

Miradas a la Agenda Latinoamericana

PAZ V. MILET, EDITORA

FLACSO-Chile

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo de la fundación Ford en Nueva York para el proyecto Multilateralismo del siglo XXI. El desarrollo de FLACSO y su área de Relaciones Internacionales y Militares es posible por significativos auspicios de las fundaciones John D. and Catherine T. MacArthur, The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford en Santiago.

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se incluyen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la autorización de FLACSO-Chile.

320.14 Milet, Paz V., ed.

M643 Miradas a la agenda latinoamericana. Santiago, Chile:
FLACSO-Chile, 1999.

132p. Serie Libros FLACSO

ISBN 956-205-137-4

GLOBALIZACION / DESARROLLO REGIONAL /
ESTRATEGIA DEL DESARROLLO / MUJERES / PO-
LITICA EDUCATIVA / ETNICIDAD / RELACIONES
CIVICO MILITARES / AMERICA LATINA / AMERICA
CENTRAL / CARIBE /

1999, FLACSO-Chile. Inscripción N° 110.243. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile. Área de Relaciones Internacionales y Militares, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.

Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: flacso@flacso.cl FLACSO-Chile en el Web: <http://www.flacso.cl>

Diseño de portadas Nueva Serie Flacso: Osvaldo Aguiló

Diagramación: Claudia Gutiérrez, FLACSO-Chile

Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Impresión: LOM

INDICE

Presentación: La agenda latinoamericana; reconocerla para diseñar una opción estratégica <i>Francisco Rojas Aravena</i>	5
Rasgos básicos de la economía global <i>Oswaldo Rosales</i>	13
Las principales fuerzas motivadoras de la agenda latinoamericana <i>Paz V. Milet</i>	31
Aproximación a una agenda latinoamericana <i>Msc. José Bell Lara</i>	39
La negociación de la globalización y la Agenda del gran Caribe <i>Edwin Croes</i>	51
Las mujeres latinoamericanas en el fin de siglo <i>Teresa Valdés</i>	59
La concertación de políticas educativas: una asignatura pendiente en la agenda latinoamericana de fin de siglo <i>Daniel F. Filmus</i>	69
De la “revolución india” a la “nación multicultural”. Aproximación a la relación etnicidad y política en América Latina <i>Sergio Villena Fiengo</i>	87
Segurança Internacional na América do Sul <i>Mario Cesar Flores</i>	111
Seguridad democrática en Centroamérica: aporías de un modelo <i>Bernardo Arévalo de León</i>	117
La relación civil militar en América Latina <i>Gabriel Gaspar</i>	125

SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN CENTROAMÉRICA: APORÍAS DE UN MODELO

BERNARDO ARÉVALO DE LEÓN¹

Durante 1998 se han celebrado en distintas capitales centroamericanas una serie de reuniones promovidas por organizaciones de la sociedad civil de los países de la región en torno al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, firmado en diciembre de 1995 y en vigor a partir de diciembre de 1997. Durante las mismas, los promotores han pretendido fomentar un mayor involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil de cada uno de los países en el debate e implementación del Tratado Marco, y promover un proceso de reforma al Tratado destinado a corregir lo que, desde su perspectiva, son resabios del militarismo propio del autoritarismo endémico en la región hasta hace pocos años.

La argumentación de estos grupos es que en su conjunto, el Tratado representa un avance en el proceso de consolidación de la democracia en la región, al definir un modelo de seguridad sustentado en principios democráticos y orientados al bienestar de las personas, y que en tal sentido, es un instrumento legal que puede contribuir al proceso de consolidación de la democracia en la región, y que está en el interés de la sociedad centroamericana mantenerlo y desarrollarlo. Sin embargo, señalan, la inclusión del concepto de "medidas de confianza mutua" y algunas otras en el Título IV del Tratado, y la inclusión de los Vice-Ministros de la Defensa como miembros titulares de la Comisión de Seguridad, órgano principal de la institucionalidad

¹ Investigador de FLACSO-El Salvador.

correspondiente, denota una concepción militarista de las relaciones regionales y contradice los principios generales que sustentan la noción misma de seguridad democrática.

En consecuencia, indican, es necesario que las organizaciones de la sociedad generen la presión necesaria ante sus autoridades nacionales para lograr la modificación de dichos elementos, de acuerdo con el mecanismo previsto en el Tratado mismo.

Lo que estas organizaciones han señalado son, en efecto, inconsistencias existentes en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica entre los principios generales y los lineamientos específicos, y entre los objetivos generales y la estructura institucional prevista para su implementación. Estas inconsistencias derivan, sin embargo, no de la supervivencia de resabios de autoritarismo militarista en las estructuras políticas regionales, o de una exitosa estrategia militar para contrarrestar el impulso civilista en la región. Derivan de la dificultad lógica inherente a la idea misma de derivar del concepto de seguridad democrática un modelo institucional encargado de implementarlo y desarrollarlo a nivel regional.

En efecto, 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 alternativa a la Doctrina de Seguridad Nacional adoptada por los regímenes autoritarios de la región - civiles y militares - en los años sesenta y setenta, bajo el influjo de la guerra fría². Para mediados del siglo, la mayoría de Estados latinoamericanos eran Estados débiles, aquejados de una gobernabilidad precaria derivada de la naturaleza excluyente y discriminatoria de sus instituciones y condenados, por lo tanto, a la utilización de diversos grados de poder coercitivo contra distintos sectores sociales. La seguridad en los Estados débiles es sobre todo un problema eminentemente interno, derivado del progresivo deterioro de la legitimidad política de los regímenes a ojos de sus sociedades³.

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 la gobernabilidad, dotó a los problemas de seguridad internos de una dimensión externa ligada a un enfrentamiento estratégico, convirtiéndolos de problemas políticos en problemas de orden militar correspondientes a la agenda de la defensa nacional. Consecuentemente, permitió el entronizamiento de las fuerzas armadas como guardianes de las instituciones nacionales, y legitimó el uso de represión y violencia contra toda forma de organización política o social que cuestionara el orden político establecido,

2 Arriagada, Genaro y Garretón, Manuel Antonio; 1978.

3 Job, Brian (ed.); *The Insecurity Dilemma*; Lynne Rienner Publishers; Boulder 1992.

convirtiéndolos en enemigos internos que hacían el juego a enemigos externos.

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 hegemon regional, en una estructura de soporte externo a los regímenes nacionales fundamentada en la identidad de los problemas de seguridad como un asunto militar.

El desarrollo del concepto de Seguridad Democrática es el 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.⁴ Problemas que en su mayoría evidentemente escapan a la esfera de competencia de las fuerzas armadas, y corresponden no a la problemática de la defensa nacional sino a la del desarrollo nacional.

Tanto en Sur como en Centroamérica, el desarrollo de este concepto siguió a la democratización de la vida política de los países de la sub-región, y a la constatación por 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 a la consolidación democrática a nivel regional, ni eran operativos para enfrentar las amenazas a las nuevas concepciones de seguridad en Estados democráticos.

En el caso centroamericano, estas consideraciones se remontan a finales de los años ochenta e inicios de los noventa, cuando en el marco de las reuniones cumbre centroamericanas se comenzó a desarrollar el concepto de Centroamérica como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo, que luego se tradujera en la mención específica de la necesidad de un nuevo modelo de seguridad regional, incluida en el Protocolo de Tegucigalpa firmado diciembre de 1991 que estableció el marco institucional del proceso de integración centroamericana. A lo largo de diversas reuniones desarrolladas a partir de esa fecha, y que involucraban desde los niveles presidencial y ministerial hasta el técnico, este modelo fue desarrollándose hasta cuajar

4 Somavía, Juan; Insulza, José Miguel; Introducción; en: **Seguridad Democrática Regional: una concepción alternativa**; Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1990.

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:

AEI 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."⁵

Es en efecto una visión distinta de la seguridad; una que rescata las diferentes dimensiones de la vida social que contribuyen al bienestar de la persona humana y de sus comunidades. Pero es una, también, de la que se deriva una agenda de temas que se superpone a la del desarrollo, y que en Centroamérica ha sido recogida, entre otros documentos, en la Alianza para el Desarrollo Sostenible que firmaran los presidentes de la región en octubre de 1994. La lista de compromisos que las partes contratantes asumen en el Tratado Marco van desde los temas tradicionalmente militares, como el de establecer un balance razonable de fuerzas o el fomento de medidas de confianza mutua, incluyen temas de seguridad pública como el combate al narcotráfico y al crimen organizado, y abordan la problemática del desarrollo, como la erradicación de la corrupción, de la pobreza extrema, la defensa del consumidor y la protección del medio ambiente.

De hecho, aunque en la parte considerativa y en los Títulos I (Estado de Derecho) y II (Seguridad de las personas y sus bienes) las partes afirman principios generales y asumen compromisos que reflejan esta concepción amplia de la Seguridad Democrática, el modelo que se desarrolla en el Título III (Seguridad Regional) y que se afirma en la estructura institucional creada en el Título IV (Organización e Institucionalidad) se restringe a una concepción más tradicional de la seguridad regional orientada a amenazas a la seguridad pública o a la seguridad externa de los Estados de la región. Es decir, en el Tratado Marco se afirman una serie de principios y se asume una serie de compromisos que luego no se desarrollan operativamente, ni se prevén los mecanismos necesarios para hacerles frente.

5 **Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica**; Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, San Salvador, 1996.

Estas falencias, que son las que las organizaciones de la sociedad que están promoviendo la reforma del Tratado Marco califican de “contradicciones”, no son sino resultado de la dificultad de traducir el concepto general de Seguridad Democrática adoptado a nivel declarativo, en un modelo regional operativo, funcional y efectivo. ¿Cómo enfrentar las amenazas al nivel de desarrollo socioeconómico de los pueblos de la región, desde la perspectiva de la seguridad regional? Para utilizar un ejemplo concreto, ¿Qué interpretación debe dársele al compromiso de proteger al consumidor, y de que forma puede ésta operativizarse en mecanismos y medidas concretas de alcance regional? O puesto de otra manera, si la Agenda de Seguridad es consustancial con la Agenda del Desarrollo ¿Cuál es la institucionalidad más adecuada para atenderla?

La ausencia de respuestas claras a estas aporías ha concentrado el desarrollo operativo del modelo en aquellos temas que sí son claramente reducibles a problemas de seguridad y atendibles operativamente desde esta perspectiva: la seguridad pública, la defensa, la cooperación humanitaria, la resolución pacífica de controversias. Es decir, aspectos de las relaciones entre los Estados que, en mayor o menor medida, han sido los que tradicionalmente se abordan en los tratados regionales de seguridad. 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.

La Comisión de Seguridad, órgano regional que antecede al Tratado Marco pero que con su suscripción se convierte en su instancia operativo principal, refleja este desequilibrio. Encabezada por los Viceministros de Relaciones Exteriores de la región, se integra con sus homólogos de Defensa y de Seguridad Pública. Evidentemente, no es un foro idóneo para tratar, por ejemplo, los problemas relacionados con las amenazas al bienestar socioeconómico. De hecho, en el Título IV tanto las funciones asignadas a la Comisión como las áreas señaladas para el funcionamiento de subcomisiones se restringen a seguridad pública, defensa, o temas jurídicos, sin mencionar amenazas de otra índole.

La única mención que pareciera indicar la forma como se abordarían los problemas de seguridad de otras áreas, es la indicación que los Consejos sectoriales e intersectoriales, aludiendo a las reuniones de ministros de diversos ramos, informarán al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores las decisiones que tomen en materia de seguridad en los temas que les compete. No existe mención específica sobre cual es el procedimiento a seguir; sobre cuáles son los consejos que atenderán cuales temas; sobre la medida en que el Tratado Marco los compromete: etc. Es decir, toda una gama de amenazas específicamente reconocidas en el texto, quedan sin desarrollo conceptual ni operativo.

Esta situación no constituye 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 contradice 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 ausencia de mención sobre cuáles serán los mecanismos operativos que desarrollen los otros compromisos adoptados en el Tratado Marco. 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.

Es por lo tanto el concepto de Seguridad Democrática un concepto inoperante que debe ser descartado para retomar a formulaciones tradicionales de los problemas de la seguridad regional? Categóricamente, no. La vigencia hasta hace muy poco tiempo en la región de concepciones de seguridad colectiva y estructuras operativas derivadas de la Doctrina de la Seguridad Nacional en sus diversas interpretaciones criollas, hace necesario recalcar la vocación democrática de las naciones del istmo y su espíritu cooperativo, plasmándolos en un mecanismo de seguridad regional que refleje el nuevo perfil que la región va adoptando como resultado de los procesos de democratización de sus sociedades y, del avance sustantivo e institucional del proceso de integración regional.

La vigencia de un modelo regional de seguridad democrática sirve de respaldo para los procesos de consolidación de la democracia que en algunos casos tienen un carácter marcadamente incipiente. Varios de los estados centroamericanos continuarán siendo estados débiles que enfrentarán problemas de gobernabilidad de distinta índole hasta que pueda considerarse que en ellos se ha consolidado el sistema democrático. La existencia de mecanismos regionales que apuntalen el desarrollo democrático de nuestros países es una necesidad de orden práctico, y el Tratado Marco es uno de estos mecanismos.

¿Habría entonces que descartar el modelo de seguridad regional que, desarrollando los temas relacionados con la seguridad pública y la defensa nacional, se perfila en el Título III del Tratado Marco? Igualmente, no. En la

medida en que la mayoría de naciones que componen el istmo poseen fuerzas militares, es inevitable la consideración del papel que éstas juegan en el contexto regional y la definición de mecanismos que regulen su actuación de acuerdo a los nuevos principios. En este sentido, el Tratado Marco desarrolla en detalle una serie de compromisos y mecanismos derivados de una perspectiva de seguridad cooperativa que refleja el espíritu integracionista de la región y la voluntad de generar nuevos niveles de confianza y entendimiento. Las medidas que en el se contemplan son positivas y necesarias, y contribuyen a la consolidación de la paz en la región centroamericana. Al mismo tiempo, es evidente la necesidad de resolver las aporías que el Tratado Marco presenta en razón del desequilibrio entre los alcances del concepto general y su operativización en una agenda y mecanismos concretos. No se trata simplemente de ajustar la composición de la Comisión de Seguridad o del Consejo de Ministros para que en ellos participen los representantes de las instituciones de gobierno responsables de todos aquellos aspectos abarcados por el concepto de Seguridad Democrática, y que de esta manera se pudieran conocer en él la amplia gama de amenazas a la seguridad de las personas y las sociedades a nivel regional. Sería casi como reunir a los gabinetes de gobierno periódicamente, y su agenda sería, prácticamente, la del desarrollo.