteligencia, como en equipamiento, así como de los procesos cooperativos regionales para la lucha frontal contra el crimen organizado en general en el marco del mutuo respeto y adecuada articulación.

### **A. Combate al tráfico ilícito de armas y municiones**

Las declaraciones han cubierto temas tales como medidas de fomento de la confianza, cooperación en el mantenimiento de la paz, el impacto del crimen y las drogas sobre la seguridad, la amenaza impuesta por el tráfico ilegal de armas y el impacto de los temas económicos sobre la seguridad<sup>7</sup>. Igualmente mencionan “el

<sup>6</sup> IV CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS  
Manaus 16 al 21 de octubre de 2000

<sup>7</sup> II CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

apoyo a un enfoque práctico para enfrentar los potenciales efectos desestabilizadores de la proliferación de armas pequeñas y ligeras...<sup>8</sup> Así como que “todos los Estados, en particular los Estados más pequeños del Hemisferio, están conscientes de que la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados son una amenaza a la seguridad hemisférica, que al ser usados por terroristas y criminales socavan el estado de derecho, engendran violencia y en algunos casos impunidad, exacerbando los conflictos y representan un serio peligro para la seguridad de las personas. Reiteramos la necesidad de una cooperación efectiva para impedir, combatir y erradicar esta amenaza y reconocemos el valor de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA).<sup>9</sup>

En ese sentido es urgente llamar la atención al retraso que a nivel de la subregión ha sufrido el avance de homologación de legislación de manera que, por una parte, reconozca los compromisos adquiridos por los Estados en la ratificación de la CIFTA, y por otro, que permita la estandarización de procedimientos, bases de datos e intercambio de información necesaria para abordar en manera conjunta el flagelo del tráfico ilícito de armas que cuesta la vida diariamente a más de 35 centroamericanos y centroamericanas.

También se reconoce que “la proliferación y el tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras fomentan una mayor criminalidad y violencia en nuestras sociedades. Este problema tiene un mayor impacto sobre Estados pequeños que, por lo mismo, requieren una asistencia especial para fortalecer sus recursos técnicos y humanos para enfrentarlos.”<sup>10</sup>

En este punto también es urgente el apoyar el fortalecimiento de la capacitación de los cuadros altos y medios no sólo de las fuerzas policiales, sino de los agentes de aduana, y el resto de entidades vinculadas a la administración de justicia para poder responder con eficacia y eficiencia al combate del tráfico ilícito de armas. Igualmente el refuerzo de las entidades nacionales encargadas del registro y control de las armas de fuego y municiones.

Es importante destacar la acción que se requiere por parte de los Estados para controlar la privatización de la seguridad, ya que las empresas privadas de seguridad no sólo representan un mayor número que las mismas fuerzas policiales en la región, sino que los controles son escasos. Estas empresas a su vez constituyen uno de los principales problemas para el control de armas en particulares así como una de las principales fuentes de incidentes provocados por mal uso de las mismas. De ahí la importancia en fortalecer a las fuerzas de seguridad y encargadas del control de armas en la supervisión efectiva de dichas empresas.

---

San Carlos de Bariloche, 7 al 9 de octubre de 1996

<sup>8</sup> III CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

Cartagena 29 de noviembre al 3 de diciembre de 1998, V CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS Santiago de Chile 18 al 22 de noviembre de 2002

<sup>9</sup> VI CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

Quito, Ecuador 16 al 21 de noviembre de 2004

<sup>10</sup> VI CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

Quito, Ecuador 16 al 21 de noviembre de 2004