

Hacia un nuevo modelo de Seguridad Hemisférica: Reflexiones en torno al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

Bernardo Arévalo de León

Ponencia presentada en el Foro sobre Seguridad Hemisférica convocado por Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos en Washington, D.C. el 19 y 20 de abril de 1999.

I.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática surge en el contexto de un proceso político regional marcado de manera particular por los conflictos político - militares nacionales y regionales que Centroamérica atravesó en las últimas décadas. De hecho, el tratado Marco es el corolario de un proceso que se inicia con el procedimiento de Esquipulas para alcanzar la Paz Firme y Duradera en Centroamérica y se prolonga en el proceso de integración regional que continúa hasta el día de hoy.

Como proceso de negociación política, producto de un esfuerzo consciente de los gobiernos de la región por contrarrestar la escalada de violencia que amenazaba convertir los conflictos internos que afectaban a varios de los países en una crisis bélica de implicaciones regionales, el proceso de Esquipulas constituye una experiencia particularmente exitosa de la utilización de mecanismos político - diplomáticos para la resolución de conflictos internacionales. La determinación política de los gobiernos de la región permitió, por una parte, escapar a una dinámica que parecía conducir fatalmente a una conflagración bélica regional; y por la otra, impulsar procesos de pacificación y democratización en aquellos países de la región que se encontraban hasta ese momento sometidos a distintas modalidades de regímenes autoritarios.

Los esfuerzos de pacificación regional del Proceso de Esquipulas y los esfuerzos de coordinación política implícitos en el proceso de integración centroamericana crearon las condiciones para una reflexión sistemática, por parte de las élites políticas e intelectuales del istmo, en torno a las estructuras de seguridad internacional que se habían generado en la sub - región como expresión de las percepciones desarrolladas durante el período de la Guerra Fría, y que respondían a concepciones del estado afincadas en tradiciones autoritarias endémicas que el marco político del enfrentamiento ideológico bipolar sancionaba y re - funcionalizaba a nivel estratégico.

La vigencia hasta hace relativamente muy poco tiempo de concepciones de seguridad colectiva y estructuras operativas derivadas de la Doctrina de Seguridad Nacional, en sus diversas interpretaciones criollas, hacía necesario replantear la idea misma de seguridad en la región así como sus estructuras, desarrollando un modelo que respondiera a las necesidades de una comunidad de estados democráticos de derecho que, por otra parte, estaban avanzando en distintos órdenes de un proceso de integración regional. Se iba haciendo paulatinamente evidente para las nuevas autoridades que los marcos regionales de seguridad que habían sido forjados por los regímenes autoritarios respondían a percepciones desfasadas que no eran conducentes para la consolidación democrática a nivel regional, ni eran operativos para enfrentar las amenazas a la seguridad de estados democráticos.

El carácter global del enfrentamiento ideológico este - oeste, y la implementación de la Doctrina de Seguridad Nacional en el marco de estados condenados al uso sistemático del poder coercitivo como único recurso para enfrentar una gobernabilidad precaria derivada de una legitimidad dudosa, había dotado a los problemas de estabilidad política internos en cada nación de una dimensión externa, convirtiéndolos en amenazas de orden militar, correspondientes a la agenda de la defensa nacional y enmarcados en una visión geoestratégica regional.

No podía seguirse operando dentro del nuevo escenario político regional con estructuras y procedimientos que estaban fundamentados en percepciones de seguridad que privilegiaban la estabilidad estatal - generalmente bajo regímenes autoritarios - por encima del bienestar de la sociedad. El Estado y sus instituciones se convertían en el bien social más importante, el objeto a guardar de los ataques de adversarios internos y externos, y en aras de su seguridad eran perfectamente sacrificables no sólo los intereses de la mayoría de la sociedad, sino incluso, sus integrantes: los ciudadanos. Innecesario es decirlo, a nivel regional los arreglos de seguridad colectiva recogían esta perspectiva estatista - militar, y articulaban los intereses de los gobiernos autoritarios con los intereses del hegemón regional, en una estructura de soporte externo a los regímenes nacionales fundamentada en dicha identificación de los problemas de seguridad interna como un asunto militar.

Por lo tanto, el concepto de seguridad democrática a partir del cual se estructura el Tratado Marco es aquel que las élites políticas e intelectuales latinoamericanas desarrollaran a finales de los años ochenta como contrapartida a la Doctrina de Seguridad Nacional, y constituyó un esfuerzo consciente de formular una concepción alternativa de seguridad que rescate el bienestar de la sociedad y de sus integrantes como fin último de la organización del Estado. Es la aplicación al nivel de los problemas de la seguridad de los estados de los principios y valores de la democracia, y por lo tanto, entiende como seguridad a todas aquellas condiciones que propicien el bienestar de los seres humanos: el desarrollo de las formas representativas en la vida política, la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la generación de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación, etc.

En el caso centroamericano, estas consideraciones se remontan a finales de los años ochenta e inicios de los noventa, cuando como resultado de los aportes

realizados por distintas instituciones académicas, se comenzó a desarrollar en el marco de las reuniones cumbre centroamericanas el concepto de Centroamérica como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo. Como resultado de estos trabajos, se hizo evidente la necesidad de un nuevo modelo de seguridad regional a partir de principios que quedaron incluidos en el Protocolo de Tegucigalpa, firmado en diciembre de 1992, que reformó la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) suscrita en 1962 y estableció el marco institucional del nuevo proceso de integración centroamericana. A lo largo de diversas reuniones desarrolladas a partir de esa fecha, y que involucraban tanto niveles políticos como técnicos, este modelo fue desarrollándose hasta cristalizar en el Tratado Marco de Seguridad Democrática que fue firmado por los presidentes de la región en diciembre de 1995.

En su primer capítulo, el Tratado afirma:

“El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permitan su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad.”

II.

Es ésta, en efecto, una visión distinta de la problemática de la seguridad regional y que descansa en un concepto integral de seguridad que incorpora las distintas dimensiones de la vida social que contribuyen al bienestar del individuo y de las comunidades humanas, objetivo final del modelo. La lista de compromisos que las partes asumen en el Tratado van desde los temas tradicionalmente militares - como el establecimiento de un balance razonable de fuerzas o el fomento de medidas de confianza mutua -, incorporan nuevos fenómenos que amenazan la seguridad de las sociedades centroamericanas como el narcotráfico y la criminalidad transfronteriza, y abordan la problemática del desarrollo, como la erradicación de la corrupción y de la pobreza extrema, la defensa del consumidor y la protección del medio ambiente, entre otros.

Como refundación de los cimientos alrededor de los cuales se debe estructurar el desarrollo conceptual e institucional de la seguridad en la región, esta es una

definición efectiva. Cumple con el doble propósito de establecer un claro corte con los amarres conceptuales de los modelos estatistas - castrenses de la seguridad de los estados vigentes anteriormente, redefiniendo la importancia relativa de los temas militares dentro de la problemática de la seguridad de los estados, y consecuentemente, de acotar el funcionamiento de las estructuras institucionales a un objetivo claramente definido: el bienestar social en el marco de un estado democrático de derecho. El problema surge cuando se intenta perfilar una Agenda de Seguridad alrededor de la cual organizar el desarrollo institucional de las instituciones regionales responsables.

En efecto, al incorporar una problemática tan variada como el combate a la impunidad, la erradicación de la pobreza o la defensa del consumidor, el concepto de Seguridad Democrática se desdibuja de una manera tal que plantea problemas concretos para su implementación práctica en un modelo de seguridad regional. Si *"...la pobreza y la pobreza extrema son amenazas para la seguridad de los habitantes y la seguridad democrática de las sociedades centroamericanas"*, ¿Dónde termina la Agenda de la Seguridad Democrática y comienza la del Desarrollo Sostenible? ¿Qué constituye una "amenaza para la seguridad regional" en la problemática socioeconómica, y cómo enfrentar aquellas que se identifica dentro del marco de un Tratado de Seguridad? ¿Cómo desarrollar una estructura institucional que pueda atender a una definición de seguridad que prácticamente es consustancial con la del desarrollo humano, en un marco institucional en el que existen toda una gama de organismos e instancias encargadas de dicha problemática en sus diferentes manifestaciones específicas?

El Tratado establece que *"...la seguridad democrática es integral e indivisible.."*; que *"...el respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades, constituyen requisitos para la seguridad en todos sus órdenes."*, y que *"...la solución de los problemas de seguridad humana en la región corresponderá, por tanto, a una visión comprensiva e interrelacionada de todos los aspectos del desarrollo sostenible..."* Esto pareciera plantear, evidentemente, la necesidad de un desarrollo operativo que asuma y desarrolle esta perspectiva integral e indivisible. El problema es cómo traducirla en la práctica.

Es decir, exige el desarrollo de un mecanismo institucional que coordine todos los diversos aspectos de la Agenda de Seguridad que se derive del Acuerdo Marco: desde lo militar o lo policial/judicial, hasta lo económico o lo ecológico. Un mecanismo que permita una administración efectiva de dicha problemática dentro de un marco institucional regional en el que existen varios mecanismos encargados de aspectos específicos de la Agenda: la Alianza para el Desarrollo Sostenible; la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo; el Consejo Social Centroamericano, etc.

El diseño de la nueva "arquitectura" institucional que requiere un modelo de esta naturaleza, sin embargo, se desarrolló sólo parcialmente. No se identificó claramente los mecanismos de coordinación necesarios para manejar agendas

compartidas entre la Comisión de Seguridad y las instancias regionales encargadas de temas específicos: delimitación de áreas de competencia, mecanismos de enlace y coordinación, etc. No se establecieron los parámetros para definir cuándo un fenómeno de alguna de las áreas mencionadas (el combate a la pobreza, al consumidor, al medio ambiente, etc.) adquiere el carácter de amenaza para la seguridad regional, ni los procedimientos o la instancia encargada de identificarla y sancionarla como tal.

Como resultado, aunque en la parte considerativa y en los Títulos I (Estado de Derecho) y II (Seguridad de las personas y sus bienes) las parten afirman principios generales y asumen compromisos que reflejan esta concepción amplia e integral de la Seguridad Democrática, en el desarrollo operativo del modelo, abordado en los títulos III y IV, los temas desarrollados son los tradicionales de la Agenda de Seguridad entre estados (militares, policiales, judiciales, cooperación para emergencias) y el mecanismo institucional también es tradicional: una Comisión compuesta por los Viceministros de Relaciones Exteriores, Defensa y Gobernación.

Las limitaciones del desarrollo institucional del modelo se pueden apreciar claramente al formular la pregunta sobre la idoneidad de la Comisión de Seguridad, en su composición actual, para atender y considerar los temas “no tradicionales” mencionados en los títulos I y II: la defensa del consumidor, o el combate a la pobreza, por ejemplo.

Al mismo tiempo, es evidente el avance registrado en ciertas áreas como resultado de los trabajos de la Comisión, y que puede señalarse haciendo una breve enumeración de temas de agenda y de resultados alcanzados en algunos de ellos: la creación del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía; de la Comisión Centroamericana Permanente para la erradicación de la producción, tráfico, consumo y uso ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas; el Tratado Centroamericano sobre recuperación y devolución de vehículos robados; el Convenio sobre la prevención y represión del lavado de dinero y activos derivados del tráfico de drogas; el Plan de Acción para la seguridad de las personas y sus bienes; el Plan de Acción para la asistencia a visitantes; etc.

La ausencia de respuestas claras a estas aporías conceptuales ha concentrado el desarrollo operativo del modelo en aquellos temas que sí son claramente reducibles a problemas de seguridad internacional y atendibles operativamente desde esta perspectiva: la seguridad pública, la defensa, la cooperación humanitaria, la resolución pacífica de controversias. Se registra de esta manera un desequilibrio entre el lugar que dichos temas reciben dentro del concepto general de Seguridad Democrática en la que se fundamenta el modelo, y la preponderancia que reciben en su desarrollo operativo.

Esta situación ha llevado a una serie de organizaciones de la sociedad civil centroamericana a señalar la existencia de “contradicciones” dentro del Tratado Marco, al considerar que el desarrollo institucional previsto mantiene un énfasis en los temas militares y de seguridad tradicionales que trasluce un espíritu militarista y

antidemocrático, el que es necesario corregir mediante los procedimientos de reforma establecidos en el propio Tratado. Estas organizaciones señalan precisamente el nivel de desarrollo en el tema de medidas de confianza mutua como una expresión de “militarismo”, y llaman a la eliminación de dicha temática del Tratado Marco.

En estricto sentido, sin embargo, las falencias señaladas anteriormente no constituyen una contradicción entre los niveles conceptual y operativo del Tratado Marco. En la medida en que los temas de seguridad pública o de defensa nacional no desaparecen por decreto del escenario político nacional y regional, es necesario desarrollar los marcos conceptual y operativos que permitan atenderlos. Y si esto se lleva a cabo a la luz de nuevos principios de filosofía política y se atienden con apego a las nuevas reglas de la vida democrática, su desarrollo no tiene por qué contradecir el principio mismo de la Seguridad Democrática.

El problema no radica en que los temas militares formen parte de la Agenda de Seguridad; el problema radica en la incorporación de una serie de compromisos sobre toda una serie de temas socioeconómicos o ambientales que luego no reciben un desarrollo adecuado. Como resultado, nos encontramos ante un documento que, partiendo de una concepción de seguridad nueva, amplia, anclada en la defensa de los derechos humanos, que asume la protección a las condiciones de vida como parte esencial de la seguridad de las personas y, en consecuencia, de los estados, desemboca en agendas específicas y mecanismos operativos que, aunque se interpreten a la luz de las nuevas percepciones y valores, corresponden en su estructura a modelos tradicionales de seguridad regional.

La experiencia centroamericana evidencia la necesidad de una profundización y desarrollo conceptual y operativo de la Seguridad Democrática como noción articuladora de visiones y modelos de seguridad regional. Por una parte, es indudable su importancia estratégica en términos de afirmar el compromiso político de los estados del continente con la democracia, como marco para el desarrollo social y humano de los pueblos americanos, y para contrarrestar los resabios de visiones y modelos de seguridad construidos a partir de los principios autoritarios contenidos en la Doctrina de la Seguridad Nacional, en sus distintas versiones. Por la otra, es evidente que será necesario analizar en detalle las posibilidades y alternativas que permitan derivar de este concepto un modelo operativo eficaz y efectivo.

III.

Un segundo nudo de problemas alrededor del Tratado de Seguridad Democrática que es conveniente tomar en consideración para cualquier trabajo futuro en torno a un eventual modelo hemisférico de seguridad, se encuentra en la relación que debe existir entre los procesos de definición de políticas de seguridad en los ámbitos nacional y regional. En efecto, el Tratado Marco constituye un esfuerzo de

concreción de una política de seguridad cooperativa a nivel regional. La lógica indica que para alcanzar este nivel superior de concreción debe partirse de un esfuerzo de coordinación de las políticas de seguridad de cada uno de los estados, aspirando al logro de un máximo denominador común que armonice los esfuerzos nacionales. La realidad, sin embargo, es que en la región estas políticas de seguridad a nivel estatal existen sólo con carácter fragmentario, y en algunos casos carecen del carácter integral que las convierta en expresión de una concepción de seguridad bien definida y claramente intencionada. En estas condiciones, los esfuerzos de definición de políticas de carácter interestatal en tratados y convenios internacionales pueden constituirse en estímulo para la formulación de políticas nacionales a partir de los principios y objetivos acordados en conjunto.

Desde este punto de vista, el Tratado Marco constituye una importante contribución conceptual para la tarea de concretar modelos y estrategias de seguridad que correspondan a las necesidades de nuestras democracias. El reto es encontrar los mecanismos políticos y sociales que permitan al Tratado Marco incidir en este sentido: fórmulas y procedimientos que motiven los procesos de reflexión política en torno a los problemas de seguridad que enfrenta cada nación y faciliten la adopción de políticas integrales, a partir de los elementos aportados en el Tratado Marco. La simple enunciación de principios, aspiraciones y objetivos no basta para estos efectos, como lo demuestra la ausencia de desarrollos significativos en este campo desde la firma del Tratado Marco.

A nivel hemisférico, el proceso de reflexión, conversaciones y negociación alrededor de un nuevo modelo de seguridad brinda la oportunidad para generar procesos de reflexión a nivel nacional que promuevan el desarrollo de políticas de seguridad sólidas y coherentes, especialmente en aquellos países en donde aún no existen políticas claramente definidas, y desarrollar mecanismos participativos que permitan aprovechar los insumos que distintos sectores y actores de la sociedad (instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales, etc.) estén en condiciones de aportar. Estas medidas permitirán romper el monopolio de actores que tradicionalmente han estado involucrados en el tema, como las burocracias diplomáticas y militares, y permitirán el involucramiento de mayores sectores sociales en la discusión, definición y administración de una problemática que, gracias a una nueva visión de la seguridad, ya no es exclusivamente político-militar.

Para Centroamérica, las limitaciones anotadas del Tratado Marco de Seguridad Democrática deben comprometer a sus autoridades a un proceso de reflexión y revisión que permita enfrentar y resolverlas. El mismo Tratado ofrece los mecanismos de revisión que posibilitan la tarea. Un esfuerzo de esta naturaleza permitirá que los logros ya alcanzados en áreas como el combate a la criminalidad o el fomento de medidas de confianza mutua, se consoliden y reproduzcan en las demás, estableciendo un verdadero régimen efectivo de seguridad democrática regional.