

CAPÍTULO QUINTO

EL TRATADO-MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN CENTROAMÉRICA: ¿UN MODELO PARA LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA?

EL TRATADO-MARCO DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN CENTROAMÉRICA: ¿UN MODELO PARA LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA?

Por Irene Rodríguez manzano

Introducción

Transcurrido un quinquenio desde su entrada en vigor, el año 2002 es la fecha prevista en el Tratado-Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica para que los Estados-Parte evalúen y acuerden las modificaciones que estimen necesarias realizar en su texto (⁵⁹). Iniciamos, por lo tanto, la redacción de este capítulo, inmersos en una negociación que, a pesar de no haber concluido, justifica -a nuestro juicio- que las páginas que siguen formen parte de esta *Monografía*, más aún si tenemos en cuenta la escasa atención prestada a este tema en el ámbito académico español.

El Tratado-Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica es el corolario, como analizaremos seguidamente, de un proceso negociador político-diplomático que, tratando de poner fin a la escalada de violencia que, en la década de los ochenta, amenaza la estabilidad ístmica, se inicia con el Procedimiento para Establecer una Paz Firme y Duradera en Centroamérica, prolongándose -como veremos también- con la renovación del esquema de integración subregional. Este proceso crea las condiciones indispensables para que las elites políticas e intelectuales del Istmo aborden una profunda reflexión sobre la seguridad en América Central en un momento histórico en el que, por lo demás, el agotamiento paulatino del

⁵⁹ Como se establece en su texto, "A los cinco años de haber entrado en vigor el presente Tratado, y antes o después, a solicitud de dos Estados Parte, la Comisión de Seguridad convocará a una reunión de todas las Partes con el propósito de evaluar y acordar las modificaciones que estimen necesarias. Dichas modificaciones serán sometidas a consideración de la Reunión de Presidentes, por intermedio del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores". *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*, art. 71.

enfrentamiento Este-Oeste extiende esa reflexión al conjunto de la sociedad internacional. Sobre la base de esta reflexión y de la nueva dinámica internacional se irá afianzando la idea de definir un “nuevo modelo de seguridad” para Centroamérica, cuyos principios -como expondremos a continuación- son incluidos en el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), suscrito por los presidentes del Istmo el 13 de diciembre de 1991, fecha tras la cual los esfuerzos desarrollados tanto en el plano político como en el técnico desembocarán en la firma del Tratado objeto de nuestras consideraciones.

Suscrito el 15 de diciembre de 1995 y en vigor desde el 26 de diciembre de 1997, el Tratado-Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica define ese nuevo modelo de seguridad al que hemos hecho referencia anteriormente, cuyas características se infieren del vasto y diverso conjunto de compromisos asumidos por los Estados-Parte. En tal sentido y fundamentados en el concepto de “seguridad democrática”, esos compromisos van más allá de la institucionalización de mecanismos con los que dar respuesta a las llamadas “amenazas tradicionales” a la seguridad -a través, por ejemplo, del establecimiento de un balance razonable de fuerzas o de medidas de fomento de la confianza-, al incorporar también las referidas como “amenazas no tradicionales” a esa seguridad, entre las que se incluyen el narcotráfico, el tráfico de armas, el terrorismo, la corrupción, la defensa del consumidor, el deterioro medio ambiental o el desarrollo económico y el problema de la pobreza extrema. En definitiva, el nuevo modelo de seguridad centroamericana, “único, integral e indivisible”, como se reconoce en los considerandos del Tratado (⁶⁰), es un esfuerzo consciente con el que superar la vieja Doctrina de la Seguridad Nacional que hacía del Estado y sus instituciones el único objeto a proteger, sacrificando incluso el bienestar de la sociedad y sus integrantes,

⁶⁰ Específicamente, en el tratado se afirma: “Que entre los propósitos del Sistema de la Integración Centroamericana, establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa, se encuentra la obtención del desarrollo sostenible de Centroamérica, que presupone *concretar un Nuevo Modelo de Seguridad Regional único, integral e indivisible*, inspirado en los logros alcanzados en su intenso proceso de pacificación e integración”. *Ibidem*, considerando segundo (el énfasis es nuestro).

por una formulación alternativa, la Doctrina de la Seguridad Democrática, en la que ese bienestar se distingue también como un fin a ser amparado.

Desde estas reflexiones introductorias, nuestra atención se dirige, en primer término, al examen del proceso que, como hemos señalado, posibilitó en su momento la definición de un nuevo modelo de seguridad para América Central, cristalizándose - como hemos apuntado también- en la suscripción y posterior entrada en vigor del Tratado-Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. A partir de ello, el análisis del tratado será el objeto de nuestras reflexiones, recurriendo a una sistematización que organizará dicho análisis en tres secciones. Así, mientras en la primera de ellas nos ocuparemos del concepto de seguridad democrática, fundamento -como se ha aludido- del instrumento jurídico sobre el que versa este estudio, el examen de los principios y objetivos de la agenda centroamericana de seguridad dará forma a la segunda de las secciones proyectadas. En último término, nos adentraremos en la organización e institucionalidad prevista en el Tratado, sección que completará parcialmente este trabajo, pues unas conclusiones le podrán el punto y final.

La integración centroamericana

tras la crisis de los ochenta

La década de los ochenta envolvió a Centroamérica en la crisis más profunda de su historia inmediata, una crisis en la que se conjugan la grave recesión económica mundial, el problema de la deuda, el agotamiento del proceso de sustitución de importaciones y unos conflictos armados que, a pesar de localizarse en tres países, Guatemala, El Salvador y Nicaragua, tuvieron unas consecuencias que se extendieron al conjunto de la subregión (⁶¹). Esta difícil situación dio paso a un ejemplar proceso de pacificación protagonizado inicialmente por el Grupo de Contadora, conformado -como es bien sabido- por Colombia, México, Panamá y

⁶¹ Un riguroso análisis de esta crisis se encuentra, entre otros, en: CAMACHO, D.; ROJAS, M. (1984), *La Crisis Centroamericana*. San José, EDUCA; FACIO, G.J. (1985), *La Confrontación Este-Oeste en la Crisis Centroamericana*. San José, Libro Libre; GALLARDO, M.E.; LÓPEZ, R. (1986), *Centroamérica: la crisis en cifras*. San José, FLACSO; RIVERA, E.; SOJO, A.; LÓPEZ, J. (1986), *Centroamérica. Política Económica y Crisis*. San José, DEI/ICADIS/UNA.

Venezuela. La labor desarrollada por este Grupo desde su primera reunión, celebrada en la isla panameña que le da nombre en enero del año 1983, resultará en las conocidas dos versiones del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, en las que se define una elaborada propuesta de seguridad, así como importantes compromisos políticos, económicos y sociales ⁽⁶²⁾.

El Acta de Contadora, aunque nunca fue firmada, constituyó el precedente necesario para que, a mediados del año 1986, los países centroamericanos asumieran directamente la pacificación subregional a través del llamado Proceso de Esquipulas ⁽⁶³⁾. Este nuevo esfuerzo conducirá a la firma, el día 7 de agosto de 1987, del ya referido Procedimiento para Establecer una Paz Firme y Duradera en Centroamérica. Conocido coloquialmente como el Acuerdo de Guatemala, este procedimiento desembocará -en el plazo de diez años- en la conclusión exitosa de

⁶² Sobre la labor desarrollada por el Grupo de Contadora en la pacificación de Centroamérica, véase, entre otros: ANTILLÓN, A. (1997), *Contadora, ¿Simple Buenos Oficios o Formal Mediación?: Pacificación en la Crisis Centroamericana*. Heredia (Costa Rica), Escuela de Relaciones Internacionales/Universidad Nacional; BAGLEY, B.M. (ed.) (1987), *Contadora and the Diplomacy of Peace in Central America*. Boulder, Westview Press; CEPEDA, F.; GARCÍA-PEÑA, R. (1985), *Contadora, Desafío a la Diplomacia Tradicional*. Bogotá, CEI/Universidad de los Andes/Editorial Oveja Negra; CEPEDA, F.; PARDO, R. (1987), *Negociaciones de Pacificación en América Central por el Grupo de Contadora*. San José, FLACSO/Cuadernos de Ciencias Sociales n° 4. Una excelente recopilación de los documentos emanados del Grupo de Contadora se encuentra en: BAGLEY, B.M.; ALVÁREZ, R.; HAGEDON, K.J. (eds.) (1985), *Contadora and the Central American Peace Process: Selected Documents*. Boulder, Westview Press. Como es bien sabido, a la labor del Grupo de Contadora se sumará en poco tiempo el trabajo del llamado *Grupo de Apoyo*, conformado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Sobre este particular, ver: FROHMANN, A. (1990), "De Contadora al Grupo de los Ocho: el Aprendizaje de la Concertación", en *Relaciones Internacionales* n° 32 (segundo trimestre), págs. 7/36. Véase también la bibliografía citada en la nota 5.

⁶³ Entre el significativo número de trabajos que han reflexionado sobre este proceso, véase: AGUILERA, G. (comp.) (1989), *Balance de Esquipulas: Un Debate*. Guatemala, FLACSO/FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT; ORTEGA, O. (1992), *El Acuerdo de Esquipulas II*. San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano/Cuadernos de Trabajo n° 7; ROJAS ARAVENA, F. (1992), *Esquipulas II: un caso exitoso de negociación y de cooperación para la paz*. San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano/Cuadernos de Trabajo n° 1; SALGUERO, M.E. (1990), *Perspectivas de la Paz en Centroamérica a la luz de Esquipulas*. Guatemala, FLACSO/Serie Debate n° 7. Desde una perspectiva que no se limita al análisis del proceso de Esquipulas, ver: AGUILERA, G. (1993), "Contadora y Esquipulas. Los Procesos Negociadores y la Crisis Centroamericana", en CASAUS, M.E.; CASTILLO, R. (coords.), *Centroamérica: Balance de la Década de los 80. Una Perspectiva Regional*. Madrid, CEDEAL, págs. 197/221; MURILLO, C. (1999), *Paz en Centroamérica. De Nassau a Esquipulas*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica/Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano; PAZ BARNICA, E. (1988), *Centroamérica: de Contadora a Esquipulas*. Caracas, Universidad Simón Bolívar/Instituto de Altos Estudios de América Latina; SOLIS, L.G.; QUESADA, C.F. (1993), *El Proceso de Paz en Centroamérica*. San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano/Cuadernos de Trabajo n° 13.

procesos nacionales de cese de las hostilidades, reconciliación y desarme. Así, en el año 1990 se alcanza la desmovilización de las fuerzas de la llamada "resistencia nicaragüense"; en enero de 1992 se firman los acuerdos de paz de Chapultepec, permitiendo la incorporación del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) a la vida política salvadoreña; y en diciembre de 1996 el presidente de Guatemala y representantes de la guerrilla -agrupada en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)- suscriben un tratado con el que ponen fin a 36 años de lucha armada en el país (⁶⁴). Junto a ello y tras una historia política caracterizada por el autoritarismo y la represión, todos los países centroamericanos constituyen gobiernos sucesivos electos en comicios libres, transparentes e internacionalmente supervisados (⁶⁵).

La progresiva recuperación de la paz y la democracia en Centroamérica corre en paralelo a los esfuerzos encaminados a renovar su viejo proceso de integración, un proceso que había alcanzado la década de los ochenta prácticamente paralizado tras más de diez años de dificultades y del fracaso de los esfuerzos que trataron de revitalizarlo. Aunque esta deteriorada situación se agudiza con la crisis que caracteriza aquella década, la integración nunca desapareció de la agenda centroamericana, definiéndose incluso como uno de los instrumentos para alcanzar la pacificación. Así se expresa, por ejemplo, el primer documento emanado de la actividad político-diplomática desplegada en el proceso negociador, la Declaración de Esquipulas I, en cuyo texto los presidentes centroamericanos expresan:

“Su voluntad de revisar, actualizar y dinamizar los procesos de integración económica y social del área, para el mejor aprovechamiento del potencial de desarrollo en beneficio de sus pueblos y para mejor enfrentar las serias dificultades de la crisis que les aqueja.”

En esta Declaración, los presidentes convienen también la creación del Parlamento Centroamericano, convencidos de que:

⁶⁴ OLIVER, J. (dir.), *Después de Esquipulas: Apuntes sobre los Procesos Nacionales de Paz*. The Hague, San José, Clingendael Institute/Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

“Es necesario crear y complementar esfuerzos de entendimiento y cooperación con mecanismos institucionales que permitan fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto, la democracia y el pluralismo como elementos fundamentales para la paz en el área y para la integración centroamericana”, y deciden formalizar las Reuniones de Presidentes "como una instancia necesaria para analizar los problemas más urgentes que se presenten en el área en relación a la paz y al desarrollo regional y buscarles soluciones apropiadas" (⁶⁶).

La integración centroamericana se define entonces, en el sentido aludido, no sólo como un medio para promover el desarrollo sino también como un mecanismo para alcanzar la paz.

No es, sin embargo, hasta la década de los noventa cuando los primeros frutos del Proceso de Esquipulas y la incorporación de la democracia a los proyectos políticos de los gobiernos del Istmo crean el clima propicio para renovar el proceso de integración centroamericana. Aunque las líneas generales de esa renovación se fueron precisando en las cumbres presidenciales de Antigua, Puntarenas y San Salvador -celebradas entre junio de 1990 y julio de 1991 (⁶⁷) -se concretarán

⁶⁵ GAMBOA, N.; ORDÓÑEZ, J. (1997), *Esquipulas, diez años después: hacia dónde va la democracia?*. San José, EDUCA/CSUCA.

⁶⁶ *Declaración de Esquipulas I*, párrafos 3 y 1. El texto final del *Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas* es aprobado por la *Comisión Preparatoria* instituida para su elaboración el 2 de octubre de 1987. Seis días después, el presidente guatemalteco Vinicio Cerezo y su homólogo salvadoreño Napoleón Duarte suscriben el tratado, el día 15 lo hacen los presidentes Oscar Arias de Costa Rica y Daniel Ortega de Nicaragua y el 16 el presidente hondureño José Azcona. Guatemala ratifica el tratado el 14 de diciembre de 1987, El Salvador el 1 de septiembre de 1988, Honduras el 1 de septiembre de 1988 y Nicaragua el 20 de enero de 1988. Costa Rica, sin embargo, aún no lo ha ratificado. El tratado ha sido complementado con tres protocolos, cuyos textos están recogidos en: <http://www.sgsica.org/tratados-convenios/index.php> (consultada el 12 de febrero de 2003).

⁶⁷ En la *Declaración de Antigua* -emanada de la *VIII Reunión de Presidentes Centroamericanos*, celebrada en la ciudad que da nombre al documento en junio de 1990- no sólo se decide la renovación del proceso de integración sino también la estrategia a seguir y el fin buscado. En tal sentido, los presidentes acuerdan "reestructurar, fortalecer y reactivar el proceso de integración, así como los organismos regionales centroamericanos, adecuando o rediseñando su marco jurídico e institucional" con el objeto de "imprimirles renovado dinamismo y facilitar su readaptación a las nuevas estrategias de apertura externa y modernización productiva que emprenden los países centroamericanos, aspirando a la conformación y consolidación de la Comunidad del Istmo Centroamericano". *Declaración de Antigua*, párrafo 26. No ha de extrañar, por lo tanto, que en la *IX Reunión de Presidentes Centroamericanos* -realizada en Puntarenas el 17 de enero de 1991- se

definitivamente en un solo documento, el ODECA, en la XI Reunión de Presidentes Centroamericanos, realizada en la ciudad que da nombre al acuerdo el 13 de diciembre de 1991 (⁶⁸). El protocolo establece el SICA, al que define explícitamente como:

“El marco institucional de la Integración Regional Centroamericana que deberá garantizar el desarrollo, equilibrado y armónico, de los sectores económico, social, cultural, político y ecológico” -es decir, como la organización-marco del proceso de integración-, aunque del texto se infiere también que el SICA es una institución política destinada a "la realización de la integración de Centroamérica, para constituirla como región de paz, libertad, democracia y desarrollo" (⁶⁹).

decida sistematizar y fortalecer la organización de las Cumbres Centroamericanas, otorgándoles una periodicidad y unas atribuciones que progresivamente las convertirán en el órgano central del proceso. *Declaración de Puntarenas*, párrafo 35. Esta no fue, sin embargo, la única decisión adoptada en esta cumbre presidencial. En ella se da un paso más en la concreción de la estrategia económica decidida por los presidentes en la reunión de Antigua, acordándose "la liberalización del comercio regional y extrarregional; la ejecución de una política regional sobre precios y abastecimiento de productos agropecuarios con el fin de garantizar la seguridad alimentaria de Centroamérica; el apoyo al desarrollo de los sectores productivos, mediante programas de modernización y reconversión; la elaboración de propuestas específicas, que conduzcan a solucionar el grave problema de la deuda que enfrentan nuestros países; y la acción regional conducente a eliminar los obstáculos discriminatorios que sufren nuestras exportaciones en otros países". *Ibidem*, principios y propósitos. No obstante, el paso decisivo antes de la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa se produce con ocasión de la *X Reunión de Presidentes Centroamericanos*, en cuyo documento final -la *Declaración de San Salvador*- se determina "activar la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), como Sistema Institucional Regional que dará seguimiento a todas las decisiones adoptadas en las Cumbres y coordinará su ejecución", instándose, con tal fin, a la *Comisión Ejecutiva* a que "con carácter prioritario, negocie y concluya, en un plazo máximo de noventa días, un protocolo que actualice el marco jurídico de la ODECA, readecuándolo a la realidad y necesidades actuales". *Declaración de San Salvador*, párrafo 8.

⁶⁸ El Protocolo de Tegucigalpa ha sido objeto de una enmienda que modifica su artículo 35, referido al mecanismo de solución de controversias. La decisión de adoptar esta enmienda se toma en la *Reunión Extraordinaria de Presidentes Centroamericanos*, celebrada en Managua, Nicaragua, el 27 de febrero de 2002. *Declaración de Managua*, párrafo 8. La enmienda aún no ha entrado en vigor. Su texto está recogido en: <http://www.sgsica.org/tratados-convenios/index.php> (consultada el 12 de febrero de 2003).

⁶⁹ *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)*, arts. 2 y 3. Para la materialización de este objetivo general, así como del resto de los propósitos establecidos en el protocolo, se define un complejo marco institucional que, como veremos más adelante, en poco tiempo conducirá a los presidentes a su reforma. Este marco está conformado por una estructura institucional básica, en la que se incluyen: la *Reunión de Presidentes*, el *Consejo de Ministros*, el *Comité Ejecutivo* y la *Secretaría General*. Junto a ella, el SICA comprende también la *Reunión de Vicepresidentes y Designados de la República*, el *Parlamento Centroamericano*, la *Corte Centroamericana de Justicia*, el *Comité Consultivo*, así como "los Órganos e Instituciones creados en el marco del Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica" y "los

Con relación al tema que nos ocupa, el Protocolo de Tegucigalpa -en el sentido avanzado- menciona expresamente la necesidad de concretar un nuevo modelo de seguridad subregional, sustentado, como se afirma en su texto:

"En un balance razonable de fuerzas, el poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas" ⁽⁷⁰⁾.

La renovación del proceso de integración no se detiene, sin embargo, con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa. En tal sentido y con ocasión de la XIV Reunión de Presidentes Centroamericanos, celebrada del 27 al 29 de octubre de 1993, se adopta el Protocolo de Guatemala, por el que se adecua a las nuevas circunstancias internacionales y regionales el viejo Tratado General de Integración Económica Centroamericana ⁽⁷¹⁾. Este Documento, complementario al Protocolo de

originados en esfuerzos precedentes a este Protocolo", siempre que sean compatibles con los propósitos, principios y estructura orgánica del mismo. *Ibidem*, art. 1. Sobre las funciones y composición de cada uno de estos órganos e instituciones, análisis que supera a todas luces las pretensiones de este trabajo, véase nuestro estudio: RODRÍGUEZ MANZANO, I. (1998), "El nuevo marco político e institucional de la integración centroamericana", en SANAHUJA, J.A.; SOTILLO, J.A. (coords.), *Integración y Desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*. Madrid, Los Libros de la Catarata/IUDC-UCM, págs. 141/177. El SICA -organización con personalidad jurídica- estableció su sede en San Salvador, comenzando sus funciones el 1 de enero de 1993.

⁷⁰ *Protocolo de Tegucigalpa... cit*, art. 3(b). Esta necesidad está de nuevo presente en la *XV Reunión de Presidentes Centroamericanos*, celebrada en Guácimo, Costa Rica, el 20 de agosto de 1994. En la agenda emanada de esta reunión se reafirma "la importancia de establecer un acuerdo en materia de seguridad regional que refleje la nueva realidad política, jurídica e institucional existente en el istmo centroamericano, que incorpore medidas para fomentar la confianza, de manera que contribuya a garantizar la concreción del *nuevo modelo de seguridad regional* que se prevé como uno de los propósitos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)". En tal sentido, se instruye "al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y a las autoridades correspondientes para que, en un plazo perentorio, se reactiven las negociaciones en esta materia". *Agenda de Guácimo*, numeral 11 (el énfasis es nuestro). Poco después, los días 25 y 26 de octubre del mismo año, los presidentes -reunidos en la *Conferencia Internacional sobre Paz y Desarrollo de Centroamérica*- acuerdan "la reactivación inmediata de la Comisión Centroamericana de Seguridad, para que proceda a concretar el *modelo de seguridad democrática regional* a que se refiere el numeral 11 de la Agenda de Guácimo". *Compromisos sobre Paz y Desarrollo en Centroamérica*, numeral 11 (el énfasis es nuestro). Llama la atención la referencia expresa que en esta última disposición se hace a un modelo particular de seguridad, el de seguridad democrática regional, supuestamente mencionado en el numeral 11 de la Agenda de Guácimo.

⁷¹ El Protocolo de Guatemala entró en vigor el 17 de agosto de 1995. Este protocolo también ha sido objeto de una enmienda que modifica su artículo 38, referido a la composición del *Consejo de Ministros de Integración Económica*. Al igual que la enmienda al Protocolo de Tegucigalpa a la que nos hemos referido más arriba, su adopción se decide en la *Reunión Extraordinaria de Presidentes*

Tegucigalpa, al definir el proceso de integración económica como un "subsistema" dentro del marco jurídico e institucional de la integración global de Centroamérica, el SICA, marca el inicio de la división de este último en diversos subsistemas de acuerdo a distintas áreas de competencia (⁷²). Así, el Subsistema de Integración Económica puede entenderse como la organización marco del Programa de Integración Económica, cuyo objetivo básico no es otro -como se afirma en el protocolo- que "alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos", para la consecución del "bienestar de sus pueblos y el crecimiento de todos los países miembros", mediante un proceso que:

Centroamericanos, celebrada en Managua, Nicaragua, el 27 de febrero de 2002, pues tiene como fin hacer del Consejo de Ministros de Integración Económica la instancia responsable del mecanismo de solución de controversias en ella previsto. *Declaración de Managua*, párrafo 9. Esta enmienda tampoco ha entrado en vigor. Su texto está recogido en: <http://www.sgsica.org/tratados-convenios/index.php> (consultada el 12 de febrero de 2003).

⁷² Al Subsistema de Integración Económica se han sumado posteriormente el Subsistema de Integración Social, el Subsistema de Integración Ambiental y el Subsistema de Integración Política. Todos ellos funcionan coordinadamente por medio del conjunto de los órganos e instituciones de la integración centroamericana, si bien la coordinación general es responsabilidad del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y, de manera permanente, de la Secretaría General del SICA. Los desarrollos más significativos de esta organización funcional se han localizado, no obstante, en el Subsistema de Integración Social y en el Subsistema de Integración Ambiental. El primero de ellos ha sido organizado, regulado y estructurado por el *Tratado de Integración Social Centroamericana*, cuyo objetivo –como se afirma en su artículo 1- es “alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, la integración social centroamericana, con el fin de promover mayores oportunidades y una mejor calidad de vida y de trabajo a la población centroamericana, asegurando su participación plena en los beneficios del desarrollo sostenible”. Este tratado fue firmado, con ocasión de la XVI Reunión de Presidentes Centroamericanos, celebrada en Cerro Verde, El Salvador, el 30 de marzo de 1995. En el marco del Subsistema de Integración Ambiental, en último término, se han adoptado los siguientes documentos: el *Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo*, firmado en San José, Costa Rica, el 12 de diciembre de 1989 –este convenio ha sido objeto de un protocolo, suscrito en San Salvador, El Salvador, el 17 de julio de 1991, para posibilitar la adhesión de Panamá y Belice a la Comisión-; el *Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central*, firmado en Managua, Nicaragua, el 5 de junio de 1992; el *Acuerdo Regional sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos*, firmado en Panamá, Panamá, el 11 de diciembre de 1992; el *Convenio Regional sobre Cambio Climático*, suscrito en Guatemala, Guatemala, el 29 de octubre de 1993; el *Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales*, firmado en Guatemala, Guatemala, el 29 de octubre de 1993; el *Convenio de Cooperación para la Protección y el Desarrollo Sostenible de las Zonas Marinas del Pacífico Nordeste y su Plan de Acción*, suscrito en Antigua, Guatemala, el 18 de febrero de 2002; y el *Protocolo Centroamericano de Acceso a los Recursos Genéticos y Bioquímicos y al Conocimiento Tradicional Asociado*, suscrito en 2002.

<Permita la transformación de las estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional" (73).

De este modo, el Protocolo de Tegucigalpa recoge de manera creativa las experiencias del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y proyecta un nuevo estilo de integración a ejecutar desde la perspectiva del regionalismo abierto.

El vasto y complejo marco institucional establecido con este proceso de renovación genera en poco tiempo problemas de coordinación, ineficacia y dispersión que impiden un adecuado avance de la integración. Por ello, los gobiernos centroamericanos -en el sentido avanzado- solicitan a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) la elaboración de un diagnóstico sobre dicho marco del que emergerá el Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad de la Integración Centroamericana. Sobre la base de este Programa, los representantes de las seis repúblicas manifiestan su propósito de "revisar y fortalecer el proceso de integración" y, en particular, "la institucionalidad regional en que se sustenta", tal como se establece en la Declaración de Panamá II, suscrita en la XIX Reunión de Presidentes Centroamericanos, celebrada en aquella ciudad en julio de 1997 (74). Esta decisión constituye el inicio de un proceso de

⁷³ *Protocolo de Guatemala*, art. 3. Para la realización de este ambicioso objetivo se establece también un complejo marco institucional, al que se incorporan los órganos e instituciones del Protocolo de Tegucigalpa. En tal sentido, el Protocolo define un conjunto de "órganos" -*Consejo de Ministros de Integración Económica, Consejo Intersectorial de Ministros, Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica*-, "órganos técnico-administrativos" -*Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (SCA), Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano (SCMCA), Secretaría Turística Centroamericana (SITCA)*- e "instituciones" -*Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) y Comité Consultivo de la Integración Económica (CCIE)*-. Para un análisis de sus funciones y composición remitimos también a nuestro trabajo citado más arriba (nota 11).

⁷⁴ Los principios orientadores y la dirección de la reforma se determinan en un documento anexo a la declaración, titulado *Lineamientos para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional*. En tal sentido, se reafirma el papel de la *Reunión de Presidentes* como órgano central del SICA y del *Consejo de Ministros*, proponiéndose cambios significativos en el resto de las instituciones y órganos del sistema. Particularmente, estos cambios se localizan en el *Parlamento Centroamericano*, la *Corte Centroamericana de Justicia* y las secretarías.

profundización y perfeccionamiento del Programa de Integración Subregional cuyo objetivo final será la constitución de la Unión Centroamericana ⁽⁷⁵⁾.

No obstante, con anterioridad a la decisión de emprender esta nueva reforma del proceso de integración, los presidentes suscriben la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) en la Cumbre Ecológica Centroamericana, celebrada en Masaya (Nicaragua) en octubre de 1994. Incorporando al proceso de integración el concepto de desarrollo sostenible ⁽⁷⁶⁾, el objetivo de la Alianza no es otro que la promoción -a través de un conjunto de políticas, programa y acciones a corto, medio y largo plazo- de un desarrollo político, económico y social equilibrado e interdependiente, centrado en el ser humano y capaz de mejorar la calidad de vida sin deteriorar el medio ambiente. Este enfoque integral del desarrollo se sustenta, por un lado, en el aludido Protocolo de Tegucigalpa, en el que -como vimos- se instituye el SICA con el objeto de garantizar el desarrollo, equilibrado y armónico, de los sectores económico, social, cultural, político y ecológico ⁽⁷⁷⁾, y, por otro, en los principios y objetivos de la Agenda 21, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.

⁷⁵ El objetivo de “iniciar el proceso de constitución, gradual y progresivo, de la Unión Centroamericana” se determina en la *Reunión Extraordinaria de Presidentes Centroamericanos*, celebrada en Managua, Nicaragua, el 2 de septiembre de 1997. Una aspiración que -como se afirma en el documento emanado de esta cumbre- no sólo requiere “profundizar aún más los compromisos adoptados en el marco de la integración, en particular aquellos que permitirán a la región vincularse con ventaja a los procesos de globalización”, sino también ratificar la decisión de garantizar “el adecuado funcionamiento y el desarrollo regionalmente armónico de las instituciones democráticas...”, así como el escrupuloso respeto de todos los derechos humanos, el fortalecimiento de la gobernabilidad y el Estado de Derecho, y la consolidación del nuevo modelo de Seguridad Democrática. *Declaración de Nicaragua*, párrafos 11 y 8.

⁷⁶ Literalmente, el concepto centroamericano de *desarrollo sostenible* se define como “un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como el centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo y que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región”, apostillándose a continuación que “este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural, regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras”. *Alianza para el Desarrollo Sostenible*, concepto de desarrollo sostenible.

⁷⁷ No ha de extrañar, por lo tanto, que la ALIDES -a diferencia de otras experiencias, donde desarrollo sostenible y proceso de integración marchan separadamente- apoye su implementación en “los mecanismos o instrumentos de integración regional existentes”, complementándolos, apoyándolos y fortaleciéndolos y, en particular, en la conversión del desarrollo sostenible “en la estrategia y política central de los Estados y de la región en su conjunto”. *Alianza para el Desarrollo Sostenible*, Introducción y párrafo 4.

Es en el marco de la Alianza para el Desarrollo Sostenible donde debe situarse el proceso de negociación del Tratado-Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, cuyo texto culmina la tarea encomendada -como se vio más adelante- por la Conferencia Internacional sobre Paz y Desarrollo de Centroamérica a la Comisión de Seguridad. Suscrito en el marco de la XVII Reunión de Presidentes Centroamericanos, celebrada en San Pedro de Sula (Honduras), el 15 de diciembre de 1995, el tratado recoge las bases y principios de esa nueva Doctrina de la Seguridad a la que hemos hecho referencia con anterioridad, establece las áreas centrales de preocupación y define el marco normativo mínimo que ha de regir el comportamiento de los Estados signatarios, así como el esquema organizador e institucional para su ejecución (⁷⁸). Todas y cada una de estas cuestiones, como hemos avanzado, serán objeto de nuestras consideraciones en las páginas que siguen.

Hacia un nuevo modelo de seguridad hemisférica:

potencialidades y limitaciones del Tratado-Marco

de Seguridad Democrática en Centroamérica

De la Doctrina de la Seguridad Nacional

a la Doctrina de la Seguridad Democrática

Desde el fin de la guerra fría, distintos han sido los esfuerzos desplegados para ampliar el concepto de Seguridad, tradicionalmente vinculado a la protección de la soberanía y el territorio ante amenazas internas y externas. Dos razones fundamentales explican, a nuestro entender, estos esfuerzos. Por un lado, el mismo fin de la guerra fría y, con él, la desaparición de una confrontación ideológica, política, económica y militar de alcance internacional y, por otro, y estrechamente vinculado a esa desaparición, el despertar con fuerza de amenazas “no

⁷⁸ Suscrito por todos los países centroamericanos -si bien Costa Rica y Panamá lo hicieron introduciendo reservas a doce de sus artículos- y ratificado por los gobiernos de Guatemala, el Salvador, Honduras y Nicaragua, el tratado entró en vigor -como hemos apuntado- el 26 de diciembre

tradicionales” a la Seguridad como la extrema pobreza, el terrorismo, el tráfico de armas, el narcotráfico, el crimen organizado, la inestabilidad política o, entre otras, el deterioro medio ambiental, todas ellas con un perfil menor en el escenario internacional de la guerra fría (⁷⁹).

Entre esos esfuerzos, especialmente significativo es el protagonizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), presentado -bajo el concepto de “seguridad humana”- en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 (⁸⁰). En él, el PNUD señala siete componentes básicos de la seguridad humana: económico, alimentario, relativo a la salud, personal, comunitario, ambiental y político, cada uno de ellos vinculando a diferentes indicadores con los que cuantificar su grado de deterioro (⁸¹). El concepto de seguridad humana se identifica, por lo

de 1997. Las disposiciones respecto a las que Costa Rica y Panamá expresan reserva son recogidas en su artículo 75.

⁷⁹ Más allá de los esfuerzos que se considerarán seguidamente, el concepto de seguridad es objeto entonces de un intenso debate académico. Como ejemplo de ese debate, véase: BUZAN, B. et ali. (1998), *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder, Lynne Rienner Publisher; HOMER-DIXON, T.F. (1991), "Environmental Change and Human Security", en *Behind the Headlines* vol. 48, n° 3 (spring); KLARE, M.T. (1992) (ed.), *World Security: Challenges for a New Century*. New York, St. Martins Press; MATHEWS, J.T. (1989), "Redefining Security", en *Foreign Affairs* vol. 68, n° 2 (spring), págs. 162/177; SORENSON, T.C. (1990), "Rethinking National Security", en *Foreign Affairs* vol. 69, n° 3 (summer), págs. 1/18. A pesar del debate inmerso en estos trabajos, todos ellos inciden en la necesidad de que los *Estudios sobre Seguridad* combinen la atención tradicionalmente prestada a los Estados con un mayor énfasis en los individuos, abarcando, en tal sentido, no sólo las amenazas militares sino también las "no militares".

⁸⁰ El término, no obstante, ya había sido recogido en el *Informe de Desarrollo Humano* de 1993, donde se apuesta por un cambio en el concepto de seguridad "desde un énfasis exclusivo en la seguridad nacional a un mayor acento en la seguridad de las personas, de una seguridad a través de los armamentos a una seguridad mediante el desarrollo humano, de la seguridad territorial a la seguridad alimentaria, en el empleo y medio ambiental". UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP) (1993), *Human Development Report 1993*. New York, Oxford University Press, pág. 2. Asimismo, la seguridad humana figura en varios documentos de las Naciones Unidas desde 1992; entre otros, en la *Agenda para la Paz* de ese mismo año. En ella, al referirse a las atribuciones de la Secretaría General y la Asamblea General en el ámbito de la seguridad internacional, se señala que "cada uno tiene un papel especial e indispensable a ocupar en una aproximación integrada a la seguridad humana". *An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, A/47/277 – S/24111, 17 June 1992, párrafo 15.

⁸¹ Esos indicadores son los siguientes: seguridad económica (desempleo, inseguridad en el trabajo, disparidades en el ingreso y los recursos, pobreza, carencia de vivienda), seguridad alimentaria (expresada en términos de disponibilidad cuantitativa y cualitativa de alimentos), seguridad en salud (epidemias, nuevos virus –incluido el SIDA-, enfermedades respiratorias causadas por la polución), seguridad ambiental (aire, agua, suelo y degradación forestal), seguridad personal (conflictos, pobreza, delitos relacionados con las drogas, violencia contra las mujeres y los niños, terrorismo), seguridad comunitaria (conflictos étnicos y culturales), y seguridad política (violación de los derechos

tanto, con las medidas y soluciones necesarias para prevenir las distintas amenazas que obstaculizan el desarrollo humano y la capacidad de los individuos para utilizar su potencial plenamente. En tal sentido, la seguridad humana tiene como eje de protección al ser humano, es universal e interdependiente en naturaleza, siendo más fácil de alcanzar a través de la prevención temprana ⁽⁸²⁾. Junto a la “seguridad humana”, merece también ser recordado el concepto de “seguridad global”, propuesto por la Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales. Como afirma la Comisión:

"La seguridad global debe ser extendida desde su enfoque tradicional en la seguridad de los estados hasta la inclusión de la seguridad de las personas y el planeta."

humanos). UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP) (1994), *Human Development Report 1994*. New York, Oxford University Press, págs. 24 a 33. En el ámbito académico, NEF ha recopilado también distintas dimensiones de la seguridad humana, proponiendo un sistema clasificador alternativo con base en sus análisis de los elementos constitutivos del sistema internacional. Así, el autor distingue como componentes de la seguridad humana: el ecológico/medio ambiental; el económico; el social; el político y el cultural, todos ellos vinculados. Para NEF, el medio ambiente y la economía están unidos por los recursos, la economía y la sociedad por las fuerzas sociales, la sociedad y la política por las alianzas, y la política y la cultura por la ideología. NEF, J. (1999), *Human Security and Mutual Vulnerability: The Global Political Economy of Development and Underdevelopment*. Ottawa, International Development Center, 2ª ed. (1ª ed. 1995). En un sentido semejante, MACLEAN incorpora en su formulación de la seguridad humana: la seguridad personal de los individuos ante la violencia; el acceso a las necesidades básicas; la protección ante el crimen o el terrorismo, las pandemias, la corrupción política, la migración forzada y la ausencia de derechos humanos; la libertad frente a violaciones con base en el género; los derechos de las comunidades políticas y culturales; la prevención del abuso de los recursos naturales; el desarrollo sostenible y los esfuerzos para reducir la polución. MACLEAN, G. (1998), "The Changing Perception of Human Security: Coordinating National and Multilateral Responses", United Nations Association in Canada (UNAC) paper on The United Nations and the New Security Agenda. Este trabajo está recogido en: http://www.unac.org/en/link_learn/canada/security/perception.asp (consultada el 12 de febrero de 2003).

⁸² UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP), *Human Development Report 1994*, *Op. Cit.*, págs. 22 y 23. En el ámbito académico, el concepto de seguridad humana ha sido analizado también -entre otros- por: CHEN, L.C. (1995), "Human Security: Concepts and Approaches", en MATSUMAE, T.; CHEN, L.C. (eds.), *Common Security in Asia: New Concepts of Human Security*. Tokyo, Tokai University Press; FLORINI, A.; SIMMONS, P.J. (1998), *The New Security Thinking: A Review of the North American Literature*. New York, Carnegie Endowment for International Peace; KHONG, Y.F. (2001), "Human Security: A Shotgun Approach to Alleviating Human Misery?", en *Global Governance* vol. 7, nº 3 (july/september), págs. 231/236; KING, G.; MURRAY, CH. (2001-02), "Rethinking Human Security", en *Political Science Quarterly* vol. 116, nº 4 (winter), págs. 585/610; PARIS, R. (2001), "Human Security. Paradigm Shift or Hot Air?", en *International Security* vol. 26, nº 2 (fall), págs. 87/102; STOETT, P. (1999), *Human and Global Security: An Exploration of Terms*. Toronto, University of Toronto Press; SUHRKE, A. (1999), "Human Security and the Interests of States," en *Security Dialogue* vol 30, nº 3 (september), págs. 265/276; TEHRANIAN, M. (ed.) (1999), *Worlds Apart: Human Security and Global Governance*. London, I.B. Tauris.

De este modo, la seguridad de los Estados, de las personas y del planeta, esta última especialmente vinculada con las amenazas ambientales, se definen como tres metas complementarias y dependientes (⁸³).

El Tratado-Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica se estructura, como hemos apuntado y refleja su titular, en torno al concepto de “seguridad democrática”, igualmente comprensivo que los considerados previamente. Este concepto fue desarrollado por las élites políticas e intelectuales latinoamericanas a finales de la década de los ochenta como una alternativa a la Doctrina de la Seguridad Nacional, diseñada por Estados Unidos y adoptada por los regímenes autoritarios de la región en los años sesenta y setenta. Frente a esta Doctrina, en la que el Estado y sus instituciones –como hemos adelantado- son el único objeto a proteger, la Doctrina de la Seguridad Democrática rescata también el bienestar de la sociedad y de sus integrantes como un fin a ser amparado, incidiendo en la promoción de todos aquellos factores que propicien ese bienestar (⁸⁴). En el párrafo segundo del artículo 1 del tratado se abarcan esos factores en los siguientes términos:

"El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción la

⁸³ COMISIÓN DE GESTIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS MUNDIALES (1995), *Nuestra Comunidad Global*. Madrid, Alianza Editorial, pág. 80 (1ª ed. en inglés: *Our Global Neighbourhood*. Oxford, Oxford University Press, 1995).

⁸⁴ En el ámbito europeo, la seguridad democrática ha sido especialmente promovida por el *Consejo de Europa* desde la *Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno* celebrada en Viena en octubre de 1993. En la declaración emanada de la cumbre, esta organización internacional se compromete a crear una vasta zona de seguridad democrática en Europa, señalándose como amenazas a combatir el renacer de los nacionalismos agresivos, la perpetuación de zonas de influencia, la intolerancia o las ideologías totalitarias. *Declaración de Viena*, párrafos 1 y 3.

impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad."

Más allá de explicitar los factores que propician el bienestar de la sociedad y sus integrantes, definiendo un enfoque multidimensional de la seguridad que cubre aspectos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, de esta disposición se desprende también que la consecución de la seguridad humana no invalida o excluye el logro de la seguridad del Estado; muy al contrario, ambas metas son complementarias.

Esta disposición, por otro lado, forma parte -prácticamente inaugurándolo- del grueso del Tratado, conformado por sus cuatro primeros títulos. Mientras en los dos primeros, el Título I -referido al "Estado de Derecho"- y el Título II -relativo a la "Seguridad de las Personas y sus Bienes"-, las partes afirman un conjunto de principios y asumen diversos compromisos que reflejan una concepción amplia de la seguridad democrática, el Título III -concerniente a la "Seguridad Regional"- incide, sin embargo, en una visión tradicional de la seguridad, centrada en el Estado y en los aspectos estratégico-militares. Esta visión se reafirma en el Título IV, en el que se define la organización e institucionalidad del "Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática". No obstante, antes de adentrarnos en esta organización e institucionalidad, y con el objeto de analizar los principios y objetivos que conforman la Agenda Centroamericana de Seguridad, dirigimos nuestra atención -siguiendo un orden lógico- al estudio de esos tres primeros títulos del Tratado de los que venimos de referirnos.

Principios y objetivos de la Agenda Centroamericana de Seguridad

El Tratado-Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica es parte -como venimos señalando- del esquema de integración subregional, definiendo -entre otras cuestiones- la Agenda Centroamericana de Seguridad. En esta Agenda, como se ha reiterado también en las páginas precedentes y analizaremos con profundidad en este epígrafe, los asuntos de carácter militar son sólo un componente, aunque -a

nuestro entender- nada despreciable, vinculándose a ellos el conjunto de cuestiones relativas a la seguridad humana. Una agenda, por lo demás, construida -como recoge el Título I del Tratado- sobre tres fundamentos:

"La democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho", "la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto" y "el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana" ⁽⁸⁵⁾.

Estos fundamentos inauguran el Título I del Tratado, cuyo eje –como se adelantó- lo constituye el Estado de Derecho, afirmándose a continuación sus cuatro principios rectores, los cuales, a nuestro juicio, no son más que medios para alcanzar los citados fundamentos. Esos principios, tal como se afirma en el artículo 2, son: la supremacía del imperio de la ley, la existencia de seguridad jurídica y el efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas; el fortalecimiento y perfeccionamiento constante de las instituciones democráticas a través de la consolidación y fortalecimiento del poder civil, la limitación del poder de las Fuerzas Armadas y de seguridad pública a sus competencias constitucionales y la promoción de una cultura de paz, diálogo, entendimiento y tolerancia basada en los valores democráticos; la subordinación de las Fuerzas Armadas, de policía y de seguridad pública, a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas ⁽⁸⁶⁾; y el mantenimiento de un

⁸⁵ En tal sentido, "las Partes se comprometen a que toda acción realizada por las autoridades públicas, se enmarque en su respectivo ordenamiento jurídico y el pleno respeto a los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos". *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica... cit.*, art. 1, párrafo 1 y art. 3.

⁸⁶ El artículo 4 del tratado completa esta disposición, al comprometer a los Estados Parte a establecer y mantener "un control eficaz sobre sus fuerzas militares o de seguridad pública, por las autoridades constitucionalmente establecidas", a velar porque dichas autoridades "cumplan con sus responsabilidades en ese marco" y a definir "la doctrina, misiones y funciones de esas fuerzas y su obligación de actuar únicamente en ese contexto". Por otro lado, el artículo 7 reconoce la importancia de que esas autoridades públicas, así como las fuerzas militares y de seguridad pública, orienten su actuación bajo los documentos emanados de la Asamblea General que a continuación se indican: *Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder* (Resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985); *Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión* (Resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988); *Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad* (Resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990); *Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y otras Penas Cruelles, Inhumanas y Degradantes* (Resolución 3452 (XXX), de 9 de diciembre de 1975), y el *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley* (Resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979). Junto a ellos, el compromiso

diálogo, flexible, activo y de colaboración mutua sobre todos los aspectos de la seguridad para garantizar la democracia en Centroamérica. Junto a estos principios, un conjunto de objetivos o propósitos completan este Título I. Así, los Estados-Parte se comprometen a erradicar la corrupción y la impunidad, a abstenerse:

“De prestar apoyo político, militar, financiero o de cualquier otra índole, a individuos, agrupaciones, fuerzas irregulares o bandas armadas, que atenten contra la unidad y el orden del Estado o propugnen el derrocamiento o desestabilización del gobierno democráticamente electo de otra de las partes”, y a impedir “el uso de su territorio para organizar o realizar acciones armadas, actos de sabotaje, secuestros o actividades delictivas en el territorio de otro Estado” (⁸⁷).

El Título II, referido –como adelantamos- a la “Seguridad de las personas y sus bienes”- refleja, por su parte, que la dimensión humana es inseparable de la seguridad democrática, premisa que incluye entre sus principios rectores, a los que se añade, por otro lado, ese enfoque multidimensional de la seguridad que, como hemos avanzado también, preside el tratado. En tal sentido, en su texto se afirma que el logro de la seguridad humana responde a:

“Una visión comprensiva e interrelacionada de todos los aspectos del desarrollo sostenible de Centroamérica, en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales, culturales y ecológicas” (⁸⁸).

A estos principios se suman otros dos. Por un lado, el compromiso de los Estados-Parte a prestar ayuda solidaria y humanitaria en situaciones de emergencia, amenaza y desastres naturales, y, por otro, la consideración de la pobreza y de la extrema pobreza:

se extiende a los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley*, adoptados por el *Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

⁸⁷ *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica... cit.*, arts. 5, 6 y 8.

⁸⁸ *Ibidem*, art. 10, párrafos (a) y (b).

"Como amenazas a la seguridad de los habitantes y la estabilidad democrática de las sociedades centroamericanas" (⁸⁹).

Al igual que en el Título I, estos principios son seguidos de unos objetivos con los que hacer realidad la seguridad de las personas y sus bienes. Estos objetivos, como establece el artículo 11 del Tratado, son: el impulso a una economía de mercado que posibilite el crecimiento con equidad; el establecimiento y fortalecimiento de los mecanismos de coordinación operativa para hacer más eficiente la lucha, en el ámbito nacional y regional, contra la delincuencia y otras amenazas a la seguridad como el terrorismo, el tráfico ilícito de armas, la narcoactividad y el crimen organizado (⁹⁰); y la promoción de la cooperación entre Estados para garantizar la seguridad jurídica de los bienes de las personas.

El Título III, sin embargo, respondiendo -como hemos adelantado- a un concepto tradicional de la seguridad, en el que el Estado y los aspectos estratégico-militares ocupan un lugar prioritario, se rige por los principios de igualdad soberana, solución pacífica de controversias (⁹¹), renuncia a la amenaza o al uso de la fuerza, autodeterminación de Centroamérica, prevención y solución conjunta de los

⁸⁹ *Ibidem*, art. 10, párrafos (c) y (d). Desde esta consideración de la pobreza y la extrema pobreza, los Estados Parte se comprometen, por un lado, a "dar prioridad a los esfuerzos por superar causas estructurales y a mejorar la calidad de vida de las poblaciones" y, por otro, a orientar los presupuestos nacionales en "beneficio del sector social en salud, educación y en aquellos ámbitos que contribuyan a mejorar la calidad de vida del ser humano, así como de las clases más desprotegidas de la sociedad". *Ibidem*, arts. 15 y 16.

⁹⁰ En tal sentido, el tratado incorpora también el compromiso de los Estados Parte con la promoción de "la profesionalización y modernización permanente de sus cuerpos de seguridad pública", incidiendo en la puesta en funcionamiento del *Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía*, así como con el fomento de "la cooperación para la erradicación de la narcoactividad, el comercio ilícito de los precursores y delitos conexos, de conformidad con los acuerdos internacionales, regionales y subregionales de que sean Parte o aquellos que puedan suscribirse en esta materia y particularmente el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas". *Ibidem*, arts. 14 y 17. Por otro lado, y con el objeto de prevenir y combatir todo tipo de actividades delictivas, los Estados Parte -en virtud del artículo 18 del tratado- se comprometen a impedir su planificación, preparación y realización dentro de su territorio, obligándose también -por el artículo 20- a tomar medidas de contención de las actuaciones de las bandas organizadas dedicadas al tráfico de personas con transcendencia internacional. Al instituto y convenio citados nos referiremos más adelante.

⁹¹ Así, los Estados Parte "reafirman su obligación de resolver cualquier diferencia que pueda poner en peligro la paz y la seguridad de la región, por la vía de la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial y cualquier otro medio pacífico de solución de controversias". *Ibidem*, art. 45.

problemas de seguridad regional, prohibición del uso del territorio de un Estado para agredir a otros Estados y del fortalecimiento de su seguridad en menoscabo de la de los demás, defensa colectiva en caso de agresión armada externa ⁽⁹²⁾, unidad nacional e integridad territorial, así como por el respeto de los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas y de la Carta de la Organización de Estados Americanos ⁽⁹³⁾. Sobre la base de estos principios, los Estados-Parte se comprometen a establecer un “mecanismo preventivo, de alerta temprana, ante las amenazas a la seguridad en cualquiera de sus categorías”, “un programa permanente de medidas de fomento de la confianza” ⁽⁹⁴⁾ y un “balance razonable de fuerzas militares y de seguridad pública” ⁽⁹⁵⁾. Entre sus objetivos fundamentales, este título se refiere también a la institucionalización de un Mecanismo Centroamericano de Información y Comunicación para la Seguridad y de instrumentos subregionales para la solución pacífica de las controversias, a la necesidad de coordinar la cooperación con los esfuerzos internacionales para el

⁹² Como se afirma en el artículo 42 del tratado, “cualquier agresión armada, o amenaza de agresión armada, de un estado situado fuera de la región contra la integridad territorial, la soberanía o la independencia de un estado centroamericano, será considerada como un acto de agresión contra los demás estados centroamericanos”. En tales supuestos, “los países centroamericanos, a petición del estado agredido, actuarán conjuntamente y de manera solidaria, para asegurar en los foros y organismos internacionales la defensa jurídica y política, por la vía diplomática del estado centroamericano agredido”. En caso de una agresión armada y tras agotar las instancias de conciliación y solución pacífica, los países centroamericanos, a petición del Estado agredido y si fuese posible, “asegurarán para el pronto establecimiento de la paz, la defensa colectiva y solidaria frente al agresor, mediante las medidas y procedimientos que se acuerden en el seno del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y de conformidad con las respectivas disposiciones constitucionales, la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de los Estados Americanos y los tratados vigentes de que sean parte”. *Ibidem*, arts. 42 párrafo segundo y 43.

⁹³ *Ibidem*, art. 26.

⁹⁴ Sin perjuicio, no obstante, como se afirma en el artículo 28 del tratado, de la preparación y ejecución por la Comisión de Seguridad del *Programa Anual de Actividades de Fomento de la Confianza*, los Estados Parte se comprometen a “notificar por escrito a las demás Partes, por la vía diplomática, con no menos de treinta días de antelación, cualquier maniobra, desplazamiento o ejercicio militar, terrestre, aéreo o naval planificado, que se realice bajo las condiciones que determine la Comisión de Seguridad...”, así como a presenciar el desarrollo de esas actividades.

⁹⁵ Este “balance razonable de fuerzas” permitirá –como establece el artículo 32– “continuar los esfuerzos para la limitación y control de armamentos”. Con relación a este último objetivo, los Estados Parte se comprometen a “presentar, en el seno de la Comisión de Seguridad, con la periodicidad que establezca el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, un informe sobre la composición de sus instituciones armadas y de seguridad pública, su organización, instalaciones, armamentos, materiales y equipo...”, a proporcionar información –también en el seno de la Comisión de Seguridad– “sobre sus respectivos gastos militares y de seguridad pública”, y a “organizar el sistema de registro centroamericano de los armamentos y sus transferencias...”. *Ibidem*, art. 35.

logro del mantenimiento y establecimiento de la paz y la seguridad internacionales (⁹⁶), a la promoción de la seguridad jurídica de las fronteras de los Estados signatarios del tratado y a la garantía de la defensa común del patrimonio territorial, cultural, ecológico de Centroamérica (⁹⁷).

Organización e institucionalidad

del Modelo de Seguridad Democrática Centroamericana

Desde su definición como un instrumento derivado y complementario del Protocolo de Tegucigalpa, la organización e institucionalidad del Modelo de Seguridad Democrática en Centroamericana responde a la de aquel (⁹⁸). En tal sentido, su estructura institucional está encabezada por la Reunión de Presidentes, a la que sigue el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. En tanto órgano supremo y de coordinación del SICA respectivamente, corresponde al primero definir y dirigir todos aquellos asuntos relacionados con la seguridad y se atribuye al segundo la tarea de asegurar la ejecución de las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes, tarea en la que es asesorado y asistido por:

“Los ministros de Defensa y de Seguridad o sus equivalentes”, recibiendo también información de todos los acuerdos y resoluciones emanadas de los *Consejos Sectoriales e Intersectoriales de Ministros*” (⁹⁹).

⁹⁶ No ha de extrañar, por lo tanto, que los Estados signatarios del tratado se obliguen a combatir el tráfico ilegal de armas, material y equipos militares, y armas ligeras de protección personal, así como a “abstenerse de adquirir, mantener o permitir el estacionamiento o tránsito en sus territorios de armas de destrucción masiva o indiscriminada, incluyendo las armas químicas, radiológicas y bacteriológicas”. En el mismo sentido, los Estados Parte se comprometen a no construir o permitir la edificación en sus respectivos territorios de instalaciones para la fabricación o almacenaje de ese tipo de armas, reafirmando las obligaciones asumidas en el *Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe* de 1967, y obligándose a iniciar –si fuese el caso– los trámites necesarios para aprobar, ratificar o adherirse al *Protocolo sobre la Prohibición del Uso en la Guerra, de Gases Asfixiantes, Tóxicos o Similares y de Medios Bacteriológicos* de 1925 y a la *Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, Producción y Almacenamiento de Armas Bacteriológicas y Tóxicas y su Destrucción* de 1972. *Ibidem*, arts. 30, 34 y 46.

⁹⁷ *Ibidem*, art. 27.

⁹⁸ *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica... cit.*, art. 64.

⁹⁹ *Ibidem*, arts. 49, 47 y 48.

Junto a ambos órganos, el Tratado -siguiendo el orden jerárquico establecido en su artículo 47 y, por lo tanto, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores- incorpora a su estructura institucional la Comisión de Seguridad:

"Una instancia subsidiaria de ejecución, evaluación y seguimiento, de elaboración de propuestas, así como de recomendaciones de alerta temprana, y cuando proceda, de pronta acción" (¹⁰⁰).

Aunque esta Comisión precede al Tratado, pues -como venimos señalando- la decisión presidencial de revitalizarla tiene como fin la definición de un nuevo modelo de seguridad subregional que se concretará en dicho Tratado, con su suscripción se convierte en su instancia operativa principal (¹⁰¹). En tal sentido, la Comisión de Seguridad, conformada por los "viceministros de Relaciones Exteriores y viceministros o autoridades competentes en los ramos de Defensa y Seguridad Pública" (¹⁰²), tiene como responsabilidades o funciones las que se recogen en la siguiente sinopsis:

1. Ejecución de las decisiones que le encomiende la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores o las que ella adopte.
2. Evaluación del cumplimiento de los acuerdos adoptados.

¹⁰⁰ *Ibidem*, art. 50.

¹⁰¹ La Comisión de Seguridad fue creada por disposición de la Comisión Ejecutiva el 17-18 de septiembre de 1987, comenzando sus funciones el 31 de julio de 1990. Sobre este particular, véase: AGUILERA, G. (1991), "La problemática de Seguridad en Centroamérica", en KRUIJT, D.; TORRES-RIVAS, E. (eds.), *América Latina: Militares y Sociedad*. San José, FLACSO, págs. 63 a 90. De este modo, se reemplazaba al *Consejo de Defensa Centroamericana (CONDECA)*, creado a iniciativa de los Estados Unidos el 12 de diciembre de 1963 como un órgano de cooperación militar orientado fundamentalmente a la contrainsurgencia. Con la guerra entre Honduras y El Salvador de 1969 y la victoria sandinista de 1979, el CONDECA quedó prácticamente colapsado.

¹⁰² Reuniéndose ordinariamente con la periodicidad que establezcan sus miembros y "extraordinariamente, en cumplimiento de una decisión de la Reunión de Presidentes o del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores o cuando así lo solicite uno o varios de sus miembros, para examinar un asunto con carácter de urgencia", la coordinación de la Comisión de Seguridad se encomienda a los Viceministros de Relaciones Exteriores. *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica... cit.*, arts. 51 y 55.

3. Establecimiento de la comunicación y coordinación necesaria con los organismos, instituciones y secretarías de los subsistemas para enfrentar integralmente los problemas de seguridad.
4. Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación frente a emergencias, amenazas y desastres naturales.
5. Elaboración de propuestas de coordinación y apoyo regional con los organismos internacionales encargados del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, así como de la lucha contra las amenazas a la seguridad de las personas y los bienes.
6. Organización del Mecanismo Centroamericano de Información y Comunicación para la Seguridad.
7. Elaboración del Programa Anual de Actividades de Fomento de la Confianza.
8. Elaboración del régimen de informes periódicos y de un sistema de registro de los armamentos y sus transferencias.
9. Examen de la información proporcionada por los Estados-Parte sobre presupuestos militares y de seguridad.
10. Acordar programas de armonización y modernización legislativa, así como de capacitación de funcionarios judiciales y policiales, con organizaciones centroamericanas.
11. Elaboración de su reglamento interno de funcionamiento.
12. Proporcionar medidas de protección para la seguridad y confidencialidad de la información recibida por los Estados-Parte.
13. Velar por el cumplimiento de las disposiciones del tratado y cumplir con las funciones que le confiere (¹⁰³).

¹⁰³ *Ibidem*, art. 52.

Para la ejecución de estas responsabilidades o funciones, la Comisión de Seguridad -en virtud de lo establecido en el artículo 53 del Tratado- ha organizado sus trabajos en tres subcomisiones sectoriales: la Subcomisión de Defensa, la Subcomisión de Seguridad y la Subcomisión Jurídica, cada una de las cuales se encarga de determinados temas, aunque algunos sean tratados conjuntamente por dos de ellas o por las tres (¹⁰⁴). En tal sentido, la Subcomisión de Seguridad tiene como eje principal de actuación el ámbito de la "seguridad de las personas y sus bienes" y, en particular, las cuestiones relativas al Plan Regional contra el Crimen Organizado -bajo la responsabilidad de la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica (¹⁰⁵)-, el Plan de Acción Subregional de Lucha contra la Narcoactividad -a cargo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico y Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (CCP) (¹⁰⁶)-, el Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Hurtados, Robados, Apropiados o Retenidos Ilícita o Indebidamente (¹⁰⁷) o, entre otros asuntos, el control de armas (¹⁰⁸). Junto a ella, la Comisión de Defensa

¹⁰⁴ Así, por ejemplo, las tres subcomisiones están trabajando en el *Plan Centroamericano de Cooperación Integral para Prevenir y Contrarrestar el Terrorismo y Actividades Conexas*, adoptado por la Comisión de Seguridad el 25 de octubre de 2001. Este resultado de la declaración "*Centroamérica Unida contra el Terrorismo*", emanada de la Reunión de Presidentes Centroamericanos, celebrada en Honduras el 19 de septiembre de aquel año, tiene como finalidades la promoción de cambios en las legislaciones nacionales para combatir a los grupos terroristas que actúen o se refugien en los países de la subregión, la aprobación de leyes para la confiscación de fondos destinados a grupos terroristas, el fortalecimiento de la seguridad de las fronteras, los puertos y los aeropuertos de la zona o, entre otras metas, la intensificación de los controles y la vigilancia de los flujos migratorios para la detención de cualquier persona vinculada con el terrorismo.

¹⁰⁵ El plan fue suscrito en la *X Reunión Extraordinaria de Jefes de Policías de Centroamérica y el Caribe*, celebrada en San Salvador, El Salvador, el 5 y 6 de mayo de 2001. Por su parte, la asociación es instituida por la *Declaración Conjunta Constitutiva de la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica*, adoptada en Panamá, Panamá, en julio de 1992.

¹⁰⁶ Institucionalizada por el *Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico y Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*, firmado en Guatemala, Guatemala, el 29 de octubre de 1993 y en vigor desde el 7 de febrero de 1996.

¹⁰⁷ El Tratado Centroamericano sobre Recuperación y Devolución de Vehículos Hurtados, Robados, Apropiados o Retenidos Ilícita o Indebidamente fue adoptado en la ya mencionada XVII Reunión de Presidentes Centroamericanos, siendo, por lo tanto, simultáneo al tratado objeto de este trabajo.

¹⁰⁸ Las actuaciones en este ámbito siguen los lineamientos del *Plan de Acción de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos*, aprobado en Nueva York, en julio de 2001, y de la *Declaración de Recolección de Armas Ilícitas en Manos de Civiles en Centroamérica*, adoptada en la *Reunión Extraordinaria de Presidentes de*

se encarga de la "seguridad regional" y, concretamente, de la consecución del desminado y del balance razonable de fuerzas, de los programas anuales de fomento de la confianza, de los inventarios sobre armamentos, del Mecanismo Centroamericano de Información y Comunicación para la Seguridad, y del mantenimiento de la paz. En último término, la Subcomisión Jurídica tiene como misión central no sólo el seguimiento de los distintos instrumentos jurídicos vinculados al modelo de seguridad democrática contenido en el tratado marco, antecedan o precedan a este tratado, sino también la elaboración de todos aquellos que se consideren necesarios para el buen funcionamiento de ese modelo (¹⁰⁹).

Las reuniones de estas tres subcomisiones, así como las celebradas por la Comisión de Seguridad, cuentan -en virtud, como apuntábamos más arriba, de la naturaleza del Tratado-Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica como un instrumento derivado y complementario del Protocolo de Tegucigalpa- con el apoyo de la *Secretaría General* del SICA, quien les brinda los servicios de secretaría técnica administrativa. En el mismo sentido y completando su institucionalidad, el tratado define esta Secretaría como el vehículo a través del cual el Comité Consultivo -órgano representativo de la sociedad civil instituido por el Protocolo de Tegucigalpa- podrá exponer:

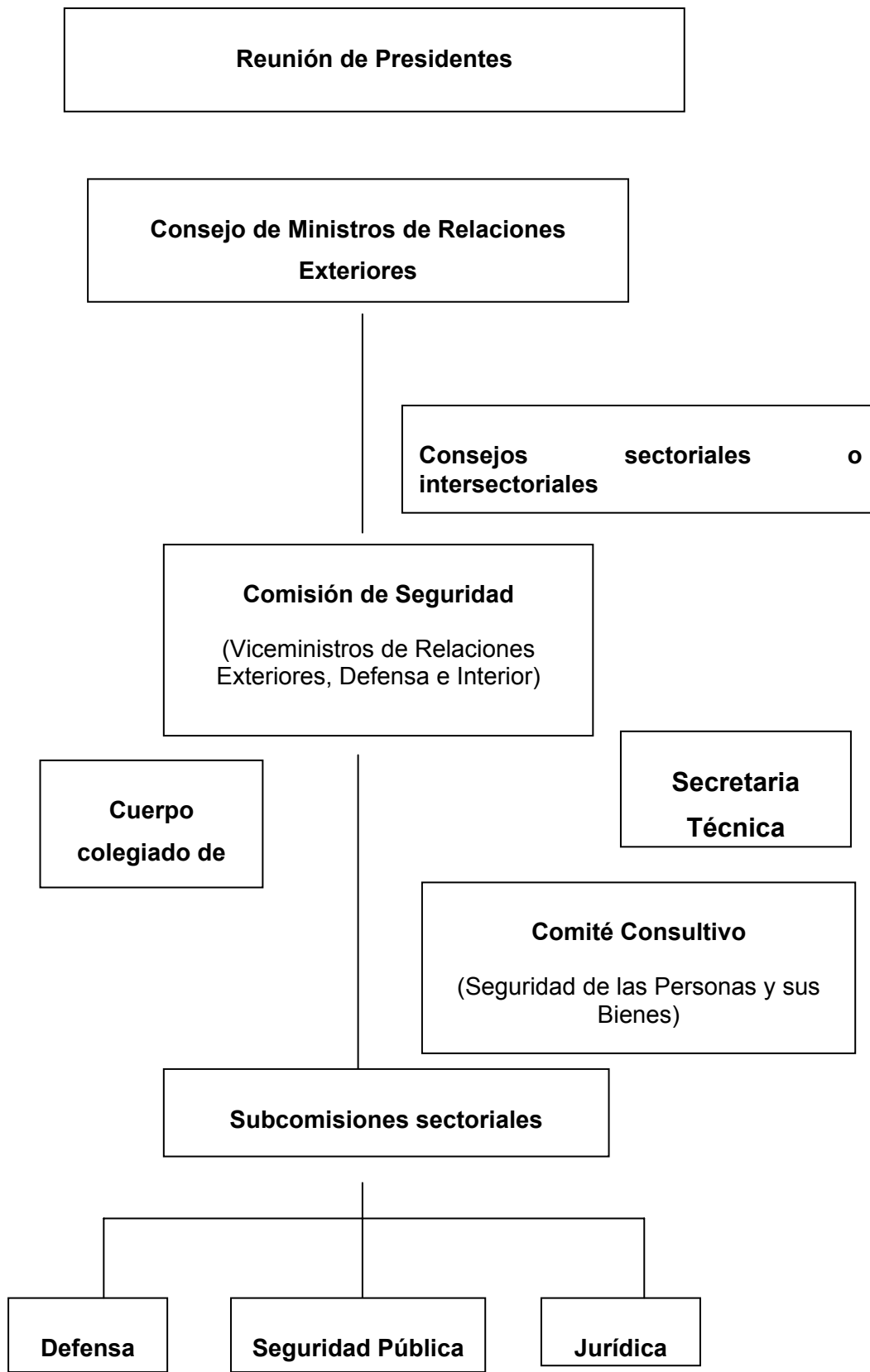
"Sus opiniones a la Comisión de Seguridad sobre las materias concernientes a la *seguridad de las personas y sus bienes...*" (¹¹⁰).

Centroamérica y el Primer Ministro de Belice, celebrada en Tegucigalpa, Honduras, el 28 de enero de 1997.

¹⁰⁹ En tal sentido, la Subcomisión Jurídica viene trabajando en el fortalecimiento y agilización de la cooperación jurídica y judicial en Centroamérica a través del *Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá*, adoptado en el marco de la *XIV Reunión de Presidentes Centroamericanos*, celebrada en Guatemala, Guatemala, los días 27, 28 y 29 de octubre de 1993. Asimismo, es objeto de sus consideraciones el *Convenio Centroamericano para la Prevención y Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y Delitos Conexos*, suscrito en Panamá, Panamá, el 11 de julio de 1997. No obstante, en este momento, la labor más significativa de la Subcomisión Jurídica está vinculada al ya referido proceso de evaluación del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

¹¹⁰ *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica... cit.*, arts. 54 y 47 (el énfasis es nuestro). El Comité Consultivo está integrado "por los sectores empresarial, laboral, académico y otras fuerzas vivas del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica". *Protocolo de Tegucigalpa... cit.*, art. 12.

La Secretaría General del SICA no es, sin embargo, como puede concluirse de nuestras consideraciones precedentes, el único órgano con el que cuenta la Comisión de Seguridad para el desarrollo de sus actuaciones, pues para ello -como se establece en el artículo 62 del Tratado- puede designar un "*cueroo colegiado de expertos ad hoc*". En definitiva, la institucionalidad del Modelo de Seguridad Democrática Centroamericana se resume en la figura 1:



Si bien es cierto que con este diagrama ponemos fin al análisis de la estructura organizadora e institucional del Tratado-Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, estas páginas quedarían inconclusas sin examinar la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CCFA), espacio colateral de consulta y cooperación militar instituido por los países de la subregión con Fuerzas Armadas - Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador (¹¹¹)- el 12 de noviembre de 1997 y en vigor desde el 17 de diciembre de ese mismo año (¹¹²). En su escueto acuerdo de creación se recoge el espíritu y las metas del Tratado-Marco, incidiéndose, en tal sentido, no sólo en la necesidad de "garantizar a los habitantes de la región centroamericana, el goce de la libertad, el respeto a los derechos humanos, la salud, la cultura, el bienestar económico, la justicia social y el equilibrio ecológico", sino también en la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil, en su papel irremplazable en la consolidación de la paz, la democracia y el desarrollo sostenible, y en la conveniencia de impulsar las actividades de fomento de la confianza, transparencia y cooperación mutua entre esas fuerzas (¹¹³). Desde estos orígenes y más allá de esa recepción, la CCFA se compromete también a desarrollar sus acciones en consonancia con el proceso de integración regional, armonizando y coordinando su funcionamiento con el SICA. Así, la CCFA ha asesorado a los presidentes centroamericanos en el ámbito de la integración militar, se ha consolidado como un instrumento de cooperación militar entre los países que la conforman, ha contribuido a la implementación de medidas de confianza mutua entre las Fuerzas Armadas de esos países, y ha fortalecido el concepto de diplomacia preventiva.

¹¹¹ Si a estos Estados Parte se suman España y Francia como observadores, debe constatarse también que tanto Panamá como la República Dominicana han manifestado sus intenciones de integrarse en la CCFA en calidad de miembros de pleno derecho, mientras Estados Unidos, Alemania y Canadá han expresado las mismas intenciones, si bien como observadores.

¹¹² La CCFA tiene su origen en la *Reunión de Ministros de Defensa y Comandantes en Jefe de los Ejércitos del Área*, celebrada en Roatán, Islas de la Bahía, Honduras, en marzo de 1997, entrando en vigor tras la desactivación del *Comité Permanente del Consejo de Defensa Centroamericano (COPECONDECA)*.

¹¹³ *Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas. Acuerdo de Creación*, considerandos. En el acuerdo se resuelve también "designar al militar del más alto rango y jerarquía de las Fuerzas Armadas" de cada uno de los Estados Parte para elaborar su reglamento interno. *Ibidem*, numeral 2.

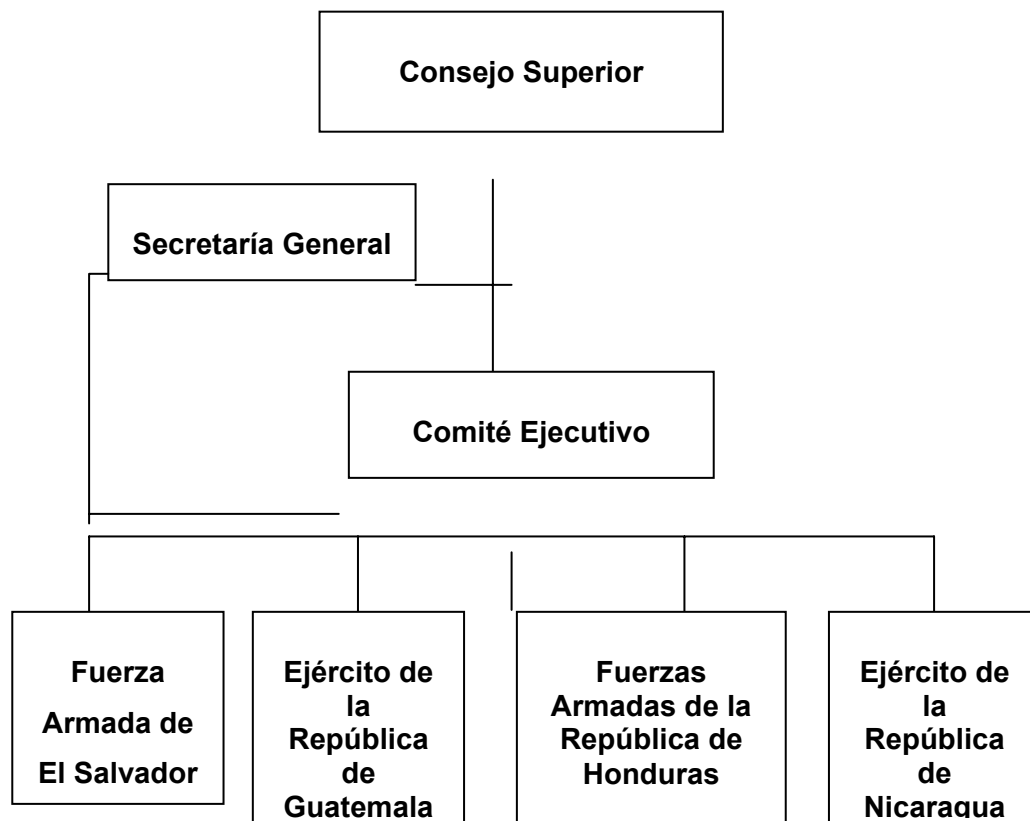
Para la consecución de sus metas, la CCFA se apoya en una estructura orgánica y funcional mínima encabezada por el Consejo Superior CDAC, órgano decisorio integrado -de acuerdo con la legislación interna de cada país- por el ministro de Defensa, el secretario de Estado y/o el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas (¹¹⁴). En la toma de decisiones, el Consejo Superior recibe el asesoramiento del Comité Ejecutivo que, formado por los jefes de Estado Mayor Conjunto o equivalentes de los Estados-Parte y presidido por el jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas del país sede de la reunión, tiene encomendada también la función de controlar y dar seguimiento a esas decisiones (¹¹⁵). En último término, completan esta estructura la Secretaría General Pro-Témpore y las Fuerzas Armadas de los Estados miembros. La Secretaría General Pro-Témpore es el órgano administrativo de la CCFA y está integrada por un secretario general, un subsecretario general, representantes de las Fuerzas Armadas de los Estados-Parte y personal de apoyo, recayendo sobre ella esa misión de armonización y coordinación del funcionamiento de la conferencia con el Sistema de Integración Centroamericana a la que hemos hecho referencia más arriba, actuando de enlace permanente con su Secretaría General (¹¹⁶). Las Fuerzas Armadas de los Estados

¹¹⁴ En sus reuniones, realizadas ordinariamente una vez cada semestre y extraordinariamente cuando así lo decida o por mandato de los presidentes de los Estados Parte, un militar del más alto rango y jerarquía acompañará al Ministro o Secretario de Defensa siempre que estos sean civiles. A 12 de febrero de 2003, integran el Consejo Superior: Juan Antonio Martínez Varela -General de Aviación-, Ministro de la Defensa Nacional de la República de El Salvador; Eduardo Arévalo Lacs -General de Brigada-, Ministro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala; Enrique Flores Valeriano -Abogado y Notario-, Secretario de Estado en el Despacho de la Defensa Nacional de la República de Honduras; y Javier Alonso Carrión Mc Donough -General de Ejército-, Comandante en Jefe del Ejército de la República de Nicaragua.

¹¹⁵ A 12 de febrero de 2003, conforman el Comité Ejecutivo: Álvaro Antonio Calderón Hurtado -General de División-, Jefe del Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada de El Salvador; Álvaro Lionel Méndez Estrada -General de Brigada-, Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional de la República de Guatemala; Daniel López Carballo -General de Brigada-, Jefe del Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada de la República de Honduras; y Moisés Omar Halleslevens Acevedo -Mayor General-, Jefe del Estado Mayor de la República de Nicaragua.

¹¹⁶ La Secretaría General Pro-Témpore rota en virtud de un orden geográfico de norte a sur, correspondiendo a cada Estado Parte por un período de dos años. A 12 de febrero de 2003, esta secretaría está integrada por Hugo Sigfredi Velásquez Hernández -Teniente Coronel de Infantería-, representante de la Fuerza Armada de El Salvador; Francisco Rolando Sandoval Ordóñez -Coronel de Aviación-, representante del Ejército de Guatemala; Benjamín Ernesto Magaña Sierra -Coronel-, Secretario General; Aldo Augustoi Barahona Aldana -Coronel de Infantería-, representante de las Fuerzas Armadas de Honduras; y Evertz Alemán Lara -Teniente Coronel-, representante del Ejército de Nicaragua. Con relación a sus vínculos con el SICA, no hay que olvidar que los representantes de

miembros, por su parte, son las responsables -entre otras cuestiones- de organizar y ejecutar las actividades especializadas de la CCFA (¹¹⁷), desarrollar programas educativos en ámbitos como los derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario o la cultura de paz, así como de organizar y facilitar el despliegue de la Unidad Humanitaria y de Rescate de la CCFA (¹¹⁸). Esta estructura orgánica y funcional puede resumirse en la figura 2.



cada una de las Fuerzas Armadas de los Estados Parte son también miembros de la ya referida Subcomisión de Defensa de la Comisión de Seguridad.

¹¹⁷ Entendidas como actividades desarrolladas por distintos grupos de trabajo con el objetivo de alcanzar el consenso respecto a determinados temas, desde 1998 se han centrado en la sanidad militar, la inteligencia, el mantenimiento de la paz, el desminado, la defensa civil, la educación militar o -entre otras cuestiones- los derechos humanos.

¹¹⁸ La Unidad Humanitaria y de Rescate de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas fue instituida por el Consejo Superior, en virtud de su Acta N° 005/99, de 24 de mayo, celebrándose la ceremonia oficial de constitución en la misma ciudad un año después. Expresión del deseo de dotar a las fuerzas armadas de un nuevo papel en tiempos de paz, la unidad tiene como objetivo atender a la población en caso de desastres o emergencias -inundaciones, terremotos, incendios forestales o epidemias-. En tal sentido, para mitigar los efectos y evitar la transmisión de la epidemia de dengue hemorrágico que sacudió a El Salvador en octubre de 2000 se activaron tanto la unidad salvadoreña como la guatemalteca y la nicaragüense. Asimismo, estas dos últimas unidades apoyan a las Fuerzas Armadas de El Salvador para responder al terremoto que asoló el país en el año 2001.

El análisis de la organización y la institucionalidad del Modelo de Seguridad Democrática en Centroamérica realizado hasta aquí refleja, como hemos adelantado, una disfunción entre los principios y compromisos que le dan forma y los mecanismos establecidos para su ejecución, disfunción resultante como, ha afirmado Arévalo de León:

“De la dificultad de traducir el concepto general de seguridad democrática adoptado a nivel declarativo, en un modelo regional operativo, funcional y efectivo” (119).

En tal sentido, mientras la Agenda Centroamericana de Seguridad decidida en el Tratado exige, a nuestro entender, el desarrollo de una estructura organizativa e institucional que administre y coordine todos los aspectos -desde lo militar, policial o judicial hasta lo económico o ecológico- en ella contemplados, la definición de la Comisión de Seguridad -integrada, como hemos apuntado- por los viceministros de Relaciones Exteriores y viceministros o autoridades competentes en el ámbito de la Defensa y la Seguridad Pública- como su instancia operativa central determina la disfunción señalada al abrir su composición actual importantes interrogantes sobre su idoneidad para atender y dar respuesta a los compromisos asumidos por los Estados-Parte en los Títulos I y II del Tratado. Constatamos, de este modo, un significativo desequilibrio entre el lugar que ocupan las obligaciones relativas a la seguridad regional dentro del concepto general de seguridad democrática sobre el que se fundamenta el Tratado y la primacía que reciben en su desarrollo operativo (120).

¹¹⁹ ARÉVALO DE LEÓN, B. (1999), “Seguridad Democrática y Sociedad Civil: limitaciones y potencialidades del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica”, ponencia presentada en el Seminario “Tratado Marco de Seguridad Democrática”, organizado por la *Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica*, Guatemala, Guatemala, 29 de julio, pág. 4.

¹²⁰ No ha de extrañar, por lo tanto, que diversas organizaciones de la sociedad civil centroamericana consideren una contradicción -como ha constatado ARÉVALO DE LEÓN- que la estructura institucional establecida en el tratado descansa en una concepción tradicional de la seguridad, subrayando la necesidad de corregirla mediante el procedimiento de reforma en él establecido. ARÉVALO DE LEÓN, B. (1999), “Hacia un nuevo modelo de Seguridad Hemisférica: Reflexiones en torno al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica”, ponencia presentada en el “Foro sobre Seguridad Hemisférica”, convocado por la *Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos*. Washington, 19 y 20 de abril, págs. 5 y 6. Este trabajo está

Conclusiones

En Centroamérica, el concepto de Seguridad Democrática se remonta a finales de la década de los ochenta y primeros años del decenio de los noventa, período en el que los presidentes de la subregión -como hemos visto- apuestan decididamente por su consolidación como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Esta idea se traducirá posteriormente, como hemos apuntado también, en la mención específica a la necesidad de concretar un nuevo modelo de seguridad subregional incluida en el Protocolo de Tegucigalpa, iniciándose un proceso destinado a la definición de su contenido, así como al diseño de la institucionalidad precisa para su ejecución, que desembocará en la ya referida suscripción del Tratado-Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

Este Tratado es -a nuestro juicio- uno de los instrumentos jurídicos más completos de cooperación en la materia que nos ocupa, al tratar de responder a las necesidades de una comunidad de Estados desde la definición de una Agenda de Seguridad que, fundamentada en la plena vigencia de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos, se organiza -como vimos- sobre la base de la conjunción entre las llamadas amenazas tradicionales y las referidas como amenazas "no tradicionales" a esa Seguridad. Se concreta así un cambio de paradigma que, reformando la concepción tradicional de la seguridad, en la que el Estado y sus instituciones son el único objeto a proteger, sitúa al ser humano -como hemos señalado también- entre los fines a ser amparados. De este modo, Centroamérica se integra en una dinámica que, con su origen en el fin de la guerra fría, envuelve a distintos actores internacionales en un complejo debate sobre el significado del concepto de Seguridad.

Sin menoscabar el alcance que el Tratado-Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica tiene no sólo para la subregión sino también para la definición de un modelo para la Seguridad en América Latina, las páginas que anteceden evidencian

la necesidad de continuar profundizando y desarrollando el concepto y la estructura institucional que lo sustentan. En tal sentido y aunque es indudable el alcance del compromiso asumido por los Estados-Parte en relación con la democracia, en tanto marco para el desarrollo social y humano de los pueblos centroamericanos, y para contrarrestar una concepción de la seguridad como la contenida en la Doctrina de la Seguridad Nacional, la concreción de un análisis detallado de las posibilidades y alternativas que hagan posible traducir el concepto de seguridad democrática en un modelo eficaz y operativo es hoy un imperativo. Un esfuerzo de estas características permitiría, a nuestro entender, que los logros alcanzados en ámbitos como la lucha contra la criminalidad o el fomento de medidas de confianza mutua se extiendan a otras esferas, estableciéndose un régimen de seguridad democrática real.