

## SEGURIDAD: PERSPECTIVAS TEÓRICAS Y SU EVOLUCIÓN RECIENTE

**Luis Diego Segura<sup>1</sup>**

Académico de la Escuela de Relaciones Internacionales  
de la Universidad Nacional en Costa Rica

**Daniel Matul Romero<sup>2</sup>**

Escritor y analista guatemalteco. Actualmente labora en  
la Fundación para la Paz y la Democracia, FUNPADEM

- 1 Luis Diego Segura Ramírez: Académico de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional en Costa Rica especializado en materia de política exterior, integración regional y seguridad en Centroamérica. Licenciado en relaciones internacionales con énfasis en política exterior y diplomacia, con un posgrado en integración regional con énfasis en Centroamérica y master en administración de Negocios. Consultor internacional para organismos como NDI, CRIES, CIDH, CIPA, CPC, FUNPADEM, COMMCA, entre otros. e-mail: luisdiegosegura@gmail.com
- 2 Daniel Matul. Escritor y analista guatemalteco. Actualmente labora en la Fundación para la Paz y la Democracia, FUNPADEM. Licenciado en relaciones internacionales y diplomacia y Master en Administración de Empresas. Ha sido investigador para FLACSO (Argentina-Chile- Costa Rica); el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el informe Regional sobre Desarrollo Humano; para el Estado de la Región y otros organismos. Es también profesor en la Escuela de Ciencias

### RESUMEN:

El presente artículo hace un repaso de los enfoques de seguridad que se han implementado en la región tomando como base los cuatro elementos fundamentales a los que responden los distintos modelos, estos son el objeto de referencia, el origen de las amenazas, el ámbito de accionar y recursos para responder, y finalmente las dinámicas de amenazas, peligro y urgencia. Finalmente se hace un análisis más profundo de los efectos que esta evolución ha tenido en la región centroamericana

Políticas de la Universidad de Costa Rica (UCR). Miembro de la Junta Directiva de CRIES. e-mail: danmatul@yahoo.com

**Palabras clave:** Seguridad, seguridad humana, seguridad multimencional, seguridad democrática, relaciones internacionales

**ABSTRACT:**

This article reviews the security approaches that have been implemented in the region based on the four key elements that the different models responds to, these are the reference object, the source of the threats, the scope of action and resources to respond, and finally the dynamic of threats, dangers and urgency. Finally, presents a deeper analysis of the effects that these developments have had in Central America.

**Keywords:** Security, human security, multidimensional security, democratic security, international relations

## 1. Introducción

Es innegable el impacto que la Guerra Fría ha tenido, tanto para el desarrollo de las relaciones internacionales, como para los esquemas de seguridad del mundo. Al calor (o al congelamiento) de la Guerra Fría que se construyeron los esquemas de seguridad colectiva en el marco de Naciones Unidas; la Organización del Atlántico Norte (OTAN); la creación del Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR) o Pacto de Bogotá y su órgano operativo, la Junta Interamericana de Defensa (JID); así como el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA) y su órgano subsidiario, la Comisión Permanente del Consejo de Defensa Centroamericano (COPECODECA).

La Guerra Fría, por tanto, sigue siendo, el parteaguas que redefinió, en buena medida, los esquemas de seguridad a nivel global, una vez que se dio por terminado el conflicto Este-Oeste y el desmantelamiento paulatino del llamado Muro de Berlín. Ciertamente las transformaciones que se pueden observar a partir de estos hechos han llevado, no sólo a la construcción de nuevos enfoques, sino, también, a la práctica de novedosas y renovadas estrategias en materia de seguridad y defensa. Las transformaciones, por ejemplo, en la renovación de las llamadas Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP) de Naciones Unidas; el Documento Solana, sobre “Una Europa segura en un mundo mejor”; como las discusiones en torno a la reforma de la OEA y el papel de la JID vis-à-vis la Comisión de Seguridad Hemisférica, para citar unos breves ejemplos.

Como resultado de estos cambios, en alguna medida, las fronteras estatales empezaron de dejar de constituirse en el factor determinante de la confianza o desconfianza mutua entre los Estados y basamento jurídico indispensable para asegurar la independencia jurídica de las naciones. Esto significó, entre otras cosas, que un cambio en las nociones de paz y seguridad se había operado en los centros de decisión mundial; así como en las percepciones de las potencias.

El replanteamiento de las opciones de paz y seguridad en un período de descongelamiento global acarreo, como era de esperarse, el origen de las amenazas a la paz, la seguridad

y la estabilidad globales. En todos los casos, los Estados, sea de forma individual o en el marco de órganos multilaterales redefinieron de manera expresa las nuevas dimensiones de sus amenazas. En el caso de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad ha ampliado considerablemente el espectro de situaciones o hechos que ha considerado como amenazas a la paz y la seguridad internacionales, como el caso de la Declaración del Presidente del Consejo, de 31 de enero de 1992; o las resoluciones 1540 (2004), 1373 (2001), 808 (1993), 929 (1994), 1296 (2000), entre otras.

De igual manera, en Europa, con la creación de la Política Exterior de Seguridad y Defensa de la Unión Europea (1999) y la implementación de los objetivos estratégicos planteados por Javier Solana, en el documento, “Una Europa segura en un mundo mejor”, se decantó por la redefinición de una serie de nuevas amenazas.

Como resultado de este proceso, la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos (OEA), celebrada en México en Octubre de 2003, definió, también, la agenda de seguridad para el hemisferio. En esta oportunidad, la “Declaración sobre Seguridad en las Américas”, da cuenta de una lista amplia de fenómenos que se consideraron “amenazas a la seguridad” y que, además, fueron divididas en dos categorías. Por un lado, aquellos fenómenos de carácter tradicional que fueron relevantes durante la Guerra Fría y, por otra parte, se destacaron los fenómenos “novedosos” que plantean

desafíos no solo en términos del uso de fuerzas armadas; sino, también, en términos económicos, políticos, ambientales y sociales, entre otros. A estos fenómenos de carácter multidimensional se les denominó, nuevas amenazas, amenazas emergentes, amenazas no-tradicionales, entre las principales acepciones.

En el caso de Centroamérica, la región también definió sus prioridades en materia de seguridad. Por un lado, el Tratado Marco de Seguridad Democrática, redefine en tres dimensiones el concepto de seguridad, así como sus amenazas. Estos tres ámbitos de la seguridad democrática son: 1) el Estado de Derecho; 2) la seguridad de las personas y sus bienes y; 3) la seguridad regional. Posteriormente, en el “Plan de Acción y Prioridades para la Seguridad Democrática de la Región”, se definen las prioridades en la materia para los países del área.

“La región Centroamericana es considerada por los actores de las amenazas emergentes, como un área geoestratégica importante, como escenario potencial de acciones el crimen organizado, narcoactividad, pandillas, proliferación de armas, corrupción, tráfico de ilegales, secuestros, robos: bancos, ganado, vehículos; trata de personas y otras actividades conexas.”

Las inquietudes en materia de seguridad y, particularmente, aquellas que tienen que ver con la seguridad de los Estados Unidos de América, también han estado presentes en los diferentes

análisis que se hacen desde los centros de toma de decisión o de centros académicos especializados en el tema. Por ejemplo, tanto en el Plan Estratégico en materia de política exterior, publicado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, para el período fiscal 2007-2012; así como los informes de centros académicos, como el Centro de Estudios Interamericano de la Universidad de Laval (Canadá); el Instituto de Estudios Estratégicos del U.S. Army War College, del Instituto para el Estudio de la Diplomacia, de la Universidad de Georgetown; así como el Council on Foreign Relations, han destacado la relevancia del hemisferio en materia de nuevas amenazas.

En suma, en el contexto de las nuevas realidades planteadas por el fin de la Guerra Fría, el descongelamiento de las relaciones Este-Oeste; así como por la transición a la democracia, que experimentaron la mayor parte de países del continente, los abordajes a la agenda de seguridad hemisférica demandaron un mayor consenso alrededor de una serie de valores e intereses compartidos en materia de seguridad. Como un primer paso y con el objetivo de desarrollar enfoques más apropiados, que reconozcan la existencia de amenazas de carácter no tradicional, los países del hemisferio avanzaron hacia la construcción de regímenes internacionales que reconocieran la existencia de una serie de amenazas de carácter no tradicional que, además, poseen una naturaleza diversa y multidimensional. El Tratado Marco de Seguridad Democrática es el resultado de un esfuerzo regional por actualizar los esquemas de seguridad prevalecientes.

En función de esta evolución conceptual y teórica el presente artículo tiene por objetivo hacer un repaso de los enfoques de seguridad que se han implementado en la región tomando como base los cuatro elementos fundamentales a los que responden los distintos modelos, estos son el objeto de referencia, el origen de las amenazas, el ámbito de accionar y recursos para responder, y finalmente las dinámicas de amenazas, peligro y urgencia. Finalmente se hace un análisis más profundo de los efectos que esta evolución ha tenido en la región centroamericana.

## **2. Seguridad: un concepto en evolución reciente**

Si bien el concepto de seguridad nace arraigado al estado westfaliano y su protección de la amenaza externa (otros estados), el concepto en las últimas tres décadas ha pasado por un proceso de revisión muy amplio en todos sus aspectos. Hoy día podríamos decir que el concepto no es estático sino que es muy dinámico, principalmente gracias a las nuevas definiciones de amenazas y aun mundo cada vez más interdependiente. Hoy día es un concepto moldeado no solo por condicionantes externas sino que también internas a las sociedades. Es decir la amenaza ya no solo es externa sino también interna, y las condicionantes y recursos para enfrentarlas ya no solo se encuentran a lo interno del estado sino que demandan una gran cooperación de la comunidad internacional.

Es un concepto en debate también, por cuanto siguen coexistiendo distintas

posturas respecto de cuatro preguntas que en general los distintos estudiosos de la seguridad internacional abordan en sus trabajos, estas preguntas son (Buzan, 2009. P. 11-12):

1. ¿Privilegiar o no al estado como el objeto de referencia a brindar seguridad?
2. ¿Integrar o no amenazas internas al igual que las externas?
3. ¿Si expandir o no a la seguridad más allá del ámbito militar y el uso de la fuerza?
4. ¿Si ver o no a la seguridad inexorablemente vinculada a las dinámicas de amenazas, peligros y urgencia?

Estas cuatro preguntas claramente demarcan, conceptualmente, la forma en que se entiende, analiza y se gestiona la política pública en la materia. Como bien se mencionó en la introducción, el fin de la Guerra Fría supuso un contexto sin igual para el avance teórico-conceptual respecto de la seguridad. Distintos enfoques teóricos de las relaciones internacionales como las teorías reflectivistas, principalmente la teoría crítica, han hecho importantes aportes para generar un nuevo concepto de seguridad, en este caso la Seguridad Humana y la Responsabilidad de Proteger que las mismas Naciones Unidas han adoptado es una de sus principales contribuciones.

Si bien los enfoques racionalistas de la seguridad (el enfoque tradicional de la seguridad) aun siguen teniendo gran

prevalencia (realismo, neorrealismo y en menor medida neoliberalismo) hoy día integran a los regímenes internacionales como esquemas de cooperación que favorecen el desarrollo de estructuras comunes de principios, normas y reglas que sustentan o brindar mayor seguridad a los estados y menos desconfianza entre ellos (mitigan en alguna medida el dilema de la seguridad).

También los teóricos ambientalistas han visto en la profundización de los estudios científicos sobre los efectos del cambio climático y el eco político y social de sus trabajos ha presionado a la generación de acuerdos (regímenes) internacionales y estructuras nacionales que perciben en los efectos del cambio climático la nueva gran amenaza del siglo XXI.

Estos avances, que tienen un claro componente teórico-conceptual, han visto en el fin de la Guerra Fría y en la interdependencia creciente en el sistema internacional, el contexto ideal que, como nunca antes, les ha permitido influir en la sociedad y en los tomadores de decisiones para la reconceptualización de la seguridad, en la esfera nacional, regional como global.

En las próximas secciones se abordaran distintas concepciones de seguridad usando como parámetro de análisis comparativo las cuatro preguntas antes referidas.

### 3. Concepciones de seguridad

#### a. El enfoque tradicional

Seguridad ha sido un concepto central en el estudio de las relaciones internacionales toda vez que ha estado asociado con la sobrevivencia del Estado-nación como actor central del escenario internacional. La historia del concepto de seguridad está asociada al nacimiento del orden westfaliano, en virtud de que la preservación de la soberanía e integridad territorial llegaron a constituirse en los dos pilares más importantes de la seguridad del Estado.

En este sentido “se refiere a los intereses de seguridad y defensa del estado nación para proteger a los componentes del Estado: territorio, población y gobierno. (White. 2008. P. 22). Es decir brindando seguridad al estado era visto instrumentalmente como la mejor forma de proteger otros objetos de referencia. (Buzan, 2009. P. 11)

Una definición de Seguridad en las Naciones Unidas la describe como “la situación en la que un Estado se considera resguardado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas significativas, obteniendo con ello libertad de acción para proseguir con su propio desarrollo y progreso”. (citado en Baez, 2003. P 2)

La escuela realista de las relaciones internacionales fue el principal referente teórico que articuló los estudios de seguridad y estrategia desde los 40 y

hasta el fin de la Guerra Fría. En un contexto internacional bipolar donde la estrategia de distensión nuclear fue un componente fundamental, es claro que la amenaza era externa y estaba encarnada en terceros estados, pero sobre todo en los estados comunistas como la principal fuente de inseguridad al estado (el realismo principalmente responde a las necesidades de análisis teórico estratégico de los Estados Unidos y por ende de occidente).

El tema de la seguridad ha sido abordado por la escuela realista como seguridad nacional y el principal instrumento usado en su consecución ha sido la institución militar. Las aproximaciones tradicionales de seguridad han asumido que la principal fuente de amenazas para el Estado eran los otros Estados, por tanto, los analistas han entendido la seguridad como la capacidad del Estado para defenderse de un ataque externo.<sup>3</sup> (López & Segura, 2011)

Lo anterior ha justificado que la violencia organizada sea una prerrogativa del Estado-nación, siendo tanto un monopolio doméstico como, en términos de Clausewitz, una herramienta de política exterior. En ésta

3. Los elementos de una aproximación realista de la seguridad nacional durante la Guerra Fría puede ser percibida en los siguientes elementos:
  - i. protección del territorio frente a un ataque externo;
  - ii. defensa contra la expansión de los enemigos ideológicos;
  - iii. desarrollo de alianzas y ayuda externa estructurada sobre la base del balance de poder; y
  - iv. el uso de grandes ejércitos, presencia militar global y la asistencia en materia de seguridad como herramientas de política exterior.

concepción realista, poder es igualmente un concepto central y aún más importante, el monopolio del poder se supone que descansa totalmente en las manos del Estado. (López & Segura, 2011) Este punto claramente responde la tercera pregunta en el sentido de que no se vislumbran espacios para aspectos fuera de lo militar y el uso de la fuerza. Inclusive hoy día la principal corriente tradicionalista critica fuertemente las nuevas concepciones por cuanto la ampliación en todos los ámbitos del concepto puede “destruir su coherencia intelectual y hace más difícil encontrar soluciones a cualquiera de estos importantes problemas. (Walt, 1991. P 212-213 citado en Buzan, 1998. P 4-5)

Sin duda la cuarta pregunta de Buzan también queda respondida en los párrafos anteriores por cuanto todo el concepto de seguridad, desde la perspectiva tradicional, está claramente vinculada con su contraparte inseguridad, y estrechamente vinculada con la amenaza externa (encarnada en terceros estados, y durante la Guerra Fría en el comunismo), en un sentido de peligro y urgencia por cuanto el estado debía prepararse para hacer frente a esta amenaza, en este sentido la disuasión nuclear era un objetivo estratégico fundamental, así como las alianzas (OTAN y TIAR por ejemplo)

**Doctrina de seguridad nacional:** A nivel regional centroamericano durante la Guerra Fría la doctrina de seguridad nacional fue la que primó, principalmente basada en el enfoque tradicional de la seguridad con la variante de que el enemigo era interno

(las guerrillas, grupos de oposición, en fin, los comunistas) y para destruirlo, el Estado de derecho, los derechos humanos, la democracia y las libertades fundamentales eran prescindibles. (Segura & López. 2011)

El objetivo de la doctrina era la protección del estado de la amenaza comunista. Los componentes del estado quedaron subsumidos en el concepto global de estado leal a la causa de occidente, sin determinar si se trataba de un estado democrático o autocrático. (White. 2008)

La variante para la región fue que el enemigo era interno (las guerrillas, grupos de oposición, en fin, los comunistas) y para destruirlo, el Estado de derecho, los derechos humanos, la democracia y las libertades fundamentales eran prescindibles.

Como bien se aprecia, en la adaptación que hace la región centroamericana (igual que la latinoamericana) al concepto de seguridad desde la visión tradicional se amplía el ámbito de respuesta en la segunda pregunta, por cuanto ya no solo la amenaza externa es importante (la influencia del comunismo internacional en la región a través de Cuba y posteriormente Nicaragua) sino que se hace un gran énfasis en el componente interno, es decir en los movimientos y elementos de la sociedad que se consideraban a favor del comunismo y socialismo, los cuales eran vistos como amenazas a la seguridad del estado, y por ende las fuerzas militares tenían luz verde de perseguirlos y desaparecer la amenaza.

Con el fin de la Guerra Fría y sobre todo con las negociaciones de paz en Centroamérica, esta amenaza interna desaparece pero inicia un proceso de redefinición de la seguridad para la región.

#### b. Los nuevos enfoques

##### **Seguridad humana**

Tal cual lo plantea Sodupe (2003. P. 194) la línea de investigación de la Teoría Crítica sobre Critical Security Studies, “ha cuestionado el concepto de seguridad tradicional en el marco de los estudios estratégicos.” De este modo han cuestionado distintos aspectos centrales defendidos por los tradicionalistas para posicionar su propio concepto (que defiende la idea de generar un nuevo orden mundial tomando en cuenta las lógicas de exclusión/inclusión y por ende la emancipación):

*“La seguridad se entiende como aquella situación en la que pueden evitarse amenazas de todo tipo a la libertad y autonomía de las personas” (Sodupe, 2003. P 194)*

Otro aspecto destacado por Sodupe respecto de este aporte de la teoría crítica es el desplazamiento del sujeto de la seguridad, del estado a la humanidad. Plantea, además, que estos autores inclusive ven en el estado actores generadores de inseguridad para buena parte de sus habitantes.. Entonces, los mecanismos para lograr dicha seguridad son variados, sin embargo estos no se concentran en la acumulación

de medios de violencia, no tienen un carácter particularistas, sino universalista. (*Ibid.*)

Sin duda este aporte de la teoría crítica quedó plasmado en los trabajos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe sobre Desarrollo Humano de 1994. En dicho informe se plantea inicialmente como un punto de partida que «la seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente» y afirma que «al disiparse la penumbra de la Guerra Fría, puede verse ahora que muchos conflictos surgen dentro de los países más que entre ellos» (PNUD 1994).

Desde este punto de inicio, el PNUD plantea que la seguridad debería ser, no «una preocupación por las armas» sino más bien «una preocupación por la vida y la dignidad humana». Como bien se aprecia, el concepto de seguridad humana<sup>4</sup> que posteriormente desarrolla el informe, propone que el enfoque de la seguridad no debe ser el Estado-nación, que de por sí las amenazas a este (provenientes principalmente del conflicto este-oeste o la Guerra Fría) ya eran reducidas y más bien la principal fuente de conflicto provenía de las condiciones internas del Estado (para este momento los conflictos en la antigua Yugoslavia y Ruanda servían de ilustración para esta afirmación). (López & Segura, 2011).

4. Ver trabajos recientes de A. Chenoy(2007), Pérez de Armiñon (2007) y el trabajo de la Organización de Naciones Unidas titulado Teoría y práctica de la seguridad humana. Aplicación del concepto de seguridad humana (2009).

La definición de seguridad humana que desarrolla el PNUD plantea que ésta «está centrada en el ser humano» y que «se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales y la vida en conflicto o paz» (PNUD 1994; 26).

Entonces este enfoque se plantea con dos aspectos principales, en primer lugar «significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, «significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad» (PNUD 1994; 26).

La primera pregunta planteada por Buzan queda claramente respondida de forma que el nuevo objeto de referencia es el ser humano o la humanidad misma. Inclusive el concepto genera un amplio abanico de fuentes de amenazas, las cuales clasifica en 7 categorías. Con esto se responde a la segunda pregunta formulada por Buzan de modo que ahora las amenazas no solo no son exclusivamente externas sino que inclusive son mayormente internas, inclusive identificando el accionar o no del estado como una fuente de amenazas al objeto de referencia.

Desde este concepto, se entendería una doble responsabilidad del Estado, tanto en respetar los preceptos de la seguridad humana en sus relaciones internacionales como respetarlos a lo interno de su territorio y con su población.

Además, destaca aquí una responsabilidad de la comunidad internacional por proteger a aquellas poblaciones cuyos Estados no asumen o no pueden asumirla o inclusive son quienes amenazan la seguridad humana de su población o comunidades dentro de su población (intervención humanitaria). (López & Segura, 2011)

Es claro, también, que el ámbito de acción de la seguridad ya no solo pertenece a lo militar y el uso de la fuerza, sino que ahora es más amplio y abarca múltiples ámbitos como el ambiental, social, económico, entre otros. En este caso particular la seguridad sigue estando vinculada a amenazas pero ese sentido de peligro y urgencia no persiste. A diferencia del enfoque tradicional que veía en las amenazas a la seguridad una urgencia que obligaba a la movilización estatal para mitigar o eliminar la amenaza, esta nueva perspectiva más bien demanda un abordaje integral, con múltiples instituciones, y en el marco de planes recurrentes para ir reduciendo o previniendo la incidencia de las amenazas, en el tema donde sí se aprecia un claro sentido de urgencia tiene que ver con situaciones o contextos de rápido deterioro de las condiciones de vida y o supervivencia del ser humano (por ejemplo situaciones de violencia como genocidios, de hambrunas y o fenómenos naturales extremos que generen un alto impacto y exponga a importantes grupos poblacionales a tal punto que su supervivencia esté en juego.

### **Seguridad multidimensional**

La propuesta de seguridad multidimensional es una propuesta que tiene

su asidero en el marco de la Organización de Estados Americanos, particularmente es fruto de la Conferencia Especial sobre Seguridad celebrada en la Ciudad de México el 28 de octubre del 2003. En la declaración de dicha conferencia en el punto 2 establecen:

*Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.*

En ésta conceptualización destaca como primer elemento el que el objeto de referencia sigue siendo el estado, así queda establecido en el punto supra citado. Como el principal elemento distintivo del enfoque tradicional destaca la ampliación de las amenazas (al igual que la propuesta de seguridad humana, ésta es una de los principales novedades), mismas que fueron desarrolladas en el punto 4 inciso m:

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;

- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- La trata de personas;
- Los ataques a la seguridad cibernética;
- La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Como bien se aprecia, en respuesta al segundo cuestionamiento de Buzan, en efecto este enfoque presenta no solo amenazas externas sino que suma un conjunto de amenazas que tienen su origen o desarrollo dentro del estado.

Otra característica novedosa del concepto es que establece valores compartidos y enfoques comunes que

deben guiar el accionar de los estados en la materia. Es decir, limita el marco de acción del estado en respuesta a las amenazas, esto a diferencia del enfoque tradicional que, por el sentido de urgencia, permitía al estado un amplio marco de acciones en respuesta a las amenazas. (En la región esto implicó constantes rupturas del estado de derecho, de la institucionalidad democrática y a los derechos humanos).

Las nuevas amenazas requieren respuestas múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales, y asociaciones con el sector privado y la sociedad civil. (ampliación de los agentes interventores) Con lo cual la tercera pregunta que plantea Buzan en este modelo también sufre una ampliación en el ámbito del accionar.

Otro aspecto diferenciador de este concepto es que, al igual que el de seguridad humana, se encuadra en una serie de regímenes e instituciones que interactúan, es decir se basa en el sistema interamericano de derechos humanos (convenciones, protocolos e instituciones como la Corte) así mismo construye una institucionalidad de apoyo en el marco de la OEA de apoyo a la seguridad multidimensional.

En cuanto a la relación con las dinámicas de amenazas, peligros y urgencia, este nuevo enfoque, al igual que la seguridad humana, permite distinguir que en función de la amenaza, así debe ser la respuesta, la cual no siempre tendrá por característica el sentido de peligro y urgencia que presenta el enfoque tradicional.

### **Seguridad democrática**

Con el fin de la Guerra Fría y los acuerdos de paz en Centroamérica la región inicia un proceso de discusión para redefinir la integración regional y para dar seguimiento a la agenda de seguridad regional postconflictos. Con la firma del Protocolo de Tegucigalpa (1991) se:

...encomendó a la Comisión de Seguridad de Centroamérica la elaboración de un nuevo Modelo de Seguridad regional, cuyo contenido debería estar sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas” (Matul & Segura 2010).

En 1995 la XVII Cumbre de Presidentes de Centroamérica firma el Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD) el cual constituye el nuevo modelo de seguridad regional nombrado como de seguridad democrática, modelo que «se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforma la región centroamericana» (TMSD, artículo 1).

La adopción de este modelo llevó estableció como el nuevo objeto de referencia las instituciones democráticas

y el Estado de Derecho. Con lo cual el rol de los ejércitos nacionales fue complementado replanteado, además, se crearon o fortalecieron las policías, así como fue necesaria la implementación de mecanismos legales que efectivamente permitieran el establecimiento de las condiciones necesarias para la vida en democracia, como el mejoramiento del registro civil y la ampliación de la cedula de la población, se fortalecieron las instituciones encargadas del proceso electoral, así como se actualizaron los códigos penales y las leyes de excepción que en tiempos anteriores permitieron el abuso de los derechos fundamentales. A todo esto se sumó la desmovilización de los grupos guerrilleros y su aceptación como partidos políticos legalmente inscritos. (López & Segura, 2011)

En cuanto a las amenazas desde la seguridad democrática, el TMSD (1995) destaca algunas de ellas como temas centrales de trabajo del nuevo modelo de seguridad democrática en Centroamérica, las amenazas inicialmente identificadas eran:

- i. Desbalance entre fuerzas armadas
- ii. Minas personales
- iii. Tráfico ilegal de armas
- iv. Desarme de civiles
- v. Terrorismo
- vi. Impunidad

- vii. Narcotráfico
- viii. Pobreza
- ix. Corrupción
- x. Crimen organizado
- xi. Tráfico de personas

Como bien se aprecia, desde la seguridad democrática, las amenazas no son dictadas desde el ámbito tradicional, es decir terceros Estados, sino más bien desde el ámbito nacional y transnacional, donde nuevos actores son los causantes de la inseguridad.

Desde la perspectiva de la seguridad democrática, todas estas son amenazas a las instituciones democráticas y el Estado de Derecho en la región, de modo que mandata a las instituciones regionales correspondientes a realizar acciones para enfrentar, conjuntamente, estas amenazas, además de que internamente los países se comprometen a trabajar para hacerles frente. Destaca en este modelo no solo la responsabilidad estatal por actuar, sino también el de la institucionalidad de la integración por coordinar el trabajo regionalmente. (López & Segura, 2011)

Con los cambios fundamentales respecto de las amenazas y el objeto de referencia de la seguridad se constata, también, un cambio en los medios para lograr la seguridad, ya el recurso militar no es suficiente ni el idóneo para hacer frente a esta nueva agenda de amenazas. Es así que la cooperación regional en el marco

de las instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana, principalmente la Comisión de Seguridad y la Conferencia de las Fuerzas Armadas, son instituciones fundamentales para generar espacios de diálogo, confianza y cooperación en materia de seguridad pública y defensa. De hecho producto del trabajo de estas instituciones se ha logrado la firma de convenios de cooperación en materia de vehículos robados, detección y extradición de personas vinculadas al crimen transnacional, acceso a bases de datos regionales de criminales, protección a testigos, entre otros.

Finalmente y para responder a la cuarta pregunta que plantea Buzan, es claro que aquí también el sentido de peligro y urgencia, al igual que con el enfoque de seguridad humana y de seguridad multidimensional, difiere del enfoque tradicional por cuanto también permite distinguir que en función de la amenaza, así debe ser la respuesta y por ende su sentido de peligro y urgencia puede no ser, sino más bien responder a un proceso sistemático, máxime cuando se refiere al objeto de referencia que plantea esta concepción.

#### **Análisis comparativo de los enfoques**

En la tabla 1 se resume y compara el resultado de la aplicación del análisis de las cuatro preguntas definidas por Buzan a los enfoques estudiados en el presente artículo (seguridad nacional, seguridad humana, seguridad multidimensional y seguridad democrática).

La tabla nos permite llegar a la conclusión de que en efecto a partir del fin de la Guerra Fría el enfoque y por ende el concepto de seguridad nacional sufre una ampliación tanto en su objeto de referencia como de la fuente de la amenaza y los ámbitos relacionados con la seguridad. Y el sentido de peligro y urgencia de las amenazas, sobre todo de las nuevas, adquiere un sentido diferente ya que se enfoca más en la prevención de dichas amenazas y su atención integral, que en una respuesta rápida de uso de la fuerza para atenderla.

Sin embargo, es claro que la principal diferencia entre los enfoques más nuevos solo está dada por el objeto de referencia de la seguridad, ya que en el resto de componentes del concepto comparten los mismos elementos, con lo cual se nota coherencia en su desarrollo. (ver tabla 1)

Tabla 1

## Análisis comparativo de los enfoques de seguridad aplicados a la región

<b>Enfoques</b> <b>Preguntas</b> <b>De referencia</b>	<b>Tradicional/ Seguridad Nacional</b>	<b>Seguridad humana</b>	<b>Seguridad multidimensional</b>	<b>Seguridad Democrática</b>
<b>Objeto de referencia</b>	Estado	Humanidad	Estado	Instituciones democráticas y estado de derecho
<b>Fuente de las amenazas</b>	Externas	Externas e internas	Externas e internas	Externas e internas
<b>Ámbito de acción</b>	Militar y uso de la fuerza	Múltiples ámbitos	Múltiples ámbitos	Múltiples ámbitos
<b>Vinculación directa a una dinámica de amenazas, peligros y urgencia.</b>	Siempre vinculada	Solo en ciertos contextos	Solo en ciertos contextos	Solo en ciertos contextos

Fuente: Elaboración propia.

#### **4. La seguridad en Centroamérica: implicaciones actuales**

Como ya se dijo, con el fin de la guerra fría y la consecuente distensión a nivel mundial, se redefinieron las agendas de defensa y seguridad regionales. Este proceso se acentuó, aún más en Centroamérica luego de la firma de los acuerdos de paz (Esquipulas 1987, Nicaragua 1988, El Salvador 1992 y Guatemala 1996). Desde entonces, Centroamérica avanzó no solamente hacia un nuevo esquema de seguridad, sino que también hacia un nuevo modelo de integración regional, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). El Sistema posee cuatro sustentos jurídicos básicos: El Protocolo de Tegucigalpa (1991); el Protocolo de Guatemala (1993); el Tratado de Integración Social (1995) y el Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995).

Una valoración del estado actual de Centroamérica, en materia de seguridad, luego de veinte años de haberse firmado el Acuerdo de Esquipulas II, debe partir de una constatación ineludible: la región centroamericana se encuentra cada vez más subordinada a la política de seguridad de los EEUU. Este fenómeno, que se produce como parte de una fase de renovada intervención y de recomposición hegemónica, no es nuevo en la historia del Istmo. Sin embargo este hecho se presenta, en primer lugar, en un período donde las FFAA habían iniciado su retirada de la vida política de los Estados, subordinándose a las autoridades civiles, democráticamente electas. En

segundo lugar, se presenta en un contexto en el cual las respuestas policiales a la criminalidad son tan débiles, que una vez más, se recurre a los aparatos de seguridad militares con el fin de atender esta problemática.

Un factor adicional que marcará significativamente las relaciones de Centroamérica en materia de seguridad, reside en la división que prevalece entre los gobiernos del área sobre el concepto de seguridad que debería ser aplicado. La debilidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en especial de la Secretaría General y de la Comisión de Seguridad; así como el fortalecimiento de la CFAC, dejan muy mal parada a la integración como instrumento alternativo para implementar y activar mecanismos de seguridad colectivos. A ello, además, se deben sumar los constantes roces interestatales, que en materia de límites, ha puesto en cuestión, tanto las medidas de confianza mutua, como los mecanismos para el balance razonable de fuerzas. Esta situación, constituye un escenario poco propicio para la articulación de estrategias que incidan en el cambio del rumbo que Centroamérica, en materia de seguridad, ha tomado.

Sin duda alguna, la seguridad (o la inseguridad) ciudadana se ha convertido en uno de los temas de mayor preocupación en la agenda de los Estados, gobiernos, partidos políticos, empresas, grupos de la sociedad organizados y ciudadanía en general. A partir de la década de 1990, los gobiernos de la región han efectuado esfuerzos por elevar las acciones que contribuyan a

reducir la delincuencia en los países del área. Por ejemplo, el ocho de mayo de 1997, luego de la suscripción del Tratado Marco de Seguridad Democrática, los presidentes de la región, con motivo de la visita del presidente de los Estados Unidos de América, en la Declaración de San José, acordaron lo siguiente:

*“Reconocemos que la delincuencia es una de las principales amenazas al régimen democrático, a la seguridad pública y a la estabilidad social de nuestros países, por lo que redoblabamos nuestros esfuerzos para combatir el crimen, y mejorar la seguridad de nuestra gente.”<sup>5</sup>*

Ésta preocupación regional ha sido confirmada por diferentes estudios. Para el 2006, por ejemplo, los resultados de la “Latin America Public Opinion Poll” (LAPOP) señaló que tal sensación de inseguridad se había incrementado en todos los países el Istmo; al tiempo que aseguraba que, establecía diferencias entre las percepciones nacionales de la seguridad y aquellas percepciones que la población tiene acerca del lugar (barrio) donde vive.

El estudio de LAPOP reveló que, en todos los países incluidos en el estudio, la mayor parte de las personas entrevistadas, (85 de cada 100, con excepción de México) aseguraron que la delincuencia constituye una amenaza al bienestar del país.

5 El resaltado es del autor.

En función de ello, para el año 2008, cuatro iniciativas confirman la relevancia que el tema de la seguridad ha cobrado en todos los países de la región: 1) la aprobación del Plan de Acción con Costos del Proyecto de Asistencia Técnica y Respuesta Regional: Marco Estratégico Regional para la Prevención, Reducción, Tratamiento y Rehabilitación de las Personas Menores de Edad en Riesgo Social o en Conflicto con la Ley; 2) la adopción del Sistema de Seguridad Turística de Centroamérica, aprobado por la Comisión de Seguridad de Centroamérica; 3) la consolidación de los diálogos sobre seguridad democrática de Centroamérica con los Estados Unidos de América y México y; 4) la aprobación de la Iniciativa de Mérida, por la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América, a fin de fortalecer los esfuerzos realizados por Centroamérica en materia de seguridad regional.

Estos factores llevaron a la constitución, por un lado de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México, adoptada en El Salvador, el 14 de agosto de 2007 y, por otro lado, de la Comisión Regional de Prevención de la Violencia Juvenil. Así, tal y como ha afirmado el III Informe del Estado de la Región (2008), “Al finalizar la primera década del siglo XXI Centroamérica experimenta un grave problema de seguridad ciudadana.”

En ese contexto, no es casualidad, pues, que en materia de seguridad, Estados Unidos ofreciera un aporte de doscientos millones de dólares adicionales para la ejecución de un plan de

seguridad a nivel centroamericano, en la última cumbre de Jefes y Jefas de Estado sobre Seguridad.

Sin duda las demandas que presentan los contextos nacionales y regional en Centroamérica en materia de seguridad ciudadana están generando roles importantes con el modelo de seguridad democrática, de modo que la región deberá avanzar en la revisión de su modelo de seguridad pero sobre todo identificar las bases que darán sustento operativo a dicho modelo, el cual, los últimos años se parece cada vez más a un modelo más cercano al enfoque tradicional de seguridad pero con algunas ampliaciones respecto de las amenazas.

### Referencias bibliográficas

- Buzan, B. & Hansen, L. 2009. *The evolution of international security studies*. New York: Cambridge University Press.
- Buzan, B.; O. Wæver; and J. de Wilde. 1998. *Security a New Framework for Analysis*. Boulder, CO; Lynne Rienner Publishers.
- López, A. & Segura, L. D. 2011. *La ampliación vertical y horizontal del Concepto de Seguridad*. En Murillo, C. Et al 2011. *Hacia un nuevo siglo en relaciones internacionales*. San José; Lara Segura y Asociados.
- Matul, D., y L. D. Segura. 2010. *Evolución institucional de la seguridad en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana 1995 2009*. Buenos Aires, CRIES.
- Naciones Unidas. (2010). Seguridad humana. Informe del Secretario General. New York.
- Organización de Estados Americanos. 2003. *Declaración sobre seguridad en las Américas*. Disponible en <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf> revisado el 10 de julio del 2013.
- Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. 1995. *Tratado Marco de Seguridad Democrática*. Disponible en: [http://www.sica.int/busqueda/busqueda\\_archivo.aspx?Archivo=trat\\_974\\_3\\_04102005.pdf](http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=trat_974_3_04102005.pdf); revisado 10 de julio de 2013.
- Sodupe K. 2003. *La teoría de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI*. País Vasco; Universidad del País Vasco.
- White, E. 2004. *Seguridad y defensa en la Centroamérica contemporánea*. En Educar para la Paz. Universidad para la Paz. San José; Litografía e Imprenta Lil.

