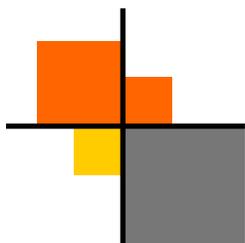


Análisis semanal



No. 60, 9 de mayo de 2016



Introducción

La noticia ha corrido rápidamente y pareciera que todos los análisis apuntan a que la región centroamericana se encamina hacia una carrera armamentista injustificada. Se habla en un lenguaje que implícitamente apunta a conceptos, tales como, inseguridades, amenazas, des-

confianzas mutuas, caprichos y hasta en algunos casos, se recuerda el pasado autoritario de cada uno de los países de la región.

Sin embargo, hasta ahora, no ha habido una reflexión seria sobre lo que significa una carrera armamentista, las motivaciones que llevan a un país a aumentar sus gastos militares, y las condiciones que favorecen tal decisión. Los análisis o reportes de prensa tienden a identificar, sin

mayor explicación, la compra de armamento con una carrera armamentista.

Los factores que intervienen en este proceso son complejos. En este contexto, el análisis serio del entorno político, económico y de seguridad de un Estado son elementos que determinan el incremento de los gastos en materia militar.

Estos factores están influidos por elementos económicos como el ingreso, la población, el gasto del gobierno central, la balanza de pagos, entre otros. Además, se toman en cuenta consideraciones vitales en torno a las amenazas o fuentes de inseguridad externas e internas, tales como el peso de la defensa de un Estado, el promedio del peso de la defensa de los Estados vecinos o regionales, las guerras externas que afecten al Estado, y tradiciones en materia militar. Se incluye también un análisis del entorno político del Estado (democracia o autoritarismo).

Hasta ahora, no está claro en los análisis que se han vertido al respecto, ni en los reportes de prensa, que las variables económicas, políticas y de seguridad están empujando a Nicaragua o a Honduras o al El Salvador a elevar sus gastos militares a niveles que se consideran inaceptables, pues, rompen los equilibrios y conducen a una carrera armamentista.

El análisis de la carrera armamentista

Para analizar el fenómeno de la carrera ar-

mamentista existen varios modelos. El más influyente es el que presentó en los sesenta Lewis Richardson. Dentro de su enfoque, Richardson plantea la carrera armamentista entre dos Estados, cuyas compras sin control, ni límites, generan miedos e inseguridades en el otro Estado y, por tanto, la escalada entre ambos inicia. Richardson demostró con este modelo, que el incremento de los gastos militares de un Estado (A) influyen directamente sobre los gastos del otro Estado (B).

En el caso Centroamericano, los países han estado invirtiendo en compras, sin que se logre demostrar que las compras de Honduras, por ejemplo, estén directamente ligadas a las compras de El Salvador o Nicaragua. De igual forma, no se ha logrado establecer en las notas de prensa regional, que las compras de tipo militar por parte de Nicaragua estén incrementando el gasto militar de sus vecinos inmediatos.

Otro de los modelos, planteado por Murray Wolfson (1968), es el denominado por "emulación". El planteamiento parte del hecho que un Estado (A) incrementa sus gastos militares al emular lo que el otro Estado (B) viene realizando. El cambio en los gastos, apunta este autor, depende de la diferencia de gastos entre los propios y los del rival. Se inicia la competencia por equilibrar los gastos. Los gastos se incrementan para equilibrar y evitar el predominio de un Estado sobre otro, u

::Observatorio de la Política Internacional

otros. Al igual que en el modelo anterior, el incremento en el gasto o las compras no tiene límites, ni regulación.

Este mismo autor (Wolfson:1990) formuló otro modelo para el análisis de la carrera armamentista al que denominó el modelo de “rivalidad”. Para construir este modelo se tomó en cuenta las características exhibidas por las potencias de la Guerra Fría (Estados Unidos y la antigua URSS). En este modelo, el Estado que ocupa la segunda posición resulta ser el que sufre incrementos en sus gastos, y esto es considerado por el Estado preponderante como un triunfo. En este escenario, la diferencia o distancia entre uno y otro genera la necesidad de incrementar los gastos. Los límites y las regulaciones no juegan un papel preponderante en este modelo.

En suma, la carrera armamentista tiene que ver con lo que un Estado considera que es una desventaja frente a otro u otros Estados. La desventaja es percibida como una amenaza y, por tanto, genera temores o desconfianza. Como resultado de ello, se tiende a buscar, por medio de compras iguales o mayores, un equilibrio en las fuerzas. Los Estados no poseen controles o límites sobre las compras, la comunicación no permite la generación de confianza, y cada uno actúa según el peor de los escenarios.

Los modelos plantean que en situaciones de incertidumbre, desconfianza y muy baja información, los Estados tienden a plantear sus objetivos militares, por medio de proce-

sos de formulación de política sobre la base de amenazas percibidas, y sin considerar los límites y restricciones en el gasto. Estas, son pues, las características de una carrera armamentista. Bajo estas circunstancias, el gasto militar, las compras o los incrementos en los presupuestos son considerados como “males” públicos regionales, de acuerdo con el Banco Mundial (2002).

Así las cosas, la única manera de alcanzar el mismo nivel de defensa de sus vecinos, rivales o competidores es mediante una competencia altamente descoordinada que asegure un equilibrio mutuo.

Sin embargo, existe otra manera de lograr tales equilibrios y es mediante un proceso autorregulador de las compras, los gastos y los presupuestos. La construcción de regímenes internacionales que regulan la conducta de los Estados en materia de compras, gastos y presupuestos, no solo reduce las tensiones, genera confianza y evita la incertidumbre, de tal forma que los países no recurren a las luchas entre ellos para equilibrar, sino a instituciones y normas de conducta sobre tales temas.

El caso centroamericano actual, a diferencia de períodos anteriores, ha sido orientado por un conjunto de reglas que regulan la conducta de los Estados. Desde la firma de los Acuerdos de Paz, la región construyó un nuevo modelo de seguridad, cuyos lineamientos ofrecen mecanismos para limitar los gastos y evitar nuevamente una

carrera armamentista en el Istmo.

El nuevo modelo de seguridad de Centroamérica

El texto del Tratado de Defensa Centroamericana, firmado el 04 de junio de 1965, en la ciudad de Managua, Nicaragua, creó un mecanismo de defensa colectiva cuya responsabilidad recayó sobre el Consejo de Defensa Centroamericana (CONDECA). Este instrumento plantea como principal objetivo,

Frente a cualquier agresión en contra de un Estado Miembro del Consejo de Defensa Centroamericana, los demás Estados Miembros, sin perjuicio de las acciones individuales que lleven a cabo, en ejercicio del derecho inminente de legítima defensa, desarrollarán acciones colectivas coordinadas, mediante el empleo de unidades combatientes de las Fuerzas Armadas y de Seguridad pública Centroamericanas...

Este sistema de seguridad colectiva regional, que se instauró con este Tratado, se articuló entorno a los siguientes parámetros esenciales: 1) la ausencia de un tratado específico que provea la defensa efectiva del conjunto de países firmantes; 2) un sistema de seguridad colectiva que permita el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Pública Centroamericanas; 3) el recurso a la legítima defensa y; 4) la lucha contra la subversión y sus activida-

des afines, incluyendo, particularmente la lucha contra la guerra de guerrillas.

Este instrumento no estableció un mecanismo para el control en el uso de la fuerza. Esto quiere decir que, el Tratado si bien establece un mecanismo de defensa conjunta, no estableció mecanismos de balance mutuo en procura de limitar la autonomía de los Estados en relación con la capacidad de adquisición militar. En otras palabras, el convenio que permitía a los países la defensa conjunta, confirmó el derecho que poseen los Estados de recurrir a la defensa en términos militares y, con ello, la capacidad de definir sin control alguno el tamaño de sus ejércitos y la capacidad de su armamento. Hasta la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática no había existido un instrumento regional que de alguna manera obligara a los Estados a rendir cuenta sobre su capacidad de Defensa.

Con la firma de los Acuerdos de Paz y la construcción de sociedades democráticas, Centroamérica planteó sus prioridades en materia de seguridad. Por un lado, el Tratado Marco de Seguridad Democrática, redefine en tres dimensiones el concepto de seguridad, así como sus amenazas. Estos tres ámbitos de la seguridad democrática son: 1) el Estado de Derecho; 2) la seguridad de las personas y sus bienes y; 3) la seguridad regional. Posteriormente, en el “Plan de Acción y Prioridades para la Seguridad Democrática de la Región”,

se definen las prioridades en la materia de seguridad para los países del área.

La región Centroamericana es considerada por los actores de las amenazas emergentes, como un área geoestratégica importante, como escenario potencial de acciones del crimen organizado, narcoactividad, pandillas, proliferación de armas, corrupción, tráfico de ilegales, secuestros, robos: bancos, ganado, vehículos; trata de personas y otras actividades conexas.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática se creó con el objetivo de concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas (Artículo 1). El texto de este convenio, fue firmado el 15 de diciembre de 1995, en la ciudad de San Pedro Sula, Honduras. Se constituyó en un modelo integral de seguridad, más que un mecanismo de defensa colectivo.

Este Modelo de seguridad regional que se instauró con este Tratado se articuló entorno a los siguientes parámetros esenciales: 1) la democracia, el fortalecimiento institucional y el Estado de Derecho, como fundamento indispensable; 2) la garantía de seguridad a todos sus habitantes, tanto de

su integridad física, como de la de sus bienes; 3) el balance razonable de fuerzas; 4) la búsqueda de mecanismos pacíficos para la solución de las controversias; 5) el ser humano es un sujeto esencial de la seguridad, tanto o más que el mismo Estado y; 6) sustitución de los mandos militares por el control y mando civil.

Varios elementos deben destacarse en esta nueva visión de la seguridad regional. El primero de ellos es que el Tratado reafirma que la seguridad democrática es integral e indivisible. Eso quiere decir que, en la construcción de alternativas para el abordaje de los problemas de la seguridad los resultados serán mejores en el tanto su elaboración se realice de manera integral.

Un segundo elemento que es necesario relevar es el hecho que, dentro de este Modelo, no puede haber avances en materia de seguridad en el tanto la democracia y sus instituciones no aseguren que el control civil no será más sustituido por las fuerzas armadas o de seguridad; que los derechos humanos no serán una vez más desdibujados, sino fortalecidos mediante la creación de condiciones que permitan a las personas un desarrollo individual, familiar, social en paz, libertad y democracia.

En tercer lugar, el Tratado reconoce que, al abordar los temas de la seguridad de las personas y sus bienes, es indispensable considerar la dimensión humana de la seguridad. Esa dimensión tiene que ver ne-

cesariamente con aquellas condiciones que amenazan la calidad de vida de las personas y que están vinculadas a las condiciones de pobreza y estabilidad democrática.

En cuarto lugar, este convenio reconoce que el sistema de seguridad colectiva de la región es incompleto sino no se considera a la democracia (sus instituciones y los derechos humanos) y a la dimensión humana de la seguridad (que tiene que ver con sus bienes patrimoniales; pero también con la calidad de vida). Por tanto, en este convenio, la seguridad colectiva de la región está menos en función de la amenaza de ataque de un enemigo externo, y más en función de aquellos factores que hacen que la democracia no logre rendimientos en cuanto a su institucionalidad y su capacidad de asegurar una vida digna para sus habitantes.

En quinto lugar, el Tratado Marco, a diferencia del Tratado de Defensa anterior, propone una serie de mecanismos para el control en el uso de la fuerza y su balance razonable. Y aunque el Tratado establece un mecanismo de defensa conjunta (artículo 43), cambia, en primer lugar, el mando (de lo militar a lo civil) en caso de agresión externa (Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores). Además, este convenio, aunque reconoce el derecho que poseen los Estados de recurrir a la defensa en términos militares, estableció mecanismos de balance mutuo en procura de limitar la autonomía de los Estados en relación con la capacidad de adquisición militar. Este es un fenómeno totalmente inédito en el devenir de la histo-

ria militar de Centroamérica. Además, el Tratado establece, de previo, una serie de mecanismos para la solución pacífica de las disputas, así como la limitación en el número de asesores militares y otro tipo de personal en cada uno de los países.

Finalmente, el Tratado Marco realmente estableció un verdadero cambio en el mando de las operaciones de tipo militar y en la coordinación de todo el Modelo de Seguridad (en todas sus dimensiones). En el artículo cuarenta y uno del convenio, se establece que, “*La Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de Seguridad, tomarán sus decisiones por consenso, en todos los asuntos relativos a la paz y la seguridad de la región.*” Dejando así, de lado, la preponderancia que en su momento tuvo el Consejo de Defensa Centroamericana.

Los mecanismos de control para evitar la carrera armamentista

Es cierto que durante el último siglo, lo que Hans J. Morgenthau calificó como *realismo político*, ha sido la característica principal de las relaciones internacionales, es decir, el conflicto ha sido la regla en las relaciones entre Estados.

Sin embargo, cuando los Estados encuentran objetivos, por medio de los cuales estructuran sus relaciones de manera estable, se generan ciertos mecanismos o prácticas que modelan el comportamiento

de los actores y propician el desarrollo de nuevas prácticas que generan confianza entre los Estados. Robert Keohane ha denominado a este hecho como el surgimiento de *regímenes internacionales*, con la intención de generar marcos de negociación permanentes –*que reduzcan los costos de transacción*– y para ayudar a coordinar las expectativas de los actores –*mejorando la calidad y cantidad de información disponibles para los Estados*.

Hoy en Centroamérica es posible afirmar la existencia de un conjunto de valores que facilitan la interpretación de las acciones regionales en torno a la seguridad. Además, existe un conjunto de normas que especifican las reglas por medio de las cuales el Modelo de Seguridad Democrática se hará efectivo. En materia de incremento en las compras, presupuestos y gasto, Centroamérica posee una fuerza en sus regímenes internacionales.

En materia del balance razonable de fuerzas, la Declaración Conjunta sobre Seguridad Regional (setiembre del 2003), constituye un esfuerzo importante pues, los Presidentes de Centroamérica acogieron, en el marco de la integración regional, instrumentos vitales para la seguridad centroamericana. Entre los principales se pueden citar, por ejemplo, el informe de la situación actual de la región, de acuerdo con el concepto y doctrina del modelo de Seguridad Democrática, y el “Programa de Limitación y Control de Armamentos en Centroamérica para Alcanzar el Balance Razonable de

Fuerzas y Fomentar la Estabilidad, Confianza Mutua y la Transparencia”, adoptada por la Comisión de Seguridad.

El balance razonable de fuerzas (BRF)

Este Programa sobre Balance Razonable de Fuerzas (BRF) es una iniciativa de Nicaragua (Acuerdos Presidenciales No. 56-2003 y No. 148-2003) que pretende fortalecer las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad mediante el establecimiento de un BRF en Centroamérica, conforme lo establece el Tratado Marco de Seguridad. El Programa básicamente se construye a partir de los siguientes puntos:

- a. *Balance razonable de fuerzas*: Define el perfil nacional para el BRF con base en las amenazas potenciales, nacionales y regionales. Es necesaria la presentación de inventarios (fuerzas armadas y de policía) ante la Comisión de Seguridad. Establece los plazos de ejecución y los límites máximos de fuerzas y medios de las instituciones militares.
- b. *Control de armamentos*: Establece la creación de un mecanismo de verificación y control de inventarios: nacional y regional. Determina el destino de los excedentes de armamentos. Determina parámetros sobre armamentos ofensivos y

::Observatorio de la Política Internacional

prohibidos. Establece una moratoria en la adquisición de nuevo armamento. Procedimientos para la calendarización de la destrucción (gradual y progresiva) de armamentos. Implementación de una Metodología Estandarizada de Gastos de Defensa. Destrucción de armamento incautado. Establecimiento de un registro uniforme para el armamento, explosivos y equipos.

- c. *Modernización y profesionalización:* Continuar con la modernización y profesionalización permanente de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Pública.
- d. *Otras Medidas para el Fortalecimiento de la Confianza y la Seguridad:* Mecanismos de solución pacífica de controversias de acuerdo con el Tratado Marco. Suscripción de un Código de Ética regional para la transparencia en la transferencia de armas. Actualización de las legislaciones nacionales en materia de control de armas. Avance en la implementación de una serie de Tratados Internacionales en materia de control de armamentos.
- e. *Mecanismo de ejecución:* El Consejo Intersectorial de Ministros de relaciones Exteriores, Defensa y Gobernación, Interior o Seguridad Pública, acompañados de los Jefes militares y policiales será el encargado

de velar por la ejecución de este Programa. Contará con el apoyo de la Comisión de Seguridad y tendrá su secretaría en la Secretaría General de SICA.

El Programa de Medidas de Confianza Mutua

El Programa Anual de Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad de carácter militar, seguridad pública y sociedad civil es otro de los instrumentos que la región posee para garantizar que los incrementos en gastos, compras o presupuestos no sean interpretados como una carrera armamentista.

De acuerdo con Rojas Aravena (2002),

las Medidas de Confianza Mutua y Seguridad buscan establecer un patrón de relación que otorgue crédito a las declaraciones de intención y transparente las conductas. Están diseñadas para evidenciar los actos que buscan afectar la seguridad, la integridad u otro interés vital, y diferenciarlos de otras acciones. De allí el vínculo esencial entre este tipo de medidas y los procesos de verificación.

Para el caso centroamericano, las Medidas de Confianza Mutua persiguen el objetivo de contribuir a mejorar la seguridad, salvaguardar la paz, fomentar la transparen-

::Observatorio de la Política Internacional

cia, el diálogo y la confianza mutua entre los Estados parte del Sistema de Integración.

El aporte de este tipo de instrumentos consiste en que ayudan a mejorar la comunicación entre los Estados, generan un ambiente propicio para el establecimiento de mecanismos de diálogo y entendimiento que coloque de manera transparente las percepciones de amenaza, las transformen, eviten riesgos y eliminen la incertidumbre.

De acuerdo con la Comisión de Seguridad del Sistema de Integración, cuatro son los propósitos de las medidas de confianza mutua. El primero de ellos consiste en la promoción de una mayor transparencia en materia de defensa y seguridad en la región. En segundo lugar, lograr la institucionalización del enfoque de las medidas en todos los países del Istmo. En tercer lugar, incorporar paulatinamente nuevas medidas para el fomento de la confianza y la seguridad y, finalmente, mantener informada a la Secretaría General de la OEA sobre la aplicación de este tipo de mecanismos.

Como resultado de este procedimiento, los Estados deben realizar las siguientes acciones:

- i. Informar anualmente a la Comisión de Seguridad de Centroamérica la aplicación de las medidas de confianza.
- ii. Analizar la implementación de estas medidas con el fin de monitorear y

recomendar mejoras continuas en su aplicación.

- iii. Crear una base de datos que permita el registro histórico de la aplicación de estas medidas y verificar su cumplimiento.
- iv. Evaluar permanentemente el impacto de la aplicación de este tipo de medidas a todos los niveles.

Código de conducta y Programa de Control y Limitación de Armamentos

Desde el inicio de la transición a la democracia, Centroamérica desarrollo no solo el Programa de Control y Limitación de Armamentos en Centroamérica, sino además, creó el “Código de conducta de los Estados centroamericanos en materia de Transferencia de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados”, con el objetivo de establecer un mecanismo preventivo, de alerta temprana, ante las amenazas a la seguridad democrática en cualquiera de sus categorías, y un programa permanente de medidas de fomento de la confianza entre los Estados de la región centroamericana.

De su lado, el Programa de Control y Limitación de Armamentos en Centroamérica promueve la transparencia y control de las transferencias internacionales de las armas convencionales, no convencionales, pequeñas, ligeras y livianas, municiones y explosivos, y los altos niveles de fabricación y letalidad de su tecnología, para el fortalecimiento de la seguridad en la re-

::Observatorio de la Política Internacional

gión.

Este Programa fue presentado por el entonces Presidente de Nicaragua, Enrique Bolaños, en el marco de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno, en Guatemala, con el objetivo de alcanzar el Balance Razonable de Fuerzas; así como el fomento de la estabilidad, confianza mutua y la transparencia.

Conclusiones

- ⇒ Centroamérica no experimenta una carrera armamentista tal y como se ha afirmado recientemente.
- ⇒ Las carreras armamentistas surgen en ausencia de normas que regulen la comunicación entre los Estados, fomenten la confianza y estimulen la transparencia de sus acciones.
- ⇒ Ningún país de la región está empujando hacia una carrera armamentista.
- ⇒ La región posee cinco importantes instrumentos que regulan las com-

pras, los gastos y los presupuestos en materia militar que son, el Tratado Marco de Seguridad Democrática, el Balance Razonable de Fuerzas, las Medidas de Confianza Mutua, el Programa de Control y Limitación de Armamentos en Centroamérica y el Código de Conducta.

- ⇒ El modelo de seguridad que se plasma en el Tratado Marco de Seguridad superó la época de los autoritarismos y los temores mutuos en relación con los gastos militares.
- ⇒ Costa Rica participa de este tipo de mecanismos, y si sospecha de la conducta de alguno de los países de la región puede invocar la aplicación de las medidas correctivas que ofrece el derecho comunitario.

Observatorio de la Política Internacional. Un proyecto conjunto de la Escuela de Ciencias Políticas (UCR) y la Escuela de Relaciones Internacionales (UNA)
opi.ucr.ac.cr

CONSEJO EDITORIAL

Sergio I. Moya Mena
Carlos Cascante
Jorge Cáceres P.

Análisis Semanal No. 60, 9 de mayo de 2016