

Francisco Rojas Aravena, Editor

# **BALANCE ESTRATEGICO y MEDIDAS de CONFIANZA MUTUA**

**BIBLIOTECA - FLACSO - EC**

Fecha: Ago. 2004

C. ....

T. ....

P. ....

De : Francisco Rojas A.

Rojas Aravena, Francisco (Editor)

**Balance estratégico y medidas de confianza mutua**

Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1996.

337 p.

ISBN 956-205-093-9

1. SEGURIDAD REGIONAL 2. MEDIDAS  
DE CONFIANZA MUTUA 3. AMERICA LATINA  
4. ESTADOS UNIDOS 5. AMERICA CENTRAL  
6. CARIBE 7. CONO SUR 8. BRASIL  
355/R741ba

© 1996, FLACSO-Chile. Inscripción N° 98.488. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares, The Woodrow Wilson Center y el Programa Paz y Seguridad en las Américas. Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687.

Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A.DOS

Impresión: AGD Impresores

Salvador Sanfuentes 2248

Santiago

## INDICE

<b>Introducción</b>	7
<i>Francisco Rojas Aravena</i> <i>Joseph S. Tulchin</i>	
<b>Presentación</b>	13
El avance de la confianza en el hemisferio	
<i>John Holum</i>	15
La reinversión del sistema interamericano de seguridad nacional	
<i>Ricardo Mario Rodríguez</i>	19
Por un nuevo clima de confianza en las Américas	
<i>Pablo Cabrera Gaete</i>	23
<b>Sección I</b>	
<b>Balance estratégico: perspectivas hemisféricas</b>	29
Medidas de confianza mutua y balance estratégico: un vínculo hacia la distensión y la estabilidad,	
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	31
Equilibrios estratégicos y medidas de confianza mutua en América Latina: la historia de una relación ambigua y compleja,	
<i>David R. Mares</i>	55
El impacto de la revitalización del sistema interamericano en la seguridad regional,	
<i>Ricardo Mario Rodríguez</i>	87
La JID y el equilibrio estratégico de América Latina. Visión latinoamericana,	
<i>Almirante Vicente Casales</i>	105
El balance estratégico y el desarrollo sustentable en las Américas: dos instituciones de fomento,	
<i>Coronel Kenneth Haynes</i>	123

Una visión de Estados Unidos del balance estratégico en las Américas, <i>John A. Cope</i>	135
<b>Sección II</b>	
<b>Balance estratégico: casos de estudio</b>	<b>153</b>
Centroamérica: la construcción de una agenda regional de seguridad y confianza mutua, <i>Gabriel Aguilera</i>	155
El Caribe en un nuevo ambiente estratégico, <i>Ivelaw L. Griffith</i>	175
La cuestión de las medidas de confianza mutua en el contexto de la sub-región andina, <i>Fernando Bustamante</i>	195
El concepto de balance estratégico y la seguridad regional en el cono sur, <i>Marcela Donadio y Luis Tibiletti</i>	217
Balance estratégico e inserción de Brasil en la seguridad del hemisferio occidental, <i>Thomaz Guedes da Costa</i>	251
Equilibrios estratégicos en el Cono Sur: una aproximación chilena, <i>Miguel Navarro</i>	271
<b>Anexo estadístico</b>	<b>303</b>
<b>Los autores</b>	<b>337</b>

## **SECCION II**

### **BALANCE ESTRATEGICO: CASOS DE ESTUDIO**

# Centroamérica: la construcción de una agenda regional de seguridad y confianza mutua

Gabriel Aguilera Peralta<sup>1</sup>

## I. Seguridad y medidas de confianza mutua

El tema de la seguridad es un componente esencial de toda agenda de política exterior de los Estados contemporáneos. Definiéndolo en su sentido más amplio como la percepción de amenaza a una sociedad y la medidas necesarias para enfrentarla, actualmente se estima que esa agenda cubre un amplio espectro de elementos, siendo las amenazas de tipo militar solamente uno de ellos<sup>2</sup>.

Sin embargo, ese elemento continúa presente y continúa siendo importante, aunque ya no con la centralidad que tenía bajo la definición tradicional que tendía a subsumir la seguridad en las amenazas militares. La idea de que en alguna forma un Estado y su sociedad pueden afrontar riesgos de tipo militar a su existencia o bienestar, no solamente justifica la función de las fuerzas armadas en cuanto responsables de la defensa nacional, sino también es un tema importante en las definiciones de balance estratégico a más de ser el contenido de las estimaciones de balance militar.

En este contexto que ubicamos la discusión sobre las *Medidas de Confianza Mutua* que son, como se sabe, un conjunto de técnicas que en sentido estricto tienen como finalidad "reducir tensiones y hacer menos probable el inicio de conflictos debido a

malentendidos, errores o mal interpretación de las intenciones de un adversario"<sup>3</sup> en tanto que su sentido amplio se refiere a las medidas que buscan fomentar la confianza en las relaciones entre Estados.

Se deben hacer dos precisiones sobre las MCM. Por una parte aunque tienen una especificidad, son parte de la problemática general de seguridad y por consiguiente no se pueden interpretar fuera de un contexto político y social concreto; por otra parte aunque el aspecto militar es importante, las MCM se extienden a otros campos. La OEA distingue las MCM políticas, diplomáticas, educativo - culturales además de las militares. Clasifica estas últimas en las vinculadas al movimiento de tropas y ejercicios, intercambio de información, intercambio de personal, contactos, entrenamiento y educación<sup>4</sup>.

Existen numerosas experiencias de MCM en las relaciones internacionales contemporáneas, siendo las más conocidas probablemente las que conlleva la Conferencia de Cooperación y Seguridad Europea a partir del acuerdo de Helsinki.

En América Latina hay diversos acuerdos internacionales que integran medidas de MCM. El desarrollo de esas medidas se ha favorecido por el ambiente de distensión que siguió a la conclusión de la guerra fría y que por los menos en América Latina se mantiene.

## **II. Conflictos y seguridad en Centroamérica**

Pese a que algunos de los países centroamericanos, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, tienen una larga historia integracionista que viene de una raíz histórica, por haber constituido una sola entidad en la colonia y en los primeros años de la independencia, no se habían dado hasta el advenimiento de la crisis de los años 80, entendidos de seguridad que pudieran originar MCM.

En Centroamérica las concepciones de seguridad fueron individuales y estuvieron orientadas por criterios ortodoxos, en cuanto a la percepción de amenazas externas a la soberanía e integridad territorial. Las agendas de los países hacían referencia en el caso de Guatemala a su sempiterna reclamación sobre el territorio de Belice, que entre 1976 y 1977 estuvo a punto de provocar un conflicto bélico, en el caso de Honduras a la disputa territorial con Nicaragua sobre si la línea de demarcación corría por el río Coco o el Patuca y que llevó a choques armados entre

ambos países en 1957. Más grave aún fue la controversia entre Honduras y El Salvador en relación a la emigración proveniente del segundo país al primero y también a problemas de demarcación fronteriza, que llevó a la llamada "guerra de las 100 horas" en 1969 entre esas dos naciones.

Nicaragua por su parte, aparte de los mencionados problemas de frontera con Honduras también los tuvo con Costa Rica y posteriormente presentó reclamaciones a Colombia por el archipiélago de San Andrés y Providencia.

A pesar de esas diferencias, la tendencia integracionista de la región que originó el exitoso Mercado Común Centroamericano en la década de los años sesenta y su acompañante estructura política, la Organización de Estados Centroamericanos ODECA, fortaleció un interés común entre los 5 países miembros, sobre la base del cual podría haberse desarrollado una agenda de seguridad común y el fortalecimiento de la confianza. Sin embargo, aunque ODECA teóricamente creó un Consejo Centroamericano de la Defensa este no funcionó más que en relación a lo que constituía una percepción común de amenaza el imaginario del "comunismo" que ocupaba el centro de las agendas de seguridad en el ambiente de la guerra fría.

Debido a esa razón la primera estructura regional centroamericana sobre temas de seguridad, el *Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA)* de los años 60, se articuló en ese sentido. Formada por los Ministros de la defensa o de seguridad, nominalmente parte de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), era en realidad conducida con autonomía por los altos mandos de los ejércitos involucrados.

En la concepción original del proyecto, se incluían elementos tendientes a la unificación militar o bien propios de las MCM actuales, tales como la unificación de uniformes, sistemas de estudio distintivos, creación de una unidad militar centroamericana, fundación de una escuela de guerra unificada, uniformación de la doctrina y creación de un Estado Mayor regional, haciéndose constar que se trataría de "buscar la mejor solución a los problemas que nos son comunes"<sup>5</sup>.

Sin embargo, el organismo que llegó a ser constituido se inspiró en la estructura de la Junta Interamericana de Defensa y puso el énfasis en la defensa regional, pensando principalmente en la mencionada "amenaza comunista". Un proyecto de Tratado de Defensa Centroamericano, que si recogía algunas de las ideas originales no llegó a ser ratificado<sup>6</sup>.



El CONDECA adoleció de ser un ente apoyado principalmente por países de regímenes autoritarios, como lo eran en esa época Guatemala, El Salvador y Nicaragua y por lo tanto, si bien llegó a organizar redes centroamericanas, como el organismo de inteligencia denominado "Regional de Telecomunicaciones", su centro de interés era la contrainsurgencia y no fue mayormente eficaz en desactivar los conflictos tradicionales, y se desactivó después de la revolución nicaragüense debido a que a CONDECA le resultaba imposible admitir en su seno a un gobierno surgido de la revolución que precisamente buscaban combatir. El organismo nunca fue formalmente disuelto y su secretaría ejecutiva, denominada COPECODECA, sigue operando hasta la fecha como una instancia de enlace en la que hay representaciones permanentes de las fuerzas armadas de la región. Pero en los hechos no tiene mayor capacidad de influencia y ha sido superado por las instancias surgidas después de la crisis.

En resumen, el balance estratégico prevaleciente en la región hasta antes de la crisis articulaba zonas de confrontación tradicionales por disputas territoriales interestatales, con áreas de cooperación generadas por la percepción de una amenaza común, el llamado "comunismo" y la tendencia integracionista de los regímenes políticos.

La primera dimensión hacía que los Estados se preocuparan del balance militar y originó, después de la guerra Honduras - El Salvador, esfuerzos para mantener la equiparación de efectivos y de recursos armamentistas, especialmente en cuanto al arma aérea, aún dentro de los reducidos límites de los ejércitos del Istmo. La segunda área originó los ya mencionados esfuerzos de estructuras primarias de coordinación.

Debido entre otras razones a que la subregión se encontraba en la esfera directa de influencia norteamericana y por lo tanto la lógica de la guerra fría era predominante, el espacio de cooperación ante el llamado "comunismo" tendió a limitar la expansión de la confrontación interestatal.

Durante los años 70, la profecía se autorealizó, en la medida que el desarrollo de movimientos revolucionarios en contra de los gobiernos autoritarios de varios países del área, el mencionado triunfo de los sandinistas de Nicaragua, los conflictos ideológicos resultante de ello entre diversas naciones centroamericanas y la involucración de ese contencioso con la rivalidad de superpotencias, a más de la intervención norteamericana, constituyeron una situación en que en los hechos, los temas de

seguridad se centraban en la agenda militar, básicamente en las confrontaciones armadas internas.

### III. La crisis y la Iniciativa de Contadora

La llamada crisis centroamericana que convencionalmente se ubica entre el triunfo de la revolución sandinista en 1979 y la derrota electoral de esa fuerza en las elecciones nicaragüenses de 1990, constituyó un conflicto de extrema gravedad y complejidad, ya que mezcló variantes de contenciosos de diversa naturaleza y elevada letalidad. De esa forma la crisis fue al mismo tiempo una disputa de soberanía e ideológica entre Nicaragua y sus naciones vecinas, conllevó devastadoras guerras internas en El Salvador, Nicaragua y en menor medida Guatemala con algunas manifestaciones en Honduras y Costa Rica y fue uno de los principales frentes de la guerra fría, con la confrontación entre los bloques capitalista y comunista; las potencias confrontadas tuvieron inclusive una presencia física con el establecimiento de bases norteamericanas en Honduras y Costa Rica, la participación de asesores militares de esa nación en El Salvador y la de asesores de Cuba y el bloque soviético en Nicaragua<sup>7</sup>.

Si esa crisis no evolucionó hacia una conflagración de mayores dimensiones, se debió a las tempranas propuestas de negociación política, integrando MCM, y a la posterior conclusión de la guerra fría, que permitió que esas propuestas se desarrollaran.

Aunque hubo diversos intentos, la iniciativa de Contadora fue probablemente la de mayores dimensiones y se le suele acreditar con haber detenido la escalada del conflicto y si bien no lo llegó a resolver, ganó el tiempo necesario para que surgiera el procedimiento de Esquipulas, ya en un ambiente internacional en que se iniciaba la distensión mundial<sup>8</sup>.

Contadora tenía como eje central la idea del respeto mutuo a la soberanía de los países involucrados, ponía énfasis en los temas de seguridad y en las negociaciones intergubernamentales y por ello sus diversos documentos fue perfeccionando una propuesta amplia de MCM que se reconoce mejor en el proyecto revisado de *"Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica"* de 1985. Ese instrumento en su capítulo III sobre "Compromisos de Seguridad" planteaba compromisos en materia de maniobras militares, detención de la carrera armamentista, desmantelamiento de bases, escuelas u otras

instalaciones militares extranjeras, retiro de asesores militares extranjeros, prohibición de tráfico de armas, eliminación de apoyo a fuerzas irregulares, abstención de fomentar o apoyar actos de terrorismo, subversión o sabotaje y el establecimiento de un sistema regional de comunicación directa. Como anexo se añadía un glosario de definiciones operativas<sup>9</sup>.

De acuerdo a la lógica de Contadora, si los países de la región volvían a regir sus relaciones según las normas del derecho internacional y adoptaban un conjunto de medidas de seguridad, ello generaría la confianza necesaria entre ellos para superar el conflicto, a la vez que se pedía a las potencias extraregionales que respetaran el acuerdo. Un tanto débil en el tratamiento de las guerras internas, el Acta Revisada constituía sin embargo una puerta posible de salida del conflicto.

Se sabe que los actores centroamericanos, con excepción de Nicaragua, no aceptaron el Acta Revisada poniendo así fin a ese esfuerzo. La influencia de Estados Unidos en algunos de esos actores parece haber sido decisiva en esa actitud.

#### IV. Esquipulas y la salida de la crisis

Esa situación cambió al adoptarse el *Procedimiento de Esquipulas para la paz y la democratización de Centroamérica* en 1987, ya que por medio del mismo los Estado centroamericanos lograron una solución política negociada a la crisis, y convinieron principios de organización política y social democráticos, que dieron origen a un clima regional que permitió iniciar la discusión sobre nuevas acepciones de seguridad<sup>10</sup>.

Señalando que el sentido del conjunto de acuerdos sería "...acelerar el desarrollo para alcanzar sociedades más igualitarias y libres de la miseria"<sup>11</sup> el entendimiento de Esquipulas incluyó varios párrafos que se refieren a temas de seguridad, entre ellos el 5 "cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales", el 6 "no uso del territorio para agredir a otros Estados", y particularmente el 7, "negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento"<sup>12</sup>.

Sin embargo, Esquipulas no llegó emitir una definición de seguridad o el fundamento de una doctrina en ese campo; su párrafo 7, en realidad refirió a la propuesta de Contadora. Sin embargo, el ya analizado concepto de Contadora que se refería a los conflictos interestatales centralmente, no alcanzaba a cubrir

la idea de Esquipulas, de abarcar los contenciosos internos y externos<sup>13</sup>.

Sin embargo, en los hechos la discusión directamente ligada a la seguridad no se retomó sobre las posiciones de Contadora ni ninguna otra, ya que si bien se habían sentado las bases para la distensión, el conflicto interno y externo no había concluido y se precisaron varios años de difícil negociación hasta ejecutar los paquetes de entendidos que realmente concluyeron los contenciosos. Fue hasta ese momento que las condiciones permitieron asumir el tratamiento regional de la agenda de seguridad y el desarrollo de las MCM regionales.

## V. La agenda de seguridad: niveles decisorios

En la actualidad se puede reconocer una estructura que incluye varios niveles decisorios en relación a la discusión sobre seguridad. Ellos son los siguientes:

- a) Reuniones cumbres de los presidentes centroamericanos
- b) Sistema centroamericano de integración
- c) El trabajo de la comisión de seguridad
- d) Las iniciativas del Parlamento Centroamericano.

a) *Reuniones cumbres de los presidentes.* Hasta antes de la crisis centroamericana las reuniones de todos los presidentes del área eran ocasiones escasas y principalmente protocolares. Esquipulas, que se originó de un esfuerzo personal de los primeros mandatarios para buscar arreglos directos, dio origen a la institucionalización de esas reuniones, como medio de lograr decisiones del más alto nivel.

Durante el primer período de Esquipulas, el denominado "político" en atención a que el debate central se relacionaba con decisiones de esa naturaleza, las reuniones "cumbres" se realizaron con bastante frecuencia, en la medida que los presidentes iban aprendiendo colectivamente a constituir una instancia regional de decisiones políticas, que paulatinamente fueron resolviendo los diversos nudos problemáticos que hacían difícil la implementación de los entendidos.

Esa fase I "política" se estima concluida después de las elecciones en Nicaragua, que significó la salida de los sandinistas del poder, en el ambiente de la conclusión de la guerra fría. A partir de la reunión "cumbre" de Antigua Guatemala en 1990 se

inicia la fase II "económica" de la iniciativa, en que las preocupaciones referidas al crecimiento económico y en general al desarrollo y la integración sustituyen a las político-militares. En la actualidad y después de la reunión presidencial de San Salvador de 1995, en lo que podríamos llamar la fase III. la agenda social pasa a ser la central.

Las decisiones directamente vinculadas a la agenda regional de seguridad de la post crisis, se producen durante las fases II y III de Esquipulas y son de dos tipos. a.) Las declaraciones de principios, en que los presidentes definen un concepto y el contenido de la agenda y b.) Las decisiones operativas, encaminadas a producir políticas que den concreción a lo anterior.

La expresión más clara sobre el tema ha sido el mandato de:

*"concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas"<sup>14</sup>.*

Aparte de ello, las diversas cumbres han ido tratando los siguientes issues de seguridad:

- conclusión de los conflictos armados por medio de negociaciones
- resolución de diferencias entre naciones por medios diplomáticos
- desarme y desmovilización de los insurgentes.
- retorno de los refugiados
- desminado
- conclusión de la violencia armada y el terrorismo
- narcotráfico
- verificación y asesoría internacional (ONU y OEA)
- institucionalización de mecanismos de seguridad, control y limitación de armamentos. Proyectos de Tratado y acuerdo centroamericano de seguridad
- atribución a las fuerzas armadas y de seguridad, de funciones de desarrollo y protección del medio ambiente
- nuevo modelo de seguridad<sup>15</sup>.

En ese conjunto, los mandatarios introdujeron en forma oficial temas de seguridad no militar en la agenda en formación, a la par de conservar algunos de los elementos tradicionales. Sin embargo, es clara la desaparición de la percepción del "comunismo" como riesgo central. Del listado tradicional se conserva el tráfico de armas, en tanto que se asume del listado nuevo el narcotráfico, la cuestión de la pobreza y de la ecología.

b) *Sistema Centroamericano de Integración (SICA)*. Los esfuerzos de integración regional habían avanzado institucionalmente principalmente en el campo económico. En cuanto a lo político, si bien desde 1962 se había creado la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), la misma no había tenido en los hechos ninguna efectividad. Eso era comprensible, dada la falta de confianza que aún se daba entre los Estados, ejemplificada en las controversias fronterizas que ya analizamos, y que después se agudizó durante la década de la crisis.

En el nuevo clima de Esquipulas, se fue haciendo patente la necesidad de organizar una estructura regional política, que permitiera la ejecución a través de políticas centroamericanas de las decisiones de las cumbres presidenciales, que hasta ese momento se podían ejecutar solamente a nivel de cada gobierno por ausencia de un órgano regional funcional.

Ese ente fue creado en la cumbre presidencial de Tegucigalpa, Honduras, en diciembre de 1991. El protocolo que constituyó el "*Sistema Centroamericano de Integración*", más conocido por sus siglas SICA, modificó el instrumento constitutivo de ODECA y estableció como propósito la constitución de cinco países (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica) "en una comunidad económico - política que aspira a la integración de Centroamérica"<sup>16</sup>.

SICA constituye un sistema complejo, integrado por: a) La reunión de presidentes. b) El Consejo de ministros. Este se refiere a encuentros de los ministros de los países miembros, correspondientes y con poder decisorio, en cuanto al tema que se vaya a tratar. c) El Comité ejecutivo, formado por representantes permanentes de los presidentes y que tiene por función asegurar precisamente el cumplimiento de las decisiones de los mandatarios. d) El Secretario general, quien es el más alto funcionario administrativo y representante legal del sistema. Forman también parte del sistema la reunión de vicepresidentes y designados a la presidencia, como órgano asesor, la Corte centroamericana de justicia, que garantizará la observancia del protocolo. e) El Parlamento centroamericano (Parlacen) compuesto por represen-

tantes de elección directa y que tiene capacidad deliberativa y limitadamente legislativa en materia de los organismos de integración f.) El Comité consultivo en el cual participan representaciones de los sectores empresarial, laboral, académico y otras fuerzas de la sociedad civil y cuyo papel es asesor<sup>17</sup>.

La creación de SICA se explica no sólo por la desaparición de las incompatibilidades ideológicas que había suscitado la revolución nicaragüense y por el desarrollo democrático generado por Esquipulas, sino también por la urgencia integradora que asumen todos los gobiernos del área en atención a la tendencia a la globalización de las economías, ante lo cual actores pequeños no tienen otra alternativa que unificar sus economías para tener alguna capacidad competitiva. El equivalente económico de SICA lo constituye el "*Protocolo al Tratado General de Integración Centroamericana*", conocido como "Protocolo de Guatemala" acordado en la cumbre presidencial de octubre de 1993<sup>18</sup>. En tanto que el equivalente social es el "*Tratado de la Integración Social Centroamericana*" convenido en la cumbre presidencial de San Salvador de 1995.

SICA influye en dos formas en la determinación de la agenda de seguridad: en cuanto definición conceptual y en cuanto a decisiones operativas.

La primera se refleja en la definición de seguridad que el organismo hace sobre el tema, y que es idéntica a la de la cumbre presidencial y por ello repite la mezcla de elementos ortodoxos y alternativos de agenda.

En el nivel operativo, el consejo de ministros, cuando este formado por los titulares de los ministerios de defensa y o seguridad, puede adoptar decisiones en ese campo. Pero en este nivel, el accionar de SICA está también vinculado a las decisiones de la comisión de seguridad que veremos a continuación.

En otra dimensión, el concepto de SICA involucra, como el nombre lo señala, la idea de organizar el complejo tejido de los niveles e instituciones de la integración dentro de un *sistema* que estaría asentado en varios *subsistemas*, el político, uno de cuyos componentes es el Parlamento Centroamericano o *PARLACEN*, el económico, que se basa en el Tratado General de Integración Económica Centroamericano, actualizado mediante el mencionado *Protocolo de Guatemala* de 1993, el jurídico, cuyo elemento central es la Corte Centroamericana de Justicia definida en el Estatuto de 1992 y el social que parte del citado *Tratado de la Integración Social Centroamericana* acordado en 1995.

Como basamento conceptual general del sistema se define la *Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica* acordada en la reunión "cumbre" presidencial de Managua en octubre de 1994. Falta, en esa concepción, concretar el subsistema de seguridad.

c) *La comisión de seguridad*. Este órgano forma parte de la estructura operativa creada para implementar las decisiones del Procedimiento de Esquipulas. Fue concretamente una decisión de la Comisión Ejecutiva (formada por los cancilleres de los países de Esquipulas) tomada en 1987, sin embargo, por la ausencia de condiciones políticas favorables, como ya mencionamos, la comisión de seguridad se reunió por primera vez hasta julio de 1990.

Esta comisión se integra por los ministros de relaciones exteriores y de la defensa y seguridad, o sus viceministros (quienes son lo que efectivamente concurren) y originalmente tenía como finalidad resolver la negociación de seguridad por medio de la creación de medidas de confianza mutua, según el modelo presentado por Contadora. Posteriormente se ha tomado la instancia que debe ejecutar las decisiones sobre la materia de la cumbre de presidentes y eventualmente de SICA.

La comisión inició su trabajo en cuanto a la definición de objetivos y procedimientos. En ese sentido estableció los objetivos siguientes:

- "a) Asegurar que las fuerzas armadas del área sean de carácter defensivo.
- b) Establecer un balance razonable o equilibrio proporcional de armas, equipo y efectivos militares.
- c) Crear un nuevo modelo de relaciones de seguridad sustentado en la cooperación, la comunicación, la prevención y,
- d) procurar compromisos sobre la presencia militar extranjera"<sup>19</sup>.

Los tres primeros objetivos tienden a la construcción de medidas de confianza mutua, incluyendo la presencia militar norteamericana en la región, aún cuando también podría abarcar a las tropas británicas en Belice, si este país en el futuro se integrara a las estructuras políticas centroamericanas.

En su conjunto, objetivos y procedimientos de la comisión se refieren a la creación de las medidas de confianza. En cuanto a los procedimientos y compromisos, estos se refieren principal-



mente a inventarios, factorización, límites a los mismos, verificación y cooperación externa.

La comisión ha tenido un desarrollo lento, con momentos de interrupción. Es probable que ello se haya debido a la diferencia en cuanto a la posibilidad de llegar a acuerdos macro sobre el tema, en especial si son declaratorios, y el terreno de los entendidos concretos entre los actores principales como son las fuerzas armadas.

El punto focal de la comisión ha sido la discusión sobre un instrumento legal que consigne los entendidos en materia de seguridad. En ese sentido se ha trabajado sucesivamente sobre un proyecto de "Tratado Centroamericano de Seguridad de Seguridad", "sobre un "Acuerdo Centroamericano de Seguridad" y actualmente sobre un "*Acuerdo Centroamericano de Seguridad y sobre un Tratado de Seguridad Democrática*"<sup>20</sup> que completaría, en conjunto con los tratados económico y social, la trama institucional básica de la integración.

Los instrumentos mencionados expresan la necesidad de establecer un nuevo modelo de seguridad regional y contienen un conjunto de propuestas en materia de medidas de confianza mutua, tales como reducción de riesgos, contactos militares, notificación previa de actividades militares, observación de actividades militares, obligaciones en cuanto a no apoyo a fuerzas irregulares, en cuanto a tráfico de armas, asesores extranjeros, terrorismo, subversión y sabotaje, armas de destrucción masiva e indiscriminada, combate al narcotráfico, comunicación directa, derecho humanitario y derechos humanos, límites máximos de armamento y efectivos, verificación y control. Añaden elementos de misión como el combate al narcotráfico y tareas de desarrollo<sup>21</sup>.

La larga discusión de los proyectos ha girado, primero, y posteriormente de los dos proyectos de acuerdo ha girado sobre aspectos técnicos y políticos. Entre los primeros lo más importante fue el debate entre "factorización" y "techos máximos"; por el primer sistema, que fue el sugerido por Contadora, se aplicaba una ponderación numérica a los ingenios bélicos (hombres, armas, recursos logísticos) y en base a ello se aplicaba una tabla que establecía las dimensiones que podrían alcanzar las fuerzas armadas de cada país, según sus particulares necesidades de defensa. Lo complicado de esta fórmula, que era la que contemplaba el proyecto de tratado, no permitió mayor avance, pese a que se constituyó una sub comisión técnica a cargo del asunto; por consiguiente, en los proyectos de acuerdo se le substituyó por

el sistema de "techos", que son límites máximos que no pueden exceder las ejércitos involucrados.

La dificultad política se dió en la determinación de las necesidades de defensa de cada nación, lo que hace necesario previamente un entendido sobre la situación de seguridad de la región; el obstáculo principal estuvo constituido la continuación de los conflictos armados internos, que dieron argumento originalmente a El Salvador y Guatemala, y actualmente al segundo país, a oponerse temporalmente a la implementación de medidas de confianza, como la entrega de inventarios de ingenios bélicos, así como a solicitar mayores techos en atención a las necesidades de guerra.

La discusión actual gira en torno al nuevo proyecto de un Tratado de Seguridad Democrática en Centroamérica. Este instrumento parte de definir el modelo de seguridad regional basado en "la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y del Estado de Derecho, en la existencia de gobiernos electos pro sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de los derechos humanos en todos los Estados que conforman la región centroamericana"<sup>22</sup>.

La extensa agenda que incluye el proyecto define como temas de seguridad entre otros el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas, el establecimiento de un balance razonable de fuerzas"<sup>23</sup>.

A nivel de MCM el proyecto incluye temas como el establecimiento de mecanismos de alerta temprana, límites y control de armamentos, un registro de los mismos, un sistema de información y comunicación para seguridad, un sistema de solución pacífica de controversias, cooperación transfronteriza y búsqueda de delimitaciones fronterizas pendientes, punto este importante porque la mayoría de contenciosos pendientes en la región se refieren a ese tema.

Dentro del proyecto se establece como autoridades a la reunión de Presidentes Centroamericanos, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de Seguridad, que se redefine en su integración por los viceministros de relaciones exteriores y de defensa o seguridad. Esa estructura jerárquica asegura la definición política o civil de más alto nivel.

d) *El parlamento centroamericano.* El PARLACEN tiene una Comisión para la Paz, desde la cual se ha ido generando

también un trabajo destinado a la creación de medidas de confianza mutua.

Esta Comisión trabaja en una línea paralela pero diferente a las iniciativas anteriores enfatizando el diálogo y contacto directo entre las cúpulas militares y la organización de mecanismos directos de vínculo. El grueso del trabajo se ha llevado a cabo entre las fuerzas armadas de El Salvador, Guatemala y Honduras, aunque la idea sería también incluir a Nicaragua; el ejército de este último país tiene un origen histórico y características diferentes que han generado algunos problemas adicionales para lograr esa integración.

El mecanismo de funcionamiento de esta línea paralela es el *Grupo de Apoyo y Enlace* formado por los directores de los servicios de inteligencia y los Jefes de los Estados Mayores de los ejércitos, y opera como un espacio permanente de comunicación para tratamiento temprano de situaciones que puedan generar contenciosos<sup>24</sup>.

El mecanismo se ha puesto a prueba en coyunturas de tensión, tales como la crisis del Golfo de Fonseca, surgidas a consecuencia de la falta de señalización del mar territorial de los tres países que comparten ese espacio acuático: El Salvador, Honduras y Nicaragua y la competencia entre empresas pesqueras de los tres países<sup>25</sup> así como la persistencia de conflictos en la zona fronteriza de El Salvador y Honduras, en la región llamada de "los bolsones" en relación a población salvadoreña asentada en territorio revertido a Honduras.

La iniciativa va sin embargo más allá que la formación de un mecanismo de alerta temprana de alta eficacia, planteándose también finalidades de fortalecimiento de la integración regional y la militar, el apoyo a la democracia liberal y la fijación conjunta de nuevas misiones.

En ese sentido los tres ministros de la defensa de los países involucrados declararon que: "han decidido estrechar sus relaciones estableciendo convenios de cooperación e intercambio en el campo profesional, en los niveles de formación y especialización superior de sus miembros; compartiendo la experiencia en instrucción y educación, recursos humanos y aprovechamiento racional y maximizado de la estructura física y material disponible, con énfasis no sólo en el campo militar, sino en los aspectos de desarrollo, investigación, en las disciplinas científicas, humanísticas, administración, cultura y mantenimiento de la paz"<sup>26</sup>.

"Reconocemos la necesidad de definir un nuevo modelo de defensa regional, sustentado en un balance razonable y

equilibrado de fuerzas que nos permita cumplir nuestra función natural, con una visión regional y en condiciones efectivas, para contribuir -de conformidad con nuestros ordenamientos constitucionales- de manera combinada y conjunta en el combate al terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas, las migraciones ilegales extraregionales y los demás flagelos delincuenciales que afecten nuestra región"<sup>27</sup>.

### **La construcción de la nueva agenda**

Al margen del trabajo de seguridad ligado a la dimensión regional, las fuerzas armadas de la región han iniciado la reformulación de sus agendas, observando también la mezcla de elementos ortodoxos y alternativos. En general, se observa el siguiente listado de temas:

- a) narcotráfico
- b) terrorismo y tráfico de armas
- c) migraciones ilegales
- d) protección del medio ambiente y otros temas ecológicos
- e) cuestiones del desarrollo económico y social
- f) conclusión de las guerras internas, desminado.

En tanto que los issues allí incluidos pertenecen a efectivamente a una agenda alternativa, varios de ellos son claramente de seguridad no militar. El narcotráfico fue introducido en el listado por influencia norteamericana, y otras tareas que los militares se han autoasignado responden más bien al deseo de enfrentar la problemática de vaciado actual o potencial de misiones tradicionales y por consiguiente a justificar la función de las instituciones armadas.

A la par de ello, se observa como algunas fuerzas armadas del área continúan involucrándose en actividades productivas económicas, especialmente de naturaleza comercial.

Llevada a su extremo esa ampliación de la agenda y de actividades puede dar lugar a una expansión de la influencia militar en la sociedad, ya que tareas claramente del gobierno o inclusive de la sociedad civil pasan a ser jurisdicción de la milicia; por otra parte la posibilidad de autofinanciamiento de las instituciones bélicas puede debilitar la capacidad de las autoridades civiles de orientar o determinar sus políticas a través del control presupuestario. El problema se agudiza por la poca participación

de la sociedad civil o el insuficiente uso de los medios de control, como las comisiones parlamentarias, en el debate o toma de decisiones sobre la cuestión de la agenda.

**Fuerzas Armadas y de Seguridad en Centroamérica  
1994  
(en miles)**

País	FFAA	Policías y otras fuerzas de seg.	Milicias
Guatemala	43,900	14,500	500,000
El Salvador	31,120	7,000	
Honduras	16,800	5,300	
Nicaragua	15,200	n.d.	
Costa Rica	---	7,500	
Panamá	---	11,000	
Belice	600	700	

Fuente compuesta en base a: OEA: *Gastos militares, composición de las Fuerzas Armadas y comercio de armas*. OEA/SER.K/XXIX SE-GRE/Doc. 20/94.9/03/94 .

## Conclusión

En Centroamérica, hasta antes de la crisis, se había conformado un sistema de seguridad basado en la ubicación al lado de Estados Unidos y las potencias occidentales en el marco de la guerra fría, y que en forma incompleta buscó una institucionalización a través del CONDECA. La agenda de seguridad estaba dominada por las percepciones de riesgos militares y la amenaza principal se definía por el otro actor de la guerra fría, el llamado comunismo y sus expresiones internas, representadas por los movimientos guerrilleros. Aunque diversos conflictos territoriales estuvieron presentes e inclusive escalaron con la guerra limitada Honduras-El Salvador de 1969, ocuparon tendencialmente un segundo lugar.

La dinámica se concentró en los países del centro y norte del área, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, desempeñando Costa Rica un papel secundario por su carencia de fuerzas armadas y por las diferencias sociales y particularmente de régimen político.

Otros dos Estados ubicados geográficamente en la zona tuvieron una incidencia indirecta en la conformación de ese sistema de seguridad. Panamá que no formó parte más que tangencialmente del esfuerzo integracionista y Belice que recién advino a la independencia en la década de los años setenta, y que en razón de la disputa con Guatemala ha tenido ese tema como el más importante en su agenda de seguridad; este país, en razón de sus reducidos recursos, dependió de la defensa militar de Gran Bretaña y del apoyo de la comunidad internacional para protegerse ante la posibilidad de un conflicto bélico con Guatemala, por lo menos hasta que este país reconoció su independencia en 1991.

Al concluir la crisis y desarrollarse las disposiciones de Esquipulas, la conclusión de la guerra fría y los procesos negociatorios fueron extinguiendo las guerras internas, la última de las cuales es la de Guatemala. Al mismo tiempo la globalización y la formación de los grandes bloques económicos redujo los escenarios de posibles conflictos interestatales en esta parte del mundo. Una de las excepciones se dio en el caso de Panamá, con la intervención norteamericana de 1990 que tuvo como resultado la abolición de la Fuerza de Defensa de ese país.

Los grandes cambios mencionados también permitieron que se planteara una discusión, desde el Estado, en relación a una agenda de seguridad alternativa, la cual incorpora ya los elementos de seguridad no militar que estaban presentes en el debate internacional, especialmente la seguridad del medio ambiente, así como una versión tercer mundista de la seguridad económica, los retos del subdesarrollo y la pobreza.

En esas condiciones es posible una redefinición del balance estratégico regional que podría articularse en torno a las estrategias de cooperación para hacer frente a las percepciones actuales de amenaza, como el terrorismo y encauzar hacia soluciones políticas los remanentes de disputas territoriales y migratorias.

Entre ellas se encuentran las ya mencionadas del Golfo de Fonseca, la frontera terrestre Honduras - El Salvador y los problemas relacionados con la frontera Nicaragua - Costa Rica, tales como la delimitación en el río San Juan o los que originaron el llamado incidente de la "República de Airrecú".

proclamada por colonos costarricenses en territorio Nicaragüense en 1995 y las controversias, también sobre temas fronterizos, entre Nicaragua y Honduras.

Una fórmula cooperativa permitiría aprovechar las modificaciones en el balance militar generadas por los procesos negociatorios o los cambios políticos post crisis que indujeron la reducción de los cuerpos militares de la región; en esa forma la Fuerza Armada de El Salvador disminuyó en un 50% y el Ejército Popular Sandinista en un 77% a la par que las organizaciones insurrectas de ambos países desaparecieron completamente<sup>28</sup>, lo que dejó al Ejército de Guatemala como el más poderoso de la región.

La idea que se viene trabajando es que la formación de ese nuevo balance estratégico se vincule al avance del proceso de integración. Este, sin embargo, se ha tornado complejo en extremo y no ha podido resolver el problema de que mientras las decisiones de políticas macro se reproducen se dificulta la implementación de las mismas. Las cumbres presidenciales han generado cerca de 840 resoluciones que en buen número no se han podido implementar prácticamente.

Esta situación también afectó a las determinaciones sobre seguridad, ya que si bien hay definiciones conceptuales la Comisión de Seguridad no pudo concretar sus primeros proyectos de acuerdo. Sin embargo, el avance de los otros esquemas de integración, los subsistemas en la terminología del SICA, la evolución de la situación internacional, la inminente conclusión del conflicto armado en Guatemala, abrió la posibilidad de que el nuevo proyecto de Tratado tuviera para finales de 1995 buenas posibilidades de firmarse.

Dada la escala de las economías centroamericanas, el avance del proceso integracionista parece una tendencia inexorable, lo que a su vez ubica como altamente disfuncionales para el mismo el recurso armado para resolver las discrepancias fronterizas y de migración que son las únicas que se pueden prever en las hipótesis de conflicto; otros escenarios, como podría ser una reactivación de la guerrilla en Chiapas y su extensión a Guatemala son altamente improbables.

De esa suerte, y en atención a que no emergen razones objetivas de contenciosos de seguridad entre intereses nacionales en la región, es probable que la tendencia sea al fortalecimiento de la construcción de un balance estratégico de cooperación, asentado en el desarrollo de la institucionalidad que ya se perfila.

## Notas

1. Coordinador del Área de Estudios Políticos de FLACSO - Guatemala.
2. Sobre el nuevo concepto de seguridad, ver el capítulo: *Promoting Security*, en: Our Global Neighborhood, The report of the commission on global governance, Oxford University Press, 1995.
3. Jack Child: *The Central American Peace Process 1983-1991*, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London, 1992.
4. Organización de Estados Americanos: *Informe provisional del relator de la reunión de expertos sobre medidas de fomento de la confianza y mecanismos de seguridad en la región*. OEA/Ser.K/XXIX SGRE/ doc. 42/94, 18 marzo 1994.
5. *Memorandum de entendimiento Peralta-Osorio sobre los puntos básicos del temario para la creación de un organismo militar anexo a la ODECA*. En: Gabriel Aguilera: La integración militar en Centroamérica. INCEP, Guatemala, 1975.
6. Véase el texto del propuesto: Tratado de Defensa Centroamericana, en: Aguilera *op. cit.*
7. Para la apreciación de seguridad durante la crisis: Peter Calvert (editor): *The Central American Security System: North - South or East - West?* Cambridge University Press, Cambridge, 1988.
8. Sobre Contadora: Carlos Rico: *The Contadora experience and the future of collective security*, en: Richard Bloomfield y Gregory Treverton: *Alternative to intervention. A new US-Latin American security relationship*. Lynne Rienner Publishers, Boulder and London, 1990, también: Carlos Sojo: *Negociaciones internacionales en Centroamérica*. Polémica 14-15, segunda época, 1991.
9. El texto en: *¿Contadora. realidad o ilusión?*, Panorama Centroamericano, INCEP, Guatemala, marzo - abril 1986.
10. Entre la abundante literatura sobre Esquipulas, consultar Víctor Hugo Tinoco: *Conflicto y Paz. El Proceso Negociador Centroamericano*, Mestiza - CRIES, Managua, 1989 y especialmente: Francisco Rojas Aravena: *El Proceso de Esquipulas. El Desarrollo Conceptual y los Mecanismos Operativos*. Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Relaciones Internacionales, Costa Rica, 1989.
11. El texto en: *Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica*. Oficina de apoyo de la presidencia. Imprenta Nacional, Costa Rica, 1987.
12. *Ibid.*
13. La discusión en: Cristina Eguizábal: *The Esquipulas II Agreement: Leadership Perception in Defining a Formula*. Ponencia ante el XVII International Congress, LASA, Los Angeles, 1992.
14. La definición está contenida en el "Protocolo de Tegucigalpa" que reforma el instrumento del CONDECA para crear el SICA. Ver el texto: *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA)*, fotocopia del original, Tegucigalpa, 13 de diciembre de 1991.
15. Este tema ha sido tratado por el autor en su obra: *Seguridad, Función Militar y Democracia*, FLACSO, Guatemala, 1994.
16. *Protocolo*. *op. cit.*



17. Ibid.
18. Texto en: *Protocolo al Tratado General de Integración Centroamericana*. (Protocolo de Guatemala), documentos de la XIV Cumbre Centroamericana, Guatemala, 27-29 de octubre 1993.
19. *Acuerdo de la I Reunión de la Comisión de Seguridad*, San José, Costa Rica, 31 de julio de 1990. Fotocopia.
20. Comisión de Seguridad: *Acuerdo Centroamericano de Seguridad* documento de trabajo, SL, SF. y: *Comunicado de la IX Reunión de la comisión de seguridad de Centroamérica*, Managua, abril de 1995.
21. Ibid.
22. Véase el texto del *Anteproyecto de Tratado de Seguridad Democrática en Centroamérica*, copia del original, SE, SL, SF.
23. Ibid.
24. Entrevista con el parlamentario centroamericano Manuel Conde Orellana, presidente de la Comisión de Paz del PARLACEN, Guatemala, 8 de agosto de 1995
  
25. *Continúan tensiones en el golfo de Fonseca*, Inforpress Centroamericana, 1132, 22 de junio 1995.
26. Declaración por la paz, la democracia, el desarrollo y la integración de Centroamérica, Parlamento Centroamericano, Guatemala, 29 de junio de 1995.
27. Ibid.
28. Ver: Francisco Aguilar Urbina (Editor) *Desmovilización, desmilitarización y democratización en Centroamérica*. Centro para la paz y la reconciliación, Centro internacional para los derechos humanos y el desarrollo democrático, San José, 1964.