

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO INTERNACIONAL**

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central figure of a seated man, likely a saint or scholar, holding a book. Above him is a crown. To the left and right are various symbols, including a castle and a lion. The text around the border of the seal reads "ACADEMIA COACTEMALENSIS INTER CETERAS ORBIS CAROLINA".

**EL SISTEMA GUATEMALTECO DE SEGURIDAD NACIONAL DESDE LA
PERSPECTIVA DEL TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN
CENTROAMÉRICA**

CARLOS ENRIQUE LÓPEZ CHÁVEZ

GUATEMALA, FEBRERO 2021

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO INTERNACIONAL**

**EL SISTEMA GUATEMALTECO DE SEGURIDAD NACIONAL DESDE LA
PERSPECTIVA DEL TRATADO MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN
CENTROAMÉRICA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

CARLOS ENRIQUE LÓPEZ CHÁVEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

Maestro en Derecho Internacional

(*Magister Scientiae*)

Guatemala, febrero de 2021

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez Vocal I en sustitución del Decano
VOCAL II:	Lic. Henry Manuel Arriaga Conteras
VOCAL III:	Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br. Denis Ernesto Velásquez González
VOCAL V:	Br. Abidán Carías Palencia
SECRETARIO:	M.Sc. Luís Renato Pineda

RAZÓN: “El autor es el propietario de sus derechos de autor con respecto a la tesis sustentada”. (Artículo 5.º del Normativo de tesis de maestría y doctorado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y de la Universidad de San Carlos de Guatemala).

ÍNDICE

Introducción.....	i
CAPÍTULO I	
Las teorías sobre seguridad	
1.1. La concepción denominada seguridad nacional.....	3
1.2. La concepción denominada seguridad cooperativa.....	9
1.3. La concepción denominada seguridad democrática.....	13
1.4. La concepción denominada seguridad humana.....	18
CAPÍTULO II	
La seguridad en Centroamérica	
2.1. La concepción de seguridad nacional y el conflicto centroamericano.....	25
2.2. Seguridad democrática y tratado marco de seguridad.....	28
2.3. Seguridad humana y alianza para el desarrollo sostenible.....	44
2.4. Seguridad cooperativa e instituto centroamericano de estudios superiores de policía.....	47
2.5. Seguridad cooperativa y conferencia de las fuerzas armadas Centroamericanas.....	49
2.6. Limitaciones jurídicas para obligar a los estados a cumplir con los tratados internacionales, como el tratado marco de seguridad democrática y la alianza para el desarrollo sostenible.....	52
2.6.1. La soberanía como límite para los tratados.....	54
2.6.2. Ausencia de un poder legislativo internacional.....	55
2.6.3. Carencia de un organismo judicial internacional.....	56
2.6.4. Inexistencia de una policía internacional.....	58
2.6.5. Limitaciones para obligar a los estados centroamericanos a cumplir con el tratado marco de seguridad democrática y con el tratado sobre la alianza para el desarrollo sostenible.....	59

CAPÍTULO III

Las tendencias globales sobre seguridad después del derrumbe del campo socialista	63
---	----

3.1. La seguridad mundial después de la Guerra Fría.....	64
3.2. La seguridad mundial después del 11 de septiembre de 2001.....	67
3.3. La Organización de Estados Americanos frente al 11 de septiembre de 2001.....	77
3.4. Postura de los presidentes centroamericanos sobre el 11 de septiembre de 2001.....	88

CAPÍTULO IV

Las tendencias globales y la política de seguridad en Guatemala

4.1. La doctrina de seguridad nacional en Guatemala.....	95
4.2. La tesis de la estabilidad nacional en Guatemala.....	99
4.3. La seguridad en Guatemala a partir de los acuerdos de paz.....	105
4.4. Los actores que definen la implementación de la política de seguridad y defensa del estado guatemalteco.....	108
4.5. Los compromisos adquiridos por Guatemala en la alianza para el desarrollo sostenible de Centroamérica (ALIDES).....	118
4.6. Los compromisos adquiridos por Guatemala en el tratado macro de seguridad democrática en Centroamérica.....	121
4.7. El contexto internacional y la política de seguridad nacional de Guatemala...	128
CONCLUSIONES	135
REFERENCIAS	137

INTRODUCCIÓN

El informe final de tesis que se presenta a continuación se fundamenta en la pregunta: ¿el sistema guatemalteco de seguridad se define en función del Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica? Debido a que este tiene una fundamentación doctrinaria orientada por la concepción de seguridad democrática.

Ante dicho problema, se estableció como hipótesis que, desde la aprobación del Tratado Marco, la política pública de seguridad en Guatemala está determinada por los principios y objetivos establecidos en este, a partir de comprobarse como guía rectora para la construcción de una concepción democrática de seguridad, apegada a la Constitución Política, así como el aval que le otorgaron los Acuerdos de Paz, especialmente, el Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, a los fundamentos doctrinarios de ese Tratado Marco para construir una seguridad cimentada en la democracia y la cooperación, la paz y el desarrollo integral de la población guatemalteca.

Esta hipótesis fue modificada después de realizar el trabajo de campo y someterla a prueba, puesto que fue parcialmente comprobada y parte de sus aseveraciones rechazadas; lo primero, porque ciertamente tiene como uno de sus fundamentos rectores al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, debido a que todos los aspectos vinculados con las medidas de confianza mutua, el establecimiento de mecanismos centroamericanos de solución pacífica de las controversias, el mantenimiento de la paz y un balance razonable de fuerzas militares y de seguridad pública, se implementan en las estrategias y acciones de seguridad de Guatemala y en los otros Estados centroamericanos.

Es decir, que todos los objetivos identificados con la seguridad cooperativa, orientados a la interacción de los oficiales militares del área centroamericana, tales como la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC) o de oficiales de

policía, como el Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de la Policía (ICESPO), son impulsadas entre los países centroamericanos, puesto que estas acciones, planteadas en el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica para promover la seguridad cooperativa entre fuerzas de seguridad del área, están, en consonancia, de acuerdo con la agenda estadounidense de seguridad.

Esto es así porque contribuye a implementar la lucha contra las amenazas actuales a la seguridad interna de ese país y para evitar que vuelvan a surgir hostilidades entre los Estados centroamericanos, como sucedió en la década de 1980, lo cual no es favorable para el gobierno estadounidense, porque tendría un problema más de política exterior, que únicamente le distraería de los temas estratégicos a nivel internacional, frente a oponentes poderosos como la República de Rusia o la República Popular de China.

Sin embargo, fue parcialmente rechazada, debido a que no es completamente cierto que la política de seguridad tenga como guía rectora al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, puesto que la política pública de seguridad de Guatemala, se cimenta principalmente en el pragmatismo político, determinado por la adecuación de los temas principales de la agenda de seguridad en función de la agenda establecida por los Estados Unidos de América, en torno a la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, el lavado de dinero y la delincuencia transnacional.

Los objetivos de la investigación fueron explicar las concepciones sobre seguridad que se han sucedido en el tiempo, determinar el contexto internacional desde la Guerra Fría hasta el presente y explicar la manera en que ha evolucionado la seguridad en Centroamérica.

Los métodos utilizados fueron: el deductivo, para establecer los fundamentos teóricos de la seguridad; el analítico, a partir de explicar los elementos centrales de la seguridad en su aspecto externo, que incluye la política exterior y la defensa, en relación con la seguridad ciudadana, la cual corresponde a la Policía Nacional Civil;

asimismo, el método sintético, que sirvió para relacionar las diferentes concepciones sobre seguridad y su aplicación en Centroamérica y, específicamente, en Guatemala.

Las técnicas aplicadas fueron: la bibliográfica y la documental. Mediante la primera, fueron seleccionados los libros sobre seguridad, política exterior y seguridad ciudadana; mientras que la segunda permitió escoger los documentos oficiales del gobierno guatemalteco y del estadounidense, así como los tratados y convenios internacionales relacionados con la seguridad y de los cuales Guatemala es un Estado parte.

La tesis se compone de cuatro capítulos. El primero se orientó a explicar las teorías sobre seguridad y los fundamentos de la doctrina de Seguridad Nacional, la concepción que fundamenta a la seguridad democrática, los elementos centrales de la seguridad cooperativa y la manera en que se ha planteado la seguridad humana; el segundo, explica la manera en que cada una de estas doctrinas ha determinado los fundamentos de la política de seguridad en Centroamérica y las limitaciones jurídicas que tienen los tratados para ser obligatorios en cada uno de los países signatarios de estos.

El tercer capítulo está orientado a exponer las tendencias globales sobre seguridad después de la caída del campo socialista y la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, así como la redefinición de la política internacional y la seguridad, después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, en contra los Estados Unidos de América.

El cuarto capítulo se orientó a explicar la manera en la que el contexto internacional define la agenda de seguridad de Guatemala y quién ajusta la misma de manera pragmática, de acuerdo con la orientación que sobre seguridad realiza el gobierno estadounidense. Aunque, en los fundamentos doctrinarios, principios y objetivos, el sistema de seguridad guatemalteco también tiene en cuenta las acciones

orientadas a promover la seguridad cooperativa que establece el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

De esta manera, los esfuerzos académicos para la construcción de una concepción sobre seguridad democrática han sido sustituidos por el realismo político que determina la obligación práctica de Guatemala de adecuar sus políticas de seguridad a las estrategias y acciones implementados por la potencia dominante en el área: los Estados Unidos de América, lo cual le ha permitido a los gobiernos guatemaltecos recibir los apoyos financieros, técnicos y de cooperación para lograr sus objetivos prioritarios de seguridad y mantener una relación armoniosa con el gobierno estadounidense.

Es de tener en cuenta que cuando el gobierno de un país, que se encuentra dentro del área de influencia de una potencia, asume políticas independientes, no importando el tipo de tendencia ideológica o política que sea, sin tener las condiciones materiales para mantener esta política a largo plazo, se enfrenta a una permanente presión, orientada a integrarlo en la estrategia dominante. Tal como ha sucedido con la República Bolivariana de Venezuela en los últimos 10 años o en Nicaragua recientemente, que se encuentran en el área de influencia estadounidense. Por lo tanto, debe prevalecer el pragmatismo político si el país no tiene las capacidades económicas, tecnológicas ni militares que lo sustenten, pues debe dar prioridad a la sobrevivencia de su población sobre los intereses ideológicos.

CAPÍTULO I

Las teorías sobre seguridad

Desde un plano eminentemente teórico se puede definir a la seguridad como la sensación que tienen las personas de encontrarse libres de amenazas en contra de su vida, de su integridad, de su familia y de sus bienes, por lo que, para garantizarle a las personas ese sentimiento de estar seguras, el Estado debe promover acciones que garanticen la protección de sus ciudadanos ante amenazas reales, potenciales o imaginarias, mediante políticas y acciones estatales.

Los gobiernos que asumen la administración del Estado deben definir una política de seguridad, la cual estará determinada por el contexto histórico mundial, las dinámicas de poder dentro de un país y la ideología de quienes la elaboran, siendo el conjunto de estas realidades las que definen las líneas de acción y las herramientas prioritarias para implementarla.

Como producto de esta interrelación, en la mayor parte del siglo XX, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, predominó la concepción denominada Tesis de Seguridad Nacional, la cual fue impuesta por las potencias hegemónicas, las cuales le asignaron al Estado la gestión de la seguridad a través del ejército, mientras que definieron como función de la política exterior la legitimación internacional de esa política, siendo en la práctica una extensión de la defensa nacional en el plano internacional.

En Latinoamérica, esta concepción fundamentó la lucha contra el comunismo y las estrategias contrainsurgentes, los golpes de Estado y la represión en contra de los opositores políticos y los sectores populares, por lo que la mayoría de las reivindicaciones sociales fueron deslegitimadas, definiendo a sus liderazgos como enemigos del Estado.

Dicho panorama cambió a finales de la década de 1980, como resultado de contradicciones internas en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, este país implosiona, teniendo como resultado la desintegración del campo socialista, definiendo estas dinámicas un cambio estratégico en el escenario internacional, donde surge triunfante el occidente capitalista.

La readecuación del orden mundial traslada la preocupación de los Estados de la geopolítica hacia la geoeconomía, con lo cual se genera un nuevo contexto en el tema de seguridad, permitiéndole a los teóricos de esta exponer una nueva concepción denominada seguridad cooperativa, la cual les permitirá establecer vínculos con los antiguos enemigos, a quienes deben considerar como aliados o por lo menos lograr neutralizarlos para que su situación política interna y externa no amenace el entorno propio, especialmente evitando conflictos internos que generaran migraciones económicas.

Para promover las medidas de confianza mutua entre los Estados aliados, se recurre al intercambio entre instituciones estatales y el diálogo político de alto nivel, con lo cual logran elevar la confianza que excluye la posibilidad de un conflicto militar entre ellos, situación que determina superar la concepción de la Tesis de Seguridad Nacional para implementar la doctrina de la Seguridad Cooperativa, la que es una condición intermedia entre una relación clásica de balance de poder y una situación deseada de cooperación en el plano económico, político, social y, especialmente, militar, por ser este el aspecto más sensible entre los Estados.

Esta redefinición de las concepciones de seguridad, también se ha manifestado en América Latina, en donde la confrontación de una nueva concepción integral y democrática de seguridad se enfrenta con la realidad de sus restricciones y tareas postergadas, tales como: la integración política y económica, la protección del ambiente, la superación de la pobreza, la marginación social, la discriminación étnica y las reivindicaciones de género, entre otras.

A partir de lo anterior, se ha formulado una propuesta que se denomina Seguridad Democrática, la cual parte de que el concepto de seguridad de una nación o sociedad no puede ser confundido con el de defensa o el de seguridad militar, como ha ocurrido con frecuencia en América Latina, en los últimos años.

Por aparte, la revolución de las comunicaciones, los procesos de democratización y el fenómeno de la globalización, han contribuido a universalizar los valores y principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, lo cual ha servido de asidero doctrinario para la argumentación que pregona por una nueva concepción sobre seguridad, surgida a partir de los principios democráticos, para lo cual debe prevalecer el interés superior de la población sobre las élites militares y los grupos tradicionales de poder, que se reproducen dentro de un ámbito autoritario y antidemocrático.

La fundamentación democrática de esa concepción permitió proponer al ciudadano como destinatario preferente del orden internacional, lo cual también abarcó el ámbito de la seguridad. Sin embargo, no fue, sino hasta principios de la década de los 1990, cuando se comenzó a cambiar el concepto tradicional de carácter Estado céntrico, basado en preocupaciones netamente militares, hacia una perspectiva centrada en las personas, lo cual se define como seguridad humana.

Para describir los elementos que integran a cada una de las concepciones sobre seguridad, estas serán analizadas a continuación, teniendo en cuenta la secuencia en que fueron surgiendo y el contexto que las determinaba.

1.1. La concepción denominada seguridad nacional

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos de América y sus aliados occidentales construyeron el concepto de Doctrina de Seguridad Nacional, como producto de la Guerra Fría y la lucha contra el comunismo, teniendo como definición

teórica la defensa del Estado y de las instituciones democráticas en contra de los enemigos externos e internos vinculados al campo socialista y que fueron definidos como comunistas, especialmente si pregonaban el uso de la vía armada para tomar el poder, pero también incluían en esta visión a la izquierda democrática, la cual no era afín al comunismo, sino que propugnaban cambios dentro del sistema existente.

Para la Escuela Superior de Guerra del Brasil, seguridad nacional es el grado relativo de garantía que, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares, un Estado puede proporcionar, en una determinada época, a la Nación que jurisdicciona, para la consecución y salvaguardia de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existentes o previsibles. (Caballas, 2002, p. 111)

Aun cuando la definición es de un militar sudamericano, esta sintetiza el pensamiento dominante en la mayoría de las academias militares de los países occidentales, las cuales consideraban al Estado como sinónimo de la nación, puesto que no veían diferencias conceptuales ni prácticas entre la organización jurídico-institucional y el territorio, la masa humana y la cultura nacional.

Dicha doctrina otorgaba prioridad a la defensa del Estado, por encima de la sociedad y las personas, para lo cual concebía la guerra contra el comunismo como una beligerancia distinta a todas las anteriores, puesto que esta era total y permanente, porque incluía los esfuerzos bélicos de un Estado.

Además, incluía a todos los países involucrados, a todas las actividades del Estado, a los ciudadanos, así como a los valores religiosos, culturales y morales de la población, por lo que no dejaba ningún espacio de discusión que pudiera cuestionar el *status quo* ni los centros de poder que dominaban en el país, lo cual limitó las posibilidades de implementar reformas sociales, aunque estas fueran dentro del modelo capitalista, puesto que las veían favorables para los enemigos del Estado.

La concepción en estudio planteaba que el proyecto nacional englobaba los objetivos nacionales permanentes definidos por el análisis geopolítico, siendo estos las metas o ideales que la nación deseaba alcanzar en la forma más completa, a través de su existencia, siendo estas la manifestación del fin último y esencial del Estado, para lo cual todas las fuerzas vivas del país debían respaldar al ejército como la institución idónea para lograr esa implementación.

El gobierno chileno, en la época de la dictadura, la definía como la capacidad potencial disuasiva que aleja sustancialmente las eventuales amenazas que atenten contra la soberanía, independencia y continuidad institucional que se ha forjado la República, en un entorno internacional del cual pueden emanar amenazas ante las cuales los estados deben defenderse o estar prestos a hacerlo. (Aguilera, 1994, p. 14)

Asimismo, definían, que una nación estaría segura cuando su gobierno tuviera el suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados en contra de sus legítimos intereses y cuando fuera capaz, si fuera necesario, de mantenerlos por medio de la guerra, en la cual debía estar involucrada toda la nación.

Como se puede apreciar, esta perspectiva teórica, engloba la seguridad en una visión nacional, determinada por las estrategias y las tácticas que implementaban los Estados luego de establecer las amenazas en su contra, vigentes en ese momento y las medidas para enfrentarlas, a partir de lo cual privilegiaban al aparato militar como el segmento del Estado idóneo para asumir esa misión de seguridad. Esta postura conllevó, entre otros aspectos, una primacía de lo castrense sobre la sociedad, donde quien estuviera en contra de esa visión era considerado enemigo del Estado y, por lo tanto, debía ser destruido.

El tema de seguridad se vuelve relevante en las relaciones internacionales, de manera especial después de la Segunda Guerra Mundial, planteándose a través de las preocupaciones que asumía Estados Unidos de América y sus aliados occidentales en

el marco de la Guerra Fría, frente a la consolidación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) como nueva potencia, la cual buscaba cambiar el orden mundial, mediante la imposición de su modelo político y económico socialista, como opción ante el capitalismo con democracia representativa.

Por eso, en términos concretos, toda la elaboración de la cuestión se refería a lo que se veía como un riesgo proveniente de la URSS [Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas] y el Pacto de Varsovia, en contra de Estados Unidos y la OTAN [Organización del Tratado Atlántico Norte]. Esa idea fue la columna central sobre la cual se articularon las políticas concretas de seguridad de las principales naciones del mundo durante cerca de cuarenta años, porque, en la perspectiva de la URSS, la preocupación central eran los retos originados en los países capitalistas. (Aguilera, 1994, p. 14)

Para el caso de Latinoamérica, la adopción del pensamiento militar en la región de las nociones de la Guerra Fría, dan origen en su forma más extrema, a la llamada contrainsurgencia, que fue el fundamento ideológico de las dictaduras militares de la década de 1970.

A partir de esta ideología, todos los recursos del Estado fueron utilizados para enfrentar a los opositores al régimen, fueran o no comunistas o estuvieran a favor o en contra de la vía armada, porque ese pensamiento integraba a todos los que estaban en contra del sistema autoritario en el campo de los enemigos, a quienes se les debía combatir a muerte, por lo que se oponían a cualquier propuesta de reforma, aunque esta se expusiera dentro de los marcos legales establecidos.

Es conocido que las dictaduras militares que ejercieron el poder en nombre de esta doctrina (en Brasil, Chile, Argentina, Bolivia, etc.), crearon el tipo de ordenamiento totalitario violador de los derechos humanos, ausente de libertad que cabalmente decían combatir. Si bien en Centroamérica no se llegó a plantear en toda su expresión esta doctrina, si se incorporaron elementos de

esta en el pensamiento contrainsurgente de las fuerzas armadas de la región.
(Salomon, 1991, p.13).

Las características internas de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional, impulsaron un grado aceptable de concordancia entre sus postulados y la acción de los gobiernos que en ella se sustentaron, principalmente, porque la seguridad nacional aparece como el principio invocado por los regímenes militares en el momento de la ruptura con el sistema político vigente, lo cual clausuraba los espacios de discusión democráticos, dejando participar a los partidos y grupos sociales autoritarios, con lo cual legitimaba su permanencia en la dirección del Estado y en la definición de la seguridad en todas sus esferas.

Dicha opción autoritaria incubó las condiciones para legitimar los medios alternativos para cambiar el sistema político y económico vigente, por medio de la lucha armada, que, en muchos casos, no logró constituirse en una opción real de poder, pero les permitió a los ejércitos justificar su continuidad en la dirección del Estado.

Luego de imponerse esta doctrina en los Estados latinoamericanos, los gobiernos implementaban políticas orientadas a fomentar su poder para enfrentar a los supuestos enemigos externos y destruir a los internos con lo cual, según ellos, irradiaban poder frente a las naciones vecinas, así como a las que, aunque lejanas, eran hostiles para ellos.

Estos gobiernos creían firmemente que, sin un aumento permanente del poder nacional, la nación se disgregaría y sucumbiría ante las otras, por eso es por lo que cada nación buscaba el máximo de poder, lo cual ponía siempre una frente a otra como enemigos potenciales, aunque fueran naciones vecinas y hubieran compartido historia común, prevalecía la desconfianza y las relaciones entre ellas estaban determinadas por la búsqueda de supremacía frente a sus vecinos, los cuales hacían lo mismo, en una eterna competencia.

Los teóricos de la Doctrina de Seguridad Nacional también planteaban que la inserción de la nación en el mundo, más allá de las relaciones entre naciones vecinas, la enfrenta a dos tipos fundamentales de oposición que aparecían relevantes para su seguridad; por un lado, la que se daba entre las dos potencias mundiales que conformaban el bloque de naciones, o sea, la que era la oposición entre Este y Oeste; es decir, mundo socialista y mundo capitalista.

Una segunda oposición era la que se daba entre las naciones desarrolladas y las subdesarrolladas, porque estas últimas, cuando les convenía a sus intereses, se aliaban a los países del campo socialista, con lo cual lograban obtener un margen de maniobra política en el plano internacional, frente a las potencias dominantes, de las cuales obtenían beneficios cuando se alineaban a sus estrategias.

La tensión socialismo-capitalismo, así como la de Norte-Sur o desarrollo-subdesarrollo, son considerados en la Doctrina de Seguridad Nacional, pero el énfasis que se da a una u otra, el rol central o subordinado que cada una de ellas ocupe, está determinado por factores sociohistóricos y define las variantes nacionales de la Seguridad Nacional en última instancia. (Garretón, 1978, p. 64).

Debe mencionarse que la hegemonía de esta doctrina de seguridad termina al generarse un nuevo contexto internacional como corolario del final de la Guerra Fría, así como el agotamiento del conflicto ideológico, permitiendo, a su vez, evidenciar doctrinariamente la crisis y obsolescencia del sistema hemisférico de seguridad y de la Doctrina de Seguridad Nacional, con un replanteamiento de los fundamentos sobre los cuales funcionaron las tareas de seguridad e inteligencia en los Estados occidentales.

Este sistema y la doctrina fueron diseñadas a la medida de la percepción que tenía Estados Unidos de América sobre las amenazas y agresiones, quien, durante años, subordinó la seguridad colectiva regional a su perspectiva unilateral o, por lo menos, a una concepción no necesariamente consensuada y coordinada, llegando al

extremo de conspirar con los sectores conservadores nacionales para derrocar a los gobiernos que definían ciertos niveles de autonomía en torno a esa concepción.

Producto de los cambios internacionales y regionales ocurridos en la década de 1990, el sistema de seguridad hemisférica fue reducido a su mínima expresión, en relación con la manera en que se encontraba durante la Guerra Fría y cuestionada la esencia de los fundamentos que lo sustentaban, especialmente por los efectos negativos que generó su implementación dogmática.

La reducción mencionada permite que se genere la revisión de los tradicionales conceptos que daban sustento a alianzas o sistemas de seguridad, basados en amenazas e hipótesis de conflictos, por la polarización ideológica entre el Este y el Oeste. Esta debilidad permite impulsar opciones para ese modelo de seguridad, con lo cual se propician las condiciones para el surgimiento y consolidación de la denominada seguridad cooperativa.

1.2. La concepción denominada seguridad cooperativa

El concepto de Seguridad Cooperativa, como concepción teórica comienza a generarse en Europa occidental a finales de la década de 1970, como estrategia alternativa a la confrontación Este-Oeste y el predominio de la Doctrina de Seguridad Nacional, es decir, aún antes de la pública finalización del conflicto Este-Oeste, lo cual evidencia que la Guerra Fría, especialmente desde el lado comunista, se había debilitado antes de la caída del sistema socialista diez años después, siendo ese período una etapa de transición de la belicosidad de la posguerra hacia la búsqueda de la distensión entre los enemigos ideológicos históricos.

Los argumentos que fundamentan, como propuesta doctrinaria, a la seguridad cooperativa, es que esta abarca un conjunto de interacciones entre estados que, a través de intercambios entre instituciones y del diálogo político de alto nivel dan lugar a

cambios en las percepciones, los enfoques y las prácticas institucionales en relación con las amenazas tradicionales a la seguridad.

Además, se argumenta la necesidad de establecer lazos de cooperación para evitar que los países que pueden ser aliados por vínculos históricos y geográficos se continúen pensando como enemigos, a partir de falsas percepciones, orientadas por razones ideológicas, más que por hechos reales.

Desde esa postura teórica, se entiende que el proceso de seguridad incrementa acumulativamente el peso de los componentes preventivos en la misma medida que lo hacen los disuasivos y promueve relaciones de cooperación entre los Estados, a partir de lo cual se puede considerar que en una situación de seguridad cooperativa, el conflicto armado entre los estados participantes no es verosímil debido al grado de desarrollo alcanzado por los mecanismos preventivos y de cooperación, adoptados por ellos voluntariamente.

Esto es posible, a partir de considerar que en la medida que realizan actividades cooperativas disminuyen al máximo la desconfianza entre ellos generada por desconfianzas promovidas por intereses políticos, evitando de esa manera fomentar las bases de la confianza mutua.

Se trata, entonces, de atribuirle a esta visión cooperante entre estados en materia de seguridad una característica no confrontativa ni reactiva, porque no se trata de reaccionar ante las amenazas de terceros ni actuar bélicamente, sino promover acuerdos binacionales y multinacionales para garantizar que no exista carrera armamentista, a través del control de los armamentos y la implementación de acciones conjuntas que permitan construir la confianza entre Estados.

Dichos avances se logran superando las ideas tradicionales de seguridad a través de disminuir las incertidumbres, porque estas formas de visualizar la seguridad han sido costosas, perjudiciales para la convivencia, contraproducentes para la paz

mundial y, la mayoría de las ocasiones, desestabilizadoras de las relaciones internacionales.

Es por eso, que el propósito central de las disposiciones de seguridad cooperativa es prevenir la guerra, lo cual logran, básicamente, evitando que se reúnan los medios necesarios para una agresión, reduciendo así, la potencial destructividad del conflicto militar, especialmente cuando existe la amenaza del uso de armas de destrucción masiva, sin importar si el conflicto es dentro de un país o entre dos o más de ellos, pues se trata de evitar, de manera prioritaria, que se generen condiciones para un conflicto bélico.

Por ello, resulta claro que el principio clave de un régimen de compromiso cooperativo, es un compromiso global y regionalmente definido de regular el tamaño, la integración técnica, las pautas de inversión y las prácticas operativas de todas las fuerzas militares, por mutuo consentimiento y para beneficio mutuo.

Desde esta perspectiva de seguridad, los gobiernos reducen la posibilidad de una guerra o de otros conflictos severos de diferentes maneras. Ellos fomentan la transparencia en las políticas de seguridad en cada país, reduciendo de esta manera las probabilidades de actuar basados en rumores o informaciones falsas. Las estrategias de seguridad cooperativa reorientan las misiones militares hacia actividades internacionales en pro el establecimiento y el mantenimiento de la paz. (Seara, 1995, p. 113)

Es de hacer notar que el esquema teórico de la seguridad cooperativa se orienta a establecer los mecanismos que permitan reducir las posibilidades de agresiones entre países a través de implementar la asociación preventiva de los estados participantes para proteger su seguridad conjunta, requiriendo que estos participen reconfigurando sus instituciones militares, exponiendo mutuamente sus respectivas intenciones, así como definiendo acciones de coordinación para implementar dependencias que incluyan a los nacionales de dos o más países.

Se trata, entonces, de promover la seguridad cooperativa a través de un amplio abanico de mecanismos implementados conjuntamente entre los estados cooperantes para detectar, prevenir y disuadir las amenazas a la seguridad antes que enfrentar con violencia y agresión estas.

La opción armada contra otro estado es considerada como la última medida a implementar, en donde plantean que para evitar confrontaciones entre países aliados deben llevarse a cabo actividades conjuntas para superar resquemores existentes por los conflictos sucedidos en años pasados; por lo que, para evitar conflictos derivados de malentendidos o casualidades, este mecanismo incorpora dos líneas de acción para cumplir con sus objetivos:

- a) medidas para el fortalecimiento de la confianza, tales como información sobre doctrina militar, dimensión y poderío de las fuerzas armadas, el gasto en defensa y se refuerza con los contactos frecuentes entre los que dictan políticas de defensa y los conductores de las fuerzas armadas. (Seara, 1995, p. 113).

Este mecanismo se orienta hacia la garantía que deben otorgarse mutuamente los estados de no convertirse en una amenaza a la seguridad de sus vecinos ni aprovecharse de la información obtenida para incrementar su poderío militar, en detrimento de las capacidades que poseen los países vecinos, sino promover espacios de convivencia y coordinación orientados hacia la creación de condiciones de confianza y colaboración.

- b) medidas encaminadas a resolver las disputas en forma pacífica: negociación, mediación, conciliación, arbitraje, resolución judicial de disputas o la presentación de recursos ante las organizaciones multilaterales como la Organización de Naciones Unidas –ONU-, o la Organización de Estados Americanos –OEA-, para procurar la solución pacífica de las controversias. (Seara, 1995, p. 113).

Como se puede apreciar, se trata de procedimientos orientados preventivamente con el fin de evitar rumores de guerra a partir de la falta de confianza entre los estados vecinos, así como desmantelar posibilidades de generar enemistades entre ciudadanos de esos países, porque en la medida que las fuerzas de seguridad mantengan acercamientos amistosos se evitan suspicacias entre ellas así como se fomenta la cooperación ante una posible amenaza común, lo cual aprendieron producto de las experiencias negativas que generaron las dos guerras mundiales y la Guerra Fría en el siglo XX.

En este período la tesis de seguridad nacional, como concepción dominante, visualizada únicamente enemigos y potenciales amenazas, incluso entre los países que compartían ideologías y objetivos nacionales, pero que, por la secretividad en torno a los temas militares, especialmente lo relativo al armamento y cantidad de efectivos, se les tenía como potenciales amenazas, por lo cual se establecían hipótesis de guerra para preparar escenarios donde pudiera presentarse un conflicto bélico entre países vecinos.

1.3. La concepción denominada seguridad democrática

Cuando a mediados de la década de 1980, los procesos de democratización iniciaron en América Latina, también se comenzó a implementar la discusión del papel que debían asumir las fuerzas armadas y la necesidad de evitar que nuevamente estas volvieran a romper el orden institucional, para lo cual se debía promover una nueva fundamentación teórica al rol de los militares en el Estado y la sociedad, así como una visión no militarista de la relación entre estados.

Un elemento fundamental de dicha discusión fue someter a análisis y crítica la Doctrina de la Seguridad Nacional y el papel negativo que esta había jugado en las sociedades donde se implementó, considerando necesario redefinir lo que se entendía por seguridad y el papel de los actores sociales y políticos en la definición de esta, pero,

principalmente, redefinir el papel del ejército a partir que este había sido el factor determinante en la implementación de esa doctrina y, por lo tanto, el responsable principal de los excesos cometidos durante su vigencia.

De esa manera y en ese período, se crea en Chile, la Comisión Sudamericana de Paz, producto de un proceso de intercambio entre grupos de dirigentes políticos, académicos y sociales de América del Sur, siendo su función principal crear una alternativa en la concepción de seguridad, denominándole a la nueva propuesta Seguridad Democrática, como una visión doctrinaria que le diera sustento a la redefinición de las funciones de las fuerzas armadas y a la policía en un Estado de derecho, donde prevaleciera el respeto a los derechos humanos.

Para los teóricos de esta nueva concepción, la definición de seguridad de una nación o sociedad no puede ser confundido con el significado de defensa o de seguridad militar, como había sucedido hasta entonces, sino debiera establecerse una propuesta teórica en donde la seguridad abarcara un entendimiento más amplio donde se involucrarán, en su enunciación, los intereses de los hombres y mujeres que componen la nación.

Dicha noción implicara, principalmente, la creación de condiciones que eliminaran o por lo menos disminuyeran los factores estructurales que impedían a la mayoría de la población obtener ingresos decorosos, salud preventiva o curativa de calidad, educación universal y el acceso a la vivienda, entre otros satisfactores sociales que no se vinculan con la seguridad tradicional, a partir de considerar que las personas, en su imaginario colectivo y cotidiano, su sobrevivencia y la de su familia, es más importante que cualquier otra situación social.

Esta perspectiva visualizaba la existencia de fuentes de inseguridad para los países muy distintas a las percibidas por el autoritarismo, exponiendo que deben visualizarse como amenazas más profundas aquellas condiciones materiales que

afectan a millones de personas y que se niegan como causas de las inestabilidades internas y entre países.

Es así que, la ausencia de seguridad de los latinoamericanos es vista como inseguridad económica, producto del subdesarrollo, de la inexistencia de una infraestructura adecuada, de la insuficiencia productiva, de la existencia de estructuras económicas y sociales injustas, de una distribución regresiva del ingreso y de la ausencia de condiciones mínimas de subsistencia para amplios sectores de la población. (Somavia, 1990, p. 7).

O sea que, para esta concepción, definir la seguridad en función de la defensa nacional, es reducir la problemática a una respuesta militar y a buscar las causas de la inseguridad en factores de origen externo y principalmente bélicos, por lo que están en contra de la confusión entre seguridad y defensa, generada por la Doctrina de Seguridad Nacional prevaleciente hasta ese momento, porque esta había provocado muchos de los problemas políticos que enfrentaba la región, especialmente los conflictos bélicos de carácter no internacional, conocidos popularmente como conflicto armado interno.

Los promotores de la concepción de seguridad democrática están de acuerdo que la defensa nacional debe ser entendida como garantía de la soberanía e integridad territoriales ante amenazas militares externas y que esta es también un requisito indispensable para la paz y el ejercicio democrático de la soberanía de un país.

Sin embargo, consideraban que luego del cambio del escenario mundial, en el cual los riesgos de seguridad tienen múltiples orígenes, constituye un error asimilar el concepto de seguridad externa con el de defensa, puesto que, para ellos, las fuentes de riesgo externo son de índole muy variada.

Asimismo, consideraban que, en la mayoría de los casos, no son susceptibles de tratamiento militar, sino que suponen el uso de instrumentos de negociación, diplomacia

y concertación, por lo que en este nuevo escenario lo militar sería un aspecto secundario, el cual únicamente se usaría como última opción al haber fracasado la diplomacia y el derecho internacional, pues en determinados casos, su uso prioritario profundiza más los problemas.

En el plano externo, las amenazas de carácter geopolítico o militar constituyen solo un aspecto de los problemas de seguridad de un país. De allí que la respuesta a ellos no se da en el nivel de la defensa, sino de la política exterior, que incluye la política de defensa, además de los objetivos generales definidos democráticamente por el país y sus autoridades. Los elementos nacionales básicos de la seguridad democrática regional están, por lo tanto, en el sector político, instituciones democráticas fuertes y estables sistemas constitucionales y el completo respeto de los derechos humanos como el elemento básico de la seguridad personal; el desarrollo de economías nacionales centradas en la satisfacción de las necesidades básicas de la población, la eliminación de la pobreza, la expansión económica y la modernización. (Somavia, 1990, p. 7).

Definidos estos tópicos, se entiende que, los teóricos de la concepción democrática de seguridad, remarcan la importancia de cambiar los factores estructurales que subsisten como causales de la inestabilidad interna y entre países, porque la debilidad de esos componentes limitan indefinidamente las posibilidades de establecer democracias representativas fuertes, que eviten los intentos autoritarios para revertirlas, siendo que, mientras persista en el imaginario social la estabilidad antidemocrática como forma de vida, existen condiciones sociales para que retorne el autoritarismo y la Doctrina de Seguridad Nacional a dirigir al Estado.

Esa preocupación, del retorno al autoritarismo, se generaba, porque en ese período las sociedades latinoamericanas se encontraban en un proceso de transición democrática, en donde las fuerzas autoritarias y sectores militares vinculados con los

regímenes de facto que gobernaron durante buena parte del siglo XX se negaban a ceder sus espacios de poder.

La tendencia de estos sectores era trabajar para lograr la continuación del modelo anterior, aunque con discurso democrático, lo cual ha sido una tendencia desde entonces, logrando en varios países que se produjera una síntesis autoritaria con democracias formales, donde a la población le asignaron un papel secundario o nulo en la toma de decisiones, recurriendo a ella únicamente en los procesos de elecciones, para legitimar a los gobernantes de turno.

A ser una propuesta innovadora de la Comisión de Seguridad Democrática, esta sustentaba sus argumentos en dos elementos esenciales por encima del tema de seguridad: la integración económica y política en el plano regional a partir de una efectiva cooperación entre los actores políticos y estatales del istmo.

Por el otro, consideraban que debía promoverse y fortalecerse la seguridad teniendo como base la paz internacional, a partir de impulsar una política exterior cimentada en la confianza, la interdependencia y la cooperación para lograr el desarrollo regional, y no como hasta ese momento se manifestaba la seguridad sostenida por la desconfianza y la confrontación.

Como se puede apreciar, la elaboración de una concepción integral de seguridad presupone la aceptación de un conjunto de premisas básicas que sirvan de fundamento a un marco conceptual coherente que pueda traducirse en un diseño estratégico propio y adecuado para una América Latina democrática, porque prevalece el poder civil, los militares asumen una función de defensa de la nación frente a amenazas externas y la policía está a cargo del orden interno.

Se entiende que la seguridad democrática regional es una concepción moderna e integral para construir la paz dentro y entre los países de la región a partir de una visión contemporánea de las amenazas internas y externas a la seguridad,

estableciendo la viabilidad de mecanismos de solución de controversias basados en la diplomacia, dejando como última opción lo militar.

El objetivo central de la propuesta de seguridad democrática, es promover la democracia, el desarrollo y la justicia social en el plano interno, la promoción de la paz, la cooperación y la integración en lo regional; mientras que a nivel internacional busca la no intervención y la independencia de los países, fomentando, para ello, a los organismos internacionales donde se resuelven los conflictos de manera diplomática, tales como la Organización de Naciones Unidas –ONU- a nivel mundial o la Organización de Estados Americanos –OEA-, para Latinoamérica.

Partiendo de la experiencia de las guerras mundiales y de los conflictos armados de carácter no internacional, se entiende que las soluciones militaristas únicamente contribuyen a fomentar gobiernos autoritarios e inmensos daños a las personas, principalmente, porque se cierran los espacios de libertad y democracia en detrimento de la paz; asimismo, se oponían a la opción armada que los grupos guerrilleros mantenían desde la clandestinidad, porque esta fomentaba la presencia militar en el Estado y afectaba el desarrollo democrático de los países.

1.4. La concepción denominada seguridad humana

La concepción teórica sobre la seguridad humana surgió debido a la necesidad de definir soluciones a los problemas de millones de seres humanos que se ven afectados por grandes y crecientes inseguridades, en el ámbito político, económico, social, personal y cultural, manifestados en la existencia de millones de personas marginadas de los beneficios logrados a partir del potencial tecnológico y la riqueza material.

Esta propuesta tenía en cuenta que una parte importante de la población en el mundo evidencia grandes vulnerabilidades, en medio de un sistema inequitativo y de

creciente interdependencia regional y global, donde se tiene como consecuencia que la inseguridad sea global, aunque sus manifestaciones se expresan de manera diferenciadas en cada región y país, dependiendo sus características propias, a partir de las historias estatales, los tipos de gobierno, el modelo productivo imperante, entre otros elementos.

La seguridad humana puede ser definida como la preservación y protección de la vida y la dignidad de los seres humanos; esta puede ser obtenida solo cuando la persona está segura de tener una vida libre del temor y la necesidad, enfrentando las amenazas a la vida y a su integridad, pero, además, debe tenerse un entorno también libre de amenazas que afectan a toda una sociedad, tales como la pobreza, la degradación ambiental, las drogas ilícitas, el crimen organizado transnacional, las enfermedades infecciosas y los refugiados. (PNUD, 1999, p. 21)

Argumentan que se debe asegurar la libertad y el potencial humano a través de una serie de temas que deben focalizarse desde el individuo, pero tomando en cuenta que para su implementación requiere de la cooperación de diversos actores de la comunidad internacional, incluyendo los gobiernos, organizaciones internacionales y de la sociedad civil.

Como se aprecia, esta concepción establece que no será posible que la comunidad de países conquiste la paz, la protección del medio ambiente, la vigencia de los derechos humanos, la democratización, la reducción de las tasas de fecundidad ni la integración social, si se continúa con los procesos socioeconómicos y políticos que han llevado a la humanidad a las condiciones que actualmente prevalecen, por lo que se debe establecer un nuevo orden mundial cimentado en la persona humana, como centro o eje de las decisiones de los Estados.

No habrá paz entre estados, salvo en el marco del desarrollo sostenible conducente a la seguridad de los seres humanos, convirtiendo en aspiración

central de las propuestas avanzar hacia un nuevo orden global capaz de ubicar a la persona humana en el centro del sistema planetario y que los estados, que continuarán siendo los actores de mayor poder relativo, puedan garantizar de manera eficiente la seguridad individual y contribuir a superar las vulnerabilidades y las dificultades de acceso al progreso y al desarrollo de cientos de millones de seres humanos. (Rojas, 2001, p. 26)

Lo anterior significa que a las personas les preocupa más la manera en que cubrirá las necesidades básicas de su familia, así como no ser objeto de asalto, entre otras cosas mundanas, que lo que acontezca en el plano internacional, principalmente si los acontecimientos no tienen una relación directa con su cotidianidad ni con sus intereses de sobrevivencia, alimentación y trabajo, por lo que no puede solicitárseles que sean solidarios con individuos de realidades lejanas con los cuales no tiene identificación alguna, porque ni los conocen ni les preocupa.

La seguridad humana está centrada en el ser humano. Se preocupa por la forma en que la gente respira en sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado, a las oportunidades sociales y a la vida en conflicto o en paz. La seguridad humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana. (Rojas, 2001, p. 26).

Con respecto al vínculo entre desarrollo y seguridad humanos, se señalaba que el primero consiste en la ampliación de las oportunidades de la gente, en tanto que la segunda tiene que ver con la posibilidad de disfrutar esas oportunidades de manera estable; es decir, que las oportunidades que se tienen hoy no se desvanezcan en el tiempo.

El Informe de Desarrollo Humano citado, estableció algunas dimensiones que forman parte de la seguridad humana y sus preocupaciones centrales: seguridad

económica, seguridad en la salud, seguridad del medio ambiente, seguridad personal y comunitaria y seguridad política. Es importante recalcar que, si bien analíticamente son distinguibles, estas dimensiones forman parte de un solo fenómeno: seguridad humana.

Se entiende que este concepto debe ser comprendido como un hecho indivisible, por lo que las inseguridades que afectan a una de las dimensiones también repercuten sobre el conjunto de ellas, principalmente en la actualidad donde los hechos sociales se encuentran interrelacionados entre los países, tal como ha sucedido con la crisis financiera mundiales durante los primeros años del siglo XXI, en donde hasta los países periféricos, quienes no tenían relación directa con la problemática, fueron afectados directamente.

La seguridad humana es una perspectiva, una nueva forma de acercarse a las demandas de las personas, que muestra las debilidades y vulnerabilidades del ser humano, así como sus potencialidades, enfocándose para ello en las oportunidades de crecimiento y desarrollo, porque estas están cada vez más ligadas o se constituyen como contrapartida, pero que, al mismo tiempo, se pueden convertir en la otra cara de la moneda, convirtiéndose en fuentes de inseguridad.

Lo anterior sucede debido a que la interconexión global adquiere cada día mayor significación y relevancia, por eso es que, para la concepción sobre seguridad humana, reducir los riesgos implica una mayor coordinación de políticas nacionales y globales, principalmente a partir que la experiencia de los años recientes, muestra que es esencial concordar en el diseño y luego en el establecimiento y en la ejecución de las relaciones internacionales, que garanticen un orden internacional consensuado, superando las prácticas de irrespeto a las soberanías estatales y la imposición de los intereses de ellos países más ricos.

Es a este nivel que se puede asegurar la protección de las personas, así como alcanzar el desarrollo individual y social para superar las inseguridades vinculadas a aspectos materiales, como la falta de alimentos o elementos culturales vinculados a la

discriminación, hasta aquellos relativos a la ausencia de paz entre comunidades y estados, porque en su conjunto repercuten negativamente sobre las personas y su proyecto de vida.

En los últimos años, la gradual aceptación y adopción del concepto de seguridad humana en las políticas internacionales y de cooperación por los diversos estados ha sido muy desigual, porque las disimilitudes en las políticas estatales para implementar esta concepción humana sobre seguridad responden a tradiciones históricas diferentes como a la existencia de una perspectiva distinta respecto al rol político estratégico que se autoasignan los países en el concierto internacional.

Asimismo, los intereses corporativos internacionales, especialmente los de la industria pesada, la minería y la petrolera, impiden el avance de la política de seguridad humana, puesto que son quienes determinan las políticas de los denominados países del Grupo de los Siete -o G7-, aunque formalmente están representados por los gobiernos de los países más ricos del mundo.

La postura de estos países, como representantes de las empresas internacionales, se debe a que esta política les limitaría la implementación de proyectos económicos estratégicos, al tener que priorizar la protección del ambiente en las áreas donde llevan a cabo su actividad económica, tal como la República Popular de China, quien está implementando intensamente la actividad extractiva y de minerales, por lo que se opone a las limitaciones legales que los tratados establecen, puesto que van en contra de su visión hegemónica para el siglo XXI.

Aun cuando desde el comienzo del ocaso de la Guerra Fría se han planteado distintas propuestas para concebir de manera diferente la seguridad y sus componentes, la práctica de seguridad de los estados, especialmente de quienes tienen una función hegemónica en el mundo, continúa siendo orientada por una postura estado-céntrica, en donde la persona y la sociedad son elementos complementarios en la edificación de políticas y acciones.

Si bien es cierto que las políticas y las acciones se dicen para la protección de la ciudadanía, son los intereses de los grupos dominantes, los que orientan, en última instancia, el establecimiento de amenazas internas y externas, aunque es un hecho que existen temas en la agenda internacional sobre los cuales los estados coinciden en considerarlos determinantes para la seguridad de las personas y las sociedades, lo es también que las políticas y acciones para enfrentarlas difiere entre países, así como la justificación utilizada para llevar a cabo las tareas públicas en contra de las amenazas a la seguridad.

De igual manera, la construcción de la agenda de seguridad externa e interna en todos los países tiene relación directa con la ideología de los grupos dominantes nacionales e internacionales que definen la orientación del Estado en este y otros temas públicos, por lo que no es adecuado hacer referencia a países en general, sino analizar los elementos políticos que conforman los grupos de presión con elevada incidencia en las políticas en relación con la definición de las amenazas, los enemigos, los amigos y los aliados, teniendo en cuenta que la postura de estas élites varía de acuerdo con las coyunturas.

En el caso de Guatemala, entre los principales factores de poder externo que definen la agenda de seguridad se encuentra se encuentra el gobierno de los Estados Unidos de América, estando la Unión Europea en segundo plano; mientras que como poder interno están las corporaciones individuales o grupales como el caso del grupo Gutiérrez, que incluso influye más que la Coordinadora de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras –CACIF-, aunque este grupo también tiene una importante incidencia.

CAPÍTULO II

La seguridad en Centroamérica

El área centroamericana, como parte de la realidad internacional ha sido protagonista de los procesos determinados por la política mundial de las potencias que han hegemonizado las relaciones internacionales, debiendo adecuarse a las orientaciones ideológicas adoptadas en cada período histórico.

La Guerra Fría, es la fase más inmediata que ha condicionado la política exterior de los países del área, quienes debieron encuadrarse en esa realidad que el contexto global determinó durante medio siglo y que todavía mantiene secuelas en las relaciones dentro y entre los países, por lo que en este apartado se tratará de esbozar la manera en que las concepciones sobre seguridad han influido la dinámica estatal del área centroamericana.

2.1. La concepción de seguridad nacional y el conflicto centroamericano

Como producto de la confrontación ideológica entre comunismo y capitalismo surgida después de la Segunda Guerra Mundial, el mundo fue redefinido en función de las áreas de influencia de Estados Unidos de América y sus aliados por un lado y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) con sus afines por el otro, generando con ello una relación conflictiva, la cual fue conocida como Guerra Fría, a partir del congelamiento de las relaciones amistosas entre los aliados que enfrentaron a la Alemania nazi, situación que determinó el panorama mundial de alianzas e influencias durante 50 años en el siglo XX.

A Centroamérica, la Guerra Fría le obligó a ser parte del área de influencia hegemónica de Estados Unidos de América, por lo que las políticas de seguridad de los gobiernos del área centroamericana fueron influenciadas por ese país.

Es de tener en cuenta que estas políticas no necesariamente eran impuestas, pero si debían ser coherentes con la concepción y la política de seguridad de ese país, porque si no era de ese modo, eran presionados para cambiarlas, bajo el riesgo que de no hacerlo, promovían el derrocamiento del gobierno a través de golpes de Estado, sin importar la aceptación popular y su origen legítimo, producto de elecciones libres, debido a que buscaban evitar simpatizantes de los regímenes aliados de la Unión Soviética en el área de dominio estadounidense.

Los gobiernos existentes después de la Segunda Guerra Mundial hasta finales de la década de 1980, fueron predominantemente autoritarismos y anticomunistas, con la excepción de Costa Rica donde predominó la democracia liberal, aunque las autoridades de este país nunca asumieron un rol contestatario hacia la política de seguridad estadounidense, lo cual evitó que fueran desestabilizados o derrocados para imponer gobiernos más afines con la estrategia de seguridad de Estados Unidos de América, por lo que se le consideró una excepción democrática en una región de autoritarismo militares con ideología anticomunista, terrorista y represores.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que cada uno de los países centroamericanos, así como en los Estados Unidos Mexicanos y en los países de América del Sur, tuvieron sus propias particularidades y dinámicas de poder para mantener a los gobiernos dentro de la égida estadounidense e implementar la estrategia de Seguridad Nacional, porque no se trató de una subordinación pasiva ni mecánica, sino una alianza de cooperación y de conflicto, dependiendo las personalidades de los gobernantes, los grupos hegemónicos en la decisión del Estado y el nivel de dependencia de los gobiernos de la región hacia Estados Unidos de América, así como el contexto mundial existente.

Por ejemplo, el Estado mexicano, tuvo como tendencia que predominaran gobiernos que se denominaban revolucionarios democráticos, planteando en su discurso político una independencia en las concepciones, la cual en el plano diplomático llegó, incluso, hasta ser confrontativa con los estadounidenses.

Los sucesivos gobiernos mexicanos, sabiamente, evitaban una confrontación real y efectiva contra esa nación, aunque sí lograron espacios de autonomía en sus relaciones exteriores, principalmente para establecer vínculos diplomáticos con Cuba y con los países socialistas, aunque sin asumir una postura de amenaza a los intereses de los gobiernos estadounidenses, lo cual le permitió lograr una convivencia pacífica con estos, sin ser amenazados por intromisiones directas en sus asuntos nacionales ni que fueran blanco de conspiraciones abiertas del gobierno estadounidense, para debilitarlos o derrocar a sus gobiernos.

Caso diferente fue el de Guatemala, en donde el gobierno de Juan Jacobo Árbenz Guzmán, electo democráticamente en 1951, implementó una política exterior independiente del gobierno estadounidense de ese período, lo que conllevó a que las autoridades de ese país asumieran como una amenaza a su seguridad la permanencia de ese presidente.

Esta confrontación determinó que los estadounidenses apoyaran las acciones desestabilizadoras de los opositores y que convencieran al ejército para que se produjera un golpe de Estado técnico en contra del gobierno guatemalteco, lo cual se manifestó cuando las fuerzas armadas le pidieron al presidente que renunciara y este le entregó el poder al jefe del ejército, y no dimitiendo ante el Congreso de la República, como lo establecía la Constitución Política vigente en esa fecha.

Otro caso fue el de los gobiernos de El Salvador, que se sucedieron en el poder desde 1980 hasta que se firmaron los acuerdos de paz, en donde la política de seguridad desde la concepción de la Seguridad Nacional, fue impulsada directamente por el gobierno estadounidense, porque el ejército salvadoreño llegó a tener un nivel total de dependencia para enfrentar a la guerrilla izquierdista del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional –FMLN-, subordinando la seguridad a los planes que los asesores militares estadounidense definían.

En este período, eran los estadounidenses quienes prácticamente mantenían financieramente a la milicia salvadoreña en su esfuerzo de contención bélica a la guerrilla, lo cual generaba como correlato que la política exterior salvadoreña fuera implementada de acuerdo con los intereses de esa nación norteamericana, siendo el Estado que más subordinado estuvo a la política estadounidense durante varias décadas, incluso más que los gobiernos militares chilenos, argentinos o brasileños, aunque estos eran sus aliados estratégicos.

Situación particular presentó el Estado hondureño, en el cual no hubo conflicto armado de carácter no internacional, pero los gobiernos asumieron una sumisión extrema hacia el gobierno estadounidense, especialmente durante la década de 1980, aceptando que se instalara una base militar en ese país, la cual era utilizada para dirigir las acciones de desestabilización estadounidense en contra de Nicaragua, país que en esa década tenía un gobierno de orientación socialista.

2.2. Seguridad democrática y tratado marco de seguridad

Luego de redefinirse el contexto internacional, al haberse terminado la Guerra Fría y desintegrado la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, en el mundo se producen reacomodos políticos y militares, de los cuales el área centroamericana no es la excepción, porque en esta región, se genera un proceso de transición política a mediados de la década de 1980, lo cual tiene como una de sus consecuencias someter a discusión las funciones y atribuciones que debían asignárseles a las fuerzas armadas en el nuevo contexto.

De igual manera, se sometió a discusión la manera en que se desmontaría la infraestructura contrainsurgente que dejaron los conflictos armados internos de carácter no internacional en el área, así como reducir, lo más posible, la influencia política que como factor de poder tenían los ejércitos en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras.

El caso de Costa Rica fue excepcional, porque en este país no era necesario desmantelar fuerzas militares alguna, porque desde 1949, este país no tiene ejército y en Panamá la invasión estadounidense de 1988 había destruido el ejército nacional y creado uno bajo su égida, subordinado a su estrategia de redefinición de las funciones castrenses en el istmo, para que asumieran los nuevos roles que determinaba la coyuntura internacional y los intereses de ese país del norte.

Una de las primeras acciones de los gobiernos surgidos de los procesos electorales, se orientaron a la reducción de los ejércitos, con el fin de permitir la existencia de condiciones de estabilidad para promover la gobernabilidad democrática, por lo que de manera inmediata no se asumió oficialmente la redefinición de las funciones de las fuerzas castrenses, sino su redefinición cuantitativa para lograr un equilibrio de fuerzas entre los países y la reducción del gasto militar que permitiera ser adecuarlo a los nuevos tiempos de paz que se habían instaurado.

Aun cuando se postergaron políticas y acciones para reducir el papel político de las fuerzas armadas en la región centroamericana, la discusión académica continuaba haciendo énfasis en la necesidad de adecuar la doctrina y las funciones militares para integrarlas dentro del marco de un Estado democrático, por lo que se promovieron discusiones que permitieran realizar cambios, se llevaron a cabo seminarios y talleres, con el fin de generar condiciones necesarias para implementar líneas de trabajo orientadas a desmontar las estructuras de poder que los ejércitos tenían en los estados, las cuales no se manifestaban únicamente en la presencia física de las fuerzas armadas, sino en la influencia sobre las decisiones estratégicas del Estado, incluso en gobiernos electos.

Se trataba, en esencia, de promover la creación de una doctrina propia de los centroamericanos, tomando en cuenta la idiosincrasia de la región, así como los cambios que se habían generado a nivel mundial, regional y nacional, teniendo como telón de fondo la búsqueda de la identidad regional y como objetivo, fortalecer los lazos de amistad y cooperación entre los países centroamericanos, lo cual permitiera superar

los rencores generados durante la Guerra Fría, que llevaron al borde de la guerra a estados vecinos, principalmente a Honduras y Nicaragua.

A pesar de esos deseos, en ese período, el contexto político todavía tenía connotaciones bélicas por lo que en la promoción de una nueva propuesta doctrinaria había mucha influencia militar y autoritaria, principalmente, porque la mayoría de oficiales de los ejércitos del área, todavía habían sido formados en la Doctrina de Seguridad Nacional, implicando ello la intolerancia castrense a la presencia de civiles y académicos en temas sobre la milicia y la seguridad, menos que se planteara cambios en sus funciones.

Uno de los primeros avances en la reducción de los ejércitos centroamericanos y la búsqueda de condiciones para la redefinición de sus funciones y atribuciones, fue la declaración de los presidentes de Centroamérica orientadas hacia la consolidación de una visión de paz y convivencia pacífica entre estados, las cuales se pronunciaban al finalizar las cumbres presidenciales que realizaban periódicamente, con la finalidad primordial de consolidar los procesos de democratización política y superación del belicismo que había predominado hasta finales de 1990.

Esta transición fue expresada también ante la comunidad de naciones por la Reunión de presidentes centroamericanos al señalar, en ocasión de la IV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Cartagena de Indias el 14 y 15 de junio de 1994, que Centroamérica superó una crisis surgida en la propia región, pero que fue exacerbada por la Guerra Fría y la confrontación de las superpotencias. (Herrera, 1996, p. 4).

De igual manera, en agosto de 1994, en Costa Rica, los presidentes centroamericanos reafirmaron la necesidad de definir una estrategia de seguridad en el área, pero que esta fuera expresión del contexto jurídico, institucional y político en la línea democrática que se trataba de establecer.

La propuesta en mención tuvo como finalidad promover y consolidar una concepción que generara la integración regional, la confianza mutua, así como el espíritu de integración y confianza que se estaba tratando de generar en las cumbres presidenciales, particularmente, porque la realidad internacional comenzaba a evidenciar los efectos de la distensión entre las potencias dominantes del escenario internacional, donde se hacía énfasis en la democracia representativa.

Es debido a ese contexto y a las modificaciones del escenario regional, a partir de la apertura democrática en los países centroamericanos, dominados hasta ese momento por el autoritarismo, que en Nicaragua se lleva a cabo un nuevo encuentro entre presidentes del área.

En ese mismo año de 1994, teniendo como resultado la creación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica –ALIDES-, que delineaba un nuevo esquema de desarrollo cimentado en la sostenibilidad económica, política, social, ambiental y cultural para los centroamericanos, lo cual fue posible debido a la distensión mundial entre las grandes potencias que hegemonizaban la Guerra Fría y, luego, los cambios políticos que se produjeron en a nivel mundial y en el área centroamericana.

Los objetivos principales que se tenían definidos al redactar el documento oficial del tratado sobre esa Alianza, era promover los procesos de paz, defender los derechos humanos, consolidar el Estado de derecho, así como las instituciones democráticas del área, argumentos que sirvieron como cimiento para la creación del Tratado Marco de Seguridad Democrática.

Como resultado de la Conferencia Internacional de Paz y Desarrollo de Centroamérica, en las postrimerías de 1994, los presidentes centroamericanos retomaron la discusión acerca de la doctrina sobre seguridad, para lo cual definieron compromisos específicos en esa materia.

Un aspecto esencial de esos compromisos fue lo relacionado con el planteamiento de promover mecanismos particulares orientados hacia la implementación de procedimientos para garantizar la seguridad de las personas, sus familias y sus bienes, considerando que para ello era indispensable combatir la delincuencia por medio de órganos civiles consolidados y una administración de justicia fortalecida, que permitiera superar la época en donde el terrorismo de Estado y la cooptación política de los militares de los organismos estatales era lo común.

Uno de los resultados de las reuniones o cumbres presidenciales de los jefes de Estado de Centroamérica, fue definir un escenario y los límites dentro de los cuales se debería construir la seguridad centroamericana, siendo sus componentes esenciales el marco general el Sistema de Integración Centroamericana –SICA-, el Tratado de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica –ALIDES-; así como las declaraciones, producto de las cumbres de presidentes centroamericanos.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores reunió a la Comisión de Seguridad en abril de 1995, quien llevó a cabo la redacción de un anteproyecto de Acuerdo que definiera el modelo de seguridad regional democrático, bajo la conducción del Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua y de la Secretaria General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA), se determinó establecer una concepción de seguridad que respondiera a la realidad del área, sin que fuera copia de las existentes en otros países, pero estructurada de acuerdo con ese momento histórico, definido por las realidades mundiales existentes.

Para la elaboración de ese anteproyecto se tuvo presente los anteriores antecedentes, así como el marco jurídico a nivel regional, hemisférico y mundial ya existente y, sobre todo, los esfuerzos que la misma Comisión de Seguridad realizó en el pasado, dirigidos a la suscripción de un Tratado Centroamericano de Seguridad a cuyo respecto se elaboró un proyecto por las autoridades de Honduras. (Herrera, 1996, p. 12).

Es por eso que en el Tratado Marco de Seguridad en Centroamérica, en su octavo considerando, establece que la visión centroamericana de seguridad democrática se cimienta en el fortalecimiento y la supremacía del poder civil, un balance adecuado y razonable de fuerzas, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la seguridad de las personas y de sus bienes, la erradicación de la violencia, la narcoactividad y el tráfico de armas, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la promoción del desarrollo sostenible y la protección del ambiente.

La propuesta plantea que la seguridad democrática tiene como finalidad orientar de manera prioritaria los recursos financieros hacia la inversión social, superando la visión tradicional que orientaba el presupuesto hacia el ejército en aras de la seguridad nacional; de igual manera, ese Tratado define que la seguridad de Centroamérica es el cimiento de la integración regional, la cual, a su vez, se orienta hacia el objetivo de convertir al istmo en región de democracia, desarrollo, paz y libertad, basada sólidamente en la protección de la dignidad de la persona, creando en la región una comunidad jurídica, en la cual la seguridad de las personas y de sus bienes se afiance en la posibilidad real de alcanzar la seguridad individual.

Esta propuesta es un elemento central en la existencia de las personas, así como las condiciones objetivas y subjetivas para su crecimiento espiritual, de su familia y la comunidad, para lo cual debe contemplarse la lucha contra las amenazas que surgen por las condiciones estructurales y las originadas por situaciones coyunturales, las cuales no son un problema únicamente de índole militar o policial, sino también de ámbitos legales y políticos, por lo cual las soluciones de fuerza no siempre son las más adecuadas e incluso pueden agravar los problemas en lugar de solucionarlos.

La seguridad como cualidad del Estado y de la Comunidad Centroamericana de derecho es, en consecuencia, un atributo cuyo ejercicio y disfrute requiere de la interacción y cooperación insoslayable entre las instancias políticas nacionales y regionales con la sociedad civil en una concertación social de

coparticipación activa para mantener incólume la eficacia del derecho fundamental a la seguridad. (Herrera, 1996, p. 8)

Debe considerarse que para promover y ampliar las alianzas entre el sector público y la sociedad civil, se tenía en cuenta que hubieron rupturas en esa relación, especialmente por las características autoritarias de los regímenes militares predominantes en el siglo XX, en el denominado triángulo norte del área centroamericana, en donde los gobiernos eran intolerantes con la oposición y consideraban enemigos políticos a todos los sectores que no estuvieran a favor del sector gobernante, lo cual generó, a su vez, recelo social hacia todo lo gubernamental, situación que ha predominado en los sectores populares.

Ese contexto ha determinado que el fortalecimiento de la institucionalidad democrática se ha llevado a cabo lentamente, principalmente en Guatemala, aun cuando el artículo 1, del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, regula que:

El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática 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 conforman la región centroamericana.

Asimismo, en su segundo Considerando este Tratado declara que:

Entre los propósitos del Sistema de Integración Centroamericana, establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa, se encuentra la obtención del desarrollo sostenible de Centroamérica, que presupone concretar un Nuevo Modelo de Seguridad Regional único, integral e indivisible, inspirado en los logros alcanzados en su intenso proceso de pacificación e integración. (SICA, 2005, p. 12).

De acuerdo con esos artículos, se considera que el espíritu de ese Tratado se cimentaba en el fortalecimiento de la seguridad desde una concepción democrática, orientado en la promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones se dirigían a promover la consolidación de las instituciones estatales civiles dedicadas a definir e implementar políticas de seguridad ciudadana, con lo cual se garantizaría la creación de condiciones sociales para la convivencia democrática, libertaria y en paz en los países del istmo centroamericano.

Como se aprecia, la redacción del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, se fundamentó en concepciones doctrinarias democráticas que tenían la finalidad de crear un poder civil que permitiera la construcción de instituciones adecuadas al nuevo contexto y que contribuyeran a superar la etapa autoritaria, promover la libertad económica, generar oportunidades de empleo con lo cual se pudiera enfrentar a la pobreza y la pobreza extrema, la protección del consumidor, el pluralismo político, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del ambiente y del patrimonio cultural.

O sea que se buscaba que el Tratado estuviera cimentado sobre elementos subjetivos nuevos, porque estos habían sido dejados de lado o ignorados en las decisiones políticas de los gobiernos del área, debido a que durante la Guerra Fría no encajaban en los proyectos autoritarios y militares que emergieron durante el conflicto bélico centroamericano y la confrontación entre comunismo y capitalismo.

Estas innovaciones teóricas y de concepción se proponían como elementos doctrinarios contribuyentes al nuevo escenario surgido por los cambios estratégicos manifestados internacionalmente, tanto en la redefinición del orden político mundial, así como en las políticas exteriores de las grandes potencias, los cuales se estaban reflejando en Latinoamérica en general y en Centroamérica en particular.

Se trataba, entonces, de desarrollar acciones dentro de los cambios estratégicos expresados en la realidad jurídico política mundial y sus secuelas en el subcontinente

latinoamericano, para generar condiciones que permitieran el impulso de reformas conceptuales e institucionales en el aparato de seguridad de los estados de la región centroamericana, institucionalizándolo legalmente como Sistema de Seguridad Democrática, teniendo como fundamento jurídico los lineamientos del Protocolo de Tegucigalpa y el funcionamiento de la Comisión de Seguridad, lo cual eran aspectos novedosos en ese período.

Los principales elementos jurídicos y políticos que se promovieron para transitar del autoritarismo hacia la democracia fueron, la realización de elecciones libres y secretas, el logro de gobiernos legítimos surgidos de las urnas respetando la voluntad popular; debiendo tener como marco el respeto irrestricto de todos los derechos humanos, la consolidación del sistema de justicia y la reducción del poder de los militares en el gobierno, con lo cual se lograban las condiciones para alcanzar el bien común, como una de las funciones principales del Estado.

Las acciones expuestas se entienden como parte de la adecuación práctica del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, en el cual se reiteraba que una de las condiciones esenciales para consolidar la democracia y alejarse del autoritarismo era la promoción del pluralismo político, la tolerancia hacia ideologías contrarias, el impulso de la libre competencia en la economía, el irrestricto respeto a los derechos humanos, la subordinación de los militares a las autoridades electas popularmente y la superación de la pobreza en la región.

Si estos aspectos continuaban reproduciéndose, en su conjunto, mantenían las condiciones políticas para la continuidad del autoritarismo y los conflictos armados en el área, porque no le permitían a la población mejoras en su condición de vida ni perspectiva de cambios sociales.

Para la implementación del Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, se estableció que debían llevarse a cabo la institucionalización estatal en el más alto nivel de decisión gubernamental, para lo cual se acordó que debían consolidar de

manera permanente y como espacios de deliberación, discusión y decisión, las figuras siguientes:

- Reunión de presidentes.
- Consejo de ministros de relaciones exteriores.
- Comisión de Seguridad.
- Comité Consultivo

El artículo 48 del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica regula que “la reunión de presidentes es la instancia suprema de este modelo y a ella corresponde conocer los asuntos de seguridad regional e internacional, que requieran de sus decisiones de acuerdo con lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa”; por su parte, el artículo 49 establece “el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es la instancia competente, en todo lo relativo a la seguridad regional e internacional, en su condición de órgano principal de coordinación del Sistema de la Integración Centroamericana”.

Mientras que el artículo 50, del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica mismo cuerpo legal plantea que:

La Comisión de Seguridad es una instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, de elaboración de propuestas, así como de recomendaciones de alerta temprana y cuando proceda, de pronta acción, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Continúa estableciendo el artículo 50, del del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica que:

Esta Comisión está compuesta por las delegaciones de los Estados centroamericanos integradas por los viceministros de Relaciones Exteriores y

viceministros o autoridades competentes en los ramos de Defensa y Seguridad Pública. Los viceministros de Relaciones Exteriores presiden las delegaciones de cada Estado.

La creación de esta relación jerárquica administrativa se llevó a cabo influenciada por la concepción de la seguridad cooperativa implementada en Europa desde finales de la década de 1960, a partir de lo cual se establecieron medidas de confianza mutua desde los espacios civiles y democráticos, aunque estas debían ser ejecutadas por las fuerzas armadas del istmo centroamericano, para promover la distensión y la confianza mutua entre los militares.

Se trata de uno de los instrumentos americanos más completos en materia de cooperación, incluyendo la definición de una agenda de seguridad postmoderna que vincula a los tradicionales asuntos de seguridad militar los de seguridad ciudadana y los efectos en la seguridad de las desigualdades económicas y sociales, en particular la pobreza, así como las cuestiones ambientales, apuntando, como fundamento de la seguridad la plena vigencia del régimen democrático, el Estado de derecho, los derechos humanos y la democracia. (Zamorano, 1986, p. 31)

A partir de estos esfuerzos, orientados a generar confianza entre las fuerzas armadas de los países centroamericanos, dentro del marco de consolidar la democracia, se implementan seminarios sobre doctrina militar, la función del ejército en una sociedad democrática, se realizan ejercicios militares conjuntos, aunque no con la magnitud de los realizados por los ejércitos de los países desarrollados, si los necesarios para acercar a la oficialidad de los países de Centroamérica en una colaboración asertiva.

Con este intercambio se crearían las condiciones para superar la desconfianza y el recelo gestado a partir del conflicto armado de carácter no internacional y la lucha ideológica librada hasta mediados de la década de 1980, especialmente entre

Honduras y Nicaragua, así como entre El Salvador y Nicaragua, porque estos fueron los avatares de la Guerra Fría en la región centroamericana.

Además, este Tratado es la expresión jurídica-legal de la voluntad de los demócratas centroamericanos para llevar a cabo una reforma institucional en materia de seguridad, que superara la forma tradición de su abordaje, implementando en su lugar una nueva visión sobre seguridad en Centroamérica, para lo cual se enfrentaron a las posturas ideológicas de la vieja escuela que todavía buscaba sobrevivir en el nuevo contexto internacional.

Esta propuesta enfrentó muchas adversidades, lo cual se explica teniendo en cuenta que se oponía a prácticas que habían predominado durante la mayor parte del Siglo XX, las cuales favorecían los intereses de las oligarquías y cúpulas militares, a quienes no les interesaban transitar desde las políticas de fuerza hacia la cooperación y la distensión, oponiéndose a reformas aun cuando se enfrentaran abiertamente a los cambios existentes en el contexto internacional de posguerra.

Dicho nuevo escenario exigía reevaluar las realidades estatales a partir de elementos económicos relacionados con la integración y los procesos de acoplamiento político, jurídico y social necesarios para su consolidación, que a su vez requería superar la figura de una seguridad confrontativa como exigencia del autoritarismo, promocionando, en cambio, la relación solidaria y pacífica entre estados y gobiernos. Asimismo, también se promovía acercamientos entre el Estado y la sociedad civil, para lo cual las estrategias y acciones debían canalizarse hacia la institucionalidad democrática y la convivencia social dentro y entre los países, pues el entorno internacional era adverso a la continuación de las prácticas militaristas, vigentes hasta finales de 1980.

En otras palabras, se imponía la urgencia que, aunque fuera formalmente, se trascendiera de la interpretación de seguridad hegemónica durante los gobiernos autoritarios, donde se promovía como primera opción la práctica militar y represiva para

enfrentar a los opositores, las protestas y demandas sociales; así como a los actores nacionales o internacionales que no estuvieran de acuerdo con el estatus quo regional.

La práctica descrita dejó el resultado de la desaparición de dirigentes democráticos, sociedades desarticuladas, sectores de la sociedad confrontados y la profundización de los problemas estructurales del área, los cuales continúan manteniendo a la mayor parte de la región en condiciones de atraso económico, político, social y cultural, hacia el predominio de los derechos humanos, la democracia representativa y la tolerancia política.

Los enunciados del Tratado así como sus contenidos normativos, son la materialización jurídico-regional de los acuerdos políticos surgidos al tenor del proceso de Esquipulas (Proceso que puso fin al conflicto armado que afrontó Centroamérica en la década de 1980) en materia de seguridad y defensa, bajo el particular prisma de haber sido consensuados libre y soberanamente por los países del istmo sin intromisión de las potencias extra-regionales que en el campo militar han y habían marcado la pauta en Centroamérica. (Zamorano, 1986, p. 31).

Este Tratado fue un excelente aporte realizada por los juristas centroamericanos, respaldado institucionalmente por los presidentes del área, el cual trascendió a la academia política y militar mundial, puesto que se puede hablar de una visión política que subordinaba lo castrense al poder civil, porque cuando fue promulgado, en el área todavía existían conflictos armados de carácter no internacional, aunque es un hecho que estos ya no eran una amenaza para los estados donde se manifestaban, lográndose impulsar esta tarea a partir de la discusión acerca de las teorías sobre seguridad y el papel del ejército luego de comenzar la paz.

Además, se establecieron fundamentos para promover el fortalecimiento de los espacios políticos para que interactúen la democracia y la seguridad, incorporándose premisas y postulados dirigidos a superar democráticamente la concepción mecanicista

y simplista de enemigo interno y externo, los cuales eran ejes justificativos de los pilares autoritarios en el tema de la seguridad y la defensa de la soberanía estatal, para lo cual se promovía la existencia de entidades democráticas, fundamentadas en la persona humana y en la resolución alternativa de conflictos, donde lo militar era la última opción a implementar.

Ante las ideas antidemocráticas, se promovió una perspectiva que gira sobre la democracia representativa vigente en cada país del área, la interacción cooperativa entre estos y la consolidación de las instituciones no militares; de igual manera, en los aspectos puramente militares, se impulsó la construcción de mecanismos de confianza mutua, el control bidireccional de los ejércitos, la disminución del armamento y número de tropas y oficiales del ejército de Nicaragua que en ese período era considerado una amenaza para los países fronterizos.

De igual manera, los esfuerzos presidenciales se orientaron a crear dependencias regionales que permitieran elaborar una estrategia regional de la seguridad y el desarrollo social, pero amigable con el ambiente, porque en ese período ya se había logrado generar una conciencia ecológica en los discursos de los organismos internacionales, así como en la agenda de los gobiernos a nivel mundial, por lo cual se consideraba como parte de la agenda política de los Estados la inclusión de la protección al ambiente en su integralidad.

Por supuesto que los acuerdos expresados a través de la construcción normativa del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica no implican su inmediata y plena materialización en la realidad interregional ni su recibo y acatamiento por parte de los entes militares mediante la reformulación de su doctrina, basada en el enemigo interno o en el enemigo externo, sobre nuevos y extraños postulados que les pueden resultar ajenos. (Zamorano, 1986, p. 32)

Dicha cita significa que aun con las declaraciones de los gobernantes, estas se encontraban dadas en un contexto político y militar determinado por prácticas sociales y políticas surgidas y consolidadas en marco de la Guerra Fría, del conflicto armado de carácter no internacional y de la confrontación política e ideológica regional, lo cual era una constante amenaza para los esfuerzos democratizadores que realizaban los mandatarios en sus respectivos países y entre estados, sobre todo lo que tenía relación directa con la seguridad y defensa.

Debe tenerse en cuenta que, en ese período, los ejércitos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua se reproducían a partir de sus propias lógicas y dinámicas, porque las prácticas de estos en muchos casos se llevaban al margen de la legalidad surgida dentro de la constitucionalidad aprobada a principios y mediados de la década de 1980 e incluso, a veces, en contra del proceso democratizador, puesto que sentían amenazados sus intereses.

Este contexto determina que el principal adversario de la consolidación de la democracia representativa fueran las fuerzas castrenses tradicionalmente establecidas, quienes se mantenían protegidas por las prácticas de espíritu de cuerpo de la élite militar y el cierre de mecanismos de comunicación y acercamiento hacia todo lo que no fuera su propia institucionalidad castrense, debido principalmente a que la Doctrina de Seguridad Nacional utilizó estos mecanismos de secretividad y corporativismo, como formas de control hacia sus aliados.

Dicho espíritu de cuerpo en las fuerzas armadas representó un verdadero límite a las pretensiones democráticas de reformar las políticas de seguridad y defensa en Centroamérica, porque el monopolio construido por los militares no lo dejarían fácilmente, menos si se fundamentaban en argumentos doctrinarios que todavía tenían muchos seguidores en los sectores de poder económico y en los grupos medios de las sociedades centroamericanas, a quienes los amedrentaban con el fantasma del comunismo y de la pérdida de sus privilegios si se aceptaban los cambios que promovían los gobiernos electos democráticamente.

A lo anterior se sumaba el discurso institucional, con eco en los sectores denominados sociedad civil, en el sentido que los temas de seguridad, especialmente lo relativo a defensa, requerían a personas expertas sobre la tecnicidad propia de la materia, lo cual era una limitante para los actores civiles y autoridades electas, porque no tenían conocimientos sobre estos temas.

Aun con esos factores en contra, el Tratado Marco representa un instrumento jurídico regional de cambio, en la medida en que el desarrollo de sus contenidos supone el traslado y control de la agenda de seguridad y defensa centroamericana, del escenario técnico-militar en el que esta se ha centralizado monopólicamente, al ámbito político-diplomático, al que realmente le corresponde.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, establece políticas generales para resolver problemas vinculados con la existencia de condiciones sociales inequitativas, debilidades institucionales, carencias jurídicas, omisiones culturales y brechas económicas, que deben superarse para lograr la seguridad democrática de los estados centroamericanos y sus habitantes.

Asimismo, establecía que, en la medida que se mejoren las condiciones generales de la población, se logrará que esta, alcance su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia, superando las causas estructurales de los conflictos sociales que fueron exacerbados en la década de 1980.

El Tratado considera que la seguridad 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; así como en la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas. (Rojas, 2001, p. 26)

Aunque en la actualidad en Centroamérica no existen amenazas tradicionales a la seguridad, en el Tratado Marco de Seguridad se establece la creación de la Comisión de Seguridad, puesto que en el período que fue discutido y firmado este, existían diferencias y disputas verbales muy fuertes entre países, como el caso de Nicaragua y Honduras, por lo que se consideró pertinente establecer un mecanismo de alerta temprana que tuviera como función la coordinación, ejecución, evaluación y seguimiento, de la elaboración de propuestas, así como de recomendaciones sobre seguridad.

Esta Comisión se creó subordinada a la reunión de presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, con lo cual se superaba la tradicional primacía de los militares en estos temas, a quienes no se les excluyó en la discusión de estos, pero debían adecuarse a una nueva realidad donde ellos debían actuar como asesores a los funcionarios civiles.

Pese a la importancia doctrinaria, jurídica y política del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, su implementación ha sido limitada, principalmente, porque muchos de los objetivos y propuestas definidas en este, fueron incorporados a partir de la necesidad de los gobiernos de apoyar el proyecto estadounidense de estabilidad regional dentro de una democracia representativa, y no por una verdadera convicción democrática orientada a redefinir las relaciones sociales, políticas, económicas y jurídicas dentro de cada país del istmo ni en el área centroamericana como tal.

2.3. Seguridad humana y alianza para el desarrollo sostenible

Es importante hacer mención del Convenio firmado por los presidentes de los países centroamericanos en 1995 denominado Alianza Para el Desarrollo Sostenible y conocido como (ALIDES), porque este es un antecedente académico muy importante para comprender las condiciones teóricas y políticas existentes, las cuales permitieron

la redacción y posterior firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

En el Convenio de ALIDES, se plantea como principio para lograr el desarrollo integral de la sociedad centroamericana, tener como el centro de las políticas estatales a la persona humana y al ambiente, con la finalidad de lograr una convergencia entre las necesidades sociales de vida con la preservación del ambiente para las nuevas generaciones.

La declaración de principios de dicha Alianza establece como uno de ellos la promoción de la paz y la democracia como formas básicas de la convivencia humana, para lo cual se consideró que el respeto y tutela de los derechos humanos, la libertad política, la lucha contra la corrupción, la impunidad y la violencia, así como la participación ciudadana, eran elementos sustanciales para lograr la consolidación de una Centroamérica en paz y democrática.

Los elementos expuestos, eran requisito para promover el desarrollo sostenible de la región centroamericana, aspectos que, en su conjunto, permitirían promover sociedades democráticas construidas sobre la igualdad de oportunidades, sin que eso implicara cambios estructurales, sino reformas dentro de los sistemas vigentes, pero orientados hacia el bien común de los centroamericanos, a quienes consideraban como objeto y sujeto de las acciones estatales.

Para la ALIDES, el concepto de desarrollo sostenible es un proceso de cambio progresivo de la calidad de la vida humana, que se ubica en el centro del desarrollo, considerándola el sujeto primordial de aquel.

Asimismo, sus autores consideran que este proceso se logra mediante un crecimiento económico con equidad social y una transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo, fundada en el equilibrio ecológico y la base vital de la región, lo cual supone el respeto a la diversidad étnica y cultural y el

fortalecimiento de la participación ciudadana, en un marco de convivencia pacífica y de armonía con la naturaleza, sin poner en riesgo –y de hecho, garantizando– la calidad de vida de las generaciones futuras.

En la Declaración de Guácimo, firmada por los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá y por el primer ministro de Belice, en Guácimo, Limón, Costa Rica, el 20 de agosto de 1994, se propone un compromiso firme con una estrategia de desarrollo sostenible y con un programa de medidas concretas. (SICA, 2011, p. 121).

Como resultado de los acuerdos establecidos entre los presidentes del área centroamericana, se establecieron compromisos para la creación de consejos nacionales orientados hacia el desarrollo sostenible integrados por representantes del sector público y de la sociedad civil; además, acordar la creación del Consejo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible, quien sería el encargado de establecer las políticas regionales en coordinación con los consejos nacionales para que hubiera coordinación entre estas.

Luego de la euforia creada por las cumbres para firmar los convenios descritos, comenzó a presentarse la realidad, en donde los consejos nacionales de desarrollo sostenible se han orientado hacia la prevención de desastres y a la educación ambiental, aspectos que son importantes, pero que no contribuyen a la implementación de los objetivos esenciales que le dieron origen a la ALIDES, especialmente lo relativo a la integralidad del desarrollo sostenible, que no puede ser promovido de manera parcial, porque dejaría de ser tal.

Es de apreciarse que el Consejo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible y los consejos nacionales, se encuentran, entonces, como un proyecto sin fuerza, principalmente, porque los gobiernos de la región se han involucrado en la dinámica del comercio internacional priorizando los tratados de libre comercio y la actividad económica tradicional.

La mencionada realidad, determina falta de apoyo económico y político a los aspectos sociales y ambientales del ALIDES, lo cual se debe a que las instancias de integración contempladas en ese Acuerdo no han logrado avanzar, fundamentalmente por la falta de atención, presupuesto y decisión política de los mandatarios del istmo, teniendo como consecuencia que los aspectos novedosos de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, hayan quedado como una importante declaración de principios, pero, sin ningún sustento material para su implementación.

Esa realidad de subordinación de lo ambiental y social a lo económico se debe a que estos factores están supeditados a la lógica de la globalización y la creación de bloques económicos y determinados por la concepción de seguridad establecida por el gobierno estadounidense y sus aliados a nivel internacional.

Esta, también se evidencia en las asignaciones presupuestarias de la mayoría de los países de la región, donde las instituciones orientadas a la promoción e implementación de políticas sociales reciben las asignaciones presupuestarias más bajas, puesto que se les considera como aspectos secundarios a la agenda principal, llevando a varios gobiernos a remitir la implementación de acciones en favor de los grupos sociales a las organizaciones no gubernamentales y a la cooperación internacional.

2.4. Seguridad cooperativa e instituto centroamericano de estudios superiores de la policía

El ocho de julio de 1996, en la república de El Salvador, los ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica, firmaron el Convenio Constitutivo del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de la Policía, a partir de considerar que era necesaria la profesionalización y modernización permanente de los cuerpos de policía de la región, al cual se le otorgó el carácter de institución regional del Sistema de la

Integración Centroamericana, con sede en la República de El Salvador, al cual se le otorgó personalidad jurídica y autonomía en la administración de sus bienes.

A dicho Instituto se le asignó como misión apoyar los esfuerzos nacionales y regionales dirigidos al desarrollo y fortalecimiento de los cuerpos de policía de los Estados Miembros, para lo cual se le dotó de una estructura administrativa dirigida por un Consejo Directivo y un Director; asimismo, se creó un Comité Técnico Asesor el cual se definió que se integraba por tres representantes de cada Estado Miembro, nombrados por sus respectivos representantes en el Consejo Directivo, dentro de los cuales deberán incluirse los directores de policía y un representante de los centros de estudios de policía de cada país..

Pese a la importancia que se le asignó a este Instituto, este no ha tenido el apoyo financiero ni se le han asignado las tareas de coordinación para la formación de los policías, tampoco ha contribuido al desarrollo profesional de los cuerpos de policía en el área e incluso, en algunos períodos se ha mantenido como una dependencia burocrática más, al extremo que el 14 de noviembre de 2011, el Consejo de Ministros de Gobernación, Seguridad o del Interior del SICA, en una reunión en El Salvador, reactivarlo, puesto que el "ICESPO durante mucho tiempo existió, pero funcionó muy poco', debido a que estaba presidido y dirigido por los ministros y viceministros de seguridad pública y eso lo volvió lento y al final inoperativo" (Sistema de Integración de Centroamérica -SICA-, 2012, p. 1).

Esta falta de apoyo institucional al ICESPO ha contribuido a que las fuerzas de policía de los países centroamericanos tengan una permanente debilidad institucional, que incluso, en algunos casos como en Guatemala, se le ha señalado a integrantes de esta, de pertenecer a la delincuencia común e incluso ser parte de redes del narcotráfico, definiendo una ausencia de espíritu de cuerpo y vocación de servicio hacia la población, lo cual se manifiesta en la falta de legitimidad e incluso temor, en la ciudadanía guatemalteca, siendo esta dependencia una de las que más se ha planteado su refundación, pero aun cuando se han creado distintas comisiones de reforma

policíaca, estas resultan siendo fuente de empleo para quienes las integran, sin que su existencia haya logrado mejorar las condiciones institucionales de la Policía Nacional Civil ni su imagen ante los guatemaltecos.

2.5. Seguridad cooperativa y conferencia de las fuerzas armadas centroamericanas

El 12 de noviembre de 1997 los presidentes de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, crearon como órgano regional la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas –CFAC-, para contribuir a la integración militar de la región, para lo cual se le asignó como función, coordinar las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz en las que deben participar efectivos de los ejércitos de estos países en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, así como promover el nivel óptimo de defensa contra amenazas a la democracia, la paz y la libertad hacia los países centroamericanos que conforman la Conferencia regional.

En el año 2007 se incorporó a esta Conferencia la República Dominicana, por lo que su ejército, a partir de esa fecha, de manera formal es parte de la estructura orgánica de esa Conferencia; asimismo, existen observadores militares de 13 países tanto de Norte América, Sur América, Europa y Asia.

Esta institución regional ha establecido oficialmente la existencia de tres ejes temáticos sobre los cuales basa su actuar, siendo estos los siguientes:

- Enfrentamiento a las amenazas emergentes
- Operaciones de mantenimiento de la paz
- Operaciones de apoyo en casos de desastre.

El primer eje está coordinado por los directores y oficiales de enlace de inteligencia y operaciones de los ejércitos que integran la CFAC, teniendo asignadas

tareas como la coordinación de ejercicios virtuales y reales, patrullajes coordinados, acción cívica coordinada e informe de inteligencia y operaciones, entre otras.

En el caso del eje de operaciones de mantenimiento de la paz, la Conferencia tiene una unidad conjunta que establece los procedimientos y los efectivos de los ejércitos asociados que participarán en las actividades de la ONU en las misiones de paz; de igual manera, coordina las acciones que deben llevar las fuerzas armadas de la región para aquellas necesidades del eje de operaciones de ayuda humanitaria.

Además de los aspectos técnico-militares, la CFAC también coordina actividades deportivas y convivios militares con la finalidad de fortalecer la integración entre los oficiales de los ejércitos que integran este organismo regional, con la finalidad de promover y consolidar las relaciones profesionales y personales entre las fuerzas armadas de la región, promoviendo con ello la superación de las desconfianzas que existen por razones históricas, tales como los conflictos armados que se produjeron en los países centroamericanos y que llevaron a generar fuerte tensión entre los ejércitos del área o bien por las diferencias que desarrollaron.

La Conferencia regional responde a la visión o concepción de seguridad cooperativa, porque trata de institucionalizar la existencia de ejércitos nacionales con una visión regional, en donde no existan conflictos entre ellos y tensiones producto de posibles roces por ser fuerzas armadas de diferentes países.

De igual manera, se orienta a fomentar un espíritu de cuerpo regional para que aun cuando sean de países distintos, los intereses del área les permitan responder conjuntamente a las amenazas que se ciernan sobre esta o en contra de un país que integra la Conferencia, tomándose como una amenaza para todos los países, para lo cual responderán como unidad frente a terceros, tal como se ha promovido la seguridad cooperativa entre los ejércitos de Europa occidental y Estados Unidos de América que integran la Organización del Tratado del Atlántico Norte –OTAN-.

La integración militar en esta concepción también implica que entre los ejércitos del área no existen secretos militares ni competencia entre estos, sino que se busca fortalecer relaciones de confianza mutua, manifestadas en hechos como la elaboración de libros de la defensa, donde los estados del área centroamericana exponen su doctrina oficial y su visión estratégica.

De igual manera, se promueve la interacción entre los oficiales y la certeza jurídica y política que no serán amenazadas las naciones vecinas que forman parte de la integración, promoviendo la creación de una identidad regional para que las diferencias se discutan en los foros regionales, en donde la dirección de estos tiene como característica una presidencia rotativa y la participación de delegados de cada uno de los ejércitos en todas las dependencias creadas por esa Conferencia.

Asimismo, la asignación de fuerzas conjuntas de Centroamérica, en las misiones de paz a cargo de la Organización de las Naciones Unidas –ONU-, pretenden consolidar este espíritu integracionista, porque actúan en nombre del área centroamericana, y no de una fuerza nacional específica, porque se concibe que al estar realizando tareas en zonas de peligro y con amenazas de guerra contribuye a fortalecer el centroamericanismo en estas.

Como puede apreciarse, de las concepciones de seguridad que se han tratado de implementar en Centroamérica, en sustitución de la Doctrina de Seguridad Nacional, la que mejores condiciones ha tenido es la denominada Seguridad Cooperativa, especialmente, porque esta encaja con la visión de los militares centroamericanos y con la propuesta estadounidense de integrar una fuerza regional para contribuir a sus estrategias de seguridad.

A partir de la consolidación de esta concepción, las otras propuestas quedan como meras declaraciones o con muy poca o ninguna implementación, porque estas no coinciden o entran en contradicción con la doctrina de los Estados Unidos de América,

como potencia dominante en el área de influencia donde se encuentra la región centroamericana.

Asimismo, resultan limitadas las acciones que pueden llevar a cabo los cooperantes internacionales, actores académicos y de la sociedad civil, para implementar la seguridad democrática, menos la seguridad humana, porque en el ámbito centroamericano, sus posibilidades de incidir de manera directa en el establecimiento de la política de seguridad en cada uno de los países centroamericanos, son nulas, puesto que a lo más que han llegado es a participar en las discusiones académicas, foros y encuentros con los funcionarios públicos.

También han logrado ser parte de la discusión de documentos públicos como los libros blancos de la defensa, que resultan un interesante ejercicio teórico y de participación de actores secundarios en los países del área, pero que estas publicaciones son acciones estatales para que estos sectores se sientan tomados en cuenta; sin embargo, la mayoría de veces las acciones que implementan las políticas públicas continúan dentro de la orientación concepcional de los grupos de poder en cada uno de los Estados centroamericanos.

2.6. Limitaciones jurídicas para obligar a los estados a cumplir con los tratados internacionales, como el tratado marco de seguridad democrática y la alianza para el desarrollo sostenible

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, el mundo ha experimentado un incremento impresionante de los tratados internacionales, sea bilaterales o multilaterales, lo cual ha permitido el surgimiento de organismos de carácter mundial como la Organización de Naciones Unidas -ONU-, la Organización Mundial de Comercio; regionales como la Organización de Estados Americanos o el Tratado que da origen a la Organización del Atlántico Norte (OTAN, por sus siglas en inglés); o bien

subregionales como el Sistema de Integración Centroamericana -SICA- o el Mercado Común del Sur -MERCOSUR.-

Así como esos tratados, han sido suscritos de tratados entre países fronterizos, grupo de países para una determinada actividad o bien entre varios países para crear organismos internacionales, regionales o subregionales en todo el mundo, así como entre países de distinto continente, con fines de cooperación, seguridad, educación, cultura, desarrollo y otros ámbitos en los que la sociedad mundial ha considerado necesario fomentar las relaciones internacionales.

Esta expansión de tratados internacionales se debe a que estos parten del principio *pacta sun servanda*, el cual significa que todo tratado en vigor obliga a las partes que la suscribieron de buena fe, a cumplirlos a partir que su aceptación por los signantes y su posterior ratificación implica el compromiso de los estados a convertirlos en ley dentro de su territorio.

A pesar de este compromiso entre los países, los tratados adolecen de una limitante, la cual es que no tienen fuerza coactiva, por lo que, si un Estado decide no cumplir lo pactado, aparte de la sanción moral realizada por los otros estados, no existe mecanismo legal al cual se puede acudir para obligar al sujeto de derecho internacional cumplir con los compromisos adquiridos a partir de la ratificación llevada a cabo por el organismo o dependencia nacional obligada por la ley.

Los fundamentos jurídicos para restarle fuerza coercitiva a los tratados y que estos no sean vinculantes para los países, son cuatro: el primero se refiere a la soberanía de los estados; el segundo, es la inexistencia de un poder constituido que tenga la representación popular para dotar a los países de legislación vinculante; el tercero, está determinado por la ausencia de un organismo de justicia que resuelva la obligación legal de los estados a cumplir los tratados aun contra la voluntad de quien los incumple; el cuarto, la ausencia de una fuerza coercitiva con la capacidad de hacer cumplir las sentencias, si existieran estas.

2.6.1. La soberanía como límite para los tratados

En el caso de la soberanía, esta está determinada por la capacidad estatal de decidir sobre las personas, los bienes y las cosas dentro de las fronteras reconocidas internacionalmente, a partir de establecer las normas legales que el organismo legislativo respectivo apruebe como poder constituido.

La soberanía de un Estado frente a los demás Estados está determinada por el principio de igualdad jurídica de los estados, tal como lo consagra el numeral 1 del artículo 2 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas -ONU-, lo cual es ratificado por la Resolución 2625 de este organismo; asimismo, en el numeral 7 de este mismo artículo, se establece la prohibición de intervenir en la jurisdicción interna de los Estados parte.

Heller subordina el derecho internacional al nacional, postulando que es este último el que prevalece en caso de conflicto. Para Heller: todo derecho – incluso el Internacional- puede reducirse al derecho nacional; es decir, al derecho del Estado soberano. En efecto, para Heller esto queda demostrado en la circunstancia de que ningún tratado internacional pueda nacer sin la aprobación de todos los estados que participan en su formación y de que únicamente pueda ser objetivado por la acción de unidades de voluntad que no estén subordinadas a otra unidad decisoria universal. (Vita, 2012, p. 10)

Incluso, como ocurre cuando en un país existen golpes de Estado, las autoridades, aunque no tengan legitimidad democrática, pueden hacer que ese acto contrario a derecho se transforme en ley vigente en su territorio, puesto que ningún otro Estado u organismo internacional, puede impedir que se lleve a cabo ese acto, aunque si a través de la presión diplomática, si los golpistas no tienen apoyo de una potencia mundial, se revierte el acto ilegítimo, deja de ser ley; sin embargo, si se mantiene en el tiempo se legitima por su continuidad.

2.6.2. Ausencia de un poder legislativo internacional

En el caso de la ausencia de un organismo internacional independiente, encargado de emitir las leyes de carácter obligatorio a nivel mundial; o sea, una instancia que tenga las mismas características que el poder legislativo nacional para promulgar, derogar y modificar la legislación, la cual esté revestida de la obligatoriedad de su cumplimiento.

Es de tener en cuenta que en la doctrina del derecho internacional existen las denominadas normas imperativas o de *ius cogens*, las cuales no se consideran de carácter estrictamente dispositivo, pues son un conjunto de normas que no pueden ser modificadas o derogadas por los estados Parte, a partir de lo cual, se les considera limitativas de la soberanía estatal a partir que protegen intereses generales y esenciales de la comunidad internacional en su conjunto, estableciendo con ello que existe una subordinación de los intereses de los estados a los derechos fundamentales de la comunidad internacional.

Sin embargo, ese carácter imperativo es discutible, puesto que aun cuando es resultado de la voluntad de los estados, son estos los que deciden si se someten a la jurisdicción de estas, como ha sido el caso de la adhesión de algunos estados al Tribunal Penal Internacional, mientras que otros, como los Estados Unidos de América, no aceptan la jurisdicción de este, sin que Estado alguno lo pueda obligar a someterse si a partir de su derecho soberano no quiere aceptarla.

Lo que todavía es discutido es el origen del *ius cogens*, (clarificación en cuanto se trate de un principio o norma consuetudinaria), su determinación (ausencia de un mecanismo formal que determine objetivamente las normas imperativas o bien que determine que una norma de derecho internacional general haya alcanzado la categoría de imperativa) y aplicación (carencia de un órgano decisorio para establecer una jerarquía de fuentes y de normas en derecho internacional. (Pagliari, 2009, p. 13).

Aunque en la actualidad existen experiencias como el Parlamento Europeo que promulga normativa de vigencia para todos los países que conforman la Unión Europea, también es cierto que ha dependido de la voluntad de cada uno de estos a someterse a la imperatividad de esta; sin embargo, estos países todavía tienen su soberanía para voluntariamente decidir si mantienen la aceptación de la norma comunitaria o bien, como acaba de hacer el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, comúnmente conocida como Inglaterra, puede optar por retirarse de esta instancia europea.

Asimismo, puede darse el caso que países de este espacio comunitario, planteen acciones soberanas como pertenecer a la Unión Europea, pero mantener decisiones soberanas como el uso de su propia moneda, tal el caso de Dinamarca y Suecia, entre otros países, sin que el Parlamento Europeo, otro organismo de la Unión Europea o alguno de los estados miembro, puedan obligarlos legalmente a usar el Euro como la moneda oficial.

2.6.3. Carencia de un organismo judicial internacional

Por otro lado, para establecer las limitaciones en torno a la eficacia de la norma internacional para ser impuesta a los sujetos del derecho internacional, se debe tener en cuenta que son los estados soberanos los que las crean y deciden si se someten a ellas, por lo que se trata de establecer si la norma legal escrita en el tratado es oponible al sujeto firmante de este o su cumplimiento depende de la voluntad de este, siendo que esta limitante está dada a partir que ningún tratado puede existir sin la aprobación de todos los estados que participan en su discusión, aprobación y ratificación, siendo estos quienes deciden su cumplimiento,

Es decir, debido a su igualdad soberana, el contenido jurídico del tratado no se puede imponer a ninguno de ellos, salvo su buena voluntad para cumplirlos, no habiendo órgano alguno con funciones judiciales que emita sentencias que obliguen al

Estado el cumplimiento de sus compromisos internacionales, pues, incluso la Corte Internacional de Justicia o la Corte Penal Internacional actúan a petición de los Estado-Parte; es decir, son estos los que deciden si aceptación su jurisdicción y, de igual manera, deciden cuando y como, cumplir las sentencias de estas, si deciden acatarlas.

La aplicación de las normas internacionales corresponde a los propios sujetos y en tal sentido los estados, las aplican y cumplen no solo por el compromiso jurídico internacional que suponen tales normas, sino también, porque en muchos casos las incorporan a su derecho interno y, consecuentemente, son aplicadas por sus propios órganos; sin embargo, la aludida carencia de órganos centrales de naturaleza judicial en la comunidad internacional impide, la mayoría de las veces, el cumplimiento forzoso de las normas internacionales. (Pagliari, 2009, p. 14).

Se tiene en cuenta que, a partir de un sentido estrictamente jurídico, la aplicación del derecho internacional se encuentra regida por la igualdad jurídica entre los estados, la responsabilidad internacional de cada uno de ellos; la no intervención en los asuntos internos de cada país; la prohibición del uso de la fuerza de un Estado contra otro; el arreglo pacífico de las controversias; es decir, la carencia de una jurisdicción internacional obligatoria.

Por eso Heller concluye que cada instancia decisoria creada convencionalmente, un tribunal o una instancia arbitral o una mediación política, tiene como límites fijos la soberanía de los estados delegantes. (Vita, 2012, p. 19)

O sea que, sin existencia de un organismo independiente, que pueda emitir sentencias sobre las controversias que se sometan a su jurisdicción, los estados quedan como responsables para el cumplimiento del contenido de los tratados, porque nadie puede entrometerse en los asuntos internos de ningún Estado o, incluso, exista un ente judicial con capacidad para emitir sentencias que pasen por autoridad de cosa

juzgada, como el caso de la Corte Interamericana de Justicia, como lo regula el artículo .60 del Estatuto que crea a esta, esta no tiene la coercibilidad para obligar a los estados a cumplir sus sentencias.

2.6.4. Inexistencia de una policía internacional

La última limitante que presenta el derecho internacional para ser obligatorio para los Estado Parte, es la inexistencia de un órgano represivo, como la Policía Nacional Civil, que tenga como mandato de cumplimiento obligatorio, hacer cumplir las decisiones judiciales emanadas de un poder judicial internacional independiente, pues bajo el principio de no intervención, cualquier amenaza del uso de la fuerza contra un Estado está prohibido por la Carta de las Naciones Unidas, siendo considerado un acto de guerra la sola invocación de la posibilidad del uso del poder punitivo de un país contra otro.

Esto significa que hay una ausencia de un órgano especial para hacer ejecutar las normas jurídicas o las sentencias de los órganos encargados de dirimir controversias entre los estados, principalmente, porque no hay corte con jurisdicción compulsiva, sino que la decisión de conflictos y la ejecución de las normas, está confiada a los sujetos mismos de este derecho.

Los cuatro aspectos mencionados: soberanía, ausencia de poder legislativo, carencia de organismo judicial e inexistencia de una policía, todos de carácter internacional e independiente de los estados, determina la falta de coercibilidad de los tratados sobre los Estado Parte.

La limitante jurídica de los tratados se mantendrá durante muchas décadas, mientras no se consoliden procesos para la creación de estados federados regionales, como se espera sea una de las opciones de la Unión Europea o bien un cambio profundo en las relaciones internacionales, que conlleve a la subordinación de los

Estados a organismos de carácter mundial como la ONU, sin que ninguno pueda oponer su soberanía sobre las decisiones de estos organismos, lo cual no es un escenario que se visualice de manera inmediata.

2.6.5. Limitaciones para obligar a los estados centroamericanos a cumplir con el tratado marco de seguridad democrática y con el tratado sobre la alianza para el desarrollo sostenible

Esta limitación de los tratados para compeler a los estados a cumplirlos, se encuentra presente en el caso del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y en el tratado que crea la Alianza para el Desarrollo Sostenible, conocido como -ALIDES-, puesto que ambos cuerpos jurídico-legales fueron el resultado de negociaciones entre los presidentes centroamericanos; para verificar el cumplimiento de estos se crean instancias regionales como la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de Seguridad, en el caso de la seguridad democrática.

Mientras que, para la ALIDES, se acordó que sería el Consejo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible, integrado por los presidentes centroamericanos y el primer ministro de Belice, quienes tendrán al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, juntamente con el Canciller de Belice, como órgano coordinador de las decisiones presidenciales.

Como se aprecia, queda a la voluntad de los estados Parte, el cumplimiento de los compromisos adquiridos, lo cual implica que las cuatro limitaciones expuestas que dejan sin fundamento coercitivo a los tratados en general, se aplica para el Tratado Marco de Seguridad Democrática y el tratado que crea a la Alianza para el Desarrollo Sostenible, lo cual sucede, también, con todos los demás tratados que han negociado, firmado y ratificado los países centroamericanos, en donde la voluntad de las partes

para cumplirlos es determinantes para hacerlos una realidad jurídica dentro de su jurisdicción.

Si a partir del principio de soberanía el Estado incumple con sus compromisos en el Tratado Marco de Seguridad Democrática o de la ALIDES, ningún otro país centroamericano lo puede obligar a cumplirlo, ninguno de los tribunales internacionales tiene jurisdicción para conocer demandas por incumplimiento, pero, si en todo caso lo hubiera, quien incumple puede continuar haciéndolo, porque la intervención armada, policiaca o militar, está prohibida por la Carta de las Naciones Unidas, pues sería considerado un acto de guerra.

Asimismo, a partir que fueron los países centroamericanos, quienes en el ejercicio de su soberanía negociación, firmaron y ratificaron estos dos tratados, tienen la libertad de denunciarlos o plantear reservas sobre determinados artículos, si considera que estos afectan sus intereses soberanos.

Las limitaciones jurídicas para la coercibilidad de los tratados se pueden constatar en lo regulado en el artículo 67, del Tratado Marco de Seguridad Democrática, el cual establece que:

Toda controversia sobre la aplicación o interpretación del presente Tratado será elevada al conocimiento de la Reunión de Presidentes y, en caso de no resolverse, se utilizarán los medios de solución pacífica de las controversias estipulados en el artículo 45 y, en su caso, serán sometidas al conocimiento de la Corte Centroamericana de Justicia.

El artículo 45, del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica establece:

Sin perjuicio de lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de los Estados Americanos sobre arreglo pacífico de

controversias, Las Partes reafirman su obligación de resolver cualquier diferencia que pueda poner en peligro la paz y la seguridad de la región, por la vía de la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial o cualquier otro medio pacífico de solución de controversias.

En el caso del último párrafo del artículo 67 de este Tratado Marco, el cual remite las controversias al conocimiento de la Corte Centroamericana de Justicia, es importante establecer que de acuerdo con el artículo 3, del estatuto que la crea, se establece que:

La Corte tendrá competencia y jurisdicción propias, con potestad para juzgar a petición de parte y resolver con autoridad de cosa juzgada y su doctrina tendrá efectos vinculantes, para todos los Estados, órganos y organizaciones que formen parte o participen en el 'Sistema de la Integración Centroamericana' y para sujetos de derecho privado.

Aun con esta competencia, en la literal a) del artículo 22, del mismo estatuto se plantea la primera limitación a su eficacia en el sentido de establecer que: "a) Conocer, a solicitud de cualquiera de los Estados miembros, de las controversias que se susciten entre ellos. Se aceptan las controversias fronterizas, territoriales y marítimas, para cuyo conocimiento se requiere la solicitud de todas las partes concernidas". (Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia)

Al hacer referencia de "la solicitud de todas las partes concernidas", regulado en la literal a) del Artículo 22 del Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia implica que hasta el Estado incumplidor debe estar de acuerdo con que la Corte Centroamericana de Justicia conozca judicialmente el caso, de lo contrario, por el principio de soberanía, no se le puede obligar a ser parte o bien el denunciado puede alegar que no reconoce la jurisdicción de la Corte, con lo cual esta deja de tener la posibilidad de conocer el caso.

Un aspecto importante de destacar es que en el segundo párrafo del artículo 39, del Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, es que regula que: “En el caso de incumplimiento de los fallos y resoluciones por parte de un Estado, la Corte lo hará saber a los otros Estados para que, utilizando los medios pertinentes, aseguren su ejecución”. Sin embargo, es de tener en cuenta que el derecho internacional únicamente reconoce los mecanismos pacíficos de resolución de conflictos, por lo que ninguno de los estados centroamericanos puede asumir otro “medio pertinente”, más que los mismos establecidos en el Tratado Marco de Seguridad Democrática.

Estos mecanismos son los regulados en el artículo 67 de dicho Tratado Marco, establecidos por la Carta de las Naciones Unidas y por la Carta de la Organización de Estados Americanos, como son los mecanismos pacíficos de resolución de conflictos tales como la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial o cualquier otro medio pacífico; es decir, ninguno que conlleve la coerción legal o policiaca hacia el Estado que incumpla el Tratado Marco de Seguridad Democrática o la ALIDES, a partir que este tiene el derecho soberano a cumplirlo o incumplirlo de acuerdo con sus intereses o posibilidades.

CAPÍTULO III

Las tendencias globales sobre seguridad después del derrumbe del campo socialista

Luego de cuatro décadas de existencia, la Guerra Fría dejó de ser el contexto político internacional que determinaba las relaciones y políticas estatales entre los estados, en donde los alineamientos hacia cualquiera de los dos bloques político-militares, determinaba la existencia de la política interna y externa que los gobiernos de cada Estado definirían para existir y sobrevivir, puesto que su no alineamiento real implicaba una eminente defenestración sea por los poderes fácticos del bloque comunista o del capitalista, dependiendo el área de influencia dentro del cual se encontraba geográficamente el país.

Al implosionar el bloque o campo socialista a finales de la década de 1990, el orden político y militar internacional es redefinido por los Estados Unidos de América como la potencia hegemónica en el campo o bloque capitalista, estableciendo un contexto donde se transitó del bipolarismo hacia el unipolarismo, siendo esa potencia la que determinaría las relaciones internacionales y la política exterior de todos los países.

Esta realidad perduró durante casi una década, con contradicciones particulares donde las otras potencias occidentales como Francia y Alemania evitaban ser subordinadas, para lo cual promovieron la creación de un nuevo contexto en donde las decisiones de política internacional fueran asumidas por la Organización de Naciones Unidas –ONU- y apoyadas por los estados; sin embargo, aunque formalmente se logró levantar la imagen de este organismo internacional, durante ese período, este, igual que los países, terminó alineándose a las decisiones del gobierno estadounidense, a partir de haber quedado esta potencia como ente rector de los acontecimientos mundiales.

Los aspectos importantes a rescatar en este período ha sido la discusión sobre la redefinición de las funciones de la ONU, el cuestionamiento al derecho de veto del Consejo de Seguridad y la consolidación de la agenda de cooperación de las agencias de este organismo internacional, puesto que en ese período se considera que habían sido creadas las condiciones para una redefinición del sistema mundial y las relaciones internacionales hacia la solución diplomática de los conflictos entre estados, aunque dicha situación se mantuvo durante poco tiempo, porque lo que existía era un reacomodo de las potencias occidentales de sus áreas de influencia.

3.1. La seguridad mundial después de la Guerra Fría

A partir del término de la Guerra Fría, más exactamente luego del desplome político de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas –URSS-, el mundo dio un vuelco en la manera de relacionarse entre los estados y en la interpretación de las relaciones internacionales. Por una parte, esto se habría debido al término del equilibrio bipolar que había caracterizado a la Guerra Fría y el ingreso a otro multipolar, según los idealistas, o unipolar, según los realistas, así como el surgimiento avasallador del fenómeno conocido como globalización.

Luego que la URSS dejó de existir y se replanteaba el predominio de las relaciones económicas en el mundo, producto de la globalización, surgen una serie de conflictos entre los estados, de carácter étnico o religioso, que demostraron la continuidad de la conflictividad humana llevada hasta los últimos términos de la guerra, pues en casos como Bosnia y demás estados de lo que se conoció como Yugoslavia, se produjeron exterminios étnicos, al igual que en países de África, que llevaron a los países a reconsiderar las definiciones sobre el orden internacional.

Los nacionalismos exacerbados hicieron su aparición con más intensidad y frecuencia que antes; los fundamentalismos religiosos afloraron con inusitada crudeza y, de un tiempo a esta parte, estamos siendo testigos diarios de la

entrada en escena de lo que se conoce como amenazas asimétricas: terrorismo transnacional, narcoterrorismo, bioterrorismo, narcotráfico, crimen organizado, etc. Los escenarios antes descritos y las realidades y fenómenos a que nos vemos enfrentados diariamente han obligado a los Estados a ir adaptando progresivamente sus modos de acción para resguardar los intereses nacionales. Del mismo modo, ha surgido el imperativo para conformar nuevos sistemas de cooperación que constituyan estructuras de tipo internacional para el apoyo e intercambio en ámbitos como el político, el económico, el cultural y el militar. (Lutecke, 2004, p. 2).

Dentro de esa realidad contemporánea y en el contexto de la seguridad y la defensa de los intereses nacionales y de la función social de un Estado, las concepciones que lo fundamentan han pasado invariablemente por la observación, en primera instancia, del enfoque que de ella tenga el propio Estado y en segunda, por las doctrinas, tendencias o pautas que rigen el sistema internacional.

En otras palabras, el contexto internacional se volvió complejo e incierto, puesto que de los escenarios de guerra entre estados, se pasó a dinámicas interestatales en donde los conflictos étnicos o religiosos surgían en áreas que durante la Guerra Fría se consideraban seguras, siendo el uso de las armas la forma más común en las cuales los contendientes dirimían sus conflictos, sin que la comunidad internacional pudiera intervenir desde una visión clásica de la amenaza en el uso de los ejércitos, puesto que los estados donde se producían los conflictos de carácter no internacional no pedían ayuda.

Esta falta de disposición estatal a pedir apoyo se debía a que, en muchos casos, ellos resultaban siendo los agresores en contra de la población que era diferente por nacionalidad, étnica o religión, o bien, debido a que su situación de debilidad no le permitía margen de maniobra para requerir dicho apoyo y garantizar la seguridad del personal de los países que los asistieran.

Aunque también se presentaron peores escenarios, como en la guerra de los Balcanes en Yugoslavia, donde Rusia, como potencia que había asumido el lugar de la URSS en el Consejo de Seguridad de la ONU, bloqueaba cualquier intento de intervención de terceros estados para proteger a los agredidos, porque esta potencia compartía intereses políticos y económicos con los gobernantes serbios, siendo hasta que Estados Unidos y Europa Occidental impulsan una aventura militar a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte -OTAN-, para luchar en contra de los serbios, que se termina la agresión en contra de los no eslavos.

A pesar de estas diferencias entre potencias occidentales, estos conflictos no afectaron el unipolarismo o multilateralismo que surgió después de finalizar la Guerra Fría, puesto que su incidencia no tenía trascendencia mundial, por lo que los estados tenían en su agenda de política exterior otros temas.

Este era el caso de Estados Unidos de América que en su escenario internacional tenía al narcotráfico y las amenazas a la paz mundial, producto del uso inadecuado del arsenal nuclear que había quedado en los países que conformaron el campo socialista, los flujos de refugiados debido a los conflictos interétnicos o religiosos en el antiguo campo socialista o en África, debido a considerarlos una amenaza a la seguridad internacional, aunque también incluía al terrorismo, como los principales problemas; mientras que las potencias secundarias o del tercer mundo se orientaban a fortalecer el multilateralismo, la promoción de las formas alternativas de resolución de conflictos y la consolidación de la paz mundial.

Sin embargo, el 11 de septiembre del año 2001, se produjo un atentado dentro de las fronteras estadounidenses, que el gobierno de ese país y sus aliados calificaron de terrorista, el cual tuvo como resultado la redefinición estadounidense de las amenazas a su seguridad, lo que consideraban que también lo era para la seguridad mundial, con lo cual se comenzó a hablar de un escenario internacional previo al 2001 y uno posterior al 2001.

3.2. La seguridad mundial después del 11 de septiembre de 2001

El 12 de septiembre de 2001, un día después de los atentados del 11 de septiembre del 2001, el Consejo de Seguridad se reunió de emergencia y adoptó, por unanimidad, la Resolución 1368 (2001). En el preámbulo de esta, se reconoce el derecho a la legítima defensa individual y colectiva, mientras que, en el párrafo 1, se definen los ataques como una amenaza a la paz; sin embargo, evitan calificar a estos como actos de agresión o ataques armados, porque de hacerlo, hubieran legalizado el ejercicio de la legítima defensa.

Este acto de terrorismo alteró la agenda de seguridad de la ONU, puesto que la obligó a los requerimientos de los Estados Unidos de América, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1373 (2001), la cual era una continuidad de la anterior, en donde establece la exigencia a los estados para que congelen las cuentas bancarias de las personas que cometan o intenten cometer acciones terroristas o de las entidades de propiedad o bajo control de estas.

De igual manera, el Consejo de Seguridad les exige a los estados miembros que se abstengan de brindar colaboración activa o pasiva a entidades o personas que participen en la comisión de actos terroristas, les denieguen refugio e impida el uso de su territorio para fines terroristas en contra de otros estados.

Al lograr consenso sobre la lucha contra el terrorismo, los estadounidenses declaran que el ataque del 11 de septiembre de 2001 en su territorio, había sido una agresión terrorista con aval de estados que les daban refugio y que en aras de su legítima defensa asumiría las acciones correspondientes para no dejar impune el atentado, traducéndose esta declaración en una invasión a Afganistán el 7 de octubre de 2001, por tropas del gobierno estadounidense con el apoyo del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Australia.

Asimismo, debido a que no existían mecanismos internacionales eficaces para enfrentar legalmente las amenazas terroristas, el Consejo de Seguridad decidió redefinir su papel y sus funciones apoyándose en el capítulo VII, de la Carta de Naciones Unidas, denominado: “Acciones en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión”, en el cual se le permite hacer uso de las fuerzas armadas de los países miembros a partir del requerimiento que haga el Consejo de Seguridad.

Según la Carta de las Naciones Unidas, esta institución solo puede hacer uso de estos poderes previa constatación de la existencia de una amenaza para la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión. Por lo que el Consejo de Seguridad definió el terrorismo como una amenaza para la paz y la seguridad internacionales a partir de 2001.

Aunque esta potestad, autoatribuida por el Consejo de Seguridad en su lucha contra el terrorismo, contradecía el origen mismo de este organismo, porque la función para la que fue creado era la de solventar crisis excepcionales y concretas, ante la presión estadounidense y el apoyo ruso, asumió la responsabilidad, de manera indefinida en el tiempo, de establecer una nueva tarea en relación con la seguridad internacional mucho más diverso y complejo, porque al incluir el terrorismo como parte de las amenazas para la paz, se obligó a ampliar las opciones de medidas aplicables, para adecuar su papel en este nuevo contexto.

La cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo experimentó un impulso decisivo con la presión política proveniente de Washington y la trascendencia mediática que generaron los ataques del 11-S. La seguridad nacional se convirtió en la principal preocupación para los Estados tras el 2001. La mayoría de los Estados imitaron el ejemplo de Estados Unidos. Los gobiernos utilizaron la omnipresente sensación de peligro posterior a los atentados del 11-S, convenientemente atizada por los medios de

comunicación, para aumentar drásticamente los poderes policiales, de vigilancia y detención. (Palomo, 2016, p. 22).

En la cuestión de la vigilancia, básicamente se autorizó a los servicios secretos y la policía a recoger información sobre los ciudadanos sin estar sujetos siquiera a la supervisión judicial. Aunque se transmitió a la población que el objetivo era luchar contra el terrorismo, el efecto fue la creación de un vasto aparato de seguridad que por muy escaso margen podía actuar con intenciones represoras.

Esta estrategia antiterrorista, también incluyó operaciones encubiertas que se practican durante los operativos de guerra sucia contra el supuesto enemigo, ya fuera dentro del territorio de un Estado o en territorio ajeno, sin que necesariamente medie la aprobación del gobierno donde se lleva a cabo la acción.

Dichas actividades de guerra sucia fueron dirigidas por los servicios secretos, lo que les permitió fortalecerse con más personal y recursos económicos, con el discurso que de esa manera garantizarían una mayor protección al Estado y a la población; asimismo, gozaron de mayor campo de acción y menos cortapisas en su actuar a partir de la creación y vigencia de las leyes orientadas a la protección de la seguridad nacional, con lo cual limitaban la libertad ciudadana.

Es de tener en cuenta que en ese año, la política estadounidense y las acciones que implementó en contra del terrorismo, así como la invasión a Afganistán, contó con el apoyo incondicional o el silencio cómplice de la comunidad internacional, principalmente, porque ese gobierno utilizó una política exterior maniqueísta al afirmar que quien no era un aliado en contra del terrorismo, estaba en contra de Estados Unidos, fue diferente cuando esta coalición invadió a Irak en el 2003, puesto que en apenas dos años, hubo oposiciones abiertas de varios países a esa acción militar que no contó con el aval del Consejo de Seguridad.

Debido a esta oposición, en ese Consejo no se planteó que se emitiera ninguna declaración; sin embargo, los estadounidenses lograron en pocos meses que este, en lugar de condenar la invasión como un acto de agresión de un Estado contra otro Estado, acabó por avalar la posterior ocupación de Irak y las medidas desplegadas por los ocupantes, a quienes no los llamó como tal, sino como la autoridad provisional de la coalición.

En este sentido, existe incluso una autorización para el uso de la fuerza a unas fuerzas multinacionales bajo el mando de Estados Unidos, que, técnicamente, siguen siendo fuerzas de ocupación. Efectivamente, por una parte, la Resolución 1511 (2003) del Consejo de Seguridad, de 16 de octubre del 2003, reafirma la soberanía e integridad territorial de Irak y subraya en este contexto que la autoridad provisional de la coalición (la autoridad) se hace cargo con carácter temporal de las funciones, atribuciones y obligaciones específicas en virtud del derecho internacional aplicable, reconocidas y establecidas en la Resolución 1483 (2003), que cesarán cuando un gobierno representativo y reconocido internacionalmente, establecido por el pueblo de Irak, preste juramento y asuma las funciones de la autoridad. (Rodríguez, 2007, p, 49)

Aunque en la dinámica internacional de ese año, el gobierno estadounidense logra imponerse a las otras potencias, puesto que en el párrafo 13 de la Resolución 1483, se incluye que el Consejo de Seguridad: autoriza a una fuerza multinacional bajo mando unificado, a tomar todas las medidas necesarias para contribuir al mantenimiento de la seguridad y estabilidad en Irak; o sea que legitima la invasión de ese gobierno y sus aliados, pero esta invasión permite que las otras potencias como Rusia, Francia y China se replanteen un alejamiento de la postura inicial de alineación completa a las decisiones estadounidenses.

Esta ruptura determina que, en los años siguientes, los gobiernos de estos países ya no apoyarán incondicionalmente a los estadounidenses, sino que serán

aliados cuando s su interés estatal le conviniera y se opondrán abiertamente a los intereses de los Estados Unidos de América, cuando este asuma un rol hegemomista en la política internacional, que irrespete el área de influencia de esos países; sin embargo, en las Naciones Unidas, continúo el alineamiento en contra del terrorismo.

El contexto internacional en mención, permitió considerar que, a principios del siglo XXI, se estaba marcando una tendencia determinada por la unipolaridad proyectada desde los Estados Unidos, quien buscaba hegemomizar la articulaci3n de los organismos regionales, para que fuera más fácil alinearlos a sus intereses nacionales, lo cual estaba acompañada por publicaciones académicas que orientaban la discusi3n sobre la existencia de un escenario propicio para reactivar el realismo militar de los Estados Unidos de América en la época del presidente George Bush.

El primer fundamento para este nuevo desarrollo del tema de seguridad, es dado por Francis Fukuyama, con su obra: el fin de la historia publicada en 1989, en el que se establece a la democracia liberal como la única alternativa de modelo político para los estados; la segunda base teórica es sustentada por Samuel Huntington, con su libro: el choque de civilizaciones, que fue presentado al público en 1993, en el que resalta que los ejes de confrontaci3n se desplazaron de los Estados a áreas geográficas por expresiones de cultura o religi3n como líneas de fractura mundial. (Sánchez, 2014, p. 12)

El tercer enfoque teórico es promulgado por Zbigniew Brzezinski, con su libro: *El gran tablero mundial*, de 1997, donde se analiza las áreas de influencia especialmente en la Euroasia así como las alianzas y el poder nacional–global del gobierno estadounidense; finalmente, un cuarto nivel de análisis básico para la configuraci3n del nuevo paradigma actual, es el que desenvuelve Claudio Katz, en su libro *Bajo el Imperio del capital* de 2011, en el que considera el nuevo rol que juega Estados Unidos en un panorama mundial, particularmente en el uso de la fuerza, frente al resto de potencias. En este

libro, Katz también se pregunta sobre el rol que cumplirán los países que generan resistencia a la hegemonía norteamericana. (Sánchez, 2014, p. 12)

Tras estos enfoques, se ha buscado definir las grandes líneas de fractura del entorno geopolítico global producto de la globalización y ante el incremento de las asimetrías y diferencias de los Estados, se ve la necesidad de construir una teoría que explique el mundo actual.

Estos Estados, son escenarios de conflictos sociales con expresiones violentas que desbordan fronteras y se vuelven regionales y determinan un cambio en los protagonistas de las guerras y conflictos, en donde ya no son los estados, sino los grupos sociales.

Todas estas líneas de fractura llevan a pensar que se está en un sistema internacional de asociación o integración da mayor legitimidad que el poder de la coerción y/o disuasión. Frente a este nuevo escenario, no es posible pensar en la autarquía ni el aislamiento, lo que implica que se presente una pérdida relativa de soberanía estatal en un mundo definido por regiones críticas en donde los conflictos se articulan al control global y se regionalizan los fenómenos de violencia.

Las tendencias hegemónicas se expresan y articulan en torno a la seguridad internacional en donde se liga la noción de terrorismo, narcotráfico y crimen organizado a la concepción policial de la seguridad nacional donde no se desconoce la relatividad de la defensa territorial, pero se incluye una visión nueva que es la extraterritorialidad de las amenazas. De allí que se entienda que se puede percibir una amenaza en cualquier región, desde la óptica de un país en solitario hasta la unión de estos en alianzas de muchas naturalezas, lo cual es posible a partir de la protección de intereses nacionales, aunque tenga que impulsarse una guerra preventiva como una nueva estrategia de seguridad de país.

En este contexto se construye y se reafirma el concepto de guerra justa, la cual en esencia procura legitimar las acciones de intervención de un Estado en contra de otro cuyo fin sería el de asegurar la estabilidad global, lo que significa un retorno al realismo comprometiendo de esta manera la soberanía de países menos desarrollados y militarizando temáticas regionales como en el caso de Oriente Medio o el colombiano entre otros.

Así, el mundo configura un sistema caracterizado por el multilateralismo económico y político con el predominio militar estadounidense, como única fuerza armada con alcance mundial efectivo el cual conlleva a la integración de la comunidad internacional del mundo industrializado, constituyéndose en un mecanismo no formalizado de control global desde el mundo desarrollado que es proyectado sobre las principales estructuras de seguridad.

En el año 2005 fue creado por el secretario general el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, que está encargado de asegurar la coordinación general entre las entidades del sistema de las Naciones Unidas que participan en actividades antiterroristas; este redactó un programa de trabajo y creó grupos de trabajo para implementar una serie de iniciativas de asistencia a los estados miembros para que estos las aplicaran.

Este Equipo es el encargado de elaborar metodologías prácticas para apoyar a los estados miembros que lo soliciten a aplicar acciones de manera integral, tal como impedir el uso de Internet con fines terroristas, para lo cual se identifican posibles medios de uso y así establecer medidas estatales para luchar contra este uso a nivel nacional, regional y mundial.

También contribuye a coordinar la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, para lo cual apoya las iniciativas de los estados para la promoción y la protección de estos, a través de la formulación de instrumentos

prácticos, así como facilitando el intercambio de información sobre ejemplos de buenas prácticas a nivel nacional y regional.

El Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, que depende del Consejo de Derechos Humanos, tiene la función de enfrentar las condiciones que favorecen la propagación del terrorismo. Con tal fin realiza una labor centrada en los países, que abarca visitas a estos y prepara informes temáticos que presenta al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General. (Marcos, 2014, p. 63)

De igual manera, este Equipo Especial establece mecanismos apropiados para facilitar tanto el intercambio de las prácticas óptimas existentes como la formulación de otras para proteger a las víctimas del terrorismo y la divulgación de su situación, así como la promoción de prácticas óptimas entre los agentes competentes para apoyar a las víctimas del terrorismo, fomentar la solidaridad entre ellas, la comunidad internacional y la sociedad civil y consolidar un apoyo amplio mediante la difusión del sufrimiento de los objetivos vulnerables; analizando, también los diferentes aspectos de las estrategias para luchar en contra la financiación del terrorismo y la elaboración de mecanismos para aumentar la eficacia de la aplicación de las normas internacionales del Grupo de acción financiera -GAFI-.

El Fondo Monetario Internacional, desde el año 2002 ha llevado a cabo más de 60 evaluaciones en los países, para determinar su capacidad para luchar contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, a su vez les ha prestado asistencia técnica para la creación de capacidades en la supervisión del sector financiero con respecto a la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo.

Por su parte, el Banco Mundial desde el año 2001 ha realizado 32 evaluaciones, 11 de ellas juntamente con el FMI, sobre el cumplimiento de la normativa de lucha

contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, así como 14 análisis bilaterales de corredores de remesas.

Los análisis proporcionan nueva información sobre las características de las corrientes de remesas a los países de origen y receptores. El Banco también está analizando el riesgo en términos de blanqueo de dinero y financiación del terrorismo que supone el empleo de teléfonos móviles en el ámbito de los servicios financieros. El estudio incluirá recomendaciones a los gobiernos y partes interesadas sobre las normas óptimas para promover esa nueva actividad reduciendo al mismo tiempo sus riesgos. (Iglesias, 2002, p. 63)

Se entiende que esa información se utiliza como base para analizar las políticas bancarias y de transferencias monetarias internacionales con la finalidad de determinar las falencias de los bancos centrales y oficinas que verifican las transacciones bancarias en cada país, para establecer las mejores prácticas de legislación contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo.

Caso aparte es el de la Policía Internacional conocida como INTERPOL, puesto que esta no forma parte de las agencias de Naciones Unidas; sin embargo, se le incluyó dentro del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, por lo que, a partir de esta participación, coordina programas de capacitación orientados a aumentar la capacidad de los Estados para luchar contra el terrorismo.

La INTERPOL también preparó una guía de prácticas óptimas de lucha contra el terrorismo, disponible en el sitio web de la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo, el cual también sirve como centro de información para facilitar el intercambio de experiencia, prácticas óptimas y, en su caso, asistencia técnica entre las policías de los estados miembros, con miras a identificar los grupos terroristas en actividad y sus miembros, incluidas las jerarquías organizativas y los métodos de entrenamiento, financiación y reclutamiento de las personas y grupos sospechosos de terrorismo.

El 8 de septiembre de 2006, la Asamblea General aprobó la “Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo”, en esta se establecen medidas concretas que los estados miembros se comprometen a adoptar en forma individual y colectiva para hacer frente a las condiciones que favorecen la propagación del terrorismo, prevenir y combatir el terrorismo y aumentar la capacidad individual y colectiva de los países para hacerlo y proteger los derechos humanos y defender el imperio de la ley en el contexto de la lucha contra el terrorismo.

En dicha Estrategia se pide a los estados que colaboren con el sistema de las Naciones Unidas para aplicar las disposiciones del plan de acción que forma parte de esta y, al mismo tiempo, se pide a los órganos de las Naciones Unidas que colaboren con los esfuerzos estatales, por lo que, a partir de esta, los departamentos, fondos, órganos y programas, de las Naciones Unidas han adoptado medidas de manera individual y conjunta.

Asimismo, las Naciones Unidas ha redactado y aprobado 16 instrumentos jurídicos universales, que constituyen un marco legal propio del derecho internacional Público, para implementar medidas multilaterales contra el terrorismo; asimismo, tipifican algunos delitos relacionados con el terrorismo, el secuestro aéreo, la toma de rehenes, los atentados terroristas cometidos con bombas, la financiación del terrorismo y el terrorismo nuclear, los cuales permiten que los Estados parte, asuman la obligación de incorporarlos en la legislación penal nacional, así como establecer convenios de extradición y combate conjunto a estas amenazas transnacionales.

Si bien es cierto que se ha hecho énfasis en la presión estadounidense para que los países occidentales y los organismos internacionales se alíen a sus políticas en contra del terrorismo, lo cual han logrado en buena medida, no se trata de entender esta dinámica como una subordinación hacia esta potencia, sino de una práctica diplomática donde todos los estados tienen su propia agenda, a partir de la cual asumen una decisión consciente de apoyo, indiferencia o confrontación contra estos requerimientos, a partir de confrontar las agendas de los otros países y determinar en la

política internacional las acciones que mejor les permitan alcanzar sus objetivos, teniendo en cuenta el espacio de maniobra que tienen, según sus condiciones y capacidades materiales como país.

3.3. La Organización de Estados Americanos frente al 11 de septiembre de 2001

El 21 de septiembre de 2001 se produjo en la sede de la Organización de los Estados Americanos -OEA-, la Vigésima Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de las Américas, quienes signaron la Declaración de Solidaridad de la Casa de las Américas.

En dicha Declaración se solidarizan con el pueblo y el gobierno de los Estados Unidos de América, se comprometen a mantenerse unidos contra el terrorismo y condenan el uso de personas inocentes para lograr sus objetivos.

Se comprometen a trabajar unidos para someter a la justicia a los perpetradores, organizadores y patrocinadores de estos actos terroristas y a usar todos los medios democráticos y legales para proteger sus valores y garantizarles a sus ciudadanos un entorno de paz y seguridad; así como negarles individual y colectivamente a los grupos terroristas la capacidad de operar en este hemisferio.

Ese mismo 21 de septiembre de 2001, publican otra resolución a la cual le denominan: “Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo”, en la cual reiteran su lamento por las personas inocentes afectadas por el ataque terrorista del 11 de septiembre de ese año y reafirmando el rechazo absoluto de los pueblos y gobiernos de las Américas a las actividades terroristas, resolvió varios aspectos entre los cuales se encuentran los siguientes:

3. Exhortar a todos los Estados Miembros y a toda la comunidad internacional a adoptar medidas eficaces para impedir que los grupos terroristas tengan capacidad de operar en sus territorios, haciendo notar que los responsables de dar ayuda, apoyo o protección a los autores, organizadores y patrocinadores de estos actos son igualmente cómplices de estos.
4. Exhortar a todos los Estados a reforzar la cooperación, en los planos regional e internacional, para perseguir, capturar, enjuiciar, sancionar y, cuando corresponda, acelerar la extradición de los perpetradores, organizadores y patrocinadores de actos terroristas, así como fortalecer la cooperación judicial recíproca y el intercambio oportuno de información.
7. Instar a los Estados que no lo hayan hecho, a suscribir o ratificar, según sea el caso, la Convención Internacional para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo, adoptada en Nueva York el 9 de diciembre de 1999.
8. Instruir al Consejo Permanente para que convoque lo antes posible una reunión del Comité Interamericano contra el Terrorismo, a fin de que identifique acciones urgentes dirigidas a fortalecer la cooperación interamericana para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo en el hemisferio.
9. Encomendar al Consejo Permanente la elaboración de un proyecto de Convención Interamericana contra el Terrorismo, con miras a presentarlo a la próxima Asamblea General de la Organización. Asimismo, instar a los Estados a estudiar la repercusión jurídica internacional de la conducta de las autoridades gubernamentales que apoyan con financiamiento, protección o amparo a personas y grupos terroristas.
10. Encomendar a la Comisión de Seguridad Hemisférica que acelere sus labores con miras a la Conferencia Especial sobre Seguridad, tomando en

cuenta los aportes del CICTE y formule recomendaciones específicas al Consejo Permanente.

12. Invitar a la Junta Interamericana de Defensa a que preste la asesoría necesaria a la Comisión de Seguridad Hemisférica, de conformidad con la resolución AG/RES.1240 (XXIII-O/93) y cuando la Comisión así lo solicite.

Es de tener en cuenta que en la OEA, Estados Unidos de América asume un rol determinante, por lo que no resultó extraño que de manera inmediata se convocara a los ministros de Relaciones Exteriores de los países americanos y que estos acudieran de manera inmediata a la convocatoria, puesto que en contexto internacional no permitía que ningún Estado, dentro de la esfera de influencia estadounidense o de la de sus aliados, podía asumir una postura contraria, salvo que no tuviera una valoración adecuada de la coyuntura existente, o bien tuviera una oposición histórica e ideológica como Cuba, quien tampoco opinó en contra.

Asimismo, se planteó la importancia de activar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca -TIAR-, argumentando que el atentado contra el territorio estadounidense y su pueblo, lo era en contra de todos los países americanos, por lo que se convocó a una nueva reunión de ministros de Relaciones Exteriores, para que avalaran la activación de este mecanismo, así como el compromiso de todos los estados de perseguir y entregar a los terroristas y sus cómplices.

El 3 de junio de 2002, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, aprobó la Convención Interamericana contra el Terrorismo, la cual se redactó teniendo como objeto prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo, para tal efecto, los estados parte se comprometieron a adoptar las medidas necesarias y fortalecer la cooperación entre ellos, de acuerdo con lo establecido en esta.

Como resultado de esta Convención y apoyándose en el último párrafo del artículo 53, de la OEA, el cual establece que “podrán establecer, los órganos

subsidiarios, organismos y las otras entidades que se estimen necesarios”, se crea el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), cuyo propósito principal ha sido promover y desarrollar la cooperación entre los estados miembros para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, de acuerdo con los principios de la Carta de la OEA y con la Convención Interamericana contra el Terrorismo.

El CICTE ejerce sus funciones en el marco de la Declaración de Lima para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo; el Plan de Acción de Lima sobre Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo; el Compromiso de Mar del Plata y las demás declaraciones adoptadas en el marco del CICTE. CICTE cuenta con una Secretaría que presta apoyo técnico y administrativo a las actividades del Comité. (CICTE, 2016, p. 2)

Dicho Comité, está conformado por las fuerzas de seguridad competentes de todos los estados miembros, pero goza de autonomía técnica, para prestar asistencia a los estados que lo soliciten, con la finalidad de prevenir, combatir y eliminar el terrorismo.

Asimismo, fomenta el intercambio de experiencias e información sobre las actividades de personas, grupos, organizaciones y movimientos vinculados a actos terroristas, así como en relación con los métodos, fuentes de financiamiento, entidades de las que reciban protección o apoyo, en forma directa o indirecta y su eventual vinculación en la comisión de otros delitos.

Se reúne una vez al año para elaborar su programa de trabajo destinado a poner en práctica los lineamientos siguientes:

- a) Crear una red interamericana de recopilación y transmisión de datos a través de las autoridades nacionales competentes.

- b) Compilar las normas legislativas y reglamentarias para la prevención, combate y eliminación del terrorismo, vigentes en los Estados miembros.
- c) Compilar los tratados y los acuerdos bilaterales, subregionales, regionales o multilaterales suscritos por los Estados miembros para la prevención, combate y eliminación del terrorismo.
- d) Estudiar los mecanismos apropiados para hacer más eficaz la aplicación de las normas de derecho internacional en la materia.
- f) Formular propuestas con miras a asistir a los Estados que así lo soliciten en la formulación de legislaciones nacionales antiterroristas.
- g) Diseñar mecanismos de cooperación para la detección de documentación de identidad falsificada. (Cruz, 2014, p. 37).

Se planteó la necesidad de crear información sobre la prevención, combate y eliminación del terrorismo en el hemisferio, una red interamericana de intercambio de datos para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, un banco de datos computarizado a nivel interamericano sobre terrorismo y un manual interamericano de mejores prácticas para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo nacional o internacional.

Desde su surgimiento, el CICTE ha tenido una función de coordinación de las acciones de los estados americanos en contra del terrorismo, con la finalidad de evitar duplicidad de esfuerzos y promover la cooperación entre las agencias de seguridad para intercambiar información, implementar acciones contra el lavado de dinero y el financiamiento de actividades terroristas.

Por aparte, la OEA cuenta con una instancia específica denominada Comisión de Seguridad Hemisférica, la que se encarga de sistematizar la agenda de seguridad regional a partir de intercambiar con expertos internacionales y regionales las tendencias globales y sus efectos en los Estados miembros. Asimismo, la Comisión tiene dentro de su mandato, entre otras actividades, las siguientes:

- Realizar análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el hemisferio con el propósito de desarrollar los enfoques comunes más apropiados que permitan abordar sus diversos aspectos, incluyendo el desarme y el control de armamento;
- Tomar medidas a fin de prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, aplicando para ello la más firme voluntad de cumplir con los objetivos generales que defina.
- Promover la realización de reuniones ministeriales o de alto nivel sobre temas de defensa y seguridad internacionales, tales como las Reuniones Ministeriales de Defensa de Williamsburg y Bariloche, como una contribución importante al diálogo regional en estas materias y, en este contexto, estimulan a los países interesados a realizar otros encuentros.
- Identificar las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del Sistema Interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad hemisférica.

Actualmente, las amenazas que acechan a Latinoamérica están cada vez menos relacionadas con las antiguas agendas militaristas propias de la Guerra Fría y se encuentran más cerca de las realidades socioeconómicas, de las vulnerabilidades vinculadas con el medio ambiente y, en el caso de algunos países, de su localización geográfica, con las asimetrías económicas que generan infinidad de problemas fronterizos, con la fragilidad institucional de algunos gobiernos y con el surgimiento de actores no estatales ilegales.

Según la Declaración sobre seguridad en las Américas, aprobada el 28 de octubre de 2003 durante la realización de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de Estados Americanos, que tuvo lugar en la Ciudad de México, la seguridad de los estados en el hemisferio todavía se ve afectada en diferentes formas

por amenazas tradicionales, pero más que nada se han conformado nuevas amenazas sobre las que se basa la acción de los Estados, siendo principalmente las siguientes:

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.

De todas estas amenazas, la irrupción en el escenario latinoamericano del narcotráfico, el crimen organizado y la delincuencia común, sumado a la reactivación del realismo militar de los estadounidenses, con su pretendida dominación regional y mundial través de lo que se denomina Poder Relacional y Poder Estructural, manifestadas claramente en América del Sur, en su apoyo incondicional a Colombia y su acercamiento a Perú, hacen que los estados latinoamericanos, pudieran ver afectados sus intereses hasta el punto de que se tenga la sensación de que su soberanía pueda verse cercenada por diferentes situaciones que reducirían su capacidad de accionar en el ámbito nacional e internacional.

Este pensamiento es válido si se considera lo que está pasando en México y Colombia, cuya situación corrobora la tesis de las fuerzas armadas uruguayas dentro de su marco conceptual en su proceso de modernización en donde manifiestan: posiblemente la mayoría de los conflictos en el futuro serán intraestatales con el riesgo que, de producirse una escalada de estos, se transformen en una crisis internacional, alentando a terceros a intervenir en procura de dar una solución política y/o militar al conflicto, basándose en su propia perspectiva estratégica e intereses nacionales, con la

afectación que ello supone para la soberanía e integridad territorial de los países involucrados.

Se puede también evaluar que las guerras del futuro se fundamentarán por la lucha sobre el control de los espacios económicos y recursos naturales escasos, haciendo necesario prepararnos efectivamente para este tipo de contingencias, en defensa de los intereses primarios del país.

Tampoco se debe descartar, que algunas de las amenazas emergentes o no tradicionales, de efecto transnacional, puedan derivar en crisis o conflictos de diversa índole e intensidad que, originados en el plano interno de un país, afecten la seguridad regional o internacional, desencadenando intervenciones intra o extracontinentales.

Aunque las crisis parecen ser el modo recurrente de los conflictos del futuro y la opción cooperación también parece ser la más efectiva para dar solución a estas, nada impide o elimina la posibilidad de una acción unilateral de determinadas potencias.

Lo expuesto, sumado a que cuando estas amenazas aparecen, o peor aún se instalan, en los diferentes escenarios, su efecto combinado configura un sistema dinámico que exige un conjunto de respuestas firmes, activas y flexibles del conjunto de naciones, lo que hace necesaria una muy estrecha cooperación inter e intraestatal para disminuir o neutralizar en la medida de lo posible los efectos negativos que estas causan sobre los Estados.

El tema del incremento del narcotráfico y el crimen internacional organizado en América Latina está obligando en cierta manera a que las fuerzas armadas latinoamericanas se policialicen como alternativa de los estados para contrarrestarlas.

A futuro estas nuevas amenazas que inicialmente provocan crisis o conflictos internos pueden desencadenar intervenciones extranjeras, quienes subrepticamente emplearan esta estrategia para controlar los recursos naturales como objetivo principal,

este que se verá facilitado al no tener Suramérica una capacidad de respuesta militar pues sus ejércitos estarán policializados.

En los últimos años, lo que se consideraba como amenazas intermedias, han evolucionado hasta constituirse en las nuevas amenazas, estas que afectan directamente a la sociedad por lo que exigen el uso extraordinario de recursos tanto financieros como humanos por parte de la policía nacional y las fuerzas armadas de los estados para combatirlas para así evitar que su actividad delictiva sea la causante de la generación de violencia, corrupción y crecimiento de la inseguridad ciudadana.

Aun así, el narcotráfico es una actividad que desde al menos cinco décadas ha ido ganando terreno, al extremo que: América Latina ha sido un referente internacional de la producción y tráfico ilícito de drogas en el mundo, porque produce 99% de la cocaína y el 46% de la marihuana.

Asimismo, los cárteles colombianos y mexicanos son los líderes no solo de la producción, sino también, de la introducción de drogas a Estados Unidos y a Europa. De la misma manera, el consumo de drogas en Latinoamérica se ha vuelto un negocio rentable para estos cárteles.

Concomitante con el tráfico de drogas, otras de las realidades que viven a diario los países latinoamericanos son el crimen organizado transnacional, el tráfico de armas y el lavado de dinero y cada vez son más las interconexiones que se registran entre los diferentes grupos delictivos internacionales. Estas actividades ilícitas se ven facilitadas, en algunos casos, por el problema de las fronteras permeables entre países vecinos que presentan profundas asimetrías socioeconómicas como Estados Unidos frente a México o México con respecto a Guatemala, que a su vez es terreno de paso para el resto de los países centroamericanos hacia Norteamérica, por lo que es evidente, que el narcotráfico, el crimen organizado y el tráfico de armas, constituyen las amenazas más importantes y su gestación, como medio de vida de redes delincuenciales, es producto de la globalización y la apertura de fronteras.

La demanda de cocaína en Estados Unidos y Europa, así como los amplios mercados de armas ilegales, alimentan al narcotráfico y la violencia social. En este sentido, el incremento de la delincuencia común y del crimen organizado tiene vasos comunicantes, pero está más asociado a la debilidad del Estado de derecho y la tardanza en la instrumentación de las reformas legales y de política pública de los Estados en el campo de la seguridad.

Durante estos años, los países de América Latina han debatido sobre el tema de la seguridad interna en busca de una solución que coadyuve a contrarrestar las amenazas a la seguridad, en las que consideran que se necesita conformar una serie de reformas en los campos político, económico, social, salud y del medioambiente, por ser amenazas cuyas fuentes son de índole diversa y con consecuencias a gran escala en la seguridad interna de los Estados. Ante esta realidad, se empiezan a dar los primeros pasos para articular políticas de seguridad y defensa con miras a formular una agenda de seguridad común.

UNASUR, creó el Consejo de Seguridad Ciudadana y Lucha contra el Crimen Organizado, con el que se pretende asumir esta problemática para encontrar soluciones eficaces, considerando que el tratamiento del tema de la seguridad y defensa de los estados ha evolucionado con base en dinámicas geopolíticas caracterizadas por la cada vez menos frecuente influencia de los Estados Unidos en la región, así como el alejamiento de posibles conflictos estatales y el surgimiento de las denominadas nuevas amenazas, en donde el crimen organizado transnacional, gestado básicamente por el narcotráfico se constituye como la principal amenaza emergente en contra de la seguridad ciudadana y de los estados, por lo que obliga a los países involucrados a proponer reformas a sus instituciones de seguridad y defensa, considerando que estas amenazas son irregulares y que su origen puede ser nacional como transnacional.

Como parte de esta agenda de seguridad, varios países de la región ya consideran la participación de los militares en tareas de orden interno vinculados especialmente a los temas de criminalidad, como alternativa real en el combate a la

delincuencia, con el apoyo estadounidense en su afán de enfrentar al terrorismo y al narcotráfico.

Para finales del siglo XX, a raíz de los cambios geoestratégicos, al regreso de la democracia en los países de América del Sur y a la subordinación del poder militar al poder civil, las fuerzas armadas, dejaron de ser entes protagonistas en asuntos referidos a la estabilidad política y amenazas a la democracia y a pesar de que subsisten conflictos como el de Colombia, tensiones limítrofes Chile-Perú o Chile-Bolivia.

Desde la perspectiva de la defensa, esta región pasa a constituirse en una zona de paz, al acordarse en la Conferencia Especial de Seguridad y la Declaración sobre Seguridad en las Américas, entre otros aspectos, el compromiso con el derecho internacional, la defensa de la democracia representativa, la proscripción del uso o la amenaza de uso de la fuerza entre ellos, la prohibición de la utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa, incluyendo las nucleares, químicas, biológicas y tóxicas, así como su tránsito por los países de la región sudamericana y la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado al poder civil.

Todos estos elementos están estrechamente ligados con la agenda estadounidense de lucha contra el terrorismo, puesto que uno de los objetivos estratégicos establecidos por el gobierno de los Estados Unidos de América fue encuadrar los foros y organismos internacionales a su política exterior contra el terrorismo internacional, con la finalidad de acumular aliados y aislar a los terroristas, sus cómplices y patrocinadores.

3.4. Postura de los presidentes centroamericanos sobre el 11 de septiembre de 2001

En esa misma línea de encuadramiento de los estados hacia la exigencia estadounidense de luchar contra el terrorismo como principal amenaza a la seguridad mundial, el 19 de septiembre del 2001, los presidentes de Centroamérica se reunieron en Honduras con el fin de condenar los actos terroristas y respaldar al gobierno de los Estados Unidos de América, en su guerra contra los grupos y facciones que promovían estas actividades.

Las acciones de Centroamérica, en esta dirección, pueden ubicarse en cuatro dimensiones inmediatas:

- a) La Declaración Centroamérica Unida Contra el Terrorismo (septiembre del 2001);
- b) los acuerdos tomados en el seno de la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe (septiembre de 2001);
- c) los acuerdos de la reunión de la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (octubre del 2001); y,
- d) el Plan Centroamericano de Cooperación Integral contra el Terrorismo y Actividades Conexas, elaborado por la Comisión de Seguridad de Centroamérica, en octubre del 2001. (Matul, 2010, p. 26).

A pesar que hubo oposición desde los sectores sociales y académicos en Centro América, al considerar que alinear a los estados centroamericanos a la demanda estadounidense de lucha contra el terrorismo, era volver a la lógica de la Guerra Fría y a la priorización de lo militar sobre lo civil, además de que la lucha antiterrorista no puede ser el principio organizador central de la política de seguridad internacional, lo cierto es que los presidentes centroamericanos y la Comisión en mención definieron priorizar el apoyo a la estrategia de ese país.

Incluso en reuniones vinculados con aspectos económicos y comerciales, los presidentes no desaprovecharon la oportunidad para reiterar su apoyo a la política estadounidense de seguridad nacional y en contra del terrorismo, tal como se puede apreciar en la Declaración de presidentes de Centroamérica, realizada en Roatán, Honduras, el 18 de marzo del 2003, en donde, además, lo relacionado con los aspectos propios del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América, prestan especial atención a los temas siguientes:

- La seguridad de Centroamérica: la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado
- El desarme y la reducción de armas en la región

Asimismo, todos los países de Centroamérica formaron parte de los países que apoyaron la invasión de la coalición en contra de Irak y pusieron a disposición sus efectivos militares para cooperar en las tareas de reconstrucción luego de finalizada oficialmente la guerra en Irak, con la finalidad de demostrar su compromiso con los Estados Unidos y su cruzada contra el terrorismo internacional, sin asumir una postura crítica de las violaciones realizadas por este país en su invasión.

Los gobiernos de Centroamérica implementaron Acuerdos en la lucha contra el terrorismo, lo que incluye medidas adoptadas para prevenir y reprimir el financiamiento de las actividades terroristas, adoptar instrumentos internacionales en materia de terrorismo, coordinación e intercambio de información interno entre los diferentes órganos de seguridad, intercambio de información con la INTERPOL.

Además, establecieron leyes para tipificar los actos terroristas como delitos graves; distribuyendo listas de personas y organizaciones sospechosas de participar en actividades terroristas a las instituciones financieras, el establecimiento de medidas de alerta temprana para prevenir la comisión de actos terroristas; así como estrategias para evitar que el territorio nacional sea utilizado para realizar o promover el terrorismo y actividades conexas.

Estas medidas se orientaban a demostrar la voluntad política de los estados del área para realizar las acciones políticas, legales y sociales que les permitieran reducir las posibles vulnerabilidades que la región podría representar para los estadounidenses, las cuales serían aprovechadas por los terroristas y sus aliados para llegar a suelo estadounidense desde la región centroamericana.

En reciprocidad, el gobierno estadounidense definió una serie de políticas, que iban desde el apoyo a la consolidación del sistema de justicia, la transparencia y la lucha contra la impunidad, hasta el impulso de nuevas funciones para los ejércitos y policías centroamericanas; asimismo, junto con los gobiernos centroamericanos formó la Fuerza de Respuesta Rápida durante la XXVI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), realizada en Honduras el 29 y 30 de junio del 2005, en donde se decidió la unificación de esfuerzos policíacos y militares para integrar una fuerza de respuesta rápida que controlara el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado y las pandillas.

Con estas fuerzas, los presidentes centroamericanos esperan enfrentar de manera transnacional una vasta gama de temas, desde la salud, el comercio, la seguridad y la creación de una Fuerza de Respuesta Rápida regional para enfrentar el narcoterrorismo y otras amenazas emergentes.

Estas acciones se enfrentaban a los criterios establecidos en el Tratado Marco de Seguridad Democrática, donde se hacía énfasis en la preeminencia de acciones políticas y sociales para superar las condiciones que generaban la violencia y el uso de las armas para dirimir conflictos, así como los derroteros de los esfuerzos internacionales alternativos que pregonaban la necesidad de darle un enfoque democrático a la seguridad y sus componentes.

Pero como la estrategia de seguridad estadounidense hacía énfasis en las respuestas militares para enfrentar lo que considera la principal amenaza a su seguridad: el terrorismo, especialmente el extremismo islámico, involucró a las fuerzas

de seguridad de Centroamérica en ese esfuerzo, contando con el respaldo de los políticos y los jefes de gobierno y de Estado del área para implementar su agenda, en la cual la seguridad democrática y la seguridad humana no encajaban.

Sin embargo, cualquier valoración de las condiciones actuales de las relaciones entre los países de Centroamérica y los Estados Unidos debe partir de una constatación ineludible: la región centroamericana se encuentra cada vez más subordinada a la política de seguridad de ese país. 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. Centroamérica no puede hacer caso omiso de su geopolítica.

La realidad mencionada, está definida no solo por una gran asimetría en términos de poder, sino también por el hecho de que más de la mitad de las exportaciones y de las importaciones del Istmo se dirigen o provienen del mercado estadounidense. Semejante dependencia, que tiene un correlato en términos culturales, constituye un factor que no puede alterarse en el corto plazo.

Además, es evidente que el área centroamericana ha entrado en una fase de simetría creciente con las posiciones del gobierno estadounidense la cual difícilmente será variada en el corto o el mediano plazo. Se logra advertir, también, el riesgo de una renovada presencia militar en la región, dada la definición de las amenazas por parte de Estados Unidos, así como las disfunciones cada vez más evidentes en las democracias centroamericanas, las cuales constituyen un caldo de cultivo favorable para que puedan resurgir las tendencias autoritarias en las instituciones castrenses del Istmo.

Si se realiza un recuento de la seguridad internacional desde el final de la Guerra Fría, se entiende que es válido establecer un antes y un después del 11 de septiembre del 2001, puesto que la política exterior estadounidense cambió después de ser objeto de los atentados terroristas de ese año.

Antes del 2001, Estados Unidos de América estaba orientado a la implementación de una agenda de seguridad internacional, en la cual existían varios temas que se consideraban trascendentales enfrentar para garantizar la paz en el mundo y la convivencia entre estados. Luego del 11 de septiembre de ese año, la lucha contra el terrorismo se convirtió en su principal objetivo, alineando a los países y a los organismos internacionales en esa lucha.

Este unilateralismo estadounidense provocó el derrumbe del sistema de seguridad global basado en un marco multilateral representado por la ONU. Sobre todo, la invasión de Irak en el año 2003, llevada a cabo por ese gobierno y sus aliados sin la aprobación del Consejo de Seguridad, inauguró la transición hacia un nuevo sistema de seguridad internacional basado, de nuevo, en las competencias nacionales de cada Estado.

La postura unilateral estadounidense, generó que las demás potencias imitaran su actitud, con lo cual se disgregaron las posibilidades de implementar un sistema de seguridad internacional que tuviera como eje el multilateralismo, regresándose a un sistema en el que cada Estado/potencia elabora su propia política de seguridad nacional de acuerdo con sus intereses.

De igual manera, la implementación de medidas legales unilaterales adoptadas por Estados Unidos y demás potencias que habían sido blanco de ataques terroristas o temían serlo, en la lucha contra el terrorismo, quebrantó los avances logrados en los tratados sobre derechos humanos y garantías democráticas fundamentales, puesto que muchos gobiernos, aunque no estén amenazados por el terrorismo internacional, han aprovechado la legislación antiterrorista para recortar de manera significativa derechos fundamentales.

En definitiva, con la aplicación de la lucha antiterrorista, se restringieron las libertades individuales; en algunos casos, incluso, se generalizaron prácticas condenadas por el derecho internacional, como las relativas al trato de prisioneros y el

uso de la tortura, aparte que los delitos de terrorismo se hicieron extensivos a cualquier forma de oposición en contra de los gobiernos autoritarios.

Como se puede apreciar existe una lógica de la seguridad, que está directamente vinculada con una respuesta militar a los problemas de seguridad internacional, lo cual mantiene a la violencia como la *prima ratio* en las decisiones de los actores internacionales hegemónicos, subordinando los espacios de negociación y colaboración a las estrategias militares y de seguridad con alto contenido bélico.

La realidad en mención, determina una subordinación estratégica de las demás concepciones sobre seguridad a la visión estadounidense de las amenazas y la forma en que deben enfrentarse en el presente, por lo que en la definición de las políticas sobre seguridad en cada uno de los países del área, debe contemplarse como elemento determinante esta postura hegemónica mundial, puesto que de lo contrario no se tendría el respaldo económico ni político del gobierno de ese país del norte, lo que significa la inexistencia de posibilidades soberanas para la implementación de una concepción enfocada hacia la seguridad humana como prioridad estatal.

A más de 15 años de haberse llevado a cabo los atentados terroristas en contra del pueblo y el gobierno de Estados Unidos de América, la lucha contra el terrorismo ya no tiene la misma importancia que tuvo en el 2001, pero Estados Unidos de América y potencias mundiales como Rusia y China, mantienen estrategias políticas internas y externas fundamentadas en esta e incluso los estadounidenses continúan con su política exterior unilateral manteniéndola con el mismo argumento antiterrorista.

Lo anterior explica que las acciones bélicas de carácter terrorista, guerrillera o militar de actores débiles, en contra de las potencias o estados fuertes, únicamente contribuyen a brindarle justificaciones y legitimaciones a estos para fortalecer sus acciones represivas e incrementar la presencia de los militares en las esferas de poder, puesto que, excepcionalmente, estos desafíos logran cambiar el escenario internacional, siendo lo más común que sirvan de fundamento para que el terrorismo de

Estado, la represión y la violación de los derechos humanos, sean justificadas en nombre de la población y su seguridad.

Desde el plano internacional, aparte de la consolidación de Estados Unidos de América como potencia hegemónica que arrastra tras de sí a los demás países, so pena de ser considerados enemigos si no se alinean, el contexto de la guerra contra el terrorismo internacional, pero especialmente desde la invasión estadounidense a Irak en el año 2003, se crearon condiciones para que países como Rusia y posteriormente la República Popular de China, definieran una agenda propia de seguridad nacional, siendo interesante el caso de la Federación Rusa, la cual logró reestablecer esferas de influencia que habían perdido después de finalizada la Guerra Fría, considerándose actualmente como la principal oposición política-militar internacional en contra de los estadounidenses.

El caso de la República Popular de China es muy particular, puesto que, en aproximadamente 30 años, pasó de ser considerada un país en vías de desarrollo a convertirse en una potencia económica y posteriormente en militar, siendo sus perspectivas en el plano mundial, verse como uno de los actores determinantes de las relaciones de poder internacional, con elevadas posibilidades que a finales del año 2050 supere económica y militarmente a los Estados Unidos de América.

Asimismo, desde finales de 2010, La Federación Rusa y la República Popular de China han retomado los vínculos políticos que mantuvieron durante la Guerra Fría, definiendo estrategias y acciones conjuntas en el Consejo de Seguridad de la ONU, en abierta confrontación con los Estados Unidos de América y Europa Occidental, lo cual ha permitido establecer que, en la política internacional, se está en el presente ante la consolidación de un multilateralismo con dos bloques ideológicos y políticos definidos formalmente, los cuales han estado determinando el escenario internacional.

CAPÍTULO IV

Las tendencias globales y la política de seguridad en Guatemala

Para el Estado de Guatemala, al igual que para la mayoría de los Estados que no son potencias, los factores internacionales siempre han sido determinantes en la definición de las políticas públicas en general y las políticas de seguridad en particular. Esto ha sido así desde el Imperio Romano, hasta el presente y la tendencia es que los elementos externos al país continúen estableciendo las pautas para la formulación e implementación de esas políticas.

Sin embargo, lo anterior no implica que las presiones y determinantes externas sean mecánicamente implementadas por los gobiernos que asumen la representación del Estado después de cada proceso electoral, sino que responden a una lógica en donde los agentes nacionales se interrelacionan a veces conflictivamente, otras consensualmente con ellos, con lo cual existe una convivencia, armoniosa o conflictiva, que se adecua a las dinámicas de poder y de relaciones sociales internas y externas existentes en un período histórico determinado; sin embargo, ninguna política pública se comprende a cabalidad si no se toma en cuenta el contexto internacional y sus determinantes.

En este apartado, se describirá la dinámica de seguridad existente en distintos períodos de la historia reciente de Guatemala, que va desde el comienzo de la Guerra Fría hasta la firma de los Acuerdos de Paz, luego se explicará la relación entre las tendencias globales y la política de seguridad de Guatemala.

4.1. La Doctrina de Seguridad Nacional en Guatemala

La Doctrina de Seguridad Nacional se asume como fundamento de la política de seguridad del Estado guatemalteco desde finales de Segunda Guerra Mundial hasta

principios de la década de los 80, a partir de la influencia de los Estados Unidos de América. Esta es implementada con mayor fuerza luego del comienzo del movimiento guerrillero a principios de 1960, siendo asumida oficialmente por el ejército guatemalteco, luego de tomar por asalto el poder estatal en 1963.

La alianza de los países latinoamericanos con el frente antifascista se convierte en una redefinida influencia estadounidense en cuya virtud somos parte del bloque occidental. Nos adherimos a la doctrina Truman y, para nosotros, el Mutual Defense Assistance Agreement, que establece un virtual monopolio de ventas de armas por parte de los Estados Unidos y luego el Tratado Interamericano de Defensa (TIAR) conocido como Pacto de Río de Janeiro (1948), que reforzó la dependencia de los ejércitos latinoamericanos, solidarios con la estrategia norteamericana [sic] en caso de una intervención extracontinental. (Torres, 1998, p. 29).

Ese contexto internacional, determinó que la Doctrina de Seguridad Nacional adoptara la forma de Contrainsurgencia, lo cual le otorgó a los militares una identidad plena y espíritu de cuerpo, permitiéndole al Ejército consolidarse como árbitro de las contradicciones sociales y representar corpóreamente la represión y el terrorismo de Estado en contra de la población, a partir que priorizó el maniqueísmo comunismo-anticomunismo y el uso de la violencia en la relación Estado-población, interacción que duró hasta 1982.

El fundamento teórico de los militares para mantenerse en el poder fue definir a un enemigo del Estado a partir de la figura del comunista, al cual definía como un sujeto subversivo, diferente del ciudadano, por lo que no tenía derechos, debiéndose ser deshumanizado y, de esa manera, aniquilado, implementando para este fin la capacidad coercitiva estatal y el uso de un sistema extendido de vigilancia, realizando con ello ejercicio del poder del Estado a través del uso de las armas, y no de los mecanismos del consenso social, siendo la expresión contrainsurgente esencialmente

arbitraria, donde el cuidado del orden es definido por la noción de seguridad y la lucha contra el comunismo.

La *ci* [contrainsurgencia] ocurrió en una coyuntura histórica en que pareció que internamente estaba defendiendo el mundo libre. Era un medio calificado por el encuentro entre la tradición autoritaria, de origen oligárquico, local, con las prácticas contrainsurgentes modernas, de origen norteamericano [sic]. Este desafortunado maridaje produjo y explica la conformación de una estructura de poder poderosamente coactiva, una modalidad de dominación violenta, una nueva forma de régimen político en el marco histórico del Estado o poder *ci*, que, como todo ejercicio del poder, es la manera como unos pueden estructurar el campo de acción posible de otros, para influir sobre ellos o para controlarlos. (Torres, 1998, p. 29).

Este poder contrainsurgente era promovido y resguardado por las políticas que recomendadas y patrocinadas por los Estados Unidos de América desde finales de los años cincuenta, inspiradas en las preocupaciones de su seguridad nacional, ante lo cual se orientaron a fortalecer en el país, la conducción militar del Estado, estructurando un ejercicio del poder político nacional orientado a enfrentar las amenazas y las hipótesis de guerra, en donde la población era un enemigo potencial.

Lo anterior determinó varias consecuencias inmediatas. La primera fue otorgar una nueva justificación a la expansión del papel y del poder militar; la segunda, fue el fortalecimiento de la auto imagen que tenía el ejército dentro del Estado y con relación a la sociedad; y, en tercer lugar, el control de la vigilancia y la represión de la población en manos de la institución militar sin ninguna posibilidad de definirle límites a su accionar, a partir de haber subordinado a todos los poderes del Estado al esfuerzo contrainsurgente y anticomunista.

La versión contrainsurgente de la Doctrina de Seguridad Nacional también definió supuestos como de que la subversión nacional era provocada por influencia del

exterior, por lo que al combatir al enemigo interno se enfrentaba al enemigo internacional. Lo cual implicó considerar como tarea esencial del poder político mantener el orden interno, para evitar amenazas externas. Al considerar la concepción contrainsurgente, que los políticos no podían realizar esta tarea, legitimaron la asignación de esta a los militares.

En resumen, esta nueva lógica de relacionar los asuntos de la política y de la guerra, al subrayar el nuevo papel de los militares, propuso nuevas formas de institucionalización del poder y nuevas percepciones de las tareas a desempeñar. Esta doctrina supone necesariamente la modernización total de los ejércitos tradicionales. Esto llevó a hablar de una ética profesional nueva, con valores, actitudes y perspectivas inherentes a quienes podrían, en lo inmediato, refundar la nación. (Huntington, 1964, p. 61).

Dicho de otra manera, la función de la defensa nacional y la seguridad interna eran fundamentales para el desarrollo nacional, ampliando con ello el horizonte de la función estatal de los militares de una tarea inmediata, hacia una de larga visión, requiriendo un cambio cualitativo en su estructura y funcionamiento, que va desde la ejecución de tareas puramente militares, la defensa de la soberanía nacional, hasta decidir el interés político en todos los aspectos de gobierno, definidos para las urgencias de esa época, incluyendo el desarrollo, estableciéndose los fundamentos políticos para asignarle un papel central al ejército en el Estado, haciendo énfasis en la función de las fuerzas armadas como guardianes del orden y del control social.

Esa es la situación de Guatemala, aunque en nuestra experiencia se demostró con largueza que las fuerzas armadas no fueron actores de iniciativas de desarrollo económico y menos aún, alguna de carácter democrático. Su proyecto institucional se mantuvo en torno a una definición instrumental de la seguridad y el orden, en una intermediación operativa de una estrategia donde abundaron intereses extranjeros. Y desgraciadamente también, de la defensa enconada de los intereses corporativos de la burguesía agraria que todavía

eran percibidos por algunos como los intereses universales de la nación guatemalteca. (Torres, 1998, p. 36).

La Doctrina de la Seguridad Nacional y el poder Contrainsurgente en su vertiente más extremo perduraron hasta finales de la década 70. Los procesos de cambios internacionales que inician con el gobierno estadounidense de Jimmy Carter y luego continuadas por Ronald Reagan, promovieron la democratización de los estados latinoamericanos, el respeto a los derechos humanos y la redefinición de la estrategia estadounidense en su lucha contra la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Esta nueva coyuntura mundial, incide en Guatemala y permite la redefinición de la concepción de seguridad hacia una nueva interpretación que ya no concibe la lucha contra el comunismo ni la vía militar como el eje principal de la seguridad nacional. Esta doctrina asume el nombre de Tesis de la Estabilidad Nacional, la cual es implementada oficialmente con el golpe de Estado de 1982. (Torres, p. 36)

4.2. La tesis de la estabilidad nacional en Guatemala

Es importante señalar que el antecedente del surgimiento de esta nueva concepción de seguridad se encuentra en la fundación del Centro de Estudios Militares (CEM) del ejército de Guatemala, a principios de la década de 1970. En la medida que esa institución académica incluyó los estudios al nivel de comando y estado mayor, se fue generando una generación de militares que comenzaron a reflexionar sobre estratégica y política, situación que sucede en una coyuntura en donde los gobiernos militares exacerbaban la corrupción y la violencia en la gestión del Estado y donde el conflicto armado de carácter no internacional (conflicto armado interno) llegaba a sus mayores niveles, presentando la guerrilla una amenaza real al Estado guatemalteco.

Estos estudios a nivel de comando y estado mayor, le permitieron a un sector de oficiales militares a comprender la contradicción que se daba entre el apoyo del ejército a los gobiernos militares, la participación de generales y coroneles en altos cargos políticos y administrativos de Estado, la manera en que se producía el involucramiento de ellos en la corrupción y la represión, frente a los fines teóricos de la institución, según la definición constitucional, así como la marcha de la guerra.

Un ejemplo de ello es el ahora famoso análisis estratégico, del curso de comando y estado mayor de mayo-junio de 1980, cuyo análisis de la situación del país en esa coyuntura explica cómo un sector de los oficiales del ejército se fue moviendo hacia la decisión del golpe de Estado de marzo de 1982, que puso fin al ciclo de los gobiernos autoritarios. (Beltranena, 1992, p. 10).

En contraste con la visión única que le asignaba la Doctrina de Seguridad Nacional al ejército, esta oficialidad comenzó a replantear la importancia de compartir con los sectores sociales y factores de poder, la responsabilidad de la lucha contra los enemigos del Estado, para lo cual replantearon la estrategia y la doctrinada llevándolas hacia una nueva estrategia denominada Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo que posteriormente se denominaría Tesis de la Estabilidad Nacional.

La nueva concepción será definida como la implementación de estrategias y acciones en los campos sociales, económicos, militar y político, que la sociedad lleva a cabo, para generar en los habitantes de Guatemala una actitud psicológica propicia para buscar su bienestar y un grado superior de desarrollo, que con el tiempo significaba la completa seguridad, a pesar de las acciones contrarias de los oponentes del Estado y del modelo político/institucional existente.

La doctrina de estabilidad, al definir la seguridad en sentido de toda la problemática del país y la responsabilidad de esta a cargo de todo el cuerpo social, siendo los militares uno de los varios factores, se diferencia evidentemente de la aproximación de la seguridad nacional anticomunista; en

todo caso es un pensamiento dentro de una dimensión contrainsurgente, solamente que leyendo en forma diferente esa estrategia. (Aguilera, 1994, p. 79).

El fundamento de la Tesis de Estabilidad Nacional gira en torno a dos puntos:

- 1) el de principios, cuyo contenido es el equilibrio, la cooperación y la interrelación de los factores de poder nacional (económico, social, político y militar) para enfrentar los antagonismos y presiones internas y externas;
- 2) el de actitudes, en el que la interrelación debe sustituir el desconocimiento que a su vez genera los prejuicios y los estereotipos y los mecanismos que propugnan por los foros y otras formas de encuentro y discusión entre los factores, como método que pueda traer al país beneficios rápidos y prácticos en provecho de la paz y del bien común. (Aguilera, 1994, p. 79).

La justificación de la Tesis de Estabilidad Nacional fue que esta fue el resultado del análisis de los errores cometidos por los militares en Guatemala y en otros países respecto a la Doctrina de Seguridad Nacional, el conflicto de baja intensidad y las operaciones de inteligencia del ejército estadounidense en Vietnam y de los militares sudafricanos en Angola; así como de las formas en que los militares de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay actuaron respecto a las transiciones democráticas.

A diferencia de la Doctrina de la Seguridad Nacional, en donde se veía a cualquier opositor como enemigo y comunista, la Tesis de Estabilidad Nacional, diferenciaba entre enemigos armados y oponentes desarmados, por lo que no debían considerar que eran lo mismo, para manejar de mejor manera las presiones domésticas e internacionales para la mejora de los derechos humanos y superar el aislamiento internacional en que el Estado guatemalteco se encontraba por violarlos.

Nosotros en Guatemala vimos cuánto los militares en Brasil y otros países latinoamericanos desperdiciaban su poder por ser tan ortodoxos en su pensamiento. Dicen 'la meta suprema es la seguridad nacional' o 'no podemos salirnos de la seguridad nacional. Pero domésticamente la seguridad nacional degeneró en irracionalidad y crudeza. Lo mismo pasó en Argentina: cometieron actos terribles. Y en un país con trayectoria tradicional democrática como el Uruguay la seguridad nacional intervino en el gobierno y cosas tremendas ocurrieron. (Schirmier, 1999, p. 197).

Así que empezamos a hablar de este problema en el ámbito de gobierno y decidimos descartar la seguridad nacional, simplemente descartarla. Analizamos la situación siempre con los mismos objetivos de permanencia del Estado y del orden público, pero lo vamos a llamar Estabilidad, porque 'seguridad' toca un nervio que dice a los grupos de interés 'no cooperen en esto'. Y lo llamamos Tesis de Estabilidad Nacional: tuvimos que recorrer este camino (de pacificación, redistribución de tropas, encuentro, consolidación y avance) para arribar a la tesis. La llamamos 'tesis', porque no estábamos seguros de que es válida ¡somos muy modestos!, ¿sabe por qué? Porque si usted propone una doctrina, todo el mundo se pelea sobre ella, pero si usted propone una 'tesis', entonces tiene que exponerla. (Schirmier, 1999, p. 197).

O sea que, impulsaron una nueva estrategia que implicaba el rechazo al autoritarismo militar a ultranza, tras demostrar esta su incapacidad para resolver los retos políticos y económicos de Guatemala. Tal rechazo no corresponde a una democratización ni a una liberalización del ejército, sino que es una reformulación de la Doctrina de Seguridad Nacional adecuada a la nueva tendencia que el contexto internacional, regional y nacional comienza a evidenciarse a principios de la década de 1980.

En la Tesis de Estabilidad Nacional se establece que esta es un concepto basado en realidades guatemaltecas y afirma que todas las naciones tienen el derecho a formular su propia doctrina. También señala que en Guatemala esto era imperativo para el beneficio y bienestar de la nación y que por razones psicológicas es necesario cambiar las actitudes y conceptos relacionados con el término seguridad nacional.

Como se puede apreciar, la Tesis de Estabilidad Nacional es presentada como una modificación del modelo contrainsurgente que resultó de la interpretación arbitraria que se dio en Guatemala sobre la Doctrina de Seguridad Nacional en el marco de la Guerra Fría, siendo su justificación política que, en el cumplimiento de los objetivos de la Estabilidad Nacional, que incluye la seguridad de la sociedad, las decisiones de gobierno no son suficientes, pues estas deben materializarse en virtud de la realización de acciones estratégicas en cada una de las expresiones de poder, combinada con la necesidad que todos los líderes civiles y militares del país tengan un concepto del contenido político estratégico de la Estabilidad Nacional.

La Tesis de Estabilidad Nacional privilegió una doctrina de seguridad con un discurso propio, diferente de la doctrina nacional de la Guerra Fría, impuesta por Estados Unidos; una definición pragmática de oponentes del Estado, jerarquizando a estos, así como reconociendo las razones de la disensión, con lo cual lograban identificar y eliminar las causas de la oposición y a los actores que las esgrimían desde el principio, para evitar que un disenso sin mayor trascendencia, se convirtiera en una amenaza al Estado.

Esta reflexión académica también les permitió definir un fundamentalismo militar conscientemente y autónomo que legitimó la creación del Centro de Estudios Estratégicos -CEM- para crear una elite civil-militar calificada en el tema de la seguridad y la defensa nacional, que en esencia era una forma de cooptar a los liderazgos civiles y políticos sin denominarlo de esa manera.

Uno de los aspectos trascendentales es que la formación en Comando y Estado Mayor de esta oficialidad, les permitió asumir una postura oficial de apartamiento de los intereses políticos de la oligarquía y una autonomía relativa de la política de seguridad estadounidense, exponiéndole a la primera que el ejército ya no estaría únicamente para proteger sus fincas y a los segundos, que priorizarían la lucha contra la amenaza insurgente y dejarían en segundo lugar la crisis centroamericana, por lo que no asumirían dos frentes militares: el interno y el que se creó con los gobiernos de El Salvador y Honduras en contra de Nicaragua.

En la Tesis de Estabilidad Nacional se establece un listado de objetivos nacionales temporales, definidos por los militares, los cuales se orientaban hacia la garantía de los frentes de seguridad y desarrollo que en 1989 se encontraban amenazados interna e internacionalmente por seis categorías, siendo estas:

- 1) el contrabando;
- 2) la guerrilla;
- 3) las huelgas, manifestaciones violentas y la agitación en general;
- 4) el narcotráfico;
- 5) tráfico de influencias;
- 6) la inmigración clandestina. (López, 1995, p. 13).

De acuerdo con esta Tesis, para cada una de esas amenazas, se debía diseñar estrategias y tácticas flexibles para cumplir con los intereses superiores de la nación, sin cometer los errores en que se incurrió cuando se aplicó de manera dogmática la tesis de Seguridad Nacional, en donde el Ejército se quedó sin muchos aliados, porque se enfrentó a los sectores democráticos que estaban en favor de cambios evolutivos dentro del modelo socio-económico vigente y en favor de la democracia representativa.

Pero, además, existían los objetivos nacionales permanentes como el bienestar de la población y la supervivencia estatal a los que consideran debían orientarse todos los recursos del Estado, lo cual implicaba una integración teórica entre los fundamentos

de la doctrina de Seguridad Democrática, con la Seguridad Cooperativa, con un fuerte componente nacionalista para lograr incorporar a los sectores sociales y académicos del país, para legitimar la nueva estrategia militar con alto contenido político.

Aunque esta redefinición de la misión y visión estatal implicó cambios sustanciales en el pensamiento y accionar de los militares, también es de recordar que su implementación se realizó luego que esta misma oficialidad, reprimió, exilió, secuestro, desapareció y asesinó a dirigentes políticos y sociales, desarticulando la sociedad civil, cerrando los espacios políticos para las opciones de cambio democrático y reformista en el país.

De igual manera, dirigió las masacres en contra de niños, niñas, mujeres, hombres y ancianos que era población civil no combatiente, así como las violaciones masivas de mujeres, hechos que son crímenes de lesa humanidad, con lo cual derrotaron la estrategia político-militar de la insurgencia y pacificaron al país, convirtiendo al ejército guatemalteco en el más criminal de América Latina y un declarado violador de los derechos humanos.

Como se aprecia, los militares formados por la Tesis de Seguridad Nacional superaron la amenaza insurgente, redefinieron el rumbo político-institucional del Estado y promovieron el retorno a la democracia, pero con un alto costo humano para la población condición histórica que lo acompañara en toda su existencia.

4.3. La seguridad en Guatemala a partir de los acuerdos de paz

A partir de la firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996, termina la fase de transición a la democracia en Guatemala, pero también permite la reconfiguración oficial de la concepción de seguridad que predominaba en el Estado guatemalteco desde 1982; es decir, de la Tesis de la Estabilidad Nacional, la cual se había planteado como alternativa para la de Seguridad Nacional, estableciéndose teóricamente una

nueva fundamentación doctrinaria sobre la base de la Constitución Política, el Tratado Marco de Seguridad Democrática y los Acuerdos de Paz.

En este último caso, se debe tener en cuenta que la discusión política del conflicto armado de carácter no internacional, fue posible debido a que los militares tenían la claridad que habían derrotado militarmente a la guerrilla, por lo que les faltaba hacerlo política y diplomáticamente, ante lo cual definieron estrategias para enfrentarlos junto con los gobiernos civiles en estos dos campos, teniendo en cuenta que desde 1993, el contexto internacional definía que la ruptura de las negociaciones de paz afectaba más a la insurgencia que al Estado guatemalteco.

Luego que el gobierno y ejército de Guatemala, realizaron varios encuentros e discusión, con la guerrilla de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, se concretan aspectos vinculados con el fortalecimiento de la institucionalidad estatal y la seguridad, lo cual queda plasmado en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Funciones del Ejército en una Sociedad Democrática, suscrito en la ciudad de México el 19 de septiembre de 1996; en este, además de establecer formalismos y compromisos para consolidar los organismos del Estado, los cuales se consideraban deslegitimados por la práctica militarista de gobierno, se establece un apartado relativo a la Agenda de seguridad en donde se plantea que:

La seguridad es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del Ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y a la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil. El conjunto de los Acuerdos de Paz de Guatemala plantea que la paz firme y duradera requiere el respeto a los derechos humanos y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la Nación guatemalteca, el desarrollo económico del país con justicia social, la participación social, la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

En este Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Funciones del Ejército en una Sociedad Democrática, se reitera que la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado son inseparables del pleno ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales, pero que los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política, la corrupción entre otros, constituyen factores de riesgo y amenazas directas para la convivencia democrática, la paz social y, por ende, el orden constitucional democrático.

Dicho discurso sobre la seguridad, que se plasma en el Acuerdo, repite los argumentos teóricos de la concepción la Seguridad Democrática, del Tratado Marco de Seguridad en Centro América y en la Tesis de la Estabilidad Nacional, en donde se ha reiterado que la seguridad es un aspecto integral, en donde lo militar y la seguridad del Estado son complementos o partes de la totalidad que abarca el tema de seguridad.

Se argumentó que con la firma de ese Acuerdo se superaban las concepciones tradicionales que visualizaban o enfatizaban el aspecto estatal y la respuesta militar, o bien incluían los aspectos sociales, económicos y políticos, pero en paridad o subordinados a los aspectos estatales y militares, por lo que esta nueva propuesta se centraba en la persona y la sociedad tomando en cuenta los factores de riesgo que estas presentan y a los que se les deben dar tratamientos diplomáticos, políticos y sociales por encima de una concepción de coerción o de fuerza.

Para superar definitivamente el desbordamiento de las funciones militares, el mencionado Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Funciones del Ejército en una Sociedad Democrática establece que:

La misión del Ejército de Guatemala queda definida como la defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio; no tendrá asignadas otras funciones y su participación en otros campos se limitará a tareas de cooperación.

Las medidas concretadas en el presente Acuerdo adecuan su doctrina, medios, recursos y despliegue a sus funciones y a las prioridades de desarrollo del país.

Aunque se planteó como una novedad esta redefinición de funciones, estas se encuentran establecidas en la Constitución Política de la República desde 1986, en donde se le asigna al ejército la función de mantener la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior.

A pesar de que hace más de 20 años se firmaron los Acuerdos de Paz, la mayoría de los compromisos signados por el Gobierno y la guerrilla representada por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, no se han cumplido y otros se han implementado parcialmente.

Un tema álgido ha sido el que versa sobre la redefinición de la seguridad, puesto que ha sido uno de los que menos ha sido implementado, aun cuando aspectos operativos como la disminución de efectivos del ejército o la reducción de su presencia militar desplegada por el conflicto armado interno si se ha llevado a cabo o bien, aunque 10 años después, lo relativo al cumplimiento de la instalación del Consejo Asesor de Seguridad, que existe, pero no ha llevado a cabo las tareas encomendadas por el Acuerdo sobre el Poder Civil.

4.4. Los actores que definen la implementación de la política de seguridad y defensa del estado guatemalteco

El tema de la seguridad ciudadana y la defensa nacional fue retomado por el gobierno de Guatemala a través del ejército, debido a las demandas internacionales para que este país se integrara en la dinámica impulsada por Naciones Unidas, dentro de las estrategias de promoción de la seguridad cooperativa entre los Estados.

El Libro de la Defensa Nacional de Guatemala, se inscribe en el marco del funcionamiento de la Mesa Intersectorial de Diálogo sobre la Política de Defensa, estas surgen del mandato que el Sistema de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, reciben del Grupo Consultivo para Guatemala en febrero de 2002, en la ciudad de Washington, D.C. Esta reunión es el principal foro para el diálogo entre Guatemala y la comunidad internacional, así como para la coordinación de la asistencia externa aportada desde la firma de los Acuerdos de Paz. (Ministerio de la Defensa Nacional, 2003, p. 13)

Debido a ello es que se promueve la participación de representantes de todos los sectores sociales, políticos, académicos, indígenas, cooperativistas y empresarios, con toda la oficialidad militar y bajo la dirección del Ministerio de la Defensa, en la discusión y aprobación democrática, aunque con la influencia determinante del ejército, de una política de defensa, la cual fue publicada en el 2003 con el nombre de Libro Blanco de la Defensa Nacional de la República de Guatemala.

En este libro se define a la seguridad guatemalteca, se establece que la integración o inserción en el sistema mundial de seguridad se realiza por medio de la participación en operaciones de mantenimiento de la paz, cooperando en la implementación de las fuerzas multinacionales que en ella participan, con la legitimación de los organismos internacionales. Este tipo de operaciones se suma a las medidas de confianza mutua y a los entendimientos regionales y subregionales sobre el tema de seguridad. Es decir, lo relativo a la pobreza, al medioambiente, los derechos culturales y demás temas sociales, ya no son parte de la seguridad.

Desde el 2003 hasta el presente, la concepción que predomina es la definida en este libro y se fortalece a través de las constantes reuniones que mantienen los integrantes de la Comunidad de Defensa, que fue uno de los productos colaterales de la discusión de dicho libro, la cual se encuentra integrada, al menos formalmente, por todos las personas que participaron representando a la sociedad civil y a las

dependencias del Estado, aun cuando a estos no les preguntaron si querían ser parte de ella ni son invitados a las supuestas discusiones.

Estos representantes de los distintos sectores de la sociedad civil, al participar en la discusión sobre la política de defensa y la creación del Libro Blanco de la Defensa, se convirtieron automáticamente en integrantes de esa Comunidad de Defensa, así como en legitimadores de las decisiones adoptadas por el Estado y el alto mando del ejército, tales como el respaldo a los patrullajes conjuntos entre ejército y policía nacional civil, a pesar que ello implicaba un fortalecimiento de la concepción autoritaria y militarista de la seguridad y que, además, ha servido para ser una fuente permanente de corrupción y enriquecimiento ilícito de oficiales militares.

Otro espacio institucional donde se oficializó la participación de representantes de sectores de la sociedad civil es el Consejo Asesor de Seguridad, lo cual se encuentra regulado en la literal n del artículo 10, de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, en el que se regula que el Consejo Nacional de Seguridad, tiene, entre otras funciones, que “convocar a los niveles de organización de la sociedad guatemalteca, en el ámbito de su competencia, cuando se considere necesario”; y en el artículo 36 de la misma ley, se establece que:

El control ciudadano se garantiza por medio de la participación ciudadana sobre la acción pública y en la incidencia en el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en el ámbito de la seguridad de la Nación. La participación ciudadana es un control democrático externo, autónomo e independiente, que podrá ser canalizado hacia la comisión legislativa correspondiente en el Congreso de la República; al Consejo Nacional de Seguridad, en cumplimiento del artículo 10, literal o) de la presente ley; al procurador de los Derechos Humanos; a los partidos políticos y demás instancias del sistema democrático. El control ciudadano es, entre otros mecanismos, el espacio integrado por representantes de los niveles de organización de la sociedad guatemalteca, para ejercer, entre otras funciones,

la auditoria social del Sistema Nacional de Seguridad, sin perjuicio del control externo que otras organizaciones, instituciones o personas realicen.

Aunque se establece la participación de sectores de la sociedad civil, no se define en la Ley ni en su reglamento, el procedimiento para convocarlos, el tipo de participación que tendrán, la existencia real de una incidencia directa de estos en la definición de acciones por parte del Consejo o bien la posibilidad de hacer que sus propuestas de actividades específicas para promover la seguridad, sean tomadas en cuenta, lo cual da muestras que esa participación responde más a una definición formalista para responder a un requerimiento externo que a una disposición real de los factores de poder militar de democratizar la implementación de la seguridad.

El diseño y formulación de la Política Nacional de Seguridad se inicia con el requerimiento del Consejo Nacional de Seguridad a la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado, para elaborar la Agenda de Riesgos y Amenazas que afectan la Seguridad de la Nación. Partiendo de esta Agenda, la Secretaría Técnica presenta el proyecto de Política Nacional de Seguridad que fue sometido a consulta de diferentes sectores de la sociedad guatemalteca, entre ellos académicos, sociales, empresariales, políticos, religiosos y municipales. (Consejo Asesor de Seguridad, 2012, p. 33).

Esta consulta responde a un formalismo para cumplir con lo regulado en los artículos de la Ley que han sido citados, porque el procedimiento llevado a cabo es enviarle estas propuestas a las entidades académicas, políticas, sociales y empresariales que el Consejo Asesor de Seguridad, a través de la Secretaría Técnica de este define, puesto que no está regulado a quienes ni cuando ni como se debe consultar a los representantes de los niveles de organización de la sociedad guatemalteca, por lo que cualquier comunicación o convocatoria a algunos de ellos se considerará suficiente, para decir que se ha consultado con la sociedad civil.

A pesar de estas limitaciones, se hace notar que el procedimiento formal que sigue la hoja de ruta para definir oficialmente la política de seguridad tiene sentido lógico, puesto que los funcionarios nombrados por el presidente de la República para integrar la Comisión de Asesoramiento y Planificación, regulada en el artículo 13 de esa Ley, elaboran un proceso de formulación de la Política Nacional de Seguridad, la cual se basó principalmente en criterios y estándares que han orientado efectivamente la construcción de instrumentos similares en otros países, así como en la consideración de eficientes prácticas existentes para la formulación y discusión interinstitucional de asuntos relacionados con la seguridad de la Nación.

Dicha propuesta de los asesores en seguridad, se fundamenta en los principios generales que determinan que cualquier política de seguridad se orienta a garantizar las condiciones para que las personas se sientan seguras, libres de violencia y temor, confiadas en alcanzar sus aspiraciones individuales y colectivas, así como de integrar los esfuerzos de todo el país en un propósito común que es lograr el desarrollo social, fortalecer la democracia y superar las desigualdades sociales, para edificar un país seguro y próspero; es decir, reproducen en su discurso los aspectos doctrinarios existentes en cualquier manual de seguridad y los que han estado presentes desde lo argumentado por la Comisión de Seguridad Democrática de América Latina, la Tesis de Estabilidad Nacional y en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática,.

La Política Nacional de Seguridad cuenta con bases institucionales y sociales de sustentación que contribuyen a hacer de esta un instrumento permanente en beneficio de la seguridad de la Nación. La correlación entre los Ejes de Transformación y los Lineamientos Estratégicos se establecen por medio de un modelo analítico elaborado con la participación de representantes de ministerios y secretarías de gobierno asesorados por expertos y académicos. Esto permite la diagramación de las relaciones entre las múltiples y simultáneas causas y consecuencias de la inseguridad. (Consejo Asesor de Seguridad, 2011, p. 33).

Esta diagramación no es más que exponer los principales problemas de seguridad que enfrenta el país, definir las acciones que debe asumir el gobierno de Guatemala para enfrentarlas, en relación con lo cual, cada dependencia que tiene asignadas funciones de seguridad establece lineamientos que permitan cumplir con ellas, pero que en el discurso oficial del Consejo le denominan Ejes Estratégicos, centrados en un Objetivo de Seguridad.

Todos estos aspectos están orientados a asegurar la consistencia lógica y la mutua complementariedad entre la Política Nacional de Seguridad, la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación y el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación por medio de una matriz de indicadores de resultados.

Los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad son:

- a) dar coherencia y coordinación al funcionamiento de las instituciones políticas, normativas y controles en materia de seguridad, en el marco del Estado de derecho;
- b) establecer una institucionalidad de máximo nivel en materia de seguridad que permita coordinar las instituciones e integrar y dirigir las políticas públicas en esta materia; y,
- c) ser el instrumento a través del cual el Estado enfrente los desafíos que en materia de seguridad se presentan. (Consejo Asesor de Seguridad, 2011, p. 36).

Desde la creación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, en el artículo 18, se estableció que los ámbitos de funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad son:

- a) Seguridad Interior;
- b) Seguridad Exterior;
- c) Inteligencia de Estado; y,

d) Gestión de Riesgos y Defensa Civil”.

En donde la seguridad interior, según el artículo 19 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad:

Enfrenta de manera preventiva y directa el conjunto de riesgos y amenazas provenientes del crimen organizado, delincuencia común, en defensa del estado democrático de derecho. Actúa bajo la responsabilidad del presidente de la República, por conducto del Ministerio de Gobernación.

El artículo 20 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad establece que la seguridad exterior:

Es la defensa de la independencia y de la soberanía de Guatemala, la integridad del territorio, la paz, así como la conservación y fortalecimiento de las relaciones internacionales. Actúa bajo la responsabilidad del presidente de la República por medio de los ministerios de Relaciones Exteriores y de la Defensa Nacional. En el funcionamiento y coordinación del ámbito de la seguridad exterior se tomará en cuenta el contenido de los tratados y convenios internacionales de los cuales Guatemala forma parte.

Asimismo, siempre en los asuntos de la defensa nacional, se establece que esta debe desarrollar la política de defensa de la nación, así como garantizar la convocatoria y movilización de la defensa civil.

Debe considerarse que, en materia de política exterior, se considera que esta tiene como propósito prevenir y contrarrestar las amenazas y los riesgos que en lo político afecten a Guatemala y provengan de factores externos; así como la conservación y fortalecimiento de las relaciones internacionales.

El artículo 21 de esta Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad regula que el: **Ámbito de Inteligencia del Estado**. Es la capacidad del Estado de articular, en los ámbitos de funcionamiento establecidos en la presente ley, la información e inteligencia de amenazas, riesgos y vulnerabilidades internas y externas. Actúa bajo la responsabilidad del presidente de la República, por conducto del secretario de Inteligencia Estratégica del Estado.

Por otra parte, el artículo 22 de la mencionada Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad regula que el ámbito de la gestión de riesgos y defensa civil:

Constituye la capacidad del Estado para desarrollar e implementar políticas de prevención, preparación, mitigación, respuesta y recuperación ante eventos de orden natural, social y tecnológico que puedan afectar a la población, sus bienes y entorno, a nivel nacional, departamental y municipal. Actúa bajo la responsabilidad del presidente de la República, por conducto de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED).

En el caso de Guatemala, la coordinación del Sistema Nacional de Seguridad está a cargo de su órgano político: el Consejo Nacional de Seguridad, que define políticas y estrategias y asesora al presidente de la República de Guatemala en la toma de decisiones en materia de seguridad. El Consejo se integra por los siguientes dignatarios y funcionarios:

- a) El presidente de la República, quien toma las decisiones;
- b) el vicepresidente de la República;
- c) el ministro de Relaciones Exteriores;
- d) el ministro de Gobernación;
- e) el ministro de la Defensa Nacional;
- f) el secretario de Inteligencia Estratégica del Estado; y
- g) el procurador General de la Nación. (Consejo Asesor de Seguridad, 2011, 35).

Las principales funciones del Consejo Nacional de Seguridad son: coordinar y supervisar el funcionamiento de las instituciones responsables de la seguridad; definir y aprobar la Agenda Estratégica de la Nación, el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación y la Política Nacional de Seguridad; conocer y recomendar sobre aquellos asuntos de carácter estratégico para la seguridad del país; definir las políticas y estrategias específicas en materia de seguridad exterior, seguridad interior e inteligencia; promover la actualización del marco normativo e institucional aplicable a las actividades de seguridad y constituirse en comité de crisis, en caso de emergencia nacional, entre otras funciones.

Para que el Consejo Nacional de Seguridad pueda cumplir sus funciones, de manera eficaz y eficiente, la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad establece órganos de apoyo: la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, la Comisión de Asesoramiento y Planificación, el Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad y la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad.

Se trataba de establecer mecanismos legales orientados hacia el fortalecimiento de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad, con decisiones efectivas, la asignación de recursos adecuados, la profesionalización del recurso humano, la reforma de los procesos internos de decisión, los cuales permitirían mejorar la imagen institucional ante la sociedad, así como la calidad de respuesta ante las amenazas externas e internas.

A pesar que la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, responde a una interpretación académica adecuada sobre los elementos formales, institucionales y legales que debe contener una organización estatal con esas finalidades, la implementación de esta no ha tenido la misma suerte, puesto que aparte de la instalación de la Secretaría Técnica y las demás dependencias que regula la ley para crear un Sistema Nacional de Seguridad, sus aportes prácticos en la definición e

implementación de una estrategia de seguridad donde el Estado logre superar las amenazas externas e internas han sido casi nulos.

Esta falta de resultados coherentes con la finalidad de la Ley y lo establecido en el Acuerdo para el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, se debe a que se ha convertido en una organización gubernamental burocrática más, donde los recursos financieros son utilizados principalmente para gastos de funcionamiento y los presidentes de la República de turno no le han dado valor a su fortalecimiento, sino que ha sido utilizada para legitimar las acciones gubernamentales, tales como los patrullajes conjuntos entre el ejército y la policía o bien para fines de espionaje a los opositores del gobierno.

Como se aprecia, aún con la existencia de foros donde se le da participación a representantes de la sociedad civil, como la Comunidad de Defensa o instancias institucionales donde se plantea la consulta oficial de esta, en la actualidad, los principios generales de la estrategia de seguridad externa e interna de Guatemala, están determinados por el combate al narcotráfico, al crimen organizado y en contra de las maras, lo cual ha sido definido como prioritario por los Estados Unidos, debido a que estos contribuyen a la existencia de condiciones para el lavado de dinero, el tráfico de personas y la migración ilegal, aspectos que, según los estadounidenses, favorecen al terrorismo internacional, que en la actualidad es su principal enemigo.

Es de mencionar que Guatemala, como parte de la política exterior del Estado, ha establecido tratados regionales en donde muestra disposición a asumir como propios los objetivos que la comunidad internacional considerados fundamentales para la convivencia entre los países. Un ejemplo de ello fueron los tratados que surgieron a mediados de la década de 1990, producto de conocida como diplomacia presidencial, a las cuales asistían los presidentes de los cinco países de Centroamérica y el primer ministro de Belice.

A partir del resultado de estas prácticas, se formó el Sistema de Integración Centroamericano -SICA-, que sustituyó al Sistema de Integración Económica de Centroamérica -SIECA-, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, el cual a su vez sustituyó a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos -ODECA-, con la finalidad de actualizar los compromisos centroamericanos de cooperación, paz y desarrollo, al contexto internacional que se había generado luego de finalizada la Guerra Fría, la apertura democrática en América Latina, la redefinición de las funciones de los ejércitos y el fin de las hostilidades entre los países centroamericanos y la negociación política de los conflictos armados en El Salvador y Guatemala.

En estas cumbres presidenciales, también se estableció la importancia de apoyar las estrategias internacionales de protección al ambiente, lo cual generó la creación del tratado que originó la Alianza para el Desarrollo Sostenible -ALIDES-, que sería uno de los antecedentes, junto con el tratado que originó al Sistema de Integración Centroamericana -SICA-, para el Tratado Marco de Seguridad Democrática y de ahí la importancia que tiene su análisis en el este trabajo de tesis, puesto que en ambos tratados se hace mención de la existencia de factores como la pobreza, la degradación ambiental como condicionantes de inseguridad para la ciudadanía, así como la importancia de construir un sistema de seguridad democrática, que permita garantizar el desarrollo sostenible de la región.

4.5. Los compromisos adquiridos por Guatemala en la alianza para el desarrollo sostenible de Centroamérica -ALIDES-

El Estado de Guatemala, firmó el tratado sobre la ALIDES en 1994, puesto que este estaba en consonancia con los objetivos del país en relación con considerar que el desarrollo sostenible de la región contribuiría al desarrollo social de la población guatemalteca, puesto que la falta de mejoras en la calidad de vida, se consideraba una de las amenazas a la seguridad ciudadana, por lo que se comprometió a implementar

los objetivos establecidos en la Alianza, los cuales debían convertirse en acciones específicas orientadas a la promoción del desarrollo sostenible de los guatemaltecos, lo cual, a su vez, favorecería a los centroamericanos.

Realizando una síntesis propia de los objetivos establecidos en la ALIDES, se encuentra que los compromisos de acción más importantes los siguientes:

- Combatir las causas que originan la violencia y la criminalidad, entre ellas el narcotráfico.
- Promover la vigencia plena de los derechos humanos.
- Combatir la corrupción y la impunidad
- Promover una estrategia de desarrollo sostenible y de integración interna y hacia afuera, basada en el incremento del mercado interno y las promociones de las inversiones nacionales y extranjeras.
- Buscar soluciones conjuntas al tratamiento de la deuda externa.
- Armonizar regionalmente las políticas macroeconómicas y sectoriales.
- Formular políticas que racionalicen e incentiven las actividades agropecuarias que contribuyan a fomentar el desarrollo rural, consoliden el comercio intrarregional de productos agropecuarios, garanticen la seguridad alimentaria incrementen y diversifiquen las exportaciones, consolidando la articulación de las cadenas productivas, comerciales y de servicios.
- Reducir los índices de pobreza extrema, especialmente mediante la creación de empleos.
- Reducir los niveles de contaminación de aire, agua y suelo que afectan la calidad de vida.
- Disminuir consistentemente el ritmo de deforestación y al mismo tiempo promover la reforestación y la actividad forestal productiva a nivel regional.

Es de mencionar que la mayoría de estos compromisos no han sido cumplidos, o si se han llevado a cabo acciones para cumplirlos, ha sido de manera parcial, en donde se han creado las dependencias estatales para su realización o bien se le ha asignado

esas funciones a dependencias existentes antes de la firma de ese tratado, pero en los 20 años transcurridos de la firma de este, el escenario centroamericano en general, con la excepción de Costa Rica y de Guatemala en particular continúa teniendo las mismas condiciones existentes.

Aunque se debe mencionar que uno de los objetivos que se estableció en este tratado que fue apoyar los procesos de paz y reconciliación de los países de la región, si se llevó a cabo, principalmente, porque el contexto en el cual se produjeron las cumbres centroamericanas era avalado por los europeos y estadounidenses, a partir que estos había definido que se negociara los conflictos armados de carácter no internacional, así como superar las hostilidades entre los gobiernos de Centro América. Esta ausencia de cumplimiento de los objetivos mencionados, se evidencian a partir de la aseveración siguiente:

Los resultados del último informe de la agenda anterior evidencian que Guatemala ha avanzado en la consecución de las metas a un ritmo insuficiente y, en muchos ámbitos, insatisfactorio para lograr los estándares mínimos de desarrollo que plantearon los Objetivos del Milenio (ODM). De los indicadores que tuvieron una meta definida para el año 2015 (24 de los 66 reportados por el país), solamente en un 25% se logró cumplir la meta, otro 12.5% estuvo muy cerca de cumplirla, mientras que en el resto (62.5%), no se cumplieron. (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia - SEGEPLAN-: 2017, p. 12).

Al no cumplir con estos objetivos, se ha planteado que estos se cumplirán a más tardar en el año 2030, de ahí el nombre de Agenda para el desarrollo sostenible, lo cual responde más a demostrar buena voluntad ante los países cooperantes y los organismos internacionales vinculados al desarrollo como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que, a una voluntad real del Estado para concentrar sus acciones, recursos financieros y humanos a cumplirlos.

Este compromiso supone que, en el 2030, se replantearán la mayoría de los objetivos que vienen planteándose desde 1994 con la publicación de la ALIDES, porque la realidad demostrará que se continuarán reproduciendo las marginaciones sociales y económicas características de Guatemala, lo cual se seguirá considerando como un factor de inseguridad y amenazas para la sociedad guatemalteca, sin que por ello se implementen acciones específicas, con los recursos financieros necesarios, orientadas a solventar los obstáculos esenciales generadores de la exclusión social en el país.

4.6. Los compromisos adquiridos por Guatemala en el tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica

El Tratado Marco de Seguridad Democrática fue suscrito en 1995 por los presidentes de Centroamérica, quienes en el primer Considerando de ese Tratado establecieron que:

El objetivo fundamental del Sistema de la Integración Centroamericana y de la Alianza para el Desarrollo Sostenible es la realización de la integración de Centroamérica para consolidarla como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo y que entre los propósitos del Sistema de la Integración Centroamericana, establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa, se encuentra la obtención del desarrollo sostenible de Centroamérica, que presupone concretar un Nuevo Modelo de Seguridad Regional único, integral e indivisible, inspirado en los logros alcanzados en su intenso proceso de pacificación e integración.

Asimismo, consideraron que, para garantizar la implementación de la seguridad democrática como nuevo modelo para la región, debían firmar y poner en vigencia el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, con lo cual lograrían consolidar al área como región de paz y desarrollo.

Para lograr la implementación de este Tratado, los gobiernos se comprometieron a que sus estados, establecerían y mantendrían un control eficaz sobre sus fuerzas militares o de seguridad pública, por parte de las autoridades civiles constitucionalmente establecidas, así como velar, porque dichas autoridades cumplan con sus responsabilidades en ese marco y definan claramente la doctrina, misiones y funciones de esas fuerzas y su obligación de actuar únicamente en ese contexto, lo cual formalmente ha cumplido Guatemala, aunque en la práctica el ejército continúa siendo un actor político en donde el alto mando decide muchas de sus estrategias y acciones, las cuales las autoridades de gobierno refrendan, especialmente cuando los presidentes han perdido legitimidad ante la población, quedándoles únicamente el ejército como único o principal soporte para su gestión gubernamental.

Además de limitaciones en el cumplimiento del compromiso de mantener un control eficaz sobre las fuerzas militares, el Estado guatemalteco al firmar este Tratado Marco, como parte de este acepto varios compromisos los cuales no ha cumplido a cabalidad y en unos pocos ha implementado acciones limitadas para cumplirlas, siendo los primeros regulados en el artículo 11 los siguientes:

- a) garantizar a todos los habitantes las condiciones de seguridad que les permitan participar y beneficiarse de las estrategias nacionales y regionales de desarrollo sostenible, mediante el impulso de una economía de mercado que posibilite el crecimiento económico con equidad;
- b) establecer o fortalecer los mecanismos de coordinación operativa de las instituciones competentes, para hacer más efectiva la lucha, a nivel nacional y regional, contra la delincuencia y todas las amenazas a la seguridad democrática que requieran el uso de fuerzas militares, de seguridad o de policía civil, tales como el terrorismo, el tráfico ilícito de armas, la narcoactividad y el crimen organizado;
- c) fortalecer la cooperación, coordinación, armonización y convergencia de las políticas de seguridad de las personas, así como la cooperación

fronteriza y la profundización de los vínculos sociales y culturales entre sus poblaciones.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 14 del Tratado, las partes, por lo tanto, Guatemala, se comprometen a poner en funcionamiento el Instituto Centroamericano de Estudios Superiores Policiales. En este caso, si cumplieron con la creación de este Instituto; sin embargo, este no ha sido dotado de los recursos financieros ni humanos que requiere para cumplir con sus funciones ni los cursos y capacitaciones a las que se ha dedicado son parte de una estrategia integral y armonizada de las fuerzas centroamericanas de policía, sino responde a encuentros formales de convivencia académica de oficiales de seguridad ciudadana de los países centroamericanos, con la finalidad de mantenerse actualizados sobre los temas de crimen organizado transnacional, pandillas, crimen común e inteligencia policial, lo cual no refleja acciones conjuntas y de envergadura a nivel centroamericano.

De acuerdo con el artículo 15 del Tratado, las Partes:

Reconocen que la pobreza y la extrema pobreza lesionan la dignidad humana y constituyen una amenaza a la seguridad de los habitantes y a la estabilidad democrática de las sociedades centroamericanas y, en este sentido, se comprometen a dar prioridad a los esfuerzos por superar causas estructurales y a mejorar la calidad de vida de las poblaciones.

Este compromiso tampoco ha sido cumplido por el Estado guatemalteco, porque se mantiene la pobreza extrema y la pobreza en Guatemala, además de que las causas estructurales de estas son una realidad existente de manera cotidiana en el país.

En el artículo 17 del Tratado, las Partes acordaron promover:

La cooperación para la erradicación de la narcoactividad, el comercio ilícito de los precursores y delitos conexos, de conformidad con los acuerdos

internacionales, regionales y subregionales de que sean Parte o aquellos que puedan suscribirse sobre esta materia y particularmente el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Con este propósito, establecerán mecanismos ágiles y efectivos de comunicación y cooperación entre las autoridades encargadas de la materia.

A partir de este compromiso, Guatemala creó la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico de Drogas (SECCATID), la cual tiene tareas preventivas limitadas, sin mayor incidencia en la disminución de las adicciones, menos en la reducción del tráfico de drogas, principalmente, porque el Estado de Guatemala ha priorizado la lucha policial contra el tráfico, debido principalmente al apoyo estadounidense a este mecanismo, a partir de la creación y financiamiento del Departamento de Operaciones Antinarcóticas -DOAN-, perteneciente a la Policía Nacional Civil.

En el artículo 18 del Tratado Marco, las Partes se comprometieron a:

Prevenir y combatir, todo tipo de actividades delictivas con repercusión regional o internacional, sin ninguna excepción, tales como el terrorismo, el sabotaje, el crimen organizado e impedir por todos los medios dentro de su territorio, la planificación, preparación y realización de estas.

De este compromiso, los únicos que no ha incumplido el gobierno de Guatemala, han sido los relacionados con el terrorismo y el sabotaje, pues no son un problema existente en el país, porque lo relativo al crimen organizado, se ha evidenciado la incapacidad estatal para combatirlo.

En la literal f) del artículo 27, los signantes del Tratado, se comprometieron a:
Promover la seguridad jurídica de las fronteras de los Estados signatarios del presente Tratado, por medio de las delimitaciones, demarcaciones y solución de deferente territoriales pendientes, en los casos que corresponda y garantizar la defensa común del patrimonio territorial, cultural y ecológico de Centroamérica, de acuerdo con los mecanismos del derecho internacional. (Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica cite la fuente)

Como es sabido, el Estado de Guatemala mantiene una legítima disputa centenaria con relación al reclamo territorial con el Estado de Belice; sin embargo, los gobiernos que se han sucedido en este país, no han querido someterla a la Corte Internacional de Justicia, porque no le conviene a sus intereses nacionales, por lo que este compromiso se ha incumplido, pero no ha sido por decisión guatemalteca, sino por rechazo beliceño e indiferencia de los demás países centroamericanos que no han promovido ninguna estrategia para que se solucione el diferendo, tal como lo resolvieron en esa Corte, Costa Rica y Nicaragua a favor del primero, sin que hubiera una participación activa de los gobiernos centroamericanos ajenos al conflicto.

En el artículo 20 del Tratado “Las Partes se comprometen a tomar medidas para combatir la acción de bandas organizadas, que se dedican al tráfico de personas con trascendencia internacional en la región, a fin de encontrar soluciones integrales a este Problema”. Este es otro compromiso incumplido por el Estado guatemalteco, porque sus respuestas han sido orientadas a una reacción inmediatista, como acciones policiales para la captura de personas vinculadas a este delito, pero no tiene establecidas soluciones integrales. (Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica)

Sin embargo, en lo relativo a las medidas de confianza mutua para afianzar la paz y la cooperación entre los estados centroamericanos, Guatemala, junto con los otros países del área han cumplido con los compromisos establecidos en el artículo 26 del Tratado orientados a: respetar la igualdad soberana entre los estados y la seguridad

jurídica en sus relaciones; la solución pacífica de las controversias, renunciando a la amenaza o al uso de la fuerza como medio para resolver sus diferencias; también se han abstenido de cualquier acción que pueda agravar los conflictos u obstaculizar el arreglo de eventuales controversias por medios pacífico;

Los Estados centroamericanos, incluyendo a Guatemala, también han cumplido con los compromisos, denominados principios en el Tratado, porque el contexto internacional ha permitido su cumplimiento, a partir que eran elementos determinados por la guerra fría y la necesaria transición hacia la democracia, siendo estos regulados en ese artículo 20, los cuales son los siguientes:

- c) la renuncia a la amenaza o al uso de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de cualquier Estado de la región signatarios del presente Tratado;
- d) la autodeterminación de Centroamérica, por la cual los Estados signatarios del presente Tratado, definen su propia estrategia regional de desarrollo sostenible y de concertación internacional;
- e) la solidaridad y seguridad de los pueblos y gobiernos centroamericanos en la prevención y solución conjunta de los problemas comunes en esta materia;
- f) la prohibición del uso del territorio para agredir a otros Estados, como refugio de fuerzas irregulares o para el establecimiento del crimen organizado;
- g) la seguridad democrática de cada uno de los Estados signatarios del presente Tratado está estrechamente vinculada a la seguridad regional. Por tanto, ningún Estado fortalecerá su propia seguridad menoscabando la seguridad de los demás;
- h) la unidad nacional y la integridad territorial de los Estados en el marco de la integración centroamericana; y,
- i) el respeto a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas (ONU) y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

De igual manera Guatemala, junto con los otros estados centroamericanos, ha observado de manera rigurosa los objetivos complementarios del Modelo, regulados en el artículo 27 del Tratado Marco, como aspectos operativos, vinculados a consolidar los avances en la pacificación del área y superar la desconfianza que generó la crisis centroamericana en la década de 1980, siendo estos:

- a) establecer un mecanismo preventivo, de alerta temprana, ante las amenazas a la seguridad en cualquiera de sus categorías y un programa permanente de medidas de fomento de la confianza entre los Estados de la región centroamericana;
- b) continuar los esfuerzos para el establecimiento de un balance razonable de fuerzas militares y de seguridad pública de acuerdo con la situación interna y externa de cada Estado Parte, las condiciones de Centroamérica y lo que decidan las autoridades civiles de los Gobiernos democráticamente electos de Las Partes;
- c) establecer un Mecanismo Centroamericano de Información y Comunicación de la Seguridad;
- d) establecer o fortalecer los mecanismos centroamericanos de solución pacífica de las controversias, de conformidad con lo previsto en el presente Tratado; y,
- e) coordinar regionalmente las formas de cooperación con los esfuerzos de carácter internacional en el mantenimiento y el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Una explicación lógica que permite comprender el cumplimiento de estos objetivos, es que todos se enmarcan en la superación de las hostilidades existentes entre los países de la región durante la Guerra Fría y la existencia de los conflictos armados de carácter no internacional, por lo que al finalizar esta, el contexto internacional, hemisférico y regional permitió las condiciones para que ya no fuera viable recurrir a la violencia o la amenaza de esta como mecanismo para dirimir las

diferencias entre estados y dentro de estos, siendo un imperativo para avanzar hacia la democracia representativa su cumplimiento.

Asimismo, que estos objetivos y principios, encajan dentro de la promoción de la seguridad cooperativa, como concepción dominante en el plano internacional, por lo que no entraban en contradicción con las agendas estadounidense ni europea de seguridad, sino que contribuían a consolidar el discurso de seguridad que predominaba en la agenda de las democracias occidentales y en la de las Naciones Unidas, por lo que estos actores que han definido la política internacional, respaldaron su cumplimiento, declarando la buena voluntad de los países centroamericanos para ser parte de los estados que fomentaban la paz y la seguridad internacional.

4.7. El contexto internacional y la política de seguridad nacional de Guatemala

La práctica que ha determinado las relaciones entre los estados y la política internacional hasta el presente es la que surgió después de los ataques terroristas en contra de Estados Unidos de América el 11 de septiembre del año 2001, pues como resultado de este, este país definió como su principal enemigo en el mundo al terrorismo, especialmente el que se origina en el fundamentalismo islámico.

Este entorno se puede dividir en tres escenarios, siendo estos el militar, el político y el económico, los cuales se interrelacionan, aunque se encuentran jerarquizadas en función de los intereses de las potencias internacionales, pero en conjunto determinan la seguridad o inseguridad de los estados.

Por su lado, lo militar está determinado por la carrera armamentista que enfrenta a los Estados Unidos de América, por un lado, frente a la Federación de Rusia y a la República Popular de China, por el otro, aunque debe tenerse en cuenta que, aunque estos tres países son los que formalmente se enfrentan para lograr la hegemonía

militar, no son los únicos interesados en esta, pero si son los que más capacidad económica tienen para lograr cumplir ese objetivo.

En el caso estadounidense, este país cuenta con el apoyo de los países europeos occidentales, quienes tienen como una de sus amenazas potenciales a los rusos, debido a la frontera común que comparten, así como al hecho de ser objetivos militares inmediatos en el caso de una confrontación bélica entre este país y occidente.

Asimismo, en el Medio Oriente, los estadounidenses tienen como aliado al Estado de Japón, porque este país se encuentra amenazado de manera directa por la República Popular de China, especialmente, porque mantienen conflictos por territorios y el mar fronterizo que comparten, además de que han sido enemigos históricos, por lo que ante una conflagración bélica entre estadounidenses y chinos, Japón sería afectado de manera inmediata y directa, requiriendo protección militar, porque no cuenta con el armamento para enfrentar el poder de fuego del ejército chino, por lo que no es un enemigo de importancia militar para este.

Dicha dinámica determina que los europeos y japoneses, así como otros países que no tienen la misma importancia económica y política de estos, tales como las repúblicas bálticas, se vean favorecidas por la existencia del poderío militar estadounidense y que este país mantenga la supremacía en el campo militar.

En el caso de la Federación de Rusia, hay países como la República Islámica de Irán, que requieren la hegemonía militar de esta para sentirse seguros ante la amenaza que implica el poderío estadounidense para sus intereses nacionales; por su lado, se tiene que la República Popular de China, es especial, porque, aunque no cuenta con seguidores, mantiene una alianza de conveniencia con la Federación de Rusia frente a los estadounidenses, pero a su vez tiene sus propias estrategias para lograr ser la primera potencia militar en el mundo.

En este primer escenario, el Estado guatemalteco no tiene ninguna incidencia, puesto que no puede modificarlo; sin embargo, si lo tiene en cuenta, porque debe evitar compromisos como la compra de armas o acuerdos de cooperación militar con la Federación de Rusia o China, porque de no hacerlo se enfrenta con los intereses estadounidenses, lo cual implicaría un error de política exterior guatemalteco.

Desde el escenario político, estas tres potencias también se enfrentan en el plano internacional, aunque en este caso, la Federación de Rusia y la República Popular China no mantienen agendas complementarias ni los europeos o japoneses son incondicionales a los intereses estadounidenses como en el caso militar. Por ejemplo, mientras los estadounidenses requieren una subordinación de los organismos internacionales y los aliados a sus objetivos expansionistas, los europeos y japoneses plantean la autonomía de estos foros internacionales, para promover la cooperación y la paz mundiales, así como la priorización del diálogo y la negociación con los países que se tienen diferencias, especialmente si estas ponen en riesgo la paz mundial.

En este escenario, Guatemala asume continuamente una posición de apoyo a los estadounidenses, lo cual le permite mantener lazos de cooperación y ayuda por parte de este país, aunque no sería perjudicial si el país en ocasiones define una postura contraria a la política oficial del gobierno de los Estados Unidos, siempre que la posición no afecte los intereses nacionales de este.

Dentro del escenario económico, existe una relación de cooperación-competencia entre los Estados Unidos de América, los europeos y los japoneses; entre los chinos, los estadounidenses y los europeos; entre la República de Rusia y Estados Unidos de América; entre Rusia y los europeos; y, entre China y Rusia, en donde los estadounidenses todavía mantienen la hegemonía mundial, a pesar de su excesivo endeudamiento, interno y externo, así como el estancamiento tecnológico frente a los europeos, quienes no han logrado consolidar su unión económica, enfrentan dificultades para mantener la moneda única y amenazas de ruptura del proyecto comunitario desde países como Italia.

Guatemala no enfrenta problemas en este entorno, porque su principal mercado es el estadounidense, por lo que mantiene una continuidad en sus relaciones comerciales con este país, las cuales no cambiarán en las próximas décadas.

Esta realidad internacional no incumbe a Centroamérica en general ni a Guatemala en particular, porque ni unidos estos países pueden hacer algo para incidir directamente en este, aunque este sí determina realidades económicas y sociales para los países del área, especialmente en el plano económico, puesto que las crisis del mercado internacional contraen y debilitan la economía de estos países, así como la estabilidad y expansión de este, favorece su crecimiento económico.

Dicha condición objetiva determina la falta de interés de Estados Unidos, como potencia alrededor de la cual gravitan los países centroamericanos, para incluirlos en las hipótesis de escenarios para configurar el contexto mundial, más que como corifeos de su política exterior en el escenario internacional.

Cosa diferente ocurre cuando el contexto se reduce al área de la seguridad fronteriza e interna estadounidense, porque en este, los centroamericanos, igual que los demás países de la región, incluyendo los caribeños, son incluidos en el escenario de amigos, aliados, amenazas o enemigos, porque aquí sí existen y deben mantenerse dentro de la estrategia de seguridad nacional de ese país.

Este entorno es en el cual se enfoca la atención de los estados centroamericanos y del guatemalteco, especialmente para determinar las estrategias y acciones de seguridad, así como las relacionadas con la política exterior, porque una falta de alineamiento de estas para con la estrategia de seguridad estadounidense conlleva consecuencias negativas para estos países o bien para los gobernantes en coyunturas determinadas.

Desde que se definió el nuevo escenario internacional, los países del área tienen en cuenta que la agenda estadounidense de seguridad ha priorizado a nivel mundial la

lucha contra el terrorismo internacional, contra el narcotráfico, el lavado de dinero y la delincuencia transnacional y de manera complementaria, la lucha contra la corrupción, la migración ilegal, la estabilidad política, el fortalecimiento institucional y la lucha contra la pobreza en los estados vecinos.

La condicionante en mención, determina que el Estado guatemalteco puede dejar de lado o incluir como aspectos secundarios de su agenda nacional, la implementación de acciones en contra de la pobreza, la consolidación de las instituciones estatales orientadas a la implementación de políticas sociales, de lucha contra la pobreza o contra la corrupción, pero no puede ni debe dejar de lado, las acciones que le permitan demostrar a los estadounidenses su disposición a enfrentar al narcotráfico, al lavado de dinero o a la delincuencia transnacional, porque de hacerlo, sería desertificado por las agencias del gobierno de los Estados Unidos de América, conllevando con ello el aislamiento del gobierno guatemalteco y la presión intensa de los estadounidense para cambiar al gobierno de turno y que el Estado guatemalteco retome estas acciones como prioritarias, aunque vayan en detrimento de las políticas económicas o sociales.

Asimismo, el Estado guatemalteco puede dejar de cumplir los objetivos y principios relacionados con la lucha contra la pobreza, la protección del ambiente, la creación de condiciones económicas para el desarrollo sostenible, establecidos en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, pero no puede obviar mantener las medidas de confianza mutua con los otros estados centroamericanos ni las coordinaciones en la lucha contra el narcotráfico, la delincuencia transnacional y el lavado de dinero establecidas en este, porque de hacerlo, también significaría un aislamiento internacional y confrontarse directamente con el gobierno estadounidense, como le sucede a la República Bolivariana de Venezuela y le sucedió al gobierno de Evo Morales en Bolivia.

Como se puede apreciar, las tendencias de seguridad que informan las propuestas de seguridad hemisférica, subregional y guatemalteca se enmarcan dentro

de la concepción de la seguridad cooperativa, la lucha contra el narcotráfico, contra el lavado de dinero y contra la delincuencia transnacional, donde se prioriza el uso militar y de la policía para confrontar a estas, dejando de lado, las propuestas de acción en favor de la sociedad, tales como la lucha contra las condiciones estructurales de la pobreza, pobreza extrema, de los daños ecológicos, de la migración ilegal y protección del ambiente, definidas tanto en la concepción de seguridad democrática y la establecida en el Tratado Marco de Seguridad Democrática y en los Acuerdos de Paz, lo cual le permite al Estado guatemalteco mantenerse como aliado estratégico del gobierno estadounidense, permitiéndole ser receptor de la cooperación y la ayuda de este país, de Japón y los europeos.

CONCLUSIONES

La seguridad es una función esencial del Estado, porque debe garantizar su propia sobrevivencia frente a otros Estados, la reproducción de las personas, la familia y sus bienes dentro de la jurisdicción territorial que administra y mantener la paz social con sus vecinos y entre sus ciudadanos.

Las concepciones de seguridad han variado desde que se comenzaron a sistematizar a finales de la Segunda Guerra Mundial, pasando desde una visión estadocéntrica que prevaleció durante la Guerra Fría, hacia una concepción de seguridad cooperativa que tiene el uso de la fuerza y la violencia como la última alternativa, tanto para dirimir conflictos entre países como al interior de ellos.

Desde finales del siglo XX y durante las primeras dos décadas del presente siglo, se ha promovido que los ejércitos se dediquen exclusivamente a la defensa nacional y la policía se encargue de la seguridad interna, para evitar que las fuerzas armadas se conviertan en un factor de poder como lo fueron varias de ellas durante la Guerra Fría, tanto en el campo socialista como en el capitalista, lo cual fue en detrimento de la democracia y la convivencia pacífica dentro de los estados, delimitación de funciones que no se han mantenido, especialmente en el caso de los militares, quienes han sido involucrados en tareas de policía y de prevención de riesgos para asignarles nuevas funciones que compensen las que dejaron de cumplir con el fin de la Guerra Fría.

La mayor parte de países del continente americano, debido a la concepción de Seguridad Nacional que prevalecía en Estados Unidos de América, implementaron esa política, la cual adoptó la forma de contrainsurgencia, en varios estados sudamericanos y de Centroamérica, lo cual implicó una ruptura de la relación Estado/sociedad, hasta que finalizó la Guerra Fría.

Aun cuando desde el derrumbe del modelo socialista y el retorno a las democracias representativas en América Latina, se ha planteado la importancia de redefinir las estrategias de seguridad nacional en este continente, la realidad política-social-económica e internacional ha determinado que prevalezca una concepción doctrinaria con un discurso democrático, pero con prácticas autoritarias, en donde se le continúan asignando a los ejércitos tareas de policía, en detrimento del fortalecimiento del poder civil y la democracia.

Guatemala ha definido su política de seguridad nacional desde el pragmatismo político, a partir de lo cual se alinea a la agenda de seguridad nacional que establece el gobierno de los Estados Unidos de América, siendo por eso que establece como agenda de seguridad principal la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, el lavado de dinero y la delincuencia transnacional, priorizando las acciones militares y policiales, sobre mecanismos preventivos que se orienten hacia el combate de las condiciones estructurales que generan la existencia de estas amenazas a la seguridad; esto significa que se antepone esta agenda realista a los principios y objetivos establecidos en el Tratado Marco de Seguridad Democrática y en los Acuerdos de Paz.

REFERENCIAS

- Aguilera, G. (1994). *Seguridad, función militar y democracia*. Guatemala: FLACSO.
- Beltranena, F. (1992). *Guatemala: pretorianismo y democracia estratégica*. Guatemala: Instituto de Estudios Políticos.
- Cavallas, A. (2002). *La Doctrina de Seguridad Nacional*. Argentina: Heliasta
- Comité Interamericano contra el Terrorismo -CICTE-. (2016). *Informe anual 2016*. Estados Unidos de América: OEA.
- Consejo Asesor de Seguridad. (2012). *Política Nacional de Seguridad de Guatemala*. Guatemala: Secretaría Técnica del Consejo Asesor de Seguridad.
- Cruz, J. (2014). *El estudio de la seguridad internacional*. El Salvador: USAL.
- Garretón, M. (1978). *De la seguridad nacional a la nueva institucionalidad*. Argentina: El Cóndor.
- Herrera, R. (1996). *Prólogo al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (Nuevo Modelo de Seguridad Regional)*. El Salvador: SICA.
- Huntington, S. (1964). *El ejército y el estado. La teoría y la política sobre relaciones cívico-militares*. New York: Vintage Books.
- Iglesias, A. (2002). *La respuesta internacional ante los ataques terroristas contra Estados Unidos*. España: Tecnos.

- López, C. (1995). *El ejército como principal factor de poder del actual estado burgués oligárquico guatemalteco*. Guatemala: DIGI.
- Lutecke, A. (2004). *Seguridad y defensa en el siglo XXI*. Argentina: Sudamericana.
- Marcos, M. (2014). *Políticas antiterroristas y contraterroristas y derechos humanos*. España: Comillas.
- Matul, D. (2010). *Evolución institucional de la seguridad en el marco del sistema de la integración centroamericana*. Argentina: Cries.
- Ministerio de la Defensa Nacional. (2003). *Libro de la defensa nacional de la república de Guatemala*. Guatemala: Editorial del Ejército.
- Pagliani, A. (2009). *Fragmentación del derecho internacional. Aplicación y efectos*. Chile: Latina.
- Palomo, A. (2016). *La lucha antiterrorista y el nuevo sistema de seguridad internacional tras el 11 de septiembre: ¿Una consecuencia lógica?* Argentina: Foro Internacional.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. (1999). *Informe sobre desarrollo humano 1999. (mundialización con rostro humano)*. Madrid: Mundi Prensa Libros.
- Rodríguez, D. (2007). *Terrorismo y antiterrorismo*. España: Paidós.
- Rojas, F. (2002). *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina*. Chile: FLACSO.

Salomon, L. (1991). *La Doctrina de Seguridad Nacional en Honduras*. Honduras: Mesoamericana.

Sánchez, A. Inicial del nombre. (2014). *Nuevo orden internacional*. España: Editora Nacional.

Schirmier, J. (1999). *Las intimidades del proyecto político de los militares en Guatemala*. Guatemala: FLACSO.

Seara, M. (1995). *Las naciones unidas a los cincuenta años*. MÉXICO: FCE.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-. (2017). *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Examen nacional voluntario 2017*. Guatemala: Segeplan.

Secretaría de Integración Centroamericana -SICA-. (2011). *Instrumentos jurídicos del sistema de integración centroamericana*. El Salvador: Sica. |

Secretaría de Integración Centroamericana -SICA-. (2005). *Tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica*. El Salvador: Sica.

Somavia, J. (1990). *Seguridad democrática regional. Una concepción alternativa*. Venezuela: Nueva Sociedad.

Torres, E. (1998). *Del autoritarismo a la paz*. Guatemala: FLACSO.

Vita, L. (2012). *Soberanía y derecho internacional en el pensamiento jurídico de Weimar*. Colombia: EAFIT.

Zamorano, M. (1986). *El tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica: apuntes y perspectivas*. Costa Rica: CCAD.

Legislación:

Constitución Política. Asamblea Nacional Constituyente. Guatemala, 1986.

Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES), 08-11-2010.

Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Decreto número 18-2008 del Congreso de la República. Guatemala, 2008.

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, 08-11-2010.