



## **El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: “Apuntes y Perspectivas en su Décimo Aniversario”**

**Mario Zamora Cordero**

**Colaboraciones n° 404**

**31 de mayo de 2005**

### **Introducción**

El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, suscrito por los presidentes del Istmo en el mes de junio de 1995, constituye un caso atípico de estructuración de la seguridad y la defensa bajo premisas no confrontativas y que tienden a la unidad regional en estas temáticas a partir de la aplicación de medidas para el fomento de la confianza y de confianza recíproca entre los países centroamericanos y sus estamentos militares (salvo el caso de Costa Rica que abolió el ejército desde el 01 de diciembre de 1949).

En razón del décimo aniversario del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica procedemos a la redacción de este artículo a efectos de describir las características principales de este instrumento regional así como los retos pendientes que tiene ante sí este importante insumo para la discu-

sión mundial sobre el tema de la seguridad y la defensa.

### **Antecedentes**

En América Latina los esquemas de seguridad hemisférica, (orientados bajo el marco general del Tratado Interamericano de Ayuda Recíproca: T.I.A.R.), así como los modelos nacionales de defensa, (heredados de la época de los conflictos limítrofes) presentan al día de hoy un sensible desfase entre sus postulados y las nuevas realidades emergentes surgidas a partir de la “Caída del Muro de Berlín”. En este contexto divergente cabe señalar la continuidad y vigencia de patrones acuñados durante la época de la “Guerra Fría” en materia de seguridad nacional así como la amenaza que entraña su readaptación al ámbito de la seguridad ciudadana mediante la incorporación de las Fuerzas Armadas en tareas propias y exclusivas de los entes policiales; como también puede señalarse el estancamiento de la

agenda de seguridad latinoamericana a efectos de incorporar en este ámbito los principios de unidad e integración democrática que demandan la revisión y desactivación de todos aquellos esquemas que obstaculizan la integración continental bajo formulas y parámetros democráticos no-confrontativos, por lo que la seguridad y la defensa siguen siendo áreas que continúan presentando un sensible retraso ante los cambios y transformaciones democráticas que demandan las “sociedades en transición” de la América Latina.

En términos Hemisféricos no ha habido un replanteamiento de la situación ni se han ensayado fórmulas que reconstituyan el campo de la seguridad y la defensa en el continente Americano, salvo el caso excepcional que comporta el “Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica”, suscrito por los países del área y Panamá, durante la cumbre centroamericana de San Pedro Sula, Honduras, en 1995; y, que entró en vigor el 26 de diciembre de 1996. Dicho Tratado representa, tanto en sus postulados como en sus modalidades de implementación, una nueva “visión” de la seguridad y la defensa regional.

### **Retos y Perspectivas del TMSDCA.**

Los enunciados del Tratado así como sus contenidos normativos, son la materialización jurídico-regional de los acuerdos políticos surgidos al tenor del proceso de Esquipulas (Proceso que puso fin al conflicto armado que afrontó Centroamérica en la década de los ochenta) en materia de seguridad y defensa, bajo el particular prisma de haber sido consensuados libre y soberanamente por los países del istmo sin intromisión de las potencias extra-regionales que en el campo militar han y habían marcado la pauta en Centroamérica. De ahí que tanto en su fase de construcción y elaboración (a partir de los insumos derivados de Esquipu-

las y de los acuerdos logrados entre las distintas fuerzas involucradas), como en su papel de marco referencial para la transformación de los modelos vigentes en el Istmo Centroamericano, (mediante la incorporación de nuevas premisas y postulados que entrañan la superación del “*conflicto ante el enemigo externo o interno*”, como eje central de la seguridad y la defensa, mediante el cambio que comporta un modelo democrático, cooperante y basado en el control civil, a lo interno, y en el establecimiento de medidas para el “fomento de la confianza” y “verificación mutua”, a nivel externo intra-regional, a efectos de desactivar el marco confrontativo en que se han relacionado entre sí las fuerzas militares a nivel regional y entre estas y los poderes civiles a nivel nacional) el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica representa un hito en esta materia.

El Tratado distingue un nuevo esquema de seguridad regional basado en la “Cooperación y Distensión entre Estados” como una novedosa forma de entender y comprender la nueva realidad geoestratégica derivada de la post-guerra y en función del proceso de integración que han implementado las naciones centroamericanas y en cuyo seno, el Tratado Marco, cumple el rol de transformar el ámbito de la seguridad regional como un nuevo espacio para el encuentro y no confrontación, entre los gobiernos y pueblos del istmo.

En este marco, el proceso de construcción del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica supone una vía para la superación de los resabios, mentales y materiales, de la confrontación y guerra que vivió Centroamérica durante el último tercio del siglo XX y una vía para que a través del desarrollo de su marco normativo se enmarque la subordinación de los estamentos castrenses a la institucionalidad democrática y al Poder Civil mediante

una rearticulación de las relaciones cívico-militares bajo dichos parámetros. Otra línea programática está representada por el reto que supone desarrollar un nuevo paradigma de “cooperación”, en materia de seguridad y defensa regional, fundamentado en la adopción y verificación de medidas para el fomento de la confianza y de confianza recíproca, entre Estados y Fuerzas Militares, que como eje central, preceptúa el texto del Tratado.

Por supuesto que los acuerdos expresados a través de la construcción normativa del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica no implican su inmediata y plena materialización en la realidad interregional ni su recibo y acatamiento por parte de los entes militares mediante la reformulación de su doctrina, basada en el enemigo interno o en el enemigo externo, sobre nuevos y extraños postulados que les pueden resultar ajenos. Esta realidad fáctica constituye un serio desafío y un límite a la democratización de la seguridad en Centroamérica, sobre todo si tomamos en consideración que los Ejércitos no funcionan con sujeción a dispositivos jurídicos preestablecidos, sino, con arreglo a sus propias normas y códigos consuetudinarios (establecidos y mantenidos gracias al sentido de pertenencia y relación de jerarquía entre sus miembros, al peso de la tradición y al carácter hermético de su institucionalidad. Lo cual hace de los Ejércitos instituciones “cerradas” hacia el resto de la estructura institucional del Estado y de cara al conjunto de la sociedad, lo cual limita la capacidad de influencia que factores exógenos, como lo es el control civil y el propio Tratado Marco de Seguridad Democrática, sobre la orgánica y funcionabilidad de las Fuerzas Militares).

Otro factor que representa un límite democrático en materia de seguridad y defensa en Centroamérica está consti-

tuido por el monopolio que cumplen, y amenazan con seguir cumpliendo, los estamentos militares en lo que a la definición y manejo de la agenda nacional, en esta materia, se refiere (con la excepcionalidad de Costa Rica) en razón de distintos factores, entre ellos, la tecnicidad propia de la materia y la falta de expertos civiles con formación especializada en este campo a efector de servir como contrapesos válidos, mediante su capacidad de interpelación técnica, ante el rol predominante que desempeñan los militares en lo que respecta a la definición e implementación de Leyes y Políticas Públicas en materia de seguridad y defensa. Aparte de la ausencia de ONGs cuyo ámbito de acción sea precisamente el de la seguridad democrática y su implementación por parte de dichos entes y la debilidad de las propias entidades públicas no-militares a efectos de ejercer un control estatal real sobre lo que acontece a lo interno de las Fuerzas Armadas.

En ausencia de una organicidad pública o privada (ONGs) que en forma periódica y efectiva escrute la realidad organizacional y funcional de los estamentos militares dificulta la materialización del control externo que sobre el Ejército desempeñan las autoridades nacionales e internacionales; y en consecuencia el rol de subordinación que ante los órganos públicos competentes deben de acatar los militares. Lo cual serviría también para explicar el poco desarrollo que desde las entidades de la sociedad civil y desde el espectro público se ha dado al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica a efectos de que sus contenidos sean implementados, efectiva y eficientemente, por parte de las fuerzas militares del área e incorporados dentro de su doctrina de guerra (*enemigo interno / enemigo externo*) eliminando sus connotaciones confrontativas a través de la adopción de una nueva doctrina basada en la cooperación y confianza regional.

De manera inequívoca el Tratado Marco representa un factor de cambio en la medida en que el desarrollo de sus contenidos suponen el traslado y control de la agenda de seguridad y defensa centroamericana, del escenario técnico-militar en el que ésta se ha centralizado monopólicamente, al ámbito político-diplomático, que bajo el influjo de Esquipulas, requieren las Democracias emergentes a efectos de ver fortalecido su poder decisional en esta materia. Por otra parte, el Tratado supone dotar a las propias autoridades civiles de un instrumento internacional que garantiza el apoyo del resto de gobiernos centroamericanos en caso de disputas con los estamentos militares internos. Pero sobre todo, el TMSDC supone eliminar las justificantes históricas sobre las que se ha legitimado el poder social de los militares y las posibilidades de una carrera armamentística en la región en la medida en que dicho Tratado disminuye las posibilidades de conflictividad militar interregional (Principal tesis del armamentismo) y las expectativas de confrontación mediante la incorporación de un protocolo en casos de problemas fronterizos entre las naciones centroamericanas y el principio de "cooperación" y "confianza", como ejes de las interrelaciones militares en el área centroamericana.

Así como el avance de este instrumento puede implicar la democratización de la seguridad y la defensa mediante la puesta en práctica de mecanismos efectivos de control y subordinación de lo civil por sobre lo militar, también subyacen amenazas intrínsecas y extrínsecas al proceso que amenazan con dar al traste tales objetivos. En primer lugar cabe señalar el riesgo que supone para la vigencia y consolidación democrática de la Región la vigencia, dentro del "orden interno" de las fuerzas militares, de la doctrina de la Seguridad Nacional. Esta amenaza supone que los vicios antidemocráticos del poder castrense,

lejos de desaparecer con la aprobación del Tratado, puedan continuar más allá de su formato originario y continuar vigentes bajo nuevas formas adaptadas, estructural e institucionalmente, a nuevos escenarios como los que brinda la "Guerra contra el narcotráfico" y la lucha "Contra el terrorismo" (en la medida en que la noción de enemigo interno se haya adaptado a uno y otro contexto) lo cual haría prever un escenario en el que la intervención de las Fuerzas Armadas (FFAA) podría revestir una alta probabilidad de violación a Derechos Humanos en el cumplimiento de una labor que es propia de las policías y no de los militares.

Otra amenaza a la seguridad regional está dada por la posibilidad de cambios "cosméticos" que induzcan a error en la medida en que el cambio que se promociona exteriormente en las FFAA no se corresponde con procesos de transformación a lo interno. Dicha amenaza, por el carácter cerrado y el espíritu de cuerpo de la organización militar, el código del silencio y la obediencia debida que opera en sus aspectos funcionales a través de los distintos niveles de la cadena de mando en que se vertebra el poder castrense, hace de difícil cumplimiento la tarea de verificación exterior de este tipo de entidades en razón de que históricamente el grueso de sus actividades (Códigos internos y consuetudinarios de funcionamiento) se realizan en espacios que escapan al control formal que ejercen los controles públicos preestablecidos por parte de las autoridades civiles. Esta realidad no es desconocida por el texto del Tratado en la medida en que impone estrictos mecanismos de subordinación militar al Poder Civil en conjunto con un dispositivo de medidas tendentes a la transparencia y publicidad en la orgánica y funcionabilidad militar con vistas a mejorar los niveles de control ante posibles desviaciones y alteraciones de

mocráticas por parte de estos entes públicos.

La doctrina militar ha sido otro escenario de intervención del Tratado Marco de Seguridad Democrática a efectos de transformar las viejas teorías surgidas de la Guerra Fría (Lucha contra el enemigo externo-interno) de conformidad con las nuevas amenazas que enfrentan los Estados Centroamericanos en materia de seguridad y defensa, lo cual supone una severa reducción en el perfil de amenazas así como la necesidad de colaboración entre Fuerzas que hasta hace muy poco se consideraban enemigas entre sí. El cambio en el espectro de necesidades en materia de seguridad y defensa comporta un cambio profundo en las formas de interrelación de las FFAA en la medida en que las amenazas comunes son llamadas a ser enfrentadas de manera común y de conformidad a los Pactos y Convenios Internacionales suscritos por los países del Istmo. (Lo cual da la posibilidad de acciones conjuntas dentro del marco del proceso de integración centroamericano).

El cambio en materia de seguridad, que supone un desplazamiento de su eje del campo de la seguridad nacional al escenario de la seguridad ciudadana es auspiciado en el Tratado mediante la continua enunciación que sobre el fortalecimiento del Estado de Derecho debe darse en el istmo centroamericano de conformidad con una política criminal de carácter garantista. Lo cual ha sido una vertiente poco desarrollada de este texto normativo que puede servir de base para la formulación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia como el que actualmente opera entre los países que integran la Unión Europea.

Otro tema de vital interés lo constituye el tratamiento de las relaciones cívico-militares y sus canales de interacción en

vista de su vital papel en el proceso de implementación efectiva del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, a efectos de garantizar la adaptación de las estructuras de seguridad locales a las nuevas condiciones de integración y de seguridad común que enuncia dicho Tratado. En este sentido la formación y apoyo externo de civiles centroamericanos especializados en seguridad y defensa, desde una perspectiva democrática, resultará crucial en esta materia.

Las externalidades al proceso de formulación, aprobación y vigencia representan un importante reto en virtud de que no puede perderse de vista que el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica no depende para su consolidación y desarrollo de sus propios éxitos o fracasos, sino también, de la influencia que factores externos (inexistentes en 1995 pero existentes en la actual coyuntura), ubicados más allá del propio escenario centroamericano, puedan tener en la elaboración y formulación de las políticas públicas de seguridad y en el accionar mismo de las FFAA. Esta amenaza extra-regional sirve para recordar que los riesgos que enfrenta el proceso democratizador de la seguridad y la defensa regional, a través de este tratado, comporta retos en el plano intra-sistémico, pero también en el extra-sistémico; en la medida en que el entorno político-internacional, condicionado por la nueva realidad geo-estratégica, a nivel continental y mundial, afecta y condiciona la seguridad y la defensa en la misma medida en que también se afecta el proceso transicional por el que atraviesan las frágiles y emergentes democracias centroamericanas.

En la actual coyuntura internacional, condicionada por la adaptación de la doctrina de la seguridad nacional en la lucha contra el terrorismo (el nuevo enemigo interno) el Tratado Marco de

Seguridad Democrática cumple un importante papel en la medida en que subordina el accionar de las FFAA al Estado de Derecho (Nacional e Internacional) y al control civil mediante la determinación por parte de autoridades civiles electas de la agenda de seguridad y defensa a la que deben someterse dichos órganos. Pero sobre todo, dicho Tratado supone un marco jurídico de excepción en la medida en que procura la integración regional sobre bases de cooperación y de seguridad mutua a través de la desactivación de los factores de riesgo que en otro momento histórico tuvieron a Centroamérica al borde de la guerra abierta entre países.

Por supuesto esto no es un proceso acabado, por el contrario, es perfectible en muchos de sus aspectos centrales, lleno de amenazas que pueden convertirse en oportunidades y de debilidades que pueden transformarse en fortalezas. Ya que pese a la aprobación y vigencia del Tratado aún permanecen en el ambiente algunas interrogantes clave respecto del proceso de reforma militar y su adecuación democrática en sociedades en transición, por lo que hoy es válido seguir cuestionando lo siguiente: ¿Cómo incorporar a los militares en los procesos de democratización en marcha?, ¿Qué papel asignarles en una Centro-América en proceso de integración a nivel económico y político?, ¿Cómo articular el control político efectivo sobre los estamentos militares impidiendo, a la vez, que estos ductos

impliquen una politización de las fuerzas armadas?, ¿Cómo restringir el peso de los códigos internos y secretos de los ejércitos sin que estos se desnaturalicen y puedan asumir un rol de profesionalidad a tono con las exigencias de una sociedad democrática?, ¿Cómo transitar de la confrontación a la cooperación y confianza mutua entre militares?, En una Centroamérica decidida a buscar soluciones permanentes a sus problemas de seguridad por la vía del diálogo y la intermediación política, ¿Cuáles son las coordenadas sobre las que situar el papel y peso de los Ejércitos dentro del marco institucional de los regímenes que aspiran a su consolidación democrática?.

### **Conclusión**

Quizá lo más importante, en la actual coyuntura mundial, lo sea el hecho de que los propios centroamericanos y no actores foráneos, sean los que determinen la agenda regional en materia de seguridad y defensa, para lo cual el Tratado Marco de Seguridad Democrática resulta un excelente instrumento sobre el cual llevar a cabo tal tarea, en contraposición a quienes hoy plantean la adecuación de dicha agenda al ámbito de interés y prioridades de la potencia hegemónica, y de esta forma rehuir el cambio que demanda dicho Tratado para que la seguridad y la defensa no sean factores de riesgo para la transición y consolidación democrática en Centroamérica.