

Integración y modelo de seguridad democrática en Centroamérica: Su influencia dentro de la OEA

Mauricio Herdocia Sacasa

Universidad Centroamericana (UCA), Managua, Nicaragua

I.- Introducción

Constituye un privilegio escribir este artículo por la oportunidad que significa compartir un Modelo de Integración y Seguridad Democrática en Centroamérica que, por razones del destino, correspondió al autor contribuir a preparar y negociar en días intensos en que se estaba reconstruyendo el futuro de la región, luego de los conflictos armados en los años 80s. Este modelo novedoso, ha ejercido una influencia indudable tanto en los esquemas subregionales, como en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Interesa también este tema por el significado que tiene para Centroamérica, ya que muchas normas que están contenidas en el Tratado Marco de Seguridad Democrática¹ y los instrumentos jurídicos de la integración², son realmente letra vivida y experimentada en carne propia por la subregión y han cobrado gran actualidad de cara a los trabajos de definición del Modelo de Seguridad Hemisférico en la OEA.

Este Modelo de Seguridad Democrática ha creado una extensa red de Tratados genuinamente regionales que se vienen aplicando en estrecha relación con otros convenios interamericanos y universales.

La influencia de este Modelo fue resaltada ampliamente durante la Conferencia Especial de Seguridad, celebrada en México, el 27 y 28 de octubre del año 2003, al destacarse “las sustantivas contribuciones del Sistema de la Integración Centroamericana al esquema de seguridad hemisférica, así como los avances alcanzados en el desarrollo

1 Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. San Pedro Sula, Departamento Cortes, República de Honduras. 15 de diciembre de 1995.

2 Ver el Libro de Centroamérica (Un Instrumento Cívico de los Pueblos). Secretaría General del SICA y Secretaría Permanente del Consejo Superior Universitario Centroamericano. San José, C.R.: CSUCA, 1999.

Integración y modelo de seguridad democrática en Centroamérica: Su influencia dentro de la OEA

integral de su Modelo de Seguridad Democrática”³.

II.- Consideraciones Generales

1.- La paz y la democracia llegan a Centroamérica en la década de los noventa, desde el vehículo de una concepción regional de destino. La pacificación y la democratización de las sociedades, sólo se vislumbró desde la integración. El advenimiento de la paz y los procesos de democratización, fueron los dos grandes mensajeros de la nueva ronda de integración que se inició en los 90`s.

Los Acuerdos de Paz de Esquipulas⁴, -que son realmente acuerdos de democratización-, son asumidos desde la institucionalización misma de la Reunión de Presidentes, eje fundamental en la nueva ronda de integración asumida en la subregión hasta nuestros días.

2.- En segundo lugar, es importante destacar que Centroamérica asume su proceso de integración, como una integración basada en valores y principios; esto es, en el vínculo democrático inderogable que debe unir como destino irreversible a los Estados centroamericanos.

De ahí que exista desde muy temprano en Centroamérica una primigenia cláusula democrática implícita en el Protocolo de Tegucigalpa⁵ que crea el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que tanto como un Tratado de Integración, es también un Tratado que refleja un compromiso jurídico democrático de profundos alcances. Un antecedente importante de la futura Carta Democrática Interamericana⁶, si se tuviese que hacer una comparación.

De ahí que integración y democracia sean elementos interdependientes e inseparables en la subregión, al que debe sumarse el concepto de seguridad que se concibe regionalmente. Esto explica por qué, el modelo centroamericano se denomina como “Seguridad Democrática”, en el sentido que no concebimos la seguridad sin democracia y esta última es la base de toda seguridad posible.

3.- Al destruirse el viejo orden imperante en la subregión, es interesante destacar, como

3 Declaración Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, emitida durante la Conferencia Especial sobre Seguridad, celebrada en la Ciudad de México, México, el 27 y 28 de octubre de 2003. GES/CG/doc.2/03.

4 Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica, conocido como los Acuerdos de Esquipulas II. Guatemala, 7 de agosto de 1987.

5 Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), conocido como Protocolo de Tegucigalpa. Tegucigalpa, Municipio del Distrito Central, República de Honduras. 13 de diciembre de 1991.

6 Aprobada en la Primera Sesión Plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001. Lima. Perú.

Integración y modelo de seguridad democrática en Centroamérica: Su influencia dentro de la OEA

un tercer punto, que no se generó un vacío, por el contrario, hubo una sustitución del paradigma de las doctrinas nacionales por ese nuevo paradigma o modelo de seguridad democrática, cuyos principios, llevados a la práctica, fueron los que terminaron por corroer el antiguo estado de cosas, haciendo nacer una Centroamérica renovada.

4.- No es, entonces, un modelo nacido de amplias discusiones filosóficas ni al amparo de argumentos retóricos y abstractos, sino, como se manifestó al principio de este artículo, nacido de una experiencia real derivada de los conflictos, el derramamiento de sangre en la región y la turbulenta historia política de muchas de las naciones centroamericanas.

5.- En contraposición a la inestabilidad de los compromisos simplemente políticos, el Modelo de Seguridad Democrática e Integración en Centroamérica se inscribe en piedra, resguardado por el carácter “sacrosanto” de un tratado internacional válidamente celebrado: el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, que desarrolla y amplía el Tratado conocido como Protocolo de Tegucigalpa⁷.

Dicho Protocolo⁸ ya había fijado la tarea 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”.

6.- Es un modelo multidimensional⁹, que rompe con aquella visión que hacía descansar la seguridad únicamente en la cantidad de efectivos militares o en la calidad de las armas, para hacerlo reposar ahora sobre la dimensión humana de la seguridad, que significa un cambio radical en nuestra historia dominada en muchos de sus pasajes por el autoritarismo de uno u otro signo y una visión distorsionada de la seguridad nacional.

7.- Para completar esta primera aproximación, se destaca que se trata de un modelo que –pese a sus singularidades– no es estrictamente subregional. Por el contrario, tiene muy fuertes raíces latinoamericanas, interamericanas y universales, dado el amplio esfuerzo de concertación internacional –posiblemente sin precedentes en aquel entonces–

7 Actualmente, hay un esfuerzo de revisión del Tratado impulsado por Costa Rica, país que formulara reservas a la parte de la seguridad regional.

8 Protocolo de Tegucigalpa. Arto. 3. inciso b).

9 No sería sino hasta la Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica AG/DEC.27 (XXXII-O/02), que el nivel interamericano recogería esta perspectiva centroamericana que reconoce “que la seguridad en el Hemisferio abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”. También se indica en la Declaración de Bridgetown, la necesidad de desarrollar enfoques comunes de los diferentes aspectos de la seguridad en el hemisferio. Se refiere a desafíos de naturaleza diversa, alcances multidimensionales y muchas veces transnacionales de la seguridad, así como a la conveniencia de establecer estrategias coordinadas y planes de acción integrados, relacionados con las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos hemisféricos.

Integración y modelo de seguridad democrática en Centroamérica: Su influencia dentro de la OEA

surgido como respuesta a la crisis de Centroamérica en los años 80`s, el cual involucró a las Naciones Unidas, la OEA, la Comunidad Europea de ese entonces y, especialmente, al Grupo de Contadora y al Grupo de Apoyo.

8.- No es extraño entonces, si no muy natural que exista una fuerte interacción -también de larga data- entre el modelo centroamericano y otras visiones del continente como es el caso de la Comunidad Andina (CAN)¹⁰; de la Comunidad del Caribe (CARICOM)¹¹ que han venido trabajando en la creación de una fuerza de tarea sobre el crimen y la seguridad; y por supuesto, con el Grupo de Río, sucesor del Grupo de Contadora. De igual manera, debemos tener presente el Sistema de Seguridad Regional, establecido en octubre de 1982, a partir del Memorando de Entendimiento firmado por Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas, a la que se suma San Kitts y Nevis¹².

Dadas estas premisas, interesa volver a la evolución del concepto de seguridad a nivel global para descender luego a las particularidades del Tratado Marco de Seguridad Democrática, su conformación e influencia.

III.- La Evolución del Concepto de Seguridad

Al esfumarse las causas de la guerra fría y superarse el conflicto entre el este y el oeste, el concepto de seguridad sufrió una profunda mutación. Los puntos de referencia perdieron significado y los presupuestos que antes fueron considerados como verdades irrefutables, pasaron a ser simples mitos.

Una vez despejado el humo de la confrontación y las luchas ideológicas derivadas de la guerra fría, la seguridad surge con un nuevo y renovado sentido.

Si se vuelve la vista atrás al modelo hemisférico de seguridad construido en la OEA, encontramos que parte de su idea básica descansó en un esquema edificado para contener la amenaza ideológica.

El concepto de seguridad hemisférica tuvo entonces marcadas características militares, desarrolladas en el marco de instituciones como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)¹³, o en férreas doctrinas de seguridad nacional que coincidieron en el objetivo de combatir la subversión, pero sin confrontar abierta y centralmente las causas políticas, económicas y sociales subyacentes en los conflictos.

10 Compromiso de Lima. Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa.

11 El SICA y CARICOM tienen un intenso diálogo biregional desde hace mucho tiempo.

12 El 5 de marzo de 1996, se firma el Tratado sobre el Sistema de Seguridad Regional por 7 Estados Miembros de la OEA. Regional Security System (RSS), por su nombre y siglas en inglés.

13 Hecho en la ciudad de Río de Janeiro. 2 de septiembre de 1947.

Integración y modelo de seguridad democrática en Centroamérica: Su influencia dentro de la OEA

La lucha ideológica hizo pasar a un segundo plano aspectos centrales de un verdadero modelo de seguridad, como son la promoción de la justicia, el desarrollo, el fortalecimiento del Estado de Derecho y el perfeccionamiento de las instituciones democráticas.

Esto dio lugar a la edificación de un esquema de seguridad dirigido a garantizar, en parte, la defensa política de la libertad, pero no la dimensión social, económica y humana del desarrollo sostenible.

Se forja así un concepto de seguridad distorsionado, parcial y fragmentado que dejaba por fuera el concepto mismo de justicia e imponía, en muchas ocasiones, un modelo de estado arbitrario. Al final, no se garantizaba ni la libertad ni la justicia.

Ahora el mundo ha cambiado drásticamente. No solamente hay una corriente democratizadora mundial, sino que la democracia misma se está renovando. Se vive una transición dentro de otra.

Los conceptos, como gobernabilidad, mejoramiento de la moralidad y calidad de la política, desarrollo sostenible, la lucha contra la corrupción, la participación de la sociedad civil, el rediseño y modernización de las instituciones, están perfeccionando y dinamizando el modelo democrático.

Es ahora que se tiene la oportunidad de afianzar un concepto verdaderamente integral e interdependiente de seguridad que forme parte del nuevo orden mundial que se está gestando.

IV. La Transformación de Centroamérica

Al abordar la evolución propia de Centroamérica, constatamos que la subregión no sólo fue una hipótesis de guerra. Fue realmente una subregión de conflictos bélicos. La Centroamérica del pasado revive en la memoria una época triste de tensiones y conflictos, donde el concepto de seguridad estaba recluido en las paredes limitadas del ámbito militar.

Cabe recordar que el Consejo de Defensa de Centroamérica (CONDECA)¹⁴, reprodujo en Centroamérica la visión de la guerra fría, liquidada por la nueva visión de la seguridad democrática regional contenida en el Tratado Marco de Seguridad Democrática. El CONDECA dejó de existir, sustituido por las nuevas instituciones democráticas.

En Centroamérica los Acuerdos de Paz de Esquipulas II, hicieron una contribución fundamental hacia esa nueva visión de la seguridad, que se perpetúa jurídicamente en el Tratado Marco de Seguridad Democrática.

Si se tuviera que hacer una comparación, podría afirmarse que estos Acuerdos de

¹⁴ Constituido al amparo de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (ODECA).

Integración y modelo de seguridad democrática en Centroamérica: Su influencia dentro de la OEA

Esquipulas II, marcan un viraje trascendental, que bien podría dividir la Historia de Centroamérica en un “antes” y un “después”.

Debe recordarse a los Acuerdos de Esquipulas II llegan los propios centroamericanos, luego de un intenso proceso de mediación y negociaciones auspiciado por el Grupo de Contadora, conformado por México, Venezuela, Colombia y Panamá, al cual se une su Grupo de Apoyo constituido por Perú, Argentina, Brasil y Uruguay en la búsqueda de una salida negociada a la crisis regional, con el concurso de la propia OEA y las Naciones Unidas¹⁵.

Es aquí que comienza un ejercicio inédito que coloca las primeras piedras del nuevo edificio de la seguridad regional. Tales esfuerzos dieron lugar a intensas y memorables negociaciones que culminaron con la presentación, el 6 de junio de 1986, de la versión definitiva del Proyecto de Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, antecedente legítimo e irrefutable de este Tratado Marco de Seguridad Democrática.

Luego en Puntarenas, en 1990¹⁶, se proclama a Centroamérica como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo, concepto que se plasmaría jurídicamente en el Protocolo de Tegucigalpa.

V. El Tratado Marco: Obra Latinoamericana

Muy pocos conocen que, cuando se encargo a Nicaragua la elaboración del Tratado Marco de Seguridad Democrática, parte sustantiva de sus disposiciones fueron recogidas directamente de aquella Acta de Contadora de 1986, que no llegó a firmarse y que constituía –en aquel entonces- el más ambicioso documento jamás elaborado, con una visión multidimensional que abrió un nuevo capítulo de seguridad en el continente.

De allí que el Tratado Marco sea, no únicamente una obra centroamericana, sino una obra de factura latinoamericana e interamericana, en la mejor tradición de genuina solidaridad hemisférica.

Estos antecedentes permiten ubicar, en su verdadera perspectiva y peso histórico, sucesos latinoamericanos que, a veces, han pasado desapercibidos, pero que fueron realmente un hito no sólo en el acontecer subregional sino interamericano.

VI.- Aporte de Centroamérica a la Identidad Latinoamericana

15 Conjunción sin precedentes del organismo regional y universal en tareas de paz. Centroamérica aporta a la práctica de estas organizaciones, por ejemplo, los nuevos modelos de observación electoral, extensivo a todas las etapas en el caso de la OEA y, en el caso de las Naciones Unidas, su introducción misma para países soberanos.

16 Declaración de Puntarenas: Centroamérica como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo. IX Reunión de Presidentes Centroamericanos. 17 de diciembre de 1990.

Integración y modelo de seguridad democrática en Centroamérica: Su influencia dentro de la OEA

Es imprescindible hacer una mención a la contribución de Centroamérica al afianzamiento de una identidad latinoamericana: el Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo, al mediar en la crisis regional, fueron construyendo un conjunto de valores, principios y actitudes de comportamiento que remodelaron completamente la visión y la posición tradicional de los latinoamericanos, frente a lo que sucedía en el escenario propio.

Centroamérica le devolvió, como las aguas devuelven la imagen, la visión de una América Latina capaz de intervenir en su propia causa y defenderla. Se decía entonces que la paz en Centroamérica era la propia paz de los latinoamericanos y así se entendió en la OEA. La voz de América Latina, tal vez por primera vez, pesaba en el contexto interamericano¹⁷.

La gestión de Contadora hizo escuchar la voz fuerte de una América Latina unida alrededor de valores nuevos de seguridad, impuso el ritmo de las negociaciones en Centroamérica y finalmente, a la larga, la paz.

Más tarde, ese esfuerzo de Contadora, se transformó en lo que es hoy el Grupo de Río que aglutina a 20 países y que asumió muchos de los valores de la nueva visión de seguridad, construidos desde y heredados de, las gestiones de paz en Centroamérica. Se construyó un patrimonio regional de extraordinario alcance y proyección que hoy, a pesar del tiempo transcurrido, no sólo sigue vivo y vigente, sino que es posiblemente el modelo que más ha influenciado la nueva arquitectura de seguridad que se está construyendo en la OEA.

La Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA debe continuar recogiendo en sus trabajos ese legado y profundizar el liderazgo hacia un nuevo modelo de seguridad democrática e integración, esta vez, en el marco interamericano.

VII.- Los Postulados de la Seguridad Democrática

En diferentes exposiciones el autor se ha referido a “los postulados básicos e indivisibles de la seguridad”, todos ellos contenidos y desarrollados en el Tratado Marco de Seguridad Democrática que divide su contenido en cuatro grandes capítulos: Estado de Derecho; Seguridad de las Personas y sus Bienes; Seguridad Regional y Organización e Institucionalidad.

Primero: La seguridad requiere del afianzamiento de la democracia.

El arto. 1 del Tratado Marco establece que el Modelo de Seguridad Democrática “se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho”.

Esta redacción rescata un hecho que no debe olvidarse: que los procesos de apertura

¹⁷ Salvedad hecha de la XXVII Reunión de Consulta de la OEA en 1979 donde se aprueba una resolución que pide el reemplazo del régimen de Somoza en Nicaragua.

Integración y modelo de seguridad democrática en Centroamérica: Su influencia dentro de la OEA

democrática fueron la llave que permitieron la pacificación de Centroamérica y la reincorporación de los antiguos alzados en armas a sociedades que se comprometieron con el pluralismo y el Estado de Derecho.

Segundo: Sin derechos humanos no hay seguridad posible.

El mismo artículo 1 establece que el modelo de seguridad democrático “tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, ...”.

Esta redacción refleja precisamente la idea de una nueva seguridad ante el oscuro pasado de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, expresadas en asesinatos, torturas, exilios, confiscaciones y desapariciones forzadas e involuntarias que no debe regresar jamás.

Tercero: La seguridad requiere de la superación de la pobreza crítica.

El artículo 10 del Tratado dispone que “la seguridad democrática es inseparable de la dimensión humana. El respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades, constituyen requisitos para la seguridad en todos sus ordenes”. Asimismo, en el inciso d) del citado artículo, las Partes reconocen que la pobreza y la extrema pobreza son consideradas como una “amenaza a la seguridad de los habitantes y a la estabilidad democrática de las sociedades centroamericanas”.

Cuarto: La seguridad requiere también una lucha abierta contra el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas, el combate contra la delincuencia, la impunidad y la corrupción.

Antes concebíamos al Estado en un ámbito básicamente nacional; ahora estamos frente a delitos de trascendencia internacional que hacen ineficientes las leyes internas, desbordan los marcos domésticos y requieren un modelo cooperativo regional mayor. Una red de seguridad que será más efectiva en la medida en que se amplíen los espacios para compartir soberanías.

Es triste pensar que el delito y no la integración, han venido haciendo obsoletas las fronteras. Como el autor lo ha indicado en otras oportunidades, la delincuencia no requiere de pasaportes ni de visados, está más integrada que los propios países.

Por otra parte, lo que ha sucedido en los Estados Unidos de América, el 11 de septiembre, está dando un énfasis particular al tema de la lucha contra el terrorismo, lo cual es totalmente correcto. El Tratado Marco de Seguridad Democrática es un instrumento que contempla este aspecto en su artículo 18 donde se manifiesta que: “Las Partes se comprometen 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 las mismas”.

Integración y modelo de seguridad democrática en Centroamérica: Su influencia dentro de la OEA

Sin desmerecer la importancia del tema, es fundamental que la centralidad de este desafío no diluya los otros puntos sociales, ambientales y económicos del Tratado, restando fuerza así a su visión multitemática. Un desafío importante, es entonces, dar su lugar privilegiado a la lucha antiterrorista, pero sin abandonar los otros espacios y dimensiones de la seguridad que son indivisibles.

En este ámbito, el 19 de septiembre de 2001 se suscribió la declaración “Centroamérica Unida contra el Terrorismo”. Más tarde, el 25 de octubre de ese año se adoptó el “Plan de Cooperación Integral para Prevenir y Contrarrestar el Terrorismo y Actividades Conexas”. Los lineamientos perfilados en el Plan contemplan asegurar la plena vigencia de los instrumentos regionales e internacionales atinentes a la materia, reforzar la seguridad en las fronteras, puertos y aeropuertos de la región y mejorar y agilizar los mecanismos de información concernientes a posibles actos terroristas entre sí y otras instancias nacionales, regionales y multilaterales. Los países han procedido a crear Comisiones Nacionales para desarrollar estos lineamientos y se han estrechado los vínculos de coordinación de las respectivas políticas exteriores en los foros internacionales.

Siempre en esta área, se cuenta con un Plan de Acción Regional para enfrentar el problema del narcotráfico y se trabajó en un proyecto relativo al tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras¹⁸.

La Comisión de Seguridad conoció el proyecto preliminar de Convenio Centroamericano contra el Terrorismo, presentado por la Secretaría General del SICA e instruyó a la Subcomisión Jurídica que continuara el estudio y la evaluación del mismo¹⁹.

Asimismo, el Tratado establece en su artículo 5, que “la corrupción, pública o privada constituye una amenaza a la democracia y la seguridad de los habitantes...”. En este sentido, “se comprometen a realizar los esfuerzos necesarios para su erradicación en todos los niveles y modalidades”.

El combate contra el crimen organizado²⁰ ha impulsado a Centroamérica a concertar toda una red de tratados subregionales dirigidos a integrar y fortalecer una acción colectiva en estas materias. En este sentido, se han derivado del Tratado Marco más de seis instrumentos subregionales y se han creado instituciones, también de carácter subregional, como la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (CCP), el Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de la Policía (ICESPO) y Autoridades Centrales para los temas de asistencia legal mutua y recuperación y devolución de vehículos.

¹⁸ La Secretaría General del SICA elaboró un Proyecto Centroamericano para el Control del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras.

¹⁹ Comunicado de Prensa. XXIV Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica. Managua, Nicaragua. 17 de junio de 2002.

²⁰ Existe ya un Plan Regional contra el Crimen Organizado.

Integración y modelo de seguridad democrática en Centroamérica: Su influencia dentro de la OEA

Preexistía y ahora forma parte del Modelo de Seguridad Regional, el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales de América Central (CEPRENAC), institución fundamental, con un gran valor agregado, para una región tan vulnerable ante los cambios climáticos que afectan su seguridad.

Quinto: *La seguridad requiere del establecimiento de una nueva administración de los recursos naturales y del medio ambiente y la protección del patrimonio cultural.*

Hasta hace poco tiempo eran contadas las personas que resaltaban la vinculación entre la seguridad y el medio ambiente. Hoy los convenios mundiales y regionales sobre estos mismos temas nos dicen que el mundo ha incorporado la naturaleza en su agenda de seguridad; particularmente en Centroamérica que representa el 10 por ciento de la biodiversidad mundial.

El artículo 21 del Tratado Marco, establece el compromiso de garantizar la protección del medio ambiente y el patrimonio cultural centroamericano. Dentro de este esfuerzo, se inscriben 8 convenios de carácter netamente subregional²¹.

Sexto: *La seguridad necesita enriquecerse con una educación que fomente los valores de la paz, el diálogo y la tolerancia.*

En Centroamérica es difícil saber si los efectos de la violencia han sido más devastadores cuando proceden de la naturaleza o cuando proceden de las ambiciones humanas.

Muchos centroamericanos, como decía un historiador, no se encontraban en las esquinas ni siquiera para conversar. Se necesita afianzar una educación para la paz que inculque una cultura de diálogo, que suprima el recurso a la fuerza y a la violencia. Ello no es sólo en el ámbito formal (escuelas y universidades), sino en el ámbito informal (radio, prensa, televisión), es decir un combate con todas las “armas” de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Este compromiso está reflejado en el artículo 2 inciso b) *in fine* del Tratado que establece “La promoción de una cultura de paz, diálogo, entendimiento y tolerancia

²¹ Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central, Managua, 5 de Junio de 1992; Convenio Regional sobre Cambios Climáticos, Guatemala, 29 de Octubre de 1993; Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, San José, 12 de diciembre de 1989; Protocolo al Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericano de Ambiente y Desarrollo, San Salvador, 17 de Julio de 1991; Acuerdo Regional sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos, Panamá, 11 de Diciembre de 1992; Convenio para el Manejo y la Conservación de los Ecosistemas Naturales, Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales, Guatemala, 29 de Octubre de 1993; Acuerdo Centroamericano sobre Seguridad de la Biotecnología Moderna; y Acuerdo Centroamericano de Acceso a los Recursos Genéticos y Bioquímicos y al Conocimiento Tradicional Asociado.

Integración y modelo de seguridad democrática en Centroamérica: Su influencia dentro de la OEA

basada en los valores democráticos que les son comunes”.

Séptimo: La seguridad requiere la apertura de los mercados internacionales.

Muchos no encuentran una relación directa entre comercio y seguridad; sin embargo, existe. En este sentido, los Tratados de Libre Comercio y el comercio mismo juegan un papel importante para la creación de empleo, la atracción de inversiones y el enraizamiento de las poblaciones con tendencia a las migraciones. Asimismo, las desviaciones de comercio e inversión pueden llegar a constituir una amenaza a la seguridad, que es necesario corregir a tiempo.

El Tratado Marco contempla, en su artículo 11 inciso a) *in fine* “...el impulso de una economía de mercado que posibilite el crecimiento económico con equidad”.

Octavo: Promover la seguridad jurídica de las fronteras.

Un aspecto esencial de este Tratado está contenido en el artículo 27 inciso f), relacionado con las fronteras, situación particularmente conflictiva. El Tratado prevé como un objetivo del modelo “promover la seguridad jurídica de las fronteras de los Estados signatarios del presente Tratado, por medio de las delimitaciones, demarcaciones y solución de diferendos territoriales pendientes, en los casos que correspondan, y garantizar la defensa común del patrimonio territorial²², cultural y ecológico de Centroamérica, de acuerdo a los mecanismos del derecho internacional”.

Actualmente, Nicaragua y Honduras, por ejemplo, han dejado en manos de la Corte Internacional de Justicia²³ el tema de delimitación marítima en el Mar Caribe, en tanto que existe un proceso de solución en curso para el diferendo entre Guatemala y Belice

Noveno: El nuevo nombre de la Seguridad es la Seguridad Humana.

En el Tratado Marco se establece un principio capital que merece desarrollarse por su influencia en la OEA.²⁴ Nos referimos al concepto de Seguridad Humana. En el artículo

²² Este artículo elaborado por el autor, fue la base inicial para demandar a Honduras ante la Corte Centroamericana de Justicia, que rindió su fallo el 27 de noviembre de 2001, indicando que: “El Estado de Honduras, al ratificar el “Tratado de Delimitación Marítima entre la República de Honduras y la República de Colombia”, denominado “Tratado López-Ramírez”, en la forma como lo ha efectuado y tal como se ha relacionado, ha infringido el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) ...”. Sobre la existencia del Patrimonio Territorial, la Corte indicó que era su criterio que “... este patrimonio territorial existe con independencia de que sea reconocido por instrumento jurídico, y a él pertenecen en conjunto las superficies de los Estados Miembros que integran la Comunidad Centroamericana o Centroamérica tal como ellos las estiman”.

²³ Maritime Delimitation between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras).

²⁴ La Declaración sobre Seguridad en las Américas surgida de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, retoma este concepto centroamericano al indicar que “...reafirmamos que el

Integración y modelo de seguridad democrática en Centroamérica: Su influencia dentro de la OEA

10 del Tratado, se indica que “La solución de los problemas de seguridad humana en la región responderá ... a una visión comprensiva e interrelacionada de todos los aspectos del desarrollo sostenible de Centroamérica ...”; más adelante, se agrega que “la seguridad democrática es inseparable de la dimensión humana”.

En los trabajos auspiciados por la Universidad para la Paz,²⁵ se ha venido abordando esta dimensión humana de la seguridad. Un conferencista²⁶ indicaba que “La seguridad humana, concepto nuevo y aún en construcción, es realmente la concreción de los derechos humanos en todas sus generaciones y modalidades ... El desafío intelectual y político es cómo relacionar armoniosamente la seguridad humana, la seguridad nacional y la seguridad internacional. Lo que prevalece es la necesidad de relacionar seguridad humana con desarrollo humano, ...”.

Décimo: Finalmente, la seguridad requiere de un desarme gradual y efectivo así como la profesionalización y modernización de las fuerzas armadas y de seguridad en Centroamérica.

Este punto es fundamental. El regreso al pasado, ya sea fomentando carreras armamentista o promoviendo hipótesis de conflictos para recuperar preeminencia en las sociedades o en las esferas de poder a la antigua usanza, es absurdo. Hoy, ha sido posible la entrega de inventario de armas y efectivos a la Secretaria General del SICA²⁷.

El artículo 4 del Tratado, es uno de los más importantes y novedosos al mantener el “principio de sujeción” que implica el deber de “cada una de las Partes de establecer y mantener en todo momento un control eficaz sobre sus fuerzas militares o de seguridad pública, por las autoridades civiles constitucionalmente establecidas...”.

Asimismo, se establece el deber, en el arto. 27, inciso b) de continuar los esfuerzos para el establecimiento de un balance razonable de fuerzas²⁸. Sobre este tema, vale la pena indicar que el 17 de Julio de 2003, el Presidente de Nicaragua, Enrique Bolaños, presentó el “Programa de Limitación y Control de Armamentos en Centroamérica para

fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La Seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana ...”.

25 Seguridad Humana y Democracia en Centroamérica. Universidad para La Paz. Primera edición: enero del 2003. Talleres Gráficos de EDITORAMA, S.A. San José, Costa Rica.

26 *Ibíd.* VALLE, Víctor. Pág. 15 y 16.

27 Por parte de Nicaragua y Honduras, en una primera etapa derivada de los Acuerdos de Pochomil del año 2001. Luego, se entregarán en base al Programa de Limitación y Control de Armamentos en Centroamérica para Alcanzar el Balance Razonable de Fuerzas, Fomentar la Estabilidad, Transparencia y la Confianza Mutua, presentado por el Ingeniero Enrique Bolaños Geyer, Presidente de la República de Nicaragua.

28 Por Acuerdo Presidencial No. 148-2003, se conformó en Nicaragua una Comisión Interinstitucional para elaborar una propuesta de Limitación y Control de Armamentos a nivel regional; la propuesta fue presentada al Presidente Enrique Bolaños, el 12 de julio del año 2003.

Integración y modelo de seguridad democrática en Centroamérica: Su influencia dentro de la OEA

Alcanzar el Balance Razonable de Fuerzas, Fomentar la Estabilidad, Transparencia y la Confianza Mutua”, que fue aprobado el 4 de septiembre del año en curso por los Presidentes de Centroamérica y el cual constituye uno de los avances más importante en materia de seguridad regional del último quinquenio. Los Presidentes de Centroamérica decidieron que se implementara con sentido de urgencia y que se ajustara su cumplimiento a un riguroso calendario, que tiene como plazo último el mes de diciembre del año 2004²⁹.

VIII.- El Ámbito Institucional

En el ámbito institucional, el Tratado Marco retoma la Comisión de Seguridad de Centroamérica existente desde Contadora y reactivada en 1990 y establece tres Subcomisiones de Trabajo en los ámbitos: jurídico, de defensa y de seguridad.

Interesa resaltar que la Comisión de Seguridad no está presidida por militares, sino por los Vicecancilleres, lo cual constituye un verdadero reflejo de los cambios ocurridos en la región donde ahora representantes civiles, conducen las negociaciones de seguridad regional, con la participación de los Ministerios de Gobernación, Defensa, las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

El Tratado regula también las hipótesis de incidentes entre Estados, en un proceso que incluye a la Comisión de Seguridad y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, hasta llegar a la Corte Centroamericana de Justicia.

Es importante destacar que en noviembre de 1997, los Presidentes de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, crearon la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), que ha tenido una amplia participación en temas relacionados a la atención de desastres naturales, con un gran espíritu de solidaridad. Si bien es cierto, el vínculo con el Sistema de la Integración Centroamericana se refleja en la Comisión de Seguridad por medio de la participación de los Viceministros de Defensa y representantes de los Ejércitos, es fundamental consolidar de una forma más clara y precisa esta vinculación y la presentación de informes periódicos sobre sus actividades en el seno de la propia Comisión, adicional a los informes que oficiosamente se distribuyen.

Por otra parte, el esquema institucional del Tratado Marco, parecería a primera vista, estar concentrado en la parte política, militar y de seguridad. Ello podría generar una primera impresión, en el sentido de que el enfoque multidimensional del Tratado no está representado a nivel institucional mas que parcialmente. Esto en verdad es muy relativo, por cuanto las otras dimensiones de la seguridad del Tratado son abordados por otros órganos e instituciones del SICA, como por ejemplo, el Consejo de Ministros de Integración Social, el Consejo de Ministros de Educación y Cultura, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y el CEPREDENAC, para citar algunos.

29 El Salvador y Nicaragua, al 15 de diciembre de 2003, ya han presentado sus Inventarios de Armamentos, conforme a los nuevos formatos aprobados, ante el Secretario General del SICA.

Integración y modelo de seguridad democrática en Centroamérica: Su influencia dentro de la OEA

IX.- Reformas al Tratado Marco.

Cuando se estaba a punto de firmar el Tratado en 1995, surgió la inquietud de Costa Rica, seguida por Panamá, en el sentido de que sus respectivas opiniones públicas internas podrían interpretar el Tratado como una convalidación indirecta de los ejércitos en la región, cuando la constitución de Costa Rica principalmente lo había abolido. De ahí, surgen las reservas planteadas por ambos países en el área de Seguridad Regional, que no son extensivas a otros sectores. Dichas reservas están planteadas directamente en el artículo 75 del Tratado Marco.

En abril de 2001, se formó un Grupo de Trabajo Ad Hoc, con el propósito de estudiar las reservas con miras a su eliminación y revisar una propuesta concreta de cambios introducidos por Costa Rica. Tales cambios versan fundamentalmente sobre la intención de Costa Rica de no colocar en pie de igualdad a las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad en materia de compromisos, lo cual podría tener alguna lógica. No obstante, una exclusión semejante de los compromisos, en materia de entrega de inventarios sobre las fuerzas de seguridad pública, no ha parecido aceptable a los demás países, sobre todo tomando en consideración lo resuelto en la Conferencia Especial sobre Seguridad, celebrada en México. Otras propuestas relativas a medidas de fomento de la confianza y al fortalecimiento de la parte del Tratado relativa a la seguridad ciudadana, no han encontrado mayores resistencias.

Dado que se busca una adhesión universal a las normas del Tratado Marco y sin reservas de ninguna clase, se busca insertar estos cambios en el marco de lo dispuesto en el artículo 71 del Tratado, en cuanto a evaluar sus disposiciones y sugerir recomendaciones cinco años después de su entrada en vigor. Luego de varias rondas de negociación, los consensos se han ido acercando y las diferencias se han ido disminuyendo, lo que permite prever una exitosa culminación de las reformas que se acuerden.

X.- El Replanteamiento de los Trabajos de la Comisión de Seguridad

La Comisión de Seguridad de Centroamérica ha emprendido toda una reflexión que permita redimensionar, potenciar y evaluar su desempeño. El nuevo esfuerzo se sintetiza en 3 ejes rectores principales:

1. Desastres naturales.
2. Seguridad de las personas y sus bienes.
3. Seguridad regional.

Los dos últimos ejes, con un énfasis especial en la lucha contra el terrorismo.

a. Desastres naturales

Integración y modelo de seguridad democrática en Centroamérica: Su influencia dentro de la OEA

Cabe destacar que en el ámbito de desastres naturales se cuenta con un Mecanismo Regional de Coordinación de Ayuda Mutua ante Desastres, así como con el Manual Regional de Procedimientos de las Cancillerías en caso de Desastres.

En este ámbito, se ha activado la Unidad Humanitaria y de Rescate de la Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica (UHR/CFAC),³⁰ que ha sido utilizada efectivamente para casos de epidemias, terremotos e inundaciones, llevando un beneficio concreto a las poblaciones.

b. Seguridad de las Personas y sus Bienes

Se ha priorizado, como se dijo anteriormente, la ejecución del Plan Regional de Lucha contra el Crimen Organizado y, en diciembre de 2003, se estará suscribiendo un Acuerdo Regional sobre las llamadas “maras” o pandillas juveniles.

c. Seguridad Regional

En el ámbito de la seguridad regional, se han priorizado los temas de desminado, balance razonable de fuerzas y de seguridad pública; Programa Anual de Medidas de Fomento para la Confianza y el Mecanismo Centroamericano de Información y Comunicación para la Seguridad.

El Programa Anual de Actividades de Fomento de la Confianza, que se adelantó en su época e influenció los modelos de la OEA³¹ implica, entre otras acciones:

- a. La notificación de maniobras, desplazamientos de tropas o ejercicios militares importantes en las fronteras.
- b. La invitación de observadores.
- c. El establecimiento de un balance razonable de fuerzas, que liquida para siempre cualquier tipo de carrera armamentista.
- d. Informes sobre: composición de sus instituciones armadas y de seguridad pública, su organización, instalación, armamentos, materiales y equipo; sus respectivos gastos militares y de seguridad pública, la transferencia de armamentos, y asesores

30 En la Reunión de Presidentes celebrada en Belice, en diciembre de 2003, se aceptó una propuesta de Nicaragua en el sentido de crear, con sede en Managua, un Mecanismo Regional de Reacción Rápida ante Desastres Naturales, para cuyos propósitos se ha solicitado apoyo de la Secretaría General de las Naciones Unidas.

31 Adoptados en El Salvador, Chile y Miami. Por ejemplo, incluye a las fuerzas de seguridad pública y no sólo a las fuerzas armadas. Esto es especialmente importante en lo relativo al censo de efectivos, pues abarca efectivos militares y policías.

Integración y modelo de seguridad democrática en Centroamérica: Su influencia dentro de la OEA

y personal extranjero³².

- e. La prohibición de armas de destrucción masiva e indiscriminada .

XI.- Conclusiones.

Correspondió a Centroamérica hacer una nueva síntesis de seguridad, posiblemente sin precedentes en la historia moderna, la cual esta contenida y reflejada en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, cuya influencia se ha dejado sentir en la OEA.

Bajo este tratado, integración y seguridad están indisolublemente unidos. A mayor integración, mayor seguridad, en una fructífera interacción jurídica plasmada en verdaderos tratados subregionales.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática afianza las hipótesis de paz frente a las hipótesis de guerra y crea todo un esquema de cooperación, integración y prevención de potenciales conflictos, tanto al interior de las sociedades como en lo externo, que es una de sus grandes novedades.

El Tratado da un salto de la seguridad militar a la seguridad humana; trastrueca la seguridad defensiva en seguridad cooperativa y asociativa. El concepto de seguridad basada en la población y en el ser humano cobra mayor fuerza, frente al concepto de la defensa tradicional basado en el territorio y las fronteras.

Se pasó, y esto es muy importante resaltarlo en este tema, de un modelo de seguridad nacional, bajo parámetros domésticos o locales, a un modelo de seguridad subregional que tiene como plataforma y campo de acción ampliado el proceso mismo de integración que cubre a los siete países miembros del SICA³³.

Esto mismo pasa en la Comunidad Andina donde se habla de una política comunitaria de seguridad y en la Comunidad del Caribe.

Tales procesos de integración están dando pie a los primeros pasos para la formulación de una política común en materia de seguridad, lo que en términos interamericanos se expresa , como lo decía la II Cumbre de las Américas, en el propósito de desarrollar “enfoques comunes”.

En el fondo, la integración es un firme aliado del multilateralismo. Donde hay integración,

32 El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, aprobó en Panamá el 19 de febrero de 2003 el Formato de los Inventarios de Armamentos para las Fuerzas Armadas, lo que constituye un paso decisivo para el Balance Razonable de Fuerzas. Más tarde, el 24 de noviembre del año 2003, se aprobó el Formato para los Inventarios de los Cuerpos de Seguridad Pública

33 Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Belice y Panamá. Es Estado Observador la República de China en Taiwán y Estado Asociado la República Dominicana.

Integración y modelo de seguridad democrática en Centroamérica: Su influencia dentro de la OEA

es más fácil evitar las acciones unilaterales y la acción colectiva toma un nuevo y renovado sentido y dinamismo.

Los esquemas de integración, protegen entonces la capacidad multilateral en la toma de decisiones y son, por consiguiente, una contribución a la democratización misma de las relaciones internacionales y a la actuación efectiva y oportuna.

La Seguridad Democrática es un área donde la integración ha creado todo un andamiaje institucional en las diferentes subregiones, que demuestra con claridad el valor adicional que aportan a la región, tan valioso por cierto, que ahora es realmente difícil concebir una acción a favor del ciudadano que no pueda tener un mejor rédito, valor agregado o impacto, si es potenciado mediante el uso de instituciones de integración así creadas.

Este es el caso, por ejemplo, de la Unidad Humanitaria y de Rescate de la Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica (UHR/CFAC) o los mecanismos de seguimiento y verificación creados por el compromiso de Lima o la Secretaría creada para el Sistema Regional de Seguridad de la Organización de los Estados del Caribe del Este.

Los nuevos acontecimientos en el mundo puede hacer avanzar o retroceder el modelo pionero de seguridad democrática en Centroamérica y en las otras subregiones así como a nivel interamericano: retroceder, si vuelve a encerrarse en el tema de la seguridad nacional y en el monotematismo y abandona la pluridimensionalidad del concepto de seguridad democrática. Avanzar, si se convierte en un factor de equilibrio, balance e integralidad.

La Conferencia Especial sobre Seguridad que tuvo lugar en México, en octubre de 2003, fue fundamental para hacer prevalecer el enfoque multidimensional y pluritemático de la nueva visión de la seguridad, que es una de las grandes contribuciones de Centroamérica³⁴. El antiguo esquema de Chapultepec de 1945, tiene hoy nuevos referentes desarrollados a partir de los mandatos derivados del Compromiso de Santiago de 1991 y de las Cumbres de las Américas de Santiago y Québec, así como de la Declaración de Bridgetown en Barbados.

Sin lugar a dudas, la democracia sostiene la nueva visión común de la seguridad. Las fuerzas armadas y de policía, la sociedad civil, los gobiernos, los organismos internacionales como la OEA, la institucionalidad regional, son parte de este visionario camino, no exento de dificultades, precisamente como suelen ser los grandes retos y los grandes desafíos.

³⁴ Ver la Declaración sobre Seguridad en las Américas, adoptada por la Conferencia Especial sobre Seguridad, celebrada en México, el 27 y 28 de octubre de 2003, en la cual se afirma que "Nuestra nueva concepción de seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad...".

Integración y modelo de seguridad democrática en Centroamérica: Su influencia dentro de la OEA

Este Modelo de Seguridad Democrática en Centroamérica, -con el aporte invaluable, como se ha visto de los procesos de integración- devuelve ahora una contribución real al modelo de seguridad que se está construyendo en la OEA, donde la Comisión de Asuntos Hemisféricos tiene una gran responsabilidad para profundizar ese liderazgo en la conformación de un nuevo consenso interamericano sobre la seguridad en las Américas.

Se aspira a que el mecanismo de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA “sea considerada el marco de referencia permanente e institucional para la adaptación e implementación de un nuevo sistema de seguridad en las Américas”.

Finamente, debe recordarse que Centroamérica, es una subregión que surge desde las cenizas mismas de los conflictos armados, la cruel escisión de las sociedades nacionales y una larga marcha de frustraciones democráticas.

Pero hoy, gracias a esa nueva visión de seguridad democrática, se trabaja para consolidar condiciones de paz y democracia, con instituciones regionales que ayuden a preservar un clima de seguridad en la subregión. Ahora, los antiguos combatientes resuelven sus diferencias de manera política en los escenarios provistos por el Estado de Derecho. La diferencia de ideas, ya no termina en el derramamiento de sangre ni en la exclusión, la confiscación o el exilio. Ya los ciudadanos y el poder civil no está sometido a las castas militares.

Acaso éste sea el mejor mensaje que los centroamericanos podamos compartir con la OEA, una Organización que tiene como uno de sus propósitos esenciales el de “afianzar la paz y la seguridad en el continente”.

Seguramente es también el mejor testimonio que puede darse para demostrar con hechos que el Modelo de “Seguridad Democrática” ha nacido y ha tenido un “test exitoso” en Centroamérica, encarnando literalmente compromisos que renovaron la fe en la democracia, la integración y el desarrollo sostenible. La OEA ha aprovechado el camino recorrido en este visionario esquema de Seguridad Democrática en Centroamérica, tal como lo ha puesto de manifiesto en la Conferencia Especial sobre Seguridad en México³⁵, resta ahora profundizar la revisión de su andamiaje jurídico para adaptarlo a este nuevo y excepcional momento de seguridad que se vive en todo el planeta, que no puede estar sino investido de los valores y principios democráticos que le son inherentes.

³⁵ Ver el documento adoptado por la Conferencia Especial de Seguridad celebrada en México, titulado “Contribuciones y Logros del Sistema de la Integración Centroamericana en el Campo de la Seguridad Democrática que Trascienden al Plano Hemisférico”.