

Seguridad y DDHH en América Latina El retorno a lo fundamental

*“La pobreza es la peor
forma de violencia.”*

Gandhi

Por Duvan Reynerio Ocampo Pinzón*

**Primer Secretario de Relaciones Exteriores Candidato a Máster del Colegio de Europa (Natolin, Polonia). Máster en Administración Pública de la Escuela Nacional de Administración (Francia). Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Diplomado del Instituto de Estudios Políticos de París, la Academia Europea de Diplomacia (Varsovia) y la Escuela Internacional de la OTAN (Baku), entre otros.*

L El enigma de la violencia en Latinoamérica

La elección de Enrique Peña Nieto, como Presidente de México¹, se dio en medio de un arduo debate electoral sobre la que se ha convertido en la primera preocupación de los ciudadanos latinoamericanos: **la seguridad**.

México, al igual que otros países de la zona, enfrenta niveles de inseguridad que, según la OMS², constituyen una “epidemia de violencia”, al superar el umbral de 10 homicidios por cada 100.000 habitantes. El infausto promedio latinoamericano de 26 homicidios por 100.000 habitantes³, superado tan sólo por el África subsahariana, no surge en un contexto de guerra o autoritarismo. Ocurre paradójicamente en un momento histórico en el que la democracia es la norma continental.

1 - Celebradas el 1 de julio de 2012.

2 - Organización Mundial de la Salud.

3 - Ver Tabla I (Ciudades más peligrosas del mundo, 2011).

TABLA I
CIUDADES MÁS PELIGROSAS DEL MUNDO (2011)

Ciudad	País	Homicidios/ 100 mil hab.	Homicidios total
Ciudad Juárez	México	229,0	3,042
Kandahar	Afganistán	169,9	552
San Pedro Sula	Honduras	125,0	1,018
Caracas	Venezuela	118,6	3,804
Chihuahua	México	113,0	926
Tegucigalpa	Honduras	108,9	930
Ciudad de Guatemala	Guatemala	106,0	2,785
Mazatlán	México	88,1	388
Culiacán	México	87,8	754
Medellín	Colombia	87,4	2,019
San Salvador	El Salvador	82,9	1,299
Cali	Colombia	87,4	1,776
Tepic	México	79,9	343
Durango	México	78,3	456
Vitoria	Brasil	76,1	1,283
Ciudad Guayana	Venezuela	68,8	647
Torreón	México	68,4	831
Monterrey	México	63,8	700
Kingston	Jamaica	59,2	691
Pereira	Colombia	59,2	227
Cúcuta	Colombia	56,1	335
Tijuana	México	52,2	820
Nueva Orleans	EEUU	52,2	175
Acapulco	México	51,4	406
Barquisimeto	Venezuela	50,1	562
Recife	Brasil	47,7	1825
Otras ciudades:			
Ciudad del Cabo	Sudáfrica	43,6	1,526
Monterrey ZM*	México	38,9	1,516
Reynosa	México	35,7	217
Detroit	EEUU	33,9	308
Rio de Janeiro	Brasil	26,2	1,658
Bagdad	Iraq	22,1	1,380
Washington	EEUU	22,0	
Bogotá	Colombia	19,0	
Monterrey 2010	México	13,2	
Sao Paulo	Brasil	11,1	
Ciudad de México	México	7,6	

Fuente: Estudio comparativo de la incidencia del homicidio doloso en ciudades y jurisdicciones nacionales de los países del mundo (2010) - Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Social.

*Se refiere a la zona metropolitana de Monterrey con datos de 2011. En cambio, Monterrey México se refiere sólo al municipio regiomontano.

Un reciente estudio de la FES señala que: "Centroamérica es el espacio territorial de América Latina y, también, del planeta, donde se tienen las mayores tasas de violencia"⁴.

En tiempos de paz, y más de veinte años después del final de la confrontación política armada, la tasa de homicidios en Honduras se elevó a 82,1 por cada cien mil habitantes y en El Salvador a 76,3, lo que convierte a estos dos países en los más violentos del mundo⁵.

En el caso de los homicidios cometidos con armas de fuego, de las cuales hay entre 45 y 60 millones en el continente, América Latina ocupa el oprobioso primer lugar en promedio de asesinatos: con 15,5 por 100.000 habitantes, frente a 7,5 en África y 3,9 en Norteamérica⁶.

4 - ZINECKER, Heidrun. "Más muertos que en la guerra civil. El enigma de la violencia en Centroamérica", Friedrich Ebert Stiftung (FES), San Salvador, El Salvador, abril de 2012, p. 3. Las tasas de homicidios no son uniformes para todos los países centroamericanos. Costa Rica tiene una media de homicidios de 11,3, Nicaragua de 13,2 y Guatemala de 38,6. Por tanto, una definición integral de la seguridad o inseguridad en América Latina resulta inasible y compleja. <http://www.fesamericacentral.org/?art=1207&title=Nuevo%20Documento%20de%20Trabajo:%20M%20E%20muertos%20que%20en%20la%20guerra%20civil%20:%20el%20enigma%20de%20la%20violencia%20en%20Centroam%20Egrica&lang=es>. Tomado el 5 de julio de 2012.

5 - *Ibid.*, p. 3

6 - FORERO TASCÓN, Álvaro. Seguridad en América Latina, *El Espectador*, 26 de febrero de 2012. <http://www.elspectador.com/impreso/opinion/columna-328876-seguridad-america-latina>. Tomado el 1 de julio de 2012. Según los datos recopilados por el plan nacional de desarme voluntario del gobierno argentino, en el país austral el 54% de los homicidios son cometidos con un arma de fuego. Más aún, añadiendo obstáculos a la compleja definición de un paradigma de seguridad en América Latina, el 64% de los homicidios dolosos en Argentina no se da en ocasión de robo ni delito. (Plan Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego, auspiciado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina y la Presidencia de la Nación). <http://www.desarmevoluntario.gov.ar/plandesarme.html>

La soledad de América Latina

La aparente homogeneidad de Latinoamérica, debido a su lengua común⁷ y a la herencia ibérico-cristiana, nos conduce a pensar *–prima facie–* que el continente es uno en su esencia, dividido de manera artificial por fronteras político-administrativas, pero con realidades que no distan en lo fundamental las unas de las otras.

Una plétora de retos comunes aproxima a los países de América Latina y abre las puertas de la teoría hacia la percepción de una América común, desheredada del conflicto ideológico bipolar, pero confrontada a una zoología fantástica de engendros tales como la pobreza y el desplazamiento, la marginalidad, la criminalidad organizada, el atraso tecnológico, la abrasadora realidad del cambio climático y... la violación de los derechos humanos.

No obstante, una tal homogeneidad no deja de ser ilusoria. Kacowicz sostiene que *"es posible identificar fuerzas integradoras y desintegradoras que afectan la dinámica de seguridad en América Latina y, de manera indirecta, su relación con el resto del mundo"*.⁸ Esa relación de tensión

entre fuerzas centrífugas y centrípetas es más que aparente. Las numerosas asimetrías ponen de manifiesto la difícil pero necesaria conciliación entre la seguridad y la protección de los DDHH⁹.

Esta excepción regional fue reconocida por UNIDIR¹⁰ al señalar que: "América Latina es quizás la región que más vacila entre la seguridad humana y la inseguridad"¹¹. Los avances constitucionales en varios países de la zona, sobre derechos de amparo y protección de las minorías, son notables a escala internacional. No obstante, la incapacidad del Estado para controlar demostraciones de violencia, o satisfacer necesidades básicas, revela un rezago regional en ciertos índices de desarrollo humano. Al evaluar la correlación estratégica entre la seguridad y los DDHH, Burke-White reconoce que: "desde el nacimiento del movimiento por los derechos humanos a mediados del siglo veinte, (...) promover los derechos humanos ha sido visto como un lujo, a ser perseguido cuando el gobierno tiene capacidad diplomática de sobra y la seguridad nacional no está en riesgo. (...) Aunque la Declaración Universal de los Derechos Humanos fue adoptada por la Asamblea General de la ONU en diciembre 10 de 1948, no fue sino hasta el final de la Guerra de Vietnam

que los derechos humanos entraron en el cálculo de la formulación de política exterior"¹².

¿Cómo se vivió esta evolución en Latinoamérica? -El reconocimiento de los Pactos Internacionales de DDHH sólo se dio en la práctica, de manera más o menos generalizada, con el advenimiento de la democracia en la década de los ochenta. Bajo las dictaduras de izquierda o derecha de la Guerra Fría, los DDHH estuvieron con frecuencia subordinados a doctrinas de seguridad nacional promovidas por cada una de las superpotencias e interiorizadas por gobiernos militares o revolucionarios de la región.

Por el derecho de ser humano

Al develarse el manto ideológico de la contienda bipolar, la región en simultaneidad con el resto de la humanidad, asistió a la convergencia de los conceptos de seguridad y DDHH, condujeron al Informe sobre Desarrollo Humano de la ONU de 1994: allí se plasmó por primera vez la noción de **"seguridad humana"**. La justificación de este enfoque es alertar sobre cómo la seguridad de los individuos fue, durante siglos, subsidiaria de la seguridad del Estado, acarreado atroces violaciones de los DDHH¹³.

7 - Que comprende también el portugués, por su factual cercanía con el castellano.

8 - KACOWICZ, Arie M. América Latina en el mundo: globalización, regionalización y fragmentación, Revista Nueva Sociedad, N° 214, marzo-abril de 2008.

9 - Además de las diversas manifestaciones del tráfico ilícito: personas, estupefacientes, armas, municiones, explosivos... existe, por ejemplo, una tensión latente entre la seguridad alimentaria y la ecología, por la expansión inusual de la frontera agrícola en la Amazonia.

10 - Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme.

11 - UNIDIR, La sécurité humaine en Amérique Latine, Forum du désarmement. Numéro 2, Genève, Suisse, 2002. www.unidir.org

12 - BURKE-WHITE, William W., Human Rights and National Security: The Strategic Correlation, Harvard Human Rights Journal, Vol. 17, 2004, p. 251

13 - OROZCO, Gabriel. El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales, Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 72, diciembre - enero 2006, p. 168

Este concepto equipara la seguridad con las personas, en lugar de los territorios; y con el desarrollo, en lugar de las armas¹⁴. De esta forma desplaza la seguridad nacional de su tradicional visión "estatacéntrica" y de soberanía basada en el poder militar, hacia una noción que amalgama el bienestar de los ciudadanos y los Estados, con un énfasis en la capacidad de los individuos para ejercer sus derechos de manera digna.

Fomentar la seguridad humana implica discernir entre "asegurar los derechos" y "securitizar los derechos"¹⁵. En la práctica contemporánea, la seguridad es percibida como el "derecho de derechos"¹⁶, como si su pre-existencia fuese condición sine qua non para la preservación de los demás, incluidos los fundamentales, contemplados en la Parte III (Arts. 6 a 27) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ese derecho es de todos el más controvertido, dada la "promiscuidad"¹⁷ del concepto de seguridad.

En nombre de la seguridad, incluso bajo su dorada envoltura "humana", se justifican acciones atroces, ya sea al acogerse a la legítima defensa¹⁸ o a la realización de nobles ideales: como el progreso económico o la estabilidad democrática. Este enfoque ha madurado desde un estadio puramente conceptual para pasar a la acción, a través de las intervenciones humanitarias: "El creciente énfasis internacional en la 'seguridad humana' tiene un paralelo cercano en el desarrollo de la doctrina de la 'responsabilidad de proteger'¹⁹. (...) Esta doctrina reconoce la responsabilidad de los Estados soberanos de proteger a sus propias poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra y la limpieza étnica, e insta a la comunidad internacional a tomar acciones colectivas cuando los Estados fallan en el cumplimiento de esta obligación."²⁰

Ante los excesos cometidos en acciones militares avaladas por el Consejo de Seguridad (e.g. Af-

ganistán), o adelantadas por una coalición de Estados (e.g. Irak), surge desde la región una reflexión dirigida a limitar las consecuencias indeseables del uso de la fuerza, que ocurren incluso en aras del *bellum iustum*.

En complemento a la "Responsabilidad de proteger" (R2P)²¹, el gobierno de Brasil sugiere introducir, en las operaciones militares de carácter humanitario, el concepto de "Responsabilidad mientras se protege" (RwP)²². Esta idea fue formulada por la Presidenta D. Rousseff en su discurso ante la 66ª Asamblea General de la ONU, en 2011. La doctrina que busca abrirse camino, aún con reticencias internacionales, se enfoca en tres aspectos claves: Mejorar el monitoreo y valoración del uso de la fuerza sancionado por el Consejo de Seguridad; cuestionar la secuencia de los tres pilares de la 'responsabilidad de proteger'; y agotar todos los medios pacíficos antes de considerar el uso de la fuerza²³.

14 - Informe sobre Desarrollo Humano de la ONU, 1994. <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol/> Tomado el 5 de julio de 2012.

15 - LAZARUS, Liora. *The right to security – securing rights or securitizing rights?*, en "Examining critical perspectives on human rights", editado por Rob Dickinson et. al., Cambridge University Press, 2012, p. 87

16 - *Ibid.*, p. 89

17 - ZEDNER, Lucia. "Security", Routledge - Taylor & Francis Group, London and New York, 2009, P. 9. Según la criminóloga Lucia Zedner: "La seguridad es un concepto promiscuo. Es caprichosamente desplegado en campos tan diversos como la seguridad social, la salud ocupacional, la seguridad financiera, la policía y la seguridad comunitaria, la seguridad nacional, la seguridad militar, la seguridad humana, la seguridad ambiental, las relaciones internacionales y el mantenimiento de la paz. Para que la seguridad mantenga tan variados compañeros de cama como éstos, debe ser no sólo promiscua sino además inconstante, presentándose como un objeto de deseo diferente en diferentes lugares y en tiempos diferentes. Pero la seguridad luce estas identidades múltiples de forma tan ligera que es fácil pasar por alto el hecho de que no es un único, inmutable concepto, sino muchos."

18 - Consagrada en el art. 51 de la Carta de la ONU.

19 - Refrendada en el Documento Final de la Cumbre Mundial de la ONU de 2005.

20 - LAZARUS, Liora, and J. GOOLD, Benjamin. *Security and Human Rights: The Search for a Language of Reconciliation*, en Goold & Lazarus (eds.), "Security and Human Rights", University of Oxford, Legal Research Paper Series, Hart Publishing, Paper No 27/2007, October 2007, p. 20. Se citan en este párrafo los pilares de esta doctrina, cuya formulación original se halla en: United Nations, '2005 Summit Outcome', General Assembly Document, A/60/L.1, 15 September 2005, arts. 138-139

21 - "Responsibility to protect".

22 - "Responsibility while protecting".

23 - <http://www.globalr2p.org/resources/RwP.php> Tomado el 2 de Julio de 2012.

Hacia una seguridad humana sostenible

La tensión entre conceptos "exclutamentarios"²⁴, como los citados de 'R2P' y 'RwP', genera incertidumbre sobre la forma en que América Latina se abrirá un espacio propio en el actual entorno de seguridad, cada vez más "turbulento"²⁵.

La enrevesada sucesión de doctrinas globales, en la diplomacia de la posguerra fría, aumenta la incertidumbre y apolaridad del sistema. Como lo señala con acierto el profesor Andrés Molano: "Parece evidente que en la actualidad se registra un proceso de creciente difusión y desagregación, de des-concentración y dispersión — si se quiere poliárquica— del poder estructural"²⁶.

Los DDHH y la seguridad no escapan a ese juego de poder. Sus realidades están "fragmegradas"²⁷, y de tal suerte íntimamente ligadas. Si "la seguridad se ha convertido en una categoría explicativa del sistema internacional"²⁸, los DDHH son hoy la justificación vulgarizada y pretendidamente incontrovertible de la razón de ser de las doctrinas de política exteriores.

En un mundo con una tendencia marcada hacia la apolaridad, Latinoamérica no puede seguir siendo el "héroe secundario"²⁹ de las grandes potencias, especialmente en asuntos que tocan el núcleo duro de su identidad. La vía para conciliar el interés nacional con la insoslayable protección de los derechos humanos, está en procurarse una doctrina propia de seguridad centrada en el individuo y su entorno de subsistencia, en lo que podría definirse como el advenimiento de una **seguridad humana sostenible**³⁰.

Cuando las familias perciban la seguridad como una externalidad adquirida, del mismo modo en que respiran un aire impoluto, asistiremos por primera vez al triunfo de las políticas de protección de los DDHH. El efecto más deseable de una doctrina basada en la seguridad humana, que sea a su vez sostenible en el tiempo, es reforzar las instituciones de tal manera que, una vez ejercido el derecho a la seguridad, la sociedad se resista a renunciar a ese acervo colectivo.

La seguridad, aún como "concepto multifuncional"³¹, se debe a la protección del individuo. Sólo en

virtud de la soberanía emanada del pueblo pueden los Estados aspirar a un lugar en el concierto de la sociedad global. Zedner afirma que la imprecisión en la definición de su concepto "permite que diversas medidas y políticas sean justificadas en nombre de la seguridad"³². El reto actual para América Latina está en "de-promiscuizar" sus políticas de seguridad y enfocarlas hacia el fortalecimiento de su tronco fundacional: el respeto de los derechos fundamentales del hombre y la sociedad.



24 - Exclutamentarios (Adj.) = Neologismo. A la vez excluyentes y complementarios.

25 - Nos referimos aquí a la noción de "turbulencia", tal y como fue planteada en la obra seminal de James N. Rosenau, "Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity", Princeton, Princeton University Press, July 1990.

26 - MOLANO ROJAS, Andrés. *Un mundo sin polos: Hipótesis sobre la seguridad internacional en el siglo XXI*, en *Revista Política Colombiana*, Abril-Junio/2010, p. 3

27 - Rosenau describe el fenómeno de "fragmegradación" como la "característica central de la política mundial de hoy, a saber, la tensión persistente entre tendencias opuestas hacia la fragmentación y la integración." James N. Rosenau, *The Dynamism of a Turbulent World*, en Michael T. Klare, Yogesh Chandrani (eds.), "World Security: Challenges for a New Century", Five College Program in Peace and World Security Studies, Palgrave Macmillan, Massachusetts, 1998, p. 21

28 - OROZCO, Gabriel. *op. cit.*, p. 170

29 - Sidekick, en su formulación inglesa.

30 - El Gobierno de la República de Colombia elevó al debate multilateral de la Cumbre de Río + 20 la propuesta de fijar "Objetivos de Desarrollo Sostenible" (Sustainable Development Goals) a escala global; brillante iniciativa que puede ser el punto de partida para la construcción de una doctrina que ponga al individuo, como pieza indisoluble de su entorno, en el centro de las políticas de seguridad de los Estados.

31 - OROZCO, Gabriel. *op. cit.*, p. 170

32 - ZEDNER, Lucía. *op. cit.*, p. 10-11

Bibliografía citada:

Fuentes primarias:

- Informe sobre Desarrollo Humano de la ONU, 1994. <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol/> Tomado el 5 de julio de 2012.
- OECD, "Glossary of Statistical Terms", <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1120> Tomado el 7 de julio de 2012.
- Plan Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego, auspiciado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina y la Presidencia de la Nación. <http://www.desarmevoluntario.gov.ar/plandesarme.html> Tomado el 5 de julio de 2012.
- UNIDIR, La sécurité humaine en Amérique Latine, Forum du désarmement, Numéro 2, Genève, Suisse, 2002. www.unidir.org
- UNITED NATIONS, '2005 Summit Outcome', General Assembly Document, A/60/L.1, 15 September 2005, <http://www.globalr2p.org/resources/RwP.php> - Tomado el 2 de Julio de 2012.

Fuentes secundarias:

- BURKE-WHITE, William, Human Rights and National Security: The Strategic Correlation, Harvard Human Rights Journal, Vol. 17, 2004.
- DICKINSON, Rob, KATSELLI PROUKAKI, Elena, MURRAY, Colin & PEDERSEN, Ole (eds.), "Examining Critical Perspectives on Human Rights", Cambridge University Press, 2012.
- FORERO TASCÓN, Álvaro, Seguridad en América Latina, El Espectador, Bogotá, 26 de febrero de 2012. <http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-328876-seguridad-america-latina>, Tomado el 1 de julio de 2012.
- KACOWICZ, Arie, América Latina en el mundo: globalización, regionalización y fragmentación, Revista Nueva Sociedad, N° 214, marzo-abril de 2008.
- KLARE, Michael & CHANDRANI, Yogesh (eds.), "World Security: Challenges for a New Century", Five College Program in Peace and World Security Studies, Palgrave Macmillan, Massachusetts, 1998.
- LAZARUS, Liora, The right to security – securing rights or securitizing rights?, en "Examining critical perspectives on human rights", editado por DICKINSON, Rob et. al., Cambridge University Press, 2012.
- LAZARUS, Liora & GOOLD, Benjamin, Security and Human Rights: The Search for a Language of Reconciliation, en GOOLD & LAZARUS (eds.), "Security and Human Rights", University of Oxford, Legal Research Paper Series, Hart Publishing, Paper No 27/2007, October 2007.
- MOLANO ROJAS, Andrés, Un mundo sin polos: Hipótesis sobre la seguridad internacional en el siglo XXI, en Revista Política Colombiana, Abril-Junio/2010.
- OROZCO, Gabriel, El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales, Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 72, diciembre 2005 – enero 2006.
- ROSENAU, James N., "Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity", Princeton, Princeton University Press, July 1990.
- ROSENAU, James N., The Dynamism of a Turbulent World, en KLARE, Michael T. & CHANDRANI, Yogesh (eds.), "World Security: Challenges for a New Century", Five College Program in Peace and World Security Studies, Palgrave Macmillan, Massachusetts, 1998.
- ZEDNER, Lucia, "Security", Routledge - Taylor & Francis Group, London and New York, 2009.
- ZINECKER, Heidrun, "Más muertos que en la guerra civil. El enigma de la violencia en Centroamérica", Friedrich Ebert Stiftung, San Salvador, El Salvador, abril de 2012. <http://www.fesamericacentral.org/?art=1207&title=Nuevo%20Documento%20de%20Trabajo%20M%E1s%20muertos%20que%20en%20la%20guerra%20civil%20:%20el%20enigma%20de%20la%20violencia%20en%20Centroam%E9rica&lang=es> Tomado el 5 de julio de 2012.