

Seguridad estatocéntrica y Derechos Humanos: los peligros para la democracia.

Patricia González.

Cita:

Patricia González (2007). *Seguridad estatocéntrica y Derechos Humanos: los peligros para la democracia*. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/322>

CONGRESO ALAS 2007

Grupo de trabajo:

Democracia y seguridad. Defensa y promoción de derechos humanos

Seguridad estatocéntrica y Derechos Humanos: los peligros para la democracia

Ponencia de: María Patricia González Chávez

1. Un poco de historia y teoría

Los términos evolucionan con la dinámica misma de la historia humana y se convierten en lógicas imaginarias para referentes de diversas cosas, aunque su significado en sí, nos identifique una idea común. No hay mejor ejemplo de esta evolución que el término *seguridad*. Interesante paradoja de muchos conceptos que tienen un significado único y cambiante.

Así, la seguridad, puede tener diversas acepciones de acuerdo a la perspectiva que nos interese tratar; en este sentido, la seguridad puede ser entendida como una construcción social, es decir, la forma en que los grupos humanos históricamente han tratado de enfrentar las amenazas, vulnerabilidades y riesgos para su sobrevivencia. Desde las comunidades primitivas, pasando por la Edad Media, el Renacimiento, la modernidad, en el ámbito actual, cada sociedad de cada rincón del planeta, ha diseñado y funcionalizado formas propias de generarse condiciones seguras de existencia.

Los referentes actuales para las sociedades latinoamericanas se originan en la concepción de régimen forjado con los Estados – Nación, donde la trilogía Instituciones-territorio-población se delimitaba geográficamente y fundaban estructuras policíacas y militares para la protección de los mismos. Sin embargo, estamos actualmente ante un momento singular, la conjunción de cuatro fenómenos complejos que impactan directamente en los marcos doctrinarios y políticos de la seguridad.

En primer lugar el fin de la Guerra Fría, que marcó una etapa muy clara de posicionamientos en la seguridad, que significó trasladar confrontaciones

globales a espacios locales, de manera que las agendas y formatos de operatividad reaccionaban a los posicionamientos de enfrentamiento, particularmente en Centroamérica los conflictos armados internos tuvieron espacios de expresión en este sentido.

En segundo lugar el desarrollo tecnológico, debido al avance en dos líneas claras, nuevas formas de armamentismo como el biológico y el químico; y el inigualable avance de la telefotoinformática. Es decir, que la dinámica tecnológica, como fue siempre a través de los tiempos del hombre, tiene un anclamiento específico y considerable en el ámbito de la seguridad.

En tercer lugar, el proceso aparejado con las formas de democracia actual, que implican la aparición de una ciudadanía, que implica una doble reacción dentro del sistema político ejerciendo derechos y deberes desde una participación activa. La cada vez más creciente y diversa forma de participación de la sociedad civil en general en temas de seguridad es evidencia de esto.

Y en cuarto lugar, un fenómeno que no por existir procesos similares en la historia humana se pueda decir que es nuevo, pero que definitivamente inaugura nuevas realidades y nuevos horizontes a la experiencia societal, es la globalización, ese hecho de sentirse con la identidad en construcción permanente, con límites indefinidos y dinámicas constantes en múltiples dialécticas, entre los individuos, entre las sociedades, entre las culturas y entre todos los fenómenos de la vida: ambientales, económicos, sociales y políticos. La refuncionalización de las fronteras, que tiende a confundirse con la difuminación de los Estados – Nación, modificará imparable la seguridad de las nuevas comunidades humanas. Así, la conjugación de los elementos anteriores se posiciona como un referente indispensable para problematizar, analizar, discutir y proponer el asunto de la seguridad en el mundo de hoy.

Considerando el concepto de seguridad como una condición de estar ausente libre de riesgo, peligro, daño, amenaza, tal como suele ser definida, y habiendo repensando las distintas lógicas históricas, evolutivas y actuales de ello, nos encontramos entonces con que la tarea fundamental de la seguridad se desarrolla en tres líneas: prever, controlar y enfrentar la amenazas de una comunidad, de un Estado o un macrosistema.

Con el propósito de salvar algunas confusiones sobre terminología vamos a aclarar el uso de los conceptos: el riesgo es el resultado de la amenaza en relación a la vulnerabilidad. Una amenaza es un riesgo si hay algún elemento vulnerable, si no lo hay, no hay riesgo:

AMENAZA + VULNERABILIDAD = RIESGO
--

Esto es muy importante en la identificación de los tres elementos en una agenda de seguridad, pues suelen considerarse amenazas a los cuales no se es vulnerable y se construyen riesgos innecesariamente. Esto es producto de dos condiciones, o de la subjetivización de la agenda o de la imposición de una ajena. Y esta discusión es el tema central de una política de seguridad.

Es importante dejar por aquí una reflexión, el asunto de la seguridad ocupado profusamente por la academia y la sociedad civil ha seguido la tendencia de otros procesos, en la desarticulación entre la reflexión teórica y la práctica; la seguridad suele ya con frecuencia a tratarse desde una perspectiva técnica y se obvia que el asunto es eminentemente político, de tipo de régimen, es decir, una temática fundamental del Estado.

2. La problemática actual entre los desafíos doctrinarios y la práctica

La relación entre la teoría y la práctica de la seguridad es necesario visualizarla entonces desde la articulación entre tres componentes: la conceptualización, la agenda y la institucionalización:



La conceptualización se centra de los últimos años a la fecha en la discusión de los paradigmas, que se colocan entre el llamado estatocentrismo y el antropocentrismo.¹

¹ Ver Arévalo y Bárcenas

Existe una básica distinción entre ambos: la primera es la concepción convencional y ahora llamada estrecha o restringida en el cual el ámbito de la seguridad se centraba en los temas político – militares. La segunda se sustenta en la inclusión en las agendas de seguridad de temas como: lo económico, lo social, lo ambiental² Es decir que se basa en la concepción de que el referente de la seguridad es el ser humano, concebido integralmente. El debate entre ambas visiones es uno de los temas que más importancia se le han dado en los años recientes por parte de los expertos en el tema, por parte de las instituciones estatales y por parte de la cooperación internacional.³

El paradigma estatocéntrico tuvo su más clara expresión en la conocida Doctrina de Seguridad Nacional, que tuvo tristes recuerdos en nuestros países, ya que sustentaron las estrategias contrainsurgentes responsables de numerosas violaciones a los derechos fundamentales. El paradigma antropocéntrico ha venido a estar representado por las distintas expresiones de seguridad “integral, humana, democrática, global”. El debate actual se centra en este marco, debido a las profundas implicaciones de cada uno de ellos.

La visión estatocéntrica privilegia el uso de la fuerza y en su defensa del Estado llevó a los regímenes contrainsurgentes a establecer estrategias globales que integraban la seguridad y el desarrollo como la forma de funcionalizar el Estado. La visión antropocéntrica, desde el extremo opuesto, yuxtapone asimismo la seguridad y el desarrollo. Ante este dilema, se construye la propuesta del umbral de securitización, que significa separar claramente las agendas de seguridad y desarrollo y establecer los mecanismos institucionales necesarios para estratificar, graduar, priorizar los temas que deban ser atendidos en el ámbito de cada uno.

El umbral de securitización es una línea imaginaria que define cuándo los temas de cualquier ámbito de la agenda del Estado, deban ser atendidos en el marco de la seguridad. Por ejemplo, el caso del VIH en África, donde el PEA de 45 % pone en riesgo la misma sobrevivencia de la población, podría ser atendido como un problema de seguridad; lo cual conllevaría acciones emergentes, especiales y puntuales al respecto. O como sucedió con el conflicto de las Vacas Locas en Europa. El umbral sería la herramienta para que no cualquier tema de la agenda nacional pase “indiscriminadamente” a la agenda de seguridad.

Si aplicáramos este ejercicio al tema de la violencia que tanto agobia ahora a nuestras sociedades, identificaríamos con más claridad, qué parte de este fenómeno sería de seguridad, y cuál de desarrollo, problematizando la tendencia a la criminalización de la misma.

² La racionalidad de este enfoque ampliado parte de una concepción de la aplicabilidad de la lógica de los Derechos Humanos en forma global.

³ Para más información de este debate consultarlos capítulos de Bernardo Arévalo y Patricia González, en: Seguridad *Democrática en Guatemala: Desafíos de la transformación*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Guatemala (FLACSO). Guatemala, 2002.

Esto nos lleva a problematizar temas de algunas agendas de seguridad, como la pobreza extrema, la migración, las bandas juveniles o los conflictos sociales, pues desde un enfoque estatocéntrico, el enfoque de atención será priorizar la fuerza, que puede fácilmente caer en represión; desde esta perspectiva, el riesgo fundamental es que los derechos humanos (DDHH) se verán como ha sido a lo largo de la historia, severamente comprometidos.

Sin embargo, una cosa debe dejarse clara, que la experiencia nos ha demostrado que la tendencia de los regímenes autoritarios ha sido operar fundamentalmente desde la perspectiva estatocéntrica; mientras que los regímenes del amplio rango denominado “democrático” pretende impulsar la perspectiva antropocéntrica.

La construcción del paradigma nos dará a su vez, las bases para el diseño de la agenda de seguridad, que es la identificación de: amenazas, riesgos y vulnerabilidades. Definitivamente un enfoque estatocéntrico y uno antropocéntrico nos darán muy distintas agendas, debido a la percepción de las amenazas, pero fundamentalmente a la inclusión y separación de temas. En este sentido se debaten actualmente algunos temas complejos: las pandillas juveniles, la migración, el medio ambiente, la pobreza, el crimen organizado y el terrorismo. Y la discusión tiene una relevancia fundamental, pues nos lleva al tercer componente, la institucionalización.

La forma en que el Estado atenderá los riesgos identificados en la agenda de seguridad conformará el sistema de seguridad en su conjunto, distribuyendo responsabilidades en los tres principales ámbitos de funcionamiento: Defensa, Inteligencia y Gobernación (Ministerios del Interior). Es decir, que si en la distribución de tareas se asignan determinadas tareas a determinadas instituciones, esto tiene implicaciones claras desde el paradigma de seguridad y por lo tanto del tipo de régimen político y de Estado.

Esta cuestión nos pone en el centro de la atención, discusión y debate temas como la injerencia de los Ministerios de Defensa y Fuerzas Armadas en la seguridad ciudadana; las inteligencias civiles en el crimen organizado; los militares en la protección del medio ambiente; por poner algunos ejemplos.

El asunto es complejo y los dilemas profundos. De alguna manera se ha observado que en los regímenes autoritarios la seguridad opera en el estatocentrismo y todos los ámbitos de la misma están bajo el control de la Defensa. La pretensión de los regímenes democráticos es separar con claridad la función militar de la seguridad ciudadana, estableciendo figuras civiles para la misma.

La realidad actual, la gravedad y severidad de problemas como el crimen organizado han llevado a la justificación de la utilización de los militares en el asunto, como es el caso de México; o el caso de fuerzas combinadas en

Guatemala para atender la seguridad ciudadana. Es decir, el asunto se vuelve complejo, controvertido y profundamente comprometedor para los regímenes democráticos.

3. La seguridad y la democracia desde el paradigma de los Derechos Humanos

Por un lado podemos apreciar que el desarrollo conceptual abordado hasta la fecha nos puede ser útil hasta cierto punto. El asunto de los paradigmas *estato* y *antropo* céntricos pueden ser una herramienta útil cuando queramos analizar el alcance de las políticas implementadas, identificando el concepto, el modelo de agenda, las amenazas y la institucionalidad implementada, como señalábamos arriba, sin embargo, me centraré en el asunto de los tres pilares de un sistema de seguridad en la democracia:

- a) la separación de funciones civiles y militares
- b) los controles democráticos
- c) basado en el paradigma de los DDHH

El tema de la separación de funciones, tiene un objetivo claro, el llamar la atención de que los sistemas doctrinarios son incompatibles entre las fuerzas castrenses y las policías civiles. Los militares están hechos para aniquilar al enemigo, y las policías para prevención del delito y la sanción social en su vínculo con la justicia. Los militares se diseñaron para defender las fronteras de una amenaza externa; las policías para atender los problemas de seguridad ciudadana. Es decir, que en esta discusión no es en sí un debate conceptual, sino un tema político de extrema delicadeza e incalculables consecuencias.

El uso de militares en funciones para las que no fueron diseñadas, se ha justificado por la envergadura de los problemas que se pretenden atender, ya ese al crimen organizado, los desastres naturales o alguna otra condición específica, pero en un régimen democrático lo que garantizaría que las cosas no se salgan del cauce correcto, son los controles democráticos. Éstos son “internos” y “externos”:

Controles internos: *Son aquellos que provienen desde la estructura misma de los órganos de seguridad, cualquiera que sea su ámbito de intervención, seguridad interior o seguridad exterior (defensa)... Puede decirse que su propósito esencial es asegurar el desempeño de las funciones de seguridad en un marco de eficacia, con estricto apego a la normativa jurídica en vigor en un Estado democrático. Estos deben garantizar el control de los agentes políticos sobre los profesionales de la seguridad. Se trata de que el organismo ejecutivo, al cual pertenecen dichos entes, esté en condiciones de asegurar que las misiones y actividades asignadas se encuentran dentro de los parámetros del Estado de derecho.*

Controles externos: Se define como controles externos al conjunto de mecanismos, procedimientos y entidades, que ejercen o desempeñan función de control de los servicios de seguridad, desde fuera de las estructuras de los mismos. Suelen ser denominados controles objetivos por cuanto escapan a la esfera de los servicios de seguridad como tales. Estos controles son el complemento necesario de los mecanismos de control interno y la garantía plena de que el sistema de controles funciona armónicamente. Sin controles externos y por lo tanto sin posibilidad de fiscalización desde fuera de los servicios, el riesgo de que estos incurran en abusos es alto y constante. Campos de actuación: Control Legislativo, rendición de cuentas; Control Judicial; Transparencia; Capacidad de Supervisión Ciudadana.⁴

A través de una eficiente y sistemática aplicación de los controles internos y externos estaremos en mejores condiciones de consolidar un sistema de seguridad en la democracia, sin embargo, tanto el primer componente de separación de funciones, como éste de los controles, tienen razón de ser en función del tercero, el marco de los DDHH. Pensar la seguridad en un régimen democrático nos lleva a las profundas reflexiones sobre el Estado de Derecho, el Estado Democrático de Derecho y el paradigma de los Derechos Humanos. Mucho se ha abonado en este sentido, particularmente la prolífica literatura que nos han brindado los teóricos que han reflexionado sobre la estrecha relación entre los derechos y la democracia, para citar alguno:

Éstos, los derechos fundamentales —ya se ha señalado aquí— constituyen la razón de ser del Estado de derecho, su finalidad más radical, el objetivo y criterio que da sentido a los mecanismos jurídicos y políticos que componen aquél. La democracia, doble participación, es, ya veíamos —además de participación en decisiones—, demanda de participación en resultados, es decir, en derechos, libertades, necesidades. El Estado de derecho, en ésa su empírica y también racio- 5

La conjunción de la perspectiva democrática y de los DDHH produce una integración básica para la consideración del ser humano en cualquier tipo de régimen, así un sistema de seguridad fundado en esta perspectiva, tiene que ser el garante por excelencia de los derechos fundamentales. Sin embargo, en la práctica, el dilema es evidente.

Con frecuencia podremos revisar las noticias, de las últimas décadas y de los días recientes, en los que diversos sectores y actores que promueven los

⁴ Hernández, Iduvina, Mecanismos de control democrático sobre los órganos de seguridad pública y del Estado, en la Conferencia internacional: el rol de las fuerzas armadas en una sociedad pacífica y democrática. Luanda, Angola, octubre del 2002

⁵ DÍAZ, Elías. 2002. “Estado de derecho y legitimidad democrática”. En Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez, comps. Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina. México, D.F.: Siglo XXI. Pp. 14

derechos humanos se han alzado para reclamar que las políticas de seguridad, han violado diversa gama de DDHH, tal es el caso de las políticas migratorias en los Estados Unidos de Norteamérica; o el caso de las leyes *antimaras* de Centroamérica; o las perspectivas antiterroristas; incluso la criminalización en algunos casos de las protestas sociales.

Es decir, que la posibilidad del retorno a propuestas y prácticas estatocéntricas, alejadas del referente humano nos conduce por nuevos caminos a soluciones de seguridad que no sólo no promuevan los derechos fundamentales, sino los irrespeten y violen severamente.

A manera de conclusión, queremos dejar esta reflexión. Los sistemas de seguridad son eminentemente una clara expresión del tipo de régimen en que se vive, democrático o autoritario y la única garantía de consolidar un Estado Democrático de Derecho es salvaguardar tanto en lo doctrinario como en la práctica la más clara perspectiva de los Derechos Humanos. Tanto para salvaguardarlos y protegerlos, como par darle continuidad y sostenibilidad a la misma democracia, al menos en el marco político conocido en que vivimos.