

PARTE II: ESCENARIOS, AMENAZAS Y RIESGOS

A. Escenarios de la Defensa

1. Escenario internacional

El concepto de seguridad ha experimentado profundas transformaciones en los dos últimos decenios. Los cambios políticos, económicos, sociales, tecnológicos e ideológicos, ocurridos en el sistema internacional a partir de 1990, han obligado a una redefinición de conceptos y esquemas de seguridad y defensa en todo el mundo, diferentes a los que existían en el contexto de la Guerra Fría.

La intensificación del proceso de globalización y sus efectos, han contribuido a la proliferación y difusión de amenazas a nivel mundial en tiempos relativamente cortos, lo cual ha sido facilitado en gran parte por el extraordinario desarrollo de las comunicaciones y el fácil acceso a la información.

A esto hay que sumar las modificaciones que los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América, provocaron en la configuración de la agenda de seguridad multilateral, así como en la naturaleza de la amenaza a la estabilidad internacional y la forma en que aquella es percibida por los Estados.

Las situaciones de paz y de conflicto se han visto sensiblemente afectadas por diversos factores entre los que destacan:

- El fin de la bipolaridad (expresada en el enfrentamiento Este-Oeste en los planos ideológico, político, militar y económico).
- Los esfuerzos por edificar un nuevo orden militar.
- La consolidación del proceso de globalización a través de la conformación de grandes bloques económicos en América, Europa y Asia.
- La actuación de nuevas fuerzas y actores con una multiplicidad de motivaciones (políticas, ideológicas, étnicas, religiosas, económicas, sociales, delictivas, tecnológicas y culturales) a nivel nacional, regional e internacional.

- La transformación y tipificación de actos ilícitos transnacionales de bajo perfil en el escenario internacional de la Guerra Fría, que ahora son considerados como amenazas no tradicionales y prioridades para la seguridad internacional y de los Estados.

En este contexto, el Estado continua siendo la forma de organización política y jurídica por excelencia, y es el actor central en las relaciones internacionales. En algunas partes del mundo subsisten todavía hipótesis tradicionales de conflicto producto de controversias interestatales de diversa naturaleza y de intereses nacionales contrapuestos, lo que continuará siendo una realidad y una referencia clave para elaboración de las políticas de Seguridad y Defensa de todos los países.

Al iniciarse el presente siglo, los problemas de seguridad a nivel mundial se han ordenado en tres grandes categorías:

- Los vinculados a las relaciones interestatales y que se denominan problemas de la agenda tradicional o convencional de seguridad (diferendos territoriales, injerencia en los asuntos internos de otros Estados, controversias limítrofes, entre otros).
- Los conflictos de naturaleza intraestatal, fundamentalmente asociados a fuertes antagonismos étnico-religiosos y fomentados casi siempre por pretensiones separatistas y posiciones fundamentalistas.
- Los llamados problemas de seguridad emergentes, relacionados al fenómeno de la globalización y cuyos orígenes, actores y formas de solución no son asunto exclusivamente estatal, sino que requieren la inclusión y participación de varios actores del sistema internacional (Organizaciones Internacionales, Organizaciones No Gubernamentales, Grupos de Presión, entre otros), que demandan mayores niveles de cooperación. Esta es la comúnmente denominada nueva agenda de seguridad.

En la actualidad, la permeabilidad de las fronteras estatales —producto del extraordinario avance tecnológico y de las comunicaciones, medidas tendientes a la desregulación y liberalización del comercio internacional, así como la implementación de políticas públicas que limitan los controles por parte de los Estados— ha dado paso a lo que se identifica como amenazas no tradicionales a la seguridad o amenazas transnacionales. Desde esta perspectiva, los problemas que atentan contra la seguridad asociados a esta nueva visión son varios: proliferación de armas de destrucción masiva, crimen organizado transnacional, narcotráfico, tráfico ilícito de armas y personas, terrorismo internacional, lavado de dinero, entre los más sobresalientes.

Todas estas amenazas están interrelacionadas y se refuerzan mutuamente, por lo que demandan de la cooperación intergubernamental a nivel internacional.

Estas amenazas, cualquiera que sea su lugar de origen o su punto geográfico de máxima concentración, producen efectos que no pueden ser contenidos dentro de las fronteras nacionales, ya que desbordan fácilmente los límites de un Estado y tienen consecuencias en el interior de otros, afecta el orden social y la gobernabilidad, inciden en los planes económicos y otras políticas públicas, y requieren, por tanto, respuestas integrales.

Los gobiernos intentan dar soluciones a través de la adopción de políticas y de una decidida cooperación internacional que se concluye en diferentes formas: asistencia técnica, científica, financiera, y en aquellos casos que requieren de respuesta operativa, se coordinan esfuerzos de manera colectiva en el ejercicio de nuevas funciones de Seguridad y Defensa, mediante las cuales recurren a formas y modelos de coordinación internacional en estos ámbitos.

Al mismo tiempo, se desarrolla un período progresivo del Derecho internacional, en el ámbito de las Naciones Unidas y en el marco de las diferentes organizaciones regionales. Dicho proceso se aprecia, entre otros aspectos, en la considerable producción de legislación internacional tendiente a definir acciones e instrumentos para contrarrestar operativamente las amenazas no tradicionales y minimizar las posibilidades de conflictos tradicionales.

En el orden militar, se experimentan avances en la formación de coaliciones estratégicas como mecanismo para enfrentar de manera global las demandas de seguridad colectiva. Asimismo, muchos estados han procedido a reformular sus doctrinas de seguridad y defensa nacionales, regionales y hemisféricas, a fin de enfrentar oportunamente las exigencias mundiales en estos ámbitos.

El concepto de seguridad que ahora se conoce ha centrado su atención en su carácter multidimensional. Al respecto, se identifican al menos seis dimensiones básicas de la seguridad: militar, política, económica, social, jurídica y de medio ambiente. En consecuencia, el concepto de seguridad ha reorientado su atención de una concepción de seguridad de ámbito restringido y particular, asociada a la seguridad del Estado y por ende a la conservación de su soberanía, independencia política e integridad territorial, a una definición más amplia e integral. Así, en la década de los años ochenta y particularmente de los noventa, el debate sobre la seguridad internacional se amplió incorporando categorías tales como: seguridad global, seguridad democrática y seguridad humana.

Al inicio del presente siglo, los atentados terroristas al Centro Mundial de Comercio y al Pentágono el 11 de septiembre de 2001, marcan un punto de inflexión en el sistema internacional y resultan en una recomposición de alianzas en el ámbito global, donde la lucha mundial contra el terrorismo se ha convertido en el objetivo primario de un grupo específico de países, aún por encima de las prioridades y realidades estratégicas de los demás estados y de las particularidades de cada región. En este sentido, la efectividad de los organismos multilaterales y el esfuerzo mancomunado, como medio de respuesta a los innumerables retos que plantea la amenaza terrorista, se ha visto limitado por el predominio de un acentuado unilateralismo político y militar en el manejo de este tema.

Las recientes guerras en Afganistán y en el golfo Pérsico demostraron que los conflictos militares estarán presentes en el futuro como lo han estado en el pasado, que las situaciones de antagonismos y fricciones que conducen a situaciones de conflicto están vigentes y que por ello no puede olvidarse la defensa como elemento constitutivo indispensable de la seguridad para confrontar, incluso, las llamadas nuevas amenazas.

2. Escenario hemisférico

Los elementos que determinaron la seguridad hemisférica se configuraron a raíz de la Segunda Guerra Mundial, cuando se crea la Junta Interamericana de Defensa (JID) en 1942. Finalizada la guerra, se suscribe el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947, que se convierte en el referente principal para la acción concertada de los países americanos en materia de seguridad. En 1948, se funda la Organización de Estados Americanos (OEA) y se establecen las directrices de lo que será el funcionamiento del Sistema Interamericano. En este mismo año se suscribió también el Pacto de Bogotá, que establece como principio de las relaciones interamericanas la solución pacífica de controversias y el inicio de un enfoque cooperativo de la defensa.

A partir de 1990, la desaparición de regímenes autoritarios y militares en América Latina, la acelerada integración económica, la superación de muchos de los conflictos internos y el fortalecimiento del modelo democrático, son fenómenos que dan lugar a la configuración de un nuevo contexto de seguridad hemisférica. La geopolítica tradicional y la confrontación ideológica dejan de ser relevantes, y comienzan a tomarse en cuenta preocupaciones no tradicionales de seguridad nacional que trascienden la base territorial del Estado, como la migración no controlada, el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado.

El fin de la bipolaridad y sus efectos relacionados pusieron en evidencia la crisis y obsolescencia del Sistema de Defensa Hemisférico, que estaba diseñado para responder a conflictos tradicionales e identificables. En consecuencia, los estados miembros de la OEA manifestaron su decisión de iniciar un proceso de consulta sobre la seguridad hemisférica a la luz de las nuevas condiciones regionales e internacionales, y desde una perspectiva actualizada e integral de la seguridad, expresado en la Declaración de Bridgetown del 4 de junio de 2002.

En el contexto de este nuevo debate, una aproximación al tema de la seguridad hemisférica exigía como primer paso un consenso en torno a la existencia de valores e intereses compartidos por los países de la región, el análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el hemisferio, con el propósito de desarrollar los enfoques comunes más apropiados, reconociéndose posteriormente que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza

diversa y de alcance multidimensional y que incluyen aspectos de orden político, económico, social, ambiental y de salud.

El mantenimiento de la paz, la promoción de los derechos humanos, el fortalecimiento y la consolidación de los regímenes democráticos, el desarrollo económico y social con equidad de los estados miembros y la generación de mecanismos de integración hemisférica cada vez más eficaces, han sido identificados como claros ejemplos de valores e intereses compartidos entre los estados del continente americano. Asimismo, una visión integral de la seguridad hemisférica debía reordenarse a partir de esquemas de integración y cooperación, replanteando el carácter clásico de alianza militar ofensivo-defensiva que había existido hasta la fecha.

El renovado interés en el hemisferio por encontrar formas coincidentes de respuesta a los problemas comunes y a las nuevas amenazas a la seguridad regional, se ha desarrollado desde mediados de la década de 1990 la conformación de mecanismos destinados a cumplir ese propósito, entre ellos:

- Acuerdos regionales de no proliferación de armas de destrucción masiva, siendo el más importante el Tratado de Tlatelolco firmado en la ciudad de México en 1967.
- Institucionalización del proceso de cumbres de las Américas, en las que los jefes de Estado del hemisferio alcanzaron un conjunto de acuerdos, incluyendo aspectos de seguridad en un nivel propiamente continental y organizados en torno a principios comunes y políticas específicas que han sido plasmadas en las declaraciones y planes de acción de cada cumbre.
- Instancias de alcance hemisférico creadas en el marco de la Organización de los Estados Americanos, entre ellas: Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), Comité Consultivo de la Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Trafico Ilícito de Armas, Municiones y otros materiales relacionados (CIFTA), Comisión de Seguridad Hemisférica, Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CDMDA), Reunión de Ministros de Justicia de las América (REMJA).

El incremento del diálogo interamericano y los crecientes vínculos políticos han generado actitudes cooperativas entre los países del hemisferio, logrando

con ello alcanzar entendimientos y crear una considerable red de acuerdos, instancias y regímenes tendientes a evitar, en la práctica, el uso de la fuerza, asegurar la prohibición del empleo de armas de destrucción masiva, y regular la utilización y tráfico de armas pequeñas y ligeras.

No obstante, las dificultades para obtener un consenso hemisférico en materia de seguridad y defensa todavía son múltiples. Las dos principales son, por una parte, la importancia que los distintos países confieren a su seguridad nacional como elemento prioritario; y por otra, la preeminencia de diseños de seguridad global que trascienden y buscan determinar políticas y compromisos a nivel hemisférico, obviando las prioridades y realidades de cada Estado del continente.

Los estados americanos construyen su agenda de seguridad nacional con base a diferentes elementos, entre los que destacan su ubicación geopolítica, desarrollo histórico y cultural, amenazas a su seguridad, misiones y roles asignados a las fuerzas armadas y de seguridad pública, doctrinas históricas de seguridad y aspectos legales que limitan la participación en operaciones supranacionales, litigios entre países vecinos y compromisos internacionales suscritos.

A todo lo anterior, se agrega elementos que condicionan la posibilidad de que los gobiernos se comprometan efectivamente a la aplicación de políticas de seguridad y defensa a nivel hemisférico, como son las limitadas capacidades financieras de los países de la región y la tendencia creciente a la reducción de las asignaciones presupuestarias a la Defensa.

Desde esta perspectiva, en el hemisferio puede observarse distintas sub-regiones geográficas, las que a pesar de presentar diferencias en su desarrollo socio-económico y capacidades de defensa, formulan y desarrollan enfoques y políticas generalmente coincidentes. Estas sub-regiones son: Norte, Centroamérica, Caribe y Sudamérica.

Es importante considerar, además, que en el escenario hemisférico las relaciones entre los estados del continente se han desarrollado de forma pacífica; sin embargo, algunos diferendos limítrofes han provocado incidentes armados interestatales. Las fronteras heredadas por las repúblicas americanas de los imperios español y portugués, que dieron origen a diferencias territoriales en el siglo XIX, se definieron en la primera mitad del siglo XX. Atendiendo a

esta realidad, los estados americanos precisaron las amenazas tradicionales a su seguridad nacional, manteniendo la voluntad de preservar y consolidar sus sistemas de defensa, privilegiando los medios de solución pacífica de controversias.

De igual manera, algunos países del hemisferio vivieron, especialmente durante la segunda mitad del siglo pasado, conflictos internos que desembocaron en cruentas guerras civiles. Hoy en día la mayoría de estos conflictos han sido superados.

En síntesis, la realidad de la seguridad hemisférica puede caracterizarse por:

- El reconocimiento de la necesidad de promover y fortalecer la paz y la seguridad en el hemisferio, atendiendo al nuevo enfoque multidimensional de la seguridad, con instituciones que se fundan en la democracia, la solidaridad, la cooperación y el desarrollo económico y social.
- El desafío de los estados es diseñar su propio modelo nacional de seguridad, sin excluir sus compromisos con la seguridad colectiva adoptada por las naciones de América.
- La seguridad hemisférica ha adquirido vitalidad en el desarrollo de la cooperación a fin de prevenir, combatir y eliminar las actividades ilícitas transnacionales. La narcoactividad, el tráfico ilícito de armas y de personas, el terrorismo y demás expresiones del crimen organizado han alcanzado implicaciones de seguridad compartida para los países del hemisferio.
- El debate que existe alrededor de la redefinición de las misiones y roles tradicionales de las fuerzas armadas y ejércitos latinoamericanos, como parte de una estrategia de seguridad hemisférica.

3. Escenario regional

La perspectiva de seguridad y defensa en Centroamérica debe concebirse desde la apertura originada por los Acuerdos de Paz de Esquipulas, que formulados a partir de mayo de 1986, marcaron el inicio del fin de los conflictos armados en Centroamérica.

El Procedimiento para Establecer una Paz Firme y Duradera en Centroamérica (Esquipulas II), impulsó la pacificación, la democratización y el proceso de integración regional e inauguró inéditas perspectivas de un nuevo modelo de relaciones que progresivamente propiciaría una transición entre los temores de una confrontación entre estados, a la creación de condiciones para la existencia de un marco de fomento de la confianza, la transparencia y la cooperación entre los países del istmo.

Es importante indicar que este proceso de transición implicó la disponibilidad de cada Estado centroamericano, y a lo interno de cada país permitió cambios que afectaron de forma dramática a aquellas instituciones que desempeñaron un papel beligerante en el período de conflicto, como los ejércitos y órganos de seguridad. Igualmente, se inició un proceso de desarme de irregulares y reducción de efectivos militares que fortaleció el clima de confianza y de seguridad en los países del área, haciendo de Centroamérica una región de mayor estabilidad.

En definitiva, el final de la Guerra Fría contribuyó a la conclusión de los conflictos en Centroamérica, así como al establecimiento de una visión compartida por los estados sobre el modelo deseable de organización político-social, sustentada en la democracia, la economía de mercado y el desarrollo sostenible. Igualmente, favoreció la posibilidad de abrir espacios a una mentalidad inspirada en valores como la paz y la democracia, situación que permitió el desarrollo de procesos de reconciliación nacional y solución pacífica de conflictos en las sociedades centroamericanas víctimas de marcadas divisiones. De igual forma, se precisó la urgencia de reorganizar las instituciones del Sector Defensa y Seguridad sobre la base de las transformaciones en el concepto de seguridad y la percepción de la ausencia aparente de amenazas tradicionales.

Esta nueva realidad generó la necesidad de definir el contenido de una nueva agenda de seguridad en el istmo, de acuerdo con los cambios ocurridos a nivel internacional, hemisférico y, en particular, los avances en el ámbito regional, desde la perspectiva de consolidar a Centroamérica como una región de paz, democracia y desarrollo.

En respuesta a los cambios doctrinales surgidos en el nuevo contexto de posguerra fría, los países de la sub-región adoptaron en 1995 el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, instrumento complementario del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), suscrito en diciembre de 1991, que crea el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

El Protocolo de Tegucigalpa consignó como uno de sus propósitos esenciales *“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”*. El Tratado Marco retoma dichos principios y los hace propio en el concepto de Seguridad Democrática.

El Tratado Marco está sustentado en un enfoque integral e interdependiente de la seguridad, coincidente con el carácter multidimensional establecido en el hemisferio, en el que se conjugan aspectos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. De la misma forma, refleja la nueva realidad política, jurídica e institucional bajo las siguientes premisas: su carácter único, indivisible e interdependiente, su dimensión humana, el perfeccionamiento de la democracia, el respeto a los derechos humanos, la supremacía y preeminencia del poder civil y la reconversión de las fuerzas armadas y de seguridad pública para transformarlas en instituciones modernas y eficientes al servicio de las sociedades democráticas.

El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática adoptado por los países centroamericanos en la última década en el marco del proceso de integración regional, ha contribuido a fortalecer los mecanismos de solución pacífica de controversias que aún persisten en la región, inspirados en los fundamentos del Tratado Marco de Seguridad Democrática.

De la misma forma, prescribe la inversión social de recursos, la priorización de medidas de fomento de la confianza ante las amenazas tradicionales y las respuestas cooperativas a las amenazas transnacionales. También reconoce la existencia constitucional de los ejércitos de los estados partes, y a la vez los insta a que efectúen los ajustes necesarios para armonizarse con el proceso de

integración regional y enfrentar las nuevas amenazas, debiendo promover espacios institucionales que permitan asimilar los mecanismos de redefinición y enfrentamiento de las nuevas misiones a fin de garantizar el apoyo a los planes de desarrollo de la región y de cada país.

La región centroamericana cuenta con una Comisión de Seguridad, “*instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, de elaboración de propuestas, así como de recomendaciones de alerta temprana y cuando proceda, de pronta acción, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores*”.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica está dividido en cuatro áreas fundamentales:

1.- *Estado de Derecho.* El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene su fundamento en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto; el irrestricto respeto de los derechos humanos; la consolidación y fortalecimiento del poder civil; la promoción de una cultura de paz, diálogo, entendimiento y tolerancia; el principio de subordinación de las fuerzas armadas, de policía y de seguridad pública a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas; el mantenimiento de un diálogo flexible, activo y de colaboración mutua; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico ilícito de armas.

2.- *Seguridad de las Personas y sus Bienes.* Se establecen los principios que rigen el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, la que es definida como integral e indivisible, inseparable de la dimensión humana, el respeto a la dignidad del ser humano, el mejoramiento de la calidad de vida, el desarrollo pleno en todas sus potencialidades, y la ayuda solidaria y humanitaria frente a emergencias, amenazas y desastres naturales. Se considera la pobreza y la pobreza extrema como amenazas a la seguridad de los habitantes y a la estabilidad de las naciones de la sub-región. Su resguardo ha sido encomendado a las autoridades competentes en el área de seguridad pública.

Tiene como objetivos: garantizar a todos los habitantes las condiciones de seguridad que les permitan participar y beneficiarse de las estrategias nacionales y regionales de desarrollo sostenible; el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación operativa para hacer efectiva la lucha a nivel nacional y regional contra la delincuencia y todas las amenazas transnacionales a la seguridad; y la promoción de la cooperación entre los Estados centroamericanos para garantizar la seguridad jurídica de los bienes de las personas.

3.- *Seguridad Regional.* Los principios del Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática en este ámbito incluyen: igualdad soberana entre los Estados y seguridad jurídica en sus

relaciones; solución pacífica de las controversias; renuncia a la amenaza o al uso de la fuerza contra la soberanía, integridad territorial e independencia política de cualquier Estado de la región; autodeterminación de Centroamérica; seguridad democrática de cada uno de los Estados estrechamente vinculada a la seguridad regional; defensa colectiva y solidaria. En correspondencia con lo anterior, ningún Estado fortalecerá su propia seguridad menoscabando la seguridad de los demás.

Entre los objetivos a alcanzar deben señalarse: el establecimiento de un mecanismo preventivo de alerta temprana ante las amenazas; balance razonable de fuerzas militares y de seguridad pública; un programa permanente de medidas de fomento de la confianza, así como de un mecanismo centroamericano de información y comunicación de la seguridad, y mecanismos de solución pacífica de las controversias; el efectivo control sobre los armamentos para lo cual será necesario contar con informes sobre la composición de las fuerzas armadas y de seguridad pública, sobre presupuestos de gastos militares y de seguridad pública y la organización del sistema de registro centroamericano de los armamentos y sus transferencias.

4.- Organización e Institucionalidad. Por ser un instrumento complementario y derivado del Protocolo de Tegucigalpa, su organización e institucionalidad responden a la establecida en éste. Son instancias del Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática en su respectivo orden jerárquico la siguientes:

*Reunión de Presidentes
Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores
Comisión de Seguridad
Comité Consultivo*

4. Escenario nacional

Nicaragua vive una etapa de transición democrática que en la práctica se traduce en esfuerzos sostenidos para fortalecer la gobernabilidad, la modernización del Estado, el respeto a los derechos humanos, la alternabilidad del poder, entre otros. Asimismo, se destacan otras iniciativas importantes, tales como: la formulación, consulta e implementación del Plan Nacional de Desarrollo y de una Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP), y la lucha permanente contra la corrupción.

En materia de Seguridad y Defensa Nacional aún persisten factores de inestabilidad que generan crisis como consecuencia de insatisfacciones de naturaleza política, económica o social, y de la débil presencia de las