

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 4 No. 1

Spring 2004

WELCOME

Welcome to the Spring 2004 issue of *Security and Defense Studies Review*, the *Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies*.

Bienvenido a la edición de primavera de 2004 de *Security and Defense Studies Review*, the *Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies*.

Bem vindo a edição do primavera de 2004 da *Security and Defense Studies Review*, the *Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies*.

EDITORIAL

[Message from the Editor](#)

[Editors and Editorial Board](#)

Archive Editions

[Fall 2003](#)
[Spring 2003](#)
[Winter 2002/2003](#)

[Summer 2002](#)
[Winter 2001](#)
[Spring 2001](#)

SUBMISSIONS

Security and Defense Studies Review is currently accepting submissions for Volume 4 No.2, Spring 2005 issue. [Click here](#) for more information.

ARTICLES

Research Articles

[Avances y Límites de la Participación de México en la Seguridad Hemisférica a Inicios del Siglo XXI - PDF](#)
Raúl Benitez Manaut y Georgina Sánchez

[Abstract](#)

[Biography](#)

[Integración y Modelo de Seguridad Democrática en Centroamérica: Su Influencia dentro de la OEA - PDF](#)
Mauricio Herdocia Sacasa

[Abstract](#)

[Biography](#)

[A New Civil-Military Pragmatism in Latin America - PDF](#)
David Pion-Berlin

[Abstract](#)

[Biography](#)

Essays

[Defense, Internal Security and the Other Roles of Belize's Military - PDF](#)
Dion E. Phillips

[Abstract](#)

[Biography](#)

Security and Defense Studies Review está aceptando manuscritos para el Volumen 4 No. 2 para Primavera de 2005. [Pulsa aquí](#) para más información.

Security and Defense Studies Review esta aceitando manuscritos para publicação nas edições para Volumen 4 No. 2 de primavera do 2005. [Clique aqui](#) para mais informação.

SPECIAL ITEM

By permission of *Tiempos del Mundo*, edition of 25 to 31 December 2003 (Year 8, Number 52), p. 15-19.

“Centroamérica y el Caribe”

[Tiempos del mundo 25 dic 03 p 15 articles.pdf](#)

[Tiempos del mundo 25 dic 03 p 16 articles.pdf](#)

[Tiempos del mundo 25 dic 03 p 17 articles.pdf](#)

[Tiempos del mundo 25 dic 03 p 18 articles.pdf](#)

[Tiempos del mundo 25 dic 03 p 19 articles.pdf](#)

RELATED SITES

- [Journal of Homeland Security](#)
- [Journal of Military and Strategic Studies](#)
- [Journals In International & Area Studies](#)
- [Journal of Political Science \(Chile\)](#)

Articles published in *Security and Defense Studies Review* are reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without express permission of the author. *Security and Defense Studies Review* must be cited as the source of original publication for articles appearing here.

[[Back](#)]

title.gif

Editors and Editorial Board

Editor

Richard D. Downie, Ph. D.

Director, CHDS

Senior Editor

Herb Huser, Ph. D.

*Professor (Retired) of National Security Studies
Center for Hemispheric Defense Studies*

Editorial Board

Raúl Benítez Manaut

*Investigador
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades
Universidad Autónoma de México*

Ignacio Cosidó Gutiérrez

*Jefe de Gabinete de la Guardia Civil
Ministerio del Interior, España*

Rut Diamint

*Profesora
Universidad Torcuato di Tella, Argentina*

J. Samuel Fitch

*Professor and Chair
Department of Political Science
University of Colorado at Boulder*

Ivelaw Griffith

*Provost and Professor of Political Science
Radford University*

Hal Klepak

*Professor of War Studies and Latin America History
Royal Military College of Canada*

General (R) Edgardo Mercado Jarrín
Universidad Científica del Sur, Perú

Richard Millett
Professor Emeritus
Southern Illinois University, Edwardsville

Eliezer Rizzo de Oliveira
Professor
Núcleo de Estudos Estratégicos
Universidade de Campinas, São Paulo, Brasil

José A. Olmeda
Subdirector
Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado
Universidad Nacional de Educación a Distancia, España

Guillermo A. Pacheco Gaitán
Instituto de Relaciones Internacionales e
Investigaciones para la Paz (IRIPAZ)
Guatemala

David Pion-Berlin
Professor of Political Science
University of California, Riverside

Domício Proença
Professor
Universidade Federal do Rio de Janeiro
GEE-COPPE/UFRJ

Managing Editor

Linda Denning
Center for Hemispheric Defense Studies

[\[Back \]](#)

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 4 No. 1

Spring 2004

Message from the Editor

Dear Colleagues,

As the new Director of the Center for Hemispheric Defense Studies, I take great pleasure in welcoming you to the latest edition of the Security and Defense Studies review (SDSR), the eJournal of CHDS.

Instituted four years ago, the purpose of the eJournal is to provide a forum for the publication of articles, essays, reviews, and commentary by members of the military education and academic communities relevant to Western Hemisphere security and defense. To date, the eJournal has enjoyed considerable success in that endeavor, and has contributed to the spread of scholarly work to colleagues throughout the region.

As one of the several elements of our outreach and public affairs programs, the SDSR is an important component of our efforts to provide continuing contact among members of the security and defense community in the Hemisphere. It is of great interest to me, and to the Center, to know that the eJournal fulfills your expectations in this regard. I encourage each of you to make comments and recommendations to the Center. Dr. Herbert C. Huser is the Senior Editor, the day-to-day manager of the Security and Defense Studies Review. The journal welcomes your input at his email (huserh@ndu.edu) or at the eJournal email (chdseJournal@ndu.edu). As always, we encourage you to submit items for consideration for the eJournal. The submission requirements and deadlines are indicated in the Submissions sections below.

This issue of the eJournal focuses primarily on Central America and Mexico in terms of Hemispheric Security issues and different perspectives on involvement. Three of the articles and a special feature address these matters. In that South America often seems to receive the "lion's share" of attention with regard to Hemispheric defense and security matters, we hope this issue will provide other views and venues for addressing the common themes. In addition, this edition features an article by Dr. David Pion-Berlin that was judged to be the best paper at the REDES forum at Santiago, Chile in 2003.

On a personal note, I am very proud and excited to be the new Director of CHDS. I look forward to engaging with you to better understand the issues of security and defense in the region. A link to my biographical sketch is provided below, so that you may have access to more information about me as I begin my tenure as Director.

Once again, we here at CHDS welcome your comments and seek to continue communicating with you via the eJournal and the Center's other outreach programs.

Best Wishes,

[Richard D. Downie, Ph. D.](#)
Director, CHDS

[\[Back \]](#)

title.gif

SSN: 1533-2535

Volume 4 No. 1

Spring 2004

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

Raúl Benítez Manaut y Georgina Sánchez

Raúl Benítez Manaut. Mexicano. En investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM. Actualmente es académico visitante del Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa de la National Defense University. Ha sido becario del Woodrow Wilson Center de Washington y profesor de la Universidad de Columbia en New York. Es profesor del centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México, y conferencista del Colegio de Defensa Nacional de la Secretaría de Defensa Nacional. Es autor de ensayos y artículos sobre conflictos armados en América Central, política exterior, geopolítica y seguridad nacional de México, y sobre las fuerzas armadas mexicanas. Entre sus publicaciones se encuentra *La Teoría Militar y la Guerra Civil en El Salvador*, UCA Editores, San Salvador, 1989.

Georgina Sánchez. Mexicana. Consultora independiente en temas de prospectiva estratégica. Tiene estudios de ciencias políticas en la Universidad Autónoma Metropolitana de México y en el Instituto de Estudios Políticos de Paris. Fue la jefa de la oficina de la OCDE en México. Ha sido profesora del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y el Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México. Es egresada del Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa de la National Defense University de Washington. Es autora de ensayos y artículos sobre relaciones exteriores de México, seguridad internacional y gobernabilidad en México. Entre sus publicaciones se encuentra la co-edición del libro *¿Estamos Unidos Mexicanos? Los límites de la cohesión social en México*, Editorial Planeta, México, 2001.

[\[Back \]](#)

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

Raúl Benítez Manaut y Georgina Sánchez

Investigador, Universidad Nacional Autónoma de México
Asesora independiente

En los albores del nuevo siglo se impone la revisión de la funcionalidad de las instituciones internacionales, hasta ahora asentadas sobre las dinámicas y equilibrios internacionales del siglo pasado. Entre otros, la búsqueda de una nueva seguridad hemisférica se replanteó en el año 2003, con la realización de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, frente a las nuevas amenazas a la seguridad mundial.

Los nuevos cánones de seguridad hemisférica tienen que responder a desafíos diferentes, pero, ¿Es concebible un esquema de seguridad donde quepan todos los intereses hemisféricos? ¿Puede un nuevo esquema de seguridad hemisférica responder a los desafíos de seguridad de México? ¿Es previsible que México adopte un nuevo papel activo y comprometido en la seguridad internacional?

I. Condicionantes de la seguridad hemisférica: entre las nuevas amenazas y los viejos esquemas.

El 11 de septiembre del 2001 implicó la toma de conciencia internacional del nuevo tipo de amenazas que desde hacía varios años venían presentándose al mundo. En efecto, el terrorismo poco tenía de novedoso,¹ había golpeado anteriormente los intereses norteamericanos dentro y fuera de Estados Unidos y al menos en los gobiernos y las sociedades europeas, el temor a un ataque terrorista era una realidad tangible que podía repetirse en cualquier momento. Lo que sacudió a Estados Unidos y a la opinión internacional fue la magnitud, la sorpresa, la estrategia y el impacto psicológico de los ataques. Estos ataques revelaron así, en toda su extensión, una parte de las nuevas amenazas a la seguridad internacional y lo caduco de los sistemas de defensa, todavía enfocados a otro tipo de guerra.

Las nuevas amenazas están cambiando el eje de la forma de hacer la guerra. Del manejo masivo de la fuerza –ejércitos, bombas nucleares, guerra tecnológica-, se pasa a

¹ Ver Prólogo de Georgina Sánchez al libro: ***Cuando el destino nos alcance: seguridad, democracia y derechos humanos***, María Cristina Rosas (Coord.) UNAM-Ed. Quimera, México, 2002.

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

la inteligencia como columna vertebral de la estrategia. La defensa se debe hacer ante enemigos que son capaces de traspasar fronteras, no están uniformados e incluso emplean ciudadanos de los propios países amenazados, difícilmente son identificables, atacan por sorpresa y pueden estar en todos lados. Además no hay limitaciones morales para agredir a las poblaciones civiles. En la ofensiva, los ataques deben ser estratégicamente planeados, mediante agilidad, previsión, anticipación, con bajos costos y con impactos mayores.

La nueva agenda de seguridad de Estados Unidos está centrada en el ataque contra el terrorismo en un mundo crecientemente unipolar. Como lo sostiene la "Estrategia Nacional de combate al Terrorismo", de la Casa Blanca:

"El enemigo no es una persona, no es un régimen político y ciertamente no es una religión. El enemigo es un terrorismo premeditado, políticamente motivado para realizar actos de violencia contra objetivos no combatientes, cometido por grupos subnacionales o agentes clandestinos."²

En consecuencia, a partir del año 2001 las agendas de los diversos organismos internacionales dieron un giro, abandonando sus tradicionales negociaciones, para adoptar la lucha contra el terrorismo como prioridad (en APEC, Johannesburgo y Monterrey, por ejemplo).

El debate sobre la seguridad hemisférica y en él, el papel de México, estará sujeta a cuando menos tres tipos de condicionantes:

1. La historia de la seguridad hemisférica y las tendencias que a futuro podrían prevalecer;
2. El hecho de que los países del hemisferio alcancen efectivamente a establecer una seguridad que no sólo tenga que ver con las prioridades de Estados Unidos, sino de todo el hemisferio;
3. El debate conceptual, tanto de la propia definición como de los medios y los fines de la seguridad hemisférica. De llevarse a cabo, este debate acarreará sin duda importantes consecuencias en los años por venir.

II. De la guerra fría al Siglo XXI. Consensos y disensos.

La llamada *Seguridad Hemisférica* en el continente americano tiene gran cantidad de elementos a debatir. Estos van desde los condicionantes históricos, los geográficos, los políticos, los doctrinarios y los propiamente militares. De igual manera, la existencia de posiciones hegemónicas, como la política de Estados Unidos, imprime un sello particular a la seguridad hemisférica, donde ésta debe adaptarse a sus planteamientos,

² The White House *National Strategy for Combating Terrorism*, Washington, February, 2003, p. 1.

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

debido a la predominancia de este país como super-potencia en el plano estratégico-militar, conformando un “unipolarismo” casi absoluto.³

Los elementos determinantes de la seguridad hemisférica se configuraron desde la segunda guerra mundial, cuando se creó la Junta Interamericana de Defensa (JID)⁴ en 1942. En aquella época Estados Unidos necesitaba el respaldo diplomático de los países del hemisferio, y países como Canadá, Brasil y México dieron un amplio respaldo logístico y con tropas. En el caso de Canadá, su participación fue muy intensa por pertenecer a la Comunidad Británica de Naciones (Commonwealth), alojando incluso a la familia real inglesa en su territorio.⁵

México fue vital por ser la frontera sur de Estados Unidos, colaboró con elementos logísticos y puso a su disposición aeropuertos y puertos, inteligencia contra Japón y Alemania y en la campaña del Pacífico en 1945, colaboró con un escuadrón aéreo. Por su parte, Brasil ofreció un importante respaldo militar en Italia.⁶

Terminada la guerra se firmó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947,⁷ mismo que se configuró como uno de los referentes principales para la acción concertada de los países en materia de seguridad. En 1948 se constituyó a Organización de Estados Americanos (OEA)⁸ y a partir de ella, se establecieron las directrices de lo que sería llamado el “sistema interamericano”.⁹

Durante la guerra fría Estados Unidos trató de enmarcar todos los desafíos de seguridad en el continente en las instituciones del sistema interamericano, sin embargo rápidamente aparecieron disidencias en cuanto a las medidas coercitivas y excluyentes que se adoptaron en su seno. México fue el país que mostró los desacuerdos más importantes en los organismos interamericanos, como en la resolución sobre Guatemala

³ Ver Lilia Bermúdez “La seguridad nacional de Estados Unidos: reconceptualización y tendencias” *Estudios Político-Militares*, Año 1, Número 1, Universidad Arcis, Santiago de Chile, primer semestre de 2001.

⁴ Interamerican Defense Board. History. IAD, Washington, 2002. Actualmente la Junta Interamericana de Defensa (JID) está integrada por 22 países, de los 34 que forman parte de la OEA. Canadá y los países del Caribe agrupados en el CARICOM no son miembros e la JID.

⁵ John Herd Thompson and Stephen Randall *Canada and the United States. Ambivalent Allies*, McGill-Queen's University Press, Montreal /Kingston, 1994.

⁶ Para un análisis detallado de la ayuda de América Latina al esfuerzo militar de Estados Unidos véase: Stetson Conn y Byron Fairchild *United States Army in World War II. The Western Hemisphere. The Framework of Hemispheric Defense*, Office of the Chief of Military History, U.S. Army, Washington, D.C., 1960; y Stetson Conn, Rose Engelman y Byron Fairchild *United States Army in World War II. The Western Hemisphere. Guarding the United States and its Outposts*, Office of the Chief of Military History, U.S. Army, Washington D.C., 1964.

⁷ Firmado el 2 de septiembre de 1947 en Rio de Janeiro. Ver “Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)”, en Edmund Jan Osmańczyk *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, FCE, México, 1976, pp. 1065-1070.

⁸ “Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), firmada en Bogotá el 2 de mayo de 1948, en Edmund Jan Osmańczyk *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, op. cit., pp. 805-808.

⁹ Gordon Connell-Smith *The Interamerican System*, Oxford University Press, Oxford, 1966.

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

adoptada en 1954; la expulsión de Cuba en 1961; el envío de una Fuerza Interamericana de Paz a República Dominicana en 1965; y resoluciones referentes a la crisis de Centroamérica desde fines de los setenta y durante los ochenta.¹⁰ México fue también el primer país que planteó la superioridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre la OEA desde los años sesenta, para buscar fórmulas para la resolución de conflictos.¹¹

Una de las interpretaciones más generalizadas es que uno de los principales problemas que ha generado la aplicación del TIAR es que responde principalmente a las políticas de Estados Unidos: “Desde que fue firmado, el TIAR ha sido invocado en 17 ocasiones; 16 de ellas fueron conflictos ubicados en la cuenca del Caribe. Debido a que en la mayoría de las ocasiones la invocación al TIAR se refirió a conflictos interamericanos, relacionados con la contención de la insurgencia comunista en la región, la efectividad real del TIAR como un arreglo efectivo de seguridad que pueda cubrir el conjunto de necesidades de seguridad, se ve irrealizable. Adicionalmente, durante la existencia del tratado, la seguridad hemisférica fue abrumadoramente dominada por las preocupaciones de seguridad de Estados Unidos durante la guerra fría. Por ello, en América Latina el tratado se identifica sólo con la guerra fría y las preocupaciones de seguridad de Estados Unidos, por encima de los intereses colectivos. Esto explica porqué muchos latinoamericanistas sostienen que el tratado sirve sólo para legitimar las intervenciones de Estados Unidos en la región.”¹²

Por las dificultades para alcanzar consensos entre todos los países, y por los cambios tan radicales en las condiciones políticas en cada país de América Latina, la modalidad adoptada en términos reales por Estados Unidos fue la firma de acuerdos bilaterales de defensa que regulan las actividades de cooperación.¹³ La jerarquía de los países se da por su ubicación geográfica, su comportamiento histórico respecto de tener vínculos estratégicos con Estados Unidos, y las capacidades de cada país para establecer marcos de cooperación. En el caso de México y Canadá, por ser los dos países más estables en el continente en términos políticos (por no existir interrupciones constitucionales a los gobiernos establecidos) las políticas de ambos se pueden delinear con base en los llamados principios y posiciones fundamentales de su política exterior.

¹⁰ Ver Raúl Benítez Manaut “La revolución mexicana y la seguridad internacional”, en Jaime Bailón Corrés, Carlos Martínez Assad y Pablo Serrano Álvarez (coordinadores) *El Siglo de la Revolución Mexicana*, Tomo II, INEHRM, México, 2000, pp. 277-307.

¹¹ Jorge Castañeda “Conflictos de competencia entre las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos”, *Foro Internacional*, No. 22-23, El Colegio de México, México, octubre-diciembre de 1965-enero-marzo de 1966.

¹² Luis Bitencourt “Latin American Security: Emerging Challenges”, en Stephen Flanagan, Ellen Frost and Richard Kugler (editores) *Challenges of the Global Century. Report of the Project on Globalization and National Security*, National Defense University, Washington, 2001, Vol. II, p. 898.

¹³ Ver Adam Isacson y Joy Olson *Just the Facts. A Civilian’s Guide to U.S. Defense and Security Assistance to Latin America and the Caribbean*, Latin American Working Group, Washington, 1998. La última versión de esta publicación señala que la cooperación en defensa entre México y Estados Unidos se ha incrementado los dos últimos años. Ver “Just the Facts 2001-2002. A Quick Tour of U.S. Defense and Security Relations with Latin America and the Caribbean”, *International Policy Report*, Latin American Working Group, Washington, November 2001.

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

Sin embargo, la diferencia entre México y Canadá es fundamental, pues Canadá es un país muy activo en el sistema de seguridad internacional, mientras que México es un actor pasivo. Por ello, sobresale la relación estratégica entre Canadá y Estados Unidos.

Durante la guerra fría Canadá compartió con Estados Unidos su participación en la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN). Canadá fue muy importante para Estados Unidos por ser frontera con la Unión Soviética, lo que llevó a ambos países a firmar y desarrollar el Comando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (NORAD), desde 1958.¹⁴ En este aspecto, los vínculos de seguridad y defensa son muy estrechos entre ambos países. Sin embargo, esto no implica que existan coincidencias en todos los aspectos de la política exterior y de defensa, pues Canadá tiene políticas propias que en muchos casos son contrarias a los postulados de Estados Unidos. Esto es claro respecto a la disidencia de Canadá por la política de confrontación con Cuba.¹⁵ Igualmente, uno de los ejes fundamentales de la política exterior de Canadá es la proyección de la llamada “seguridad humana”.¹⁶

Por su parte, México es un país que no tiene una geopolítica global ni perteneció a alianzas estratégicas durante el largo gobierno del Partido Revolucionario Institucional (1929-2000). Su política de seguridad nacional y defensa es nacionalista y defensiva. Durante la guerra fría México se aisló de Estados Unidos, principalmente por disentir de su política hemisférica de combate al comunismo, debido a que México percibió dicha política como violatoria de muchos principios de convivencia internacional. En particular, México desarrolló sus principios de política exterior de no intervención, sostuvo que el derecho internacional debía tener prioridad sobre soluciones militares, y dio vigencia a la doctrina Carranza, de respeto a la soberanía de los Estados. México acordó preeminencia al derecho internacional como principal instrumento de acción internacional, sobre todo en foros como la ONU y la OEA. Esta posición de México en muchos momentos estuvo aislada de los “consensos hemisféricos”.¹⁷

Desde los ochenta se produjo el inicio de la globalización de las economías del mundo. Se fortalecieron los lazos comerciales entre los países a través de tratados de libre comercio. Canadá y Estados Unidos firmaron un tratado de libre comercio en 1988. Posteriormente, con el desplome de la Unión Soviética entre 1989 y 1991, muchos países del tercer mundo como México, que habían sostenido políticas de no

¹⁴ El Acuerdo para constituir el North American Aerospace Defence Command (NORAD), fue firmado por vez primera el 12 de mayo de 1958. Desde esa fecha ha tenido ocho actualizaciones. El texto básico del acuerdo ha sido revisado en tres ocasiones: 1975, 1981 y 1996. Su cuartel principal se encuentra en la Peterson Air Force Base, Colorado Springs, Colorado. Ver "NORAD", Canada-United States Defense Relations (dnd.ca/menu/canada-us/bg00.o10_e.htm).

¹⁵ Hal P. Klepak "The Security Dimension of Cuban-Canadian Relations in the Context of NAFTA", ponencia presentada en el Seminario ITAM-CESEU, La Habana, diciembre de 2000.

¹⁶ Brooke Smith-Windsor "The Canadian Role in Human Security", en Stephen Flanagan, Ellen Frost and Richard Kugler (editores) **Challenges of the Global Century. Report of the Project on Globalization and National Security**, op. cit.

¹⁷ Benítez-Manaut, Raúl "Sovereignty, Foreign Policy, and National Security in Mexico, 1821-1989". En Hal Klepak (Editor) **Natural Allies? Canadian and Mexican Perspectives on International Security**, Carleton University Press, Carleton, 1996, pp. 57-90.

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

alineamiento frente a las superpotencias, se vieron obligados, para sobrevivir económica y políticamente, a redefinir sus relaciones con la potencia vencedora de la guerra fría. En materia diplomática y de seguridad, en los noventa iniciaron procesos paralelos a los establecidos en el sistema interamericano, mediante el mecanismo de “Cumbres”, estableciéndose foros alternativos a los de la OEA.¹⁸

Con el fin de la guerra fría, por la generalización de los procesos de democratización en el continente y la solución pacífica a los conflictos en Centroamérica desde inicios de los noventa, se transformaron los conceptos de seguridad nacional, política exterior y defensa de casi todos los países del hemisferio –con la excepción de Cuba. La geopolítica basada en la confrontación ideológica dejó de ser relevante, y comenzaron a alcanzar consensos preocupaciones no tradicionales de seguridad nacional, como la migración, el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado. Cobró gran importancia el debate sobre la regionalización y la actualización de los convenios de seguridad. Ello debido a que la mayoría de los convenios de seguridad de la guerra fría no sirven para contener las nuevas amenazas. En otras palabras, la democracia en lo político y el libre comercio como tendencia macroeconómica modificó el ambiente de seguridad en el hemisferio, a pesar de las debilidades de los sistemas políticos democráticos observadas en muchos países, y de las crisis económicas tan pronunciadas que se dan en países como Argentina.

Sin embargo, una influencia positiva es que a pesar de los obstáculos políticos, el proceso de integración ha avanzado notablemente más allá de los convenios y tratados comerciales. Este fenómeno se observa en América del Sur, Centroamérica y el Caribe. Entre Argentina y Brasil se han logrado importantes avances en materia de distensión y medidas de confianza mutua, igualmente entre Argentina y Chile.¹⁹ En Centroamérica un paso decisivo fue la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática en 1995.²⁰ En el caso de los países insulares del Caribe, su agenda de seguridad está directamente vinculada a la migración, los desastres naturales y el crimen organizado, siendo esta región donde se han desarrollado mayores vínculos transnacionales de cooperación en todos los ámbitos.²¹

En resumen, el debate sobre seguridad hemisférica ha alcanzado un consenso en el disenso, ya que si bien América Latina ha aceptado la predominancia de Estados

¹⁸ Francisco Rojas Aravena (Editor) *Globalización, América Latina y la diplomacia de Cumbres*, LACC-FLACSO Chile, Santiago de Chile, 1998.

¹⁹ Joseph Tulchin, Francisco Rojas y Ralph Espach (editores) *Strategic Balance and Confidence Building Measures in the Americas*, Woodrow Wilson Center Press & Stanford University Press, Washington, 1998.

²⁰ Rut Diamint *Democracia y seguridad en América Latina*, Universidad Torcuato di Tella, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2001, pp. 72-78. En el caso de Centroamérica, y a diferencia del MERCOSUR o el TLCAN, se ha procedido a la configuración de un marco institucional subregional muy complejo que apuntala el proceso de integración. Ver CEPAL-BID *La Integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional*, ONU, México, 1998.

²¹ Andrés Serbin “Globalización, regionalismo e integración regional: tendencias actuales en el Gran Caribe”, en *Anuario de la integración regional en el Gran Caribe 2000*, CRIES-Nueva Sociedad, Caracas, 2000.

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

Unidos en la agenda, también ha logrado avances en las agendas sub-regionales. El TIAR como instrumento de intervención militar respondió a la lógica de la guerra fría, pero fue superado por los propios Estados Unidos a partir de los años sesenta, cuando consideraron a la Organización de los Estados Americanos como el instrumento internacional jurídico, político y de seguridad de referencia hemisférica. Al mismo tiempo, la firma de acuerdos comerciales y en particular, la creación del TLCAN, aunado a los procesos de democratización de América Latina, restó importancia a las consideraciones de orden militar para situar la seguridad en terrenos de entendimiento comercial. En el caso particular de México, el disenso respecto a la política regional intervencionista de Estados Unidos fue aprovechado por México para situarse como interlocutor entre el norte y el sur de su frontera. Sin embargo, pareciera que desde la actuación de México a través del Grupo de Contadora (1983-1986) como agente de mediación, aunado al alejamiento político, económico y militar de América Latina y el acercamiento hacia la economía y política de Estados Unidos, México dejó de jugar este papel particular de disenso y mediación.

El origen de la seguridad hemisférica, la lucha contra el comunismo, perdió vigencia; en el siglo XXI, existe consenso acerca de las nuevas tendencias internacionales y regionales que subrayan la importancia de la democracia, el libre comercio y los derechos humanos como ejes integradores. También, existe una convergencia creciente sobre las amenazas a la seguridad que se ciernen sobre la región, como el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo, la piratería y las catástrofes naturales. Sin embargo, dados los intereses particulares de los países que conforman la región, conviene preguntarse si se puede ofrecer algo más que la ratificación de los compromisos y avances en curso, si se puede adoptar una visión de futuro que le permita no sólo enfrentar las amenazas actuales a la seguridad, sino las amenazas futuras. En cualquier caso, la nueva seguridad hemisférica estará marcada por la unipolaridad y al mismo tiempo por la necesidad de marcos “flexibles” que permitan la integración de las amenazas propiamente regionales y subregionales. ¿Es esto posible?

III. Nuevas amenazas o viejas agendas? Los temas de la seguridad hemisférica.

A diferencia de la era de la guerra fría, las nuevas amenazas a la seguridad provienen de actores no estatales. De igual manera, estas amenazas crecen por la falta de estructuras gubernamentales sólidas para enfrentarlas, además de que se necesitan revisar los convenios internacionales y de cooperación entre los gobiernos, pues muchos de ellos son inadecuados para hacerles frente con eficacia. Ello llevó a sostener que los acuerdos comerciales pueden necesitar de compromisos en el nivel político y de seguridad para enfrentar las nuevas amenazas. Esto es claro en América del Sur como tendencia, principalmente como un impulso de la política exterior de Brasil.²² En América del Norte, el TLCAN no ha sido el referente de los gobiernos como plataforma para lograr acuerdos supra-comerciales, además de que el TLCAN, de forma deliberada, no

²² Clovis Brigagao y Domicio Proenca Jr *Concertacao Múltipla. Insercao Internacional de Seguranca do Brasil*, Francisco Alves Editora, Rio de Janeiro, 2002.

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

incluyó la construcción de instituciones, como sucede, por ejemplo, en la Unión Europea, el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) o el MERCOSUR. De los países firmantes del TLCAN, México define a las amenazas a su seguridad como principalmente internas, mientras que Canadá y Estados Unidos las definen como externas, sin embargo, después de los atentados del 11 de septiembre del 2001, se reconoció la vulnerabilidad de las fronteras en los tres países, cambiando la percepción de seguridad. México comienza a considerar amenazas externas en su agenda de riesgos, y Estados Unidos y Canadá reconocen que en la guerra contra el terrorismo hay amenazas internas. Este cambio de la auto-percepción de seguridad, principalmente de Estados Unidos, de considerarse una nación invulnerable, acepta su debilidad por la naturaleza de las nuevas amenazas. Esto provocó la gran revolución doctrinaria e institucional que dio pie a la nueva doctrina de defensa del territorio y la patria:

“La naturaleza cambiante de las amenazas que enfrenta Estados Unidos requiere una nueva estructura gubernamental para proteger al país y la población de enemigos invisibles que pueden golpear con una amplia variedad de armas. Hoy, ninguna agencia particular del gobierno, por sí misma, tiene como misión principal proteger el territorio de la patria. De hecho, las responsabilidades de protección están dispersas entre más de 100 diferentes agencias gubernamentales. Estados Unidos necesita una estructura unificada de protección de la patria que pueda proveer protección contra todas las amenazas, y que sea lo suficiente flexible para ayudar a encontrar las amenazas del futuro.”²³

Uno de los elementos prioritarios de la nueva estrategia es el control de la población extranjera, lo que afecta a la población latinoamericana legal e ilegal. En este sentido, existe incompatibilidad entre la apertura de fronteras (propio del incremento de los flujos económicos) y la seguridad. Además, el hipotético efecto esperado, de que el aumento del comercio disminuiría la expulsión de población de México a Estados Unidos no se dio. La migración de mexicanos a Estados Unidos se debe a la debilidad de la economía mexicana, incapaz de generar empleos, factor de origen socioeconómico en México, que en muchos sectores de Estados Unidos se percibe como asunto de seguridad.²⁴

Por su parte, el narcotráfico es un complejo fenómeno donde, a nivel de tránsito, la amenaza proviene del sur, de Colombia y los países andinos, pero el consumo-demanda y el lavado de dinero se dan principalmente en las estructuras financieras Estados Unidos. En el caso del terrorismo, en algunos países de América Latina hay grupos que tienen capacidad para realizar actividades terroristas, principalmente las agrupaciones guerrilleras de Colombia. Después de los atentados terroristas del 11 de

²³ President George Bush *The Department of Homeland Security*, White House, Washington, June 2002, p. 2.

²⁴ Ver Francisco Alba “Diálogo y cooperación México-Estados Unidos en materia migratoria”, y Rodolfo Tuirán “La migración mexicana a Estados Unidos; tendencias presentes y desafíos futuros”, en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coordinadores) *México y Estados Unidos, las rutas de la cooperación*, SRE-ITAM, México, 1998.

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

septiembre de 2001, la amenaza terrorista creció en complejidad, se volvió de dimensiones globales, y focalizó su acción al ataque de objetivos en Estados Unidos.²⁵

Antes de los atentados del 11 de septiembre del 2001, había una agenda de seguridad hemisférica común. Estos temas balanceaban las preocupaciones nacionales de seguridad, con las amenazas regionales y subregionales. Al mismo tiempo, había un equilibrio entre una “agenda tradicional”, con las “amenazas emergentes”, e incluso se consideraban superadas las amenazas de la guerra fría provenientes del enfrentamiento ideológico.

El continente americano no vivió una carrera armamentista nuclear, aunque en este sentido Argentina y Brasil desarrollaron programas que después fueron desactivados. Esto se debió a que en la década de los sesenta fue firmado el Tratado de Tlatelolco, que logró construir una Zona Libre de Armas Nucleares en América Latina,²⁶ con lo que este factor está fuera de las preocupaciones de los gobiernos.

Un conflicto de la guerra fría, el centroamericano, se superó mediante procesos exitosos de paz en Nicaragua (1990), El Salvador (1992) y Guatemala (1996). Conflictos tradicionales como la disputa territorial entre Honduras y El Salvador, fue solucionada diplomáticamente en 1992, reconociendo los gobiernos el veredicto de la Corte Internacional de Justicia de la Haya.

Pareciera entonces que no sólo los márgenes de conflictividad del continente disminuyeron, sino que además prácticamente desapareció el componente estratégico-militar que hizo de la política de Estados Unidos hacia la región una prioridad estratégica. Hoy, América Latina es considerada por la administración del presidente George W. Bush como una región relativamente estable, controlada, sin mayores peligros, con excepción de Cuba. Incluso, el caso cubano ha perdido relevancia en la medida en que el enfrentamiento ideológico de la guerra fría desapareció. Sin embargo, es difícil saber si, en el contexto de un nuevo marco de seguridad hemisférica, el hecho de que la subregión latinoamericana no forme parte de las prioridades de la potencia mundial significa buenas noticias. Mientras que el origen de las principales amenazas que se ciernen sobre Estados Unidos –en particular el terrorismo– se ubica fuera de sus fronteras, los países latinoamericanos ubican las amenazas presentes y futuras al interior de ellas, ya que la democracia y el libre mercado no han sido suficientes para garantizar la estabilidad, la paz ni el desarrollo regional. El Acuerdo de Libre Comercio

²⁵ Ver Raúl Benítez Manaut y Andrés Avila Akerberg “Terrorismo y globalización a principios del siglo XXI: dilemas para la seguridad internacional”, José Luis Valdés Ugálde y Diego Valadés (coordinadores) *Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre*, CISAN-UNAM, México, 2002, pp. 203-244.

²⁶ “Tratado de Tlatelolco”, firmado en México el 14 de febrero de 1967. En Edmund Jan Osmańczyk *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, op. cit., pp. 1052-1057. Alfonso García Robles “La proscripción de las armas nucleares en la América Latina. Resumen de sus principales etapas”, en OPANAL *Vigésimo Aniversario del Tratado de Tlatelolco (1967-1987)*, OPANAL, México, 1987, p. 13. Antonio Stempel Paris “El Tratado de Tlatelolco veinte años después: evolución y perspectivas”, en OPANAL, *op. cit.*, p. 230.

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

de las Américas podría no ser lo suficientemente sólido como para ofrecer mejores expectativas económicas y sociales para los regímenes latinoamericanos.

En efecto, el hecho de que las nuevas amenazas a la seguridad de Estados Unidos no provienen más que marginalmente de esta región, sitúa a América Latina como una “no prioridad” en la agenda del gobierno de George W. Bush que dejaría de lado las prioridades de los propios países latinoamericanos que, sin la asistencia no sólo militar, sino económica de Washington, podrían ver cómo se aleja del horizonte la posibilidad del desarrollo con estabilidad y bienestar.

IV. El debate: ¿Seguridad norteamericana o hemisférica?

Uno de los debates no resueltos entre los países, y que ha concentrado los trabajos de la Comisión de Seguridad Hemisférica desde su creación en la OEA en 1995, es su definición. El concepto y las posturas nacionales van desde la definición de amplias agendas de seguridad, propias de los postulados de seguridad nacional de muchos países, como por ejemplo México, país que insiste en incorporar temas de “desarrollo” (por ejemplo, la pobreza como fuente de inseguridad); Canadá con su planteamiento doctrinario de “seguridad humana”; y muchos países del Caribe, donde las amenazas se sitúan en problemas como desastres naturales, catástrofes en materia de salud como el SIDA, hasta conceptos más estrechos, relacionados con amenazas propiamente militares (como las sostenidas por Colombia) o vinculadas al ámbito de la defensa. Las discusiones entre los gobiernos se dan fundamentalmente en el orden en que deben ser catalogadas las amenazas: pobreza, narcotráfico, terrorismo, crimen organizado, desastres naturales, etcétera.

Todos estos fenómenos son parte de la nueva agenda de seguridad hemisférica. A fin de siglo hay condiciones en el hemisferio occidental que favorecen la cooperación, entre ellas destacan los países que gozan de sistemas políticos democráticos y economías de mercado abierta a los flujos del comercio internacional. Se ha desarrollado el concepto de “Seguridad Cooperativa”, desde que a inicios de los años noventa Estados Unidos, Canadá y algunos países latinoamericanos, como Chile, Argentina y Colombia, organizan foros en los organismos del “sistema interamericano”, que tiene su cabeza en la Organización de Estados Americanos (OEA). La “Seguridad Cooperativa” inicia con la “defensa de los sistemas democráticos de gobiernos”, adoptada en Santiago de Chile, en la reunión de la OEA de 1991.²⁷

Los problemas de narcotráfico, terrorismo y crimen organizado en América Latina están vinculados entre sí, sólo que tienen distinto grado de intensidad según el país o

²⁷ Ver Ana Julia Jatar & Sydney Weintraub *Integrating the Hemisphere. Perspectives from Latin America and the Caribbean*, Interamerican Dialogue, Washington, 1997; Francisco Rojas Aravena (editor) *Argentina, Brasil y Chile: Integración y seguridad*, FLACSO-Chile-Nueva Sociedad, Caracas, 1999; y Francisco Rojas Aravena (editor) *Cooperación y seguridad internacional en Las Américas*, FLACSO-Chile, Woodrow Wilson Center, Nueva Sociedad, Caracas, 1999.

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

región.²⁸ Hay naciones donde el narcotráfico no es considerado una amenaza sustantiva (como por ejemplo en los países del Cono Sur), en otros países el fenómeno crece y desafía a las instituciones, la estructura social y altera las relaciones económicas, como es el caso actual de México.²⁹ Hay otras naciones donde el peligro ha adquirido tal dimensión que está alterando toda la estructura del Estado, como en Colombia.

En el hemisferio, la crisis de Colombia es la que más preocupa a los distintos gobiernos. Desde hace más de 15 años se han intentado diversos esfuerzos de paz entre las fuerzas guerrilleras y el gobierno, fracasando la mayoría de ellos. A ello hay que agregar el poder del narcotráfico. Estos dos elementos, narcotráfico y guerrilla, están afectando la estabilidad del hemisferio en materia de seguridad.³⁰ La gran mayoría de los balances sobre la guerra contra el narcotráfico señalan que está ha sido un fracaso.³¹ Los dos principales grupos guerrilleros marxistas, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) controlan casi el 30 por ciento del territorio rural. También en los noventa se han consolidado los grupos paramilitares, ahora integrados en las llamadas Autodefensa Unidas de Colombia (AUC). Todos ellos han realizado alianzas con el narcotráfico, lo que hace que se configure una situación de “narcoguerrillas” amenazando al Estado colombiano en primer lugar, y con capacidad desestabilizadora regional. Esta crisis es la que tiene prioridad en la agenda de seguridad hemisférica de Estados Unidos e involucra la gran mayoría de los esfuerzos de cooperación financiera y de seguridad de Estados Unidos, básicamente con el apoyo al Plan Colombia, cuyo paquete de asistencia es de 1,300 millones de dólares:

“La Guerra contra las drogas en Colombia probablemente va llegar a ser el tópico más importante en la agenda al sur de la frontera. Las conversaciones de paz con rebeldes marxistas han fracasado. Grupos paramilitares están masacrando civiles. Los colombianos se preparan para una situación aún más violenta y un número creciente de colombianos quieren “La mano dura”, una mano fuerte contra la guerrilla, pues este largo conflicto civil es sostenido por el contrabando de drogas. En el corto plazo, Colombia está al borde del caos. Una gran pregunta es si se sigue respaldando un paquete regional de ayuda de \$1.3 billones de dólares propuesto por la administración de Clinton, dirigido a cortar la producción de cocaína, como la fuente principal de financiamiento de dos grupos guerrilleros. El presidente Bush, quien ha expresado una precaución general sobre la participación e involucramiento de Estados Unidos en el extranjero, también tendrá que decidir cuánto gastar en Colombia. Ahora éste país encabeza la lista de recipientes de asistencia de los Estados Unidos. Algunos funcionarios colombianos ya

²⁸ Max Manwaring "Security of the Western Hemisphere. International Terrorism and Organized Crime", en **Strategic Forum**, Institute for National Strategic Studies, NDU, Washington, No. 137, April 1998.

²⁹ Ver Raúl Benítez Manaut y Stephen J. Wager **National Security and Armed Forces in Mexico: Challenges and Scenarios at the End of the Century**, Working Papers Series Number 236, The Latin American Program, The Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, October 1998.

³⁰ "Combustible Colombia", **The New York Times**, January 28, 2001.

³¹ "No Crops Spared in Colombia's Coca War", **The New York Times**, January 31, 2001, p. 1.

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

están solicitando \$600 millones de dólares al año para mantener la guerra contra las drogas.”³²

Es clara la no colaboración de los países de América Latina con el Plan Colombia, particularmente los vecinos de ese país desean mantenerse al margen. El presidente de Colombia ha sugerido incluso la creación de un contingente multinacional, llamado que no ha tenido eco.³³ Por su parte, el secretario de defensa de Estados Unidos sugirió la posibilidad de configurar una fuerza de paz regional y colaboración en el ámbito naval, propuesta que fue rechazada por los gobiernos latinoamericanos.³⁴

Sin embargo, a pesar de la importancia de Colombia en la agenda de seguridad de Estados Unidos, no se observan cambios significativos entre el gobierno de William Clinton y el de George W. Bush. Incluso el apoyo al Plan Colombia tiene respaldo bipartidista.³⁵

Los dos países más grandes de América Latina, México y Brasil, se oponen al desarrollo de mecanismos de defensa colectiva del continente, aunque difieren en cuáles tratados e instituciones deben ser las apropiadas para la resolución de conflictos. En el Caribe, la isla más grande, Cuba, de igual manera está contra la cooperación, debido al conflicto que desde la guerra fría tiene con Estados Unidos. México y Brasil consideran que la agenda de seguridad internacional de Estados Unidos no puede ser exportada al hemisferio, pues los países, en especial las fuerzas armadas, corren el peligro de perder su carácter “nacional”. Incluso para combatir el narcotráfico, hay muchas críticas a la “militarización”, pues este no es un fenómeno sólo militar, sino financiero, social, cultural, y originalmente le corresponde efectuar su freno a las policías, servicios de inteligencia y cuerpos de seguridad. Además los países de América Latina están en contra de medidas unilaterales (el control del tráfico y la oferta fuera del territorio de Estados Unidos), y señalan que no se ataca el consumo y el lavado de dinero con éxito en Estados Unidos.

Tradicionalmente, las fuerzas armadas latinoamericanas son nacionalistas. Tienen doctrinas de defensa nacional basadas en la defensa del territorio, y sus misiones son fundamentalmente internas (integrar el territorio, contrainsurgencia, inteligencia, seguridad interna policíaca, etcétera). Sin embargo, con la globalización y la democratización, los gobiernos civiles buscan que sus ejércitos participen más

³² "No Honeymoon Likely for New President's Foreign Policy Team", *The New York Times*, January 20, 2001, p. A-19.

³³ Andrés Oppenheimer "Una fuerza militar latinoamericana?", *Reforma*, México, 5 de octubre de 2002.

³⁴ "Palabras del Secretario de Defensa de los EE.UU. Donald Rumsfeld, durante la inauguración de la V conferencia de ministros de defensa de Las Américas", Santiago de Chile, 19 de noviembre de 2002. (<http://usinfo.state.gov/espanol>)

³⁵ Arturo Valenzuela "La Paz en Colombia: una prioridad para Bush y los países del hemisferio" (nuevamayoria.com, enero 25 de 2001).

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

activamente en la “seguridad internacional”. Sin embargo, los países de América Latina ven peligros en la forma como algunos temas se transnacionalizan.³⁶

Un elemento nuevo en algunos países son los conflictos étnicos.³⁷ En países de Centroamérica como Nicaragua y Guatemala, las etnias han luchado por regímenes de autonomía, y los acuerdos de paz en estos países incluye disposiciones especiales para los campesinos-indígenas. En Perú los grupos guerrilleros, como el Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru siguen activos y su ideología se sostiene en un fundamentalismo “indigenista”.³⁸ En México, en el estado frontera con Guatemala, apareció la guerrilla zapatista, que abrió el debate de los alzamientos indígenas y las guerrillas en un país que transita a la democracia.³⁹ Sin embargo, a diferencia de otros países de América Latina, la crisis de Chiapas no tiene implicaciones militares, y principalmente se ha dado un proceso de negociaciones lentas de paz, donde el conflicto se debate a nivel jurídico.⁴⁰

Otra fuente de inestabilidad, producto de la debilidad de las democracias es el nuevo militarismo. En Bolivia, un anciano dictador militar, Hugo Banzer, que gobernó Bolivia mediante un golpe de Estado en los setenta, a través de la democracia fue presidente constitucional de su país; posteriormente el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, a fines de 2003 fue derrocado por un amplio movimiento social y político “antiglobalizador” que abrió la puerta a un escenario grave de inestabilidad interna y geopolítica (con Chile). En Paraguay el político más popular es el general Lino Oviedo. En Venezuela, país estratégico por sus reservas de petróleo, Hugo Chávez, un joven militar, que intentó dar un golpe de Estado en 1992 y estuvo en la cárcel dos años, ahora es presidente a través de un proceso electoral, y está desafiando constantemente el escenario latinoamericano. En Ecuador también un militar populista, Lucio Gutiérrez, ganó la elección presidencial.⁴¹

³⁶ La ideología y misiones de las fuerzas armadas de América Latina se analiza a detalle en Rut Diamint (editora) **Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas**, Universidad Torcuato di Tella, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999.

³⁷ Donna Lee van Cott **Defiant Again: Indigenous Peoples and Latin American Security**, National Defense University, McNair Paper No. 53, Washington, October 1996.

³⁸ Estos grupos han sido reducidos por las fuerzas de seguridad de Perú, sin embargo su actividad se reduce al nivel de células y comandos.

³⁹ Ver Raúl Benítez Manaut “Chiapas: crisis y ruptura de la cohesión social. Desafíos de la negociación hacia el siglo XXI”, en Francisco Rojas Aravena y Moufida Goucha (editores) **Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en América Latina y el Caribe**, UNESCO-FLACSO, Santiago de Chile, 2002.

⁴⁰ El EZLN realizó su marcha de Chiapas al Distrito Federal a inicios de marzo de 2001. El propósito es ejercer presión para la discusión y aprobación de los Acuerdos de Larrainzar de 1996 para ser aprobados y convertidos en ley. Ver Cynthia Arnson, Raúl Benítez Manaut y Andrew Selee (editores) **Chiapas. Interpretaciones sobre la negociación y la paz**, CISAN-UNAM, Woodrow Wilson Center, México, 2003.

⁴¹ Andrés Oppenheimer “Otro salvador de la patria de verde olivo”, **Reforma**, México, 2 de noviembre de 2002.

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

Este nuevo militarismo está impregnado de nacionalismo y busca recuperar las viejas ideas de soberanía. Los nuevos militares piensan que la globalización y la economía de mercado empobrece a la población. En un futuro un nuevo nacionalismo podría afectar las tendencias a la seguridad cooperativa. Otro peligro de este nuevo nacionalismo es que renazca una nueva carrera armamentista en el nivel convencional, por la tendencia de los ejércitos de modernizar su equipo, principalmente con los proyectos de adquirir aviones de combate y fragatas de guerra.

El propósito de la estrategia de Estados Unidos de lograr un sistema interamericano de seguridad, que incluya a Canadá y que se centre en la lucha contra el terrorismo, se ve frenado por los conceptos y desafíos a la seguridad nacional que existen en cada país, que, a diferencia de Estados Unidos, son internos. Sin embargo, la tendencia es que la subregionalización comercial produzca también alianzas subregionales de seguridad, como ha sucedido en el SICA y el MERCOSUR.

En el hemisferio, la tendencia en materia de seguridad es que se construyan acuerdos paralelos a los de comercio, el avance de las negociaciones para la entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio de América (ALCA), planteado para el año 2005, seguramente tendrá influencia en el nivel de la seguridad. Esto es posible porque a inicios del siglo XXI las amenazas a la seguridad internacional y hemisférica no son estatales ni tienen un componente ideológico. El problema radica en la discusión de los medios para hacerles frente (económicos, políticos, diplomáticos o militares), donde Estados Unidos busca establecer convenios de defensa y seguridad, ahora centrados en la lucha contra el terrorismo.

Estados Unidos considera que a inicios del siglo XXI las principales amenazas a su seguridad provienen de enemigos "no armados", que no son Estados, ni son amenazas convencionales. Por su parte, América Latina se encuentra dividida entre sus problemas de seguridad, de orden más policiaco que militar, y los problemas derivados del desarrollo, como la falta de recursos financieros, catástrofes naturales con efectos devastadores, problemas ambientales, pobreza y prácticas e instituciones democráticas endebles. Así, mientras Estados Unidos considera que la amenaza esta afuera de su territorio, América Latina se debate con problemas de orden interno para los cuales requiere marcos crecientes de cooperación económica y social. La distancia entre estas dos percepciones limita los avances concretos que de uno y otro lado puedan esperarse hacia una nueva agenda de seguridad hemisférica. Esto se vio en la Conferencia Especial de Seguridad de octubre de 2003 de México.

V. México: ¿De la mediación a la confrontación?

En los últimos diez años, como producto de variaciones en su posición geopolítica, México ha reducido sus posturas independientes frente a Estados Unidos. La capacidad ejercida por México para el disenso lo convirtió en el pasado en un interlocutor regional entre el norte y el sur, por ejemplo frente a la crisis de Centroamérica en los años ochenta. Sin embargo, México ha variado su posición geopolítica en razón de las evoluciones de la subregión de América del Norte. El estrecho lazo por el cual su economía se articuló con la de Estados Unidos y Canadá

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

hace de la dependencia comercial de América del Norte un hecho ineludible, dejando de facto a América Latina fuera de la agenda mexicana. Por su parte, los países latinoamericanos, rearticulados en torno a acuerdos subregionales y algunos de ellos con lazos comerciales más cercanos a Europa que a Estados Unidos, también alejaron sus agendas de la mexicana. Hoy la frontera geopolítica de América del Norte se encuentra en la frontera sur de México.

La agenda estadounidense de seguridad para México, en particular a partir de que el terrorismo ocupó la primera prioridad, tiene que ver con asuntos de seguridad nacional, y en todo caso, de seguridad pública, más que de seguridad militar. En primer lugar, el tráfico de inmigrantes fronterizos plantea la necesidad de desviar recursos humanos y policiales para la supervisión de la frontera. Si bien este tránsito no es considerado de alta peligrosidad, ya que se trata de migrantes económicos, su cantidad implica, en cambio, altos riesgos, ya que entre los millones de mexicanos que cruzan la frontera también lo podría hacer algún terrorista.

Una segunda preocupación de Washington, derivada de la primera, son los altos índices de corrupción en México, ya que ésta permitiría, al menos potencialmente, el establecimiento de células terroristas en territorio mexicano. Dados los deficientes sistemas de seguridad, investigación policiaca y control de las fronteras en México, este escenario podría ser una realidad.

En tercer lugar, la amenaza para Estados Unidos está conformada por la delincuencia organizada, tanto la dirigida al tráfico de drogas, como la importante variedad de delincuencia dedicada al robo de transportes de carga, los secuestros, los robos, etc., sin que el sistema de seguridad y de justicia mexicanos puedan responder de manera eficaz y confiable a estas amenazas.

En cuarto lugar, más estratégico, se encuentra la falta de control marítimo de las fronteras mexicanas, por lo que Estados Unidos podría encontrarse bajo un escenario no sólo de ingreso de terroristas, sino de otras migraciones, como importantes flujos de ilegales provenientes de Asia, Medio Oriente o Cuba.

En quinto lugar, está el eventual ataque terrorista a puntos estratégicos de México, especialmente los pozos petroleros, que privarían a Estados Unidos de una reserva estratégica segura.

Lo que tienen de común estas amenazas es que, en primer lugar, no implican la participación de las fuerzas militares norteamericanas, son más bien amenazas propias a atender por las fuerzas policiales y, en todo caso, militares de México; en segundo lugar, estas amenazas coinciden con la agenda de seguridad de México, quien parece no tener preocupaciones de seguridad distintas; pero, en tercer lugar, conforman una agenda "convencional" con poca visión sobre las verdaderas amenazas que pueden cernirse sobre Estados Unidos y México. Por ello la agenda de seguridad binacional y la contribución de México a la seguridad de Estados Unidos, después del 11 de septiembre del 2001, se sostiene en el fortalecimiento de la seguridad de la frontera, con base en los compromisos firmados el 22 de marzo de 2002. El "Programa de Fronteras Inteligentes"

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

incluye compartir información de inteligencia, principalmente en los puertos de entrada, resguardar infraestructura estratégica, investigar a ciudadanos “potencialmente peligrosos”, incrementar la capacitación para la investigación de análisis y documentos, terminar con las bandas de traficantes de drogas y personas y fortalecer la seguridad de contenedores, todo ello para mantener el ritmo de los viajes y el comercio.

Estados Unidos tiene dos conceptos geopolíticos de seguridad en el hemisferio: el primero es una geopolítica estrecha, solamente vinculada al TLCAN, y el segundo es un concepto ampliado que integra a todo el continente. En América del Norte se busca por parte de Estados Unidos que el TLCAN, de forma ideal, también pueda convertirse en un futuro Sistema de Seguridad de América del Norte. Canadá está de acuerdo implícitamente en lo anterior, debido a que tiene firmados más de 80 acuerdos a nivel de defensa con Estados Unidos, el más importante de ellos es el NORAD. Producto de estos acuerdos más de 600 militares canadienses colaboran directamente en territorio de Estados Unidos.⁴² Con Canadá entre de los problemas que centran la atención es la posibilidad de que se de un proceso de inestabilidad política a causa del posible separatismo de Québec.⁴³ Uno de los aspectos donde se ha desarrollado la cooperación entre ambos países es la lucha contra el terrorismo.⁴⁴ Lo anterior lleva a que ambos países tengan muchas coincidencias en materia de seguridad internacional: “Canadá y Estados Unidos son aliados en una variedad de asuntos de seguridad internacional. Nosotros consultamos y cooperamos muy cerca en la ONU, en la OTAN, en la OEA, en la OSCE, y en el foro regional ASEAN en Asia, así como en otros foros y organizaciones.”⁴⁵

México se opone a esta modalidad de cooperación, pues va en contra de sus doctrinas de soberanía absoluta y nacionalismo. Pero México es la parte más débil de la alianza trinacional.

“La principal preocupación para Estados Unidos proveniente de México, es la incapacidad del gobierno para reformarse y poder lograr una estabilidad económica y política. El deterioro de las condiciones internas en México puede afectar la interdependencia económica que existe con Estados Unidos, poniendo en peligro el acceso al petróleo, además de que se puede expandir la violencia, y esto puede causar una migración masiva de mexicanos hacia Estados Unidos. Esto puede generar una presión a Estados Unidos para actuar. La acción específica va del rango de reducir la asistencia económica y técnica hasta reforzar militarmente la frontera. Otro escenario es que el conflicto rural existente en México continúe a los niveles actuales, causando tensión al gobierno, exacerbando los problemas socio-económicos y el narcotráfico, y todo esto acompañado de corrupción. La migración ilegal, la inestabilidad económica y el comercio van a dominar las relaciones entre México y Estados Unidos por muchos años. La violencia relacionada al tráfico de drogas y la corrupción probablemente se

⁴² “Canada-United States Defence Relations”, Directorate of Western Hemisphere Policy (dnd.ca/admpol/org/dg_is/dwh/canus_e.htm)

⁴³ Idem.

⁴⁴ “Don’t Blame Canada. U.S.-Canadian cooperation on terrorism works”, *The Washington Times*, January 20, 2000.

⁴⁵ “Current Issues in Canada-U.S. Relations”, April 4, 2000, Department of Foreign Affairs, Ottawa.

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

incrementarán a fines de los años noventa, mientras que el gobierno de Estados Unidos hace negociaciones con otras fuerzas internas, para encontrar, entre ambos países, la mejor forma de conducir la guerra contra las drogas".⁴⁶

En la contribución a los sistemas de seguridad internacional, básicamente los establecidos en el seno de la ONU, Canadá y Estados Unidos impulsan políticas activas que difieren notablemente del aislamiento mexicano en esa materia. Canadá es uno de los países que más ha contribuido al despliegue de fuerzas de paz de la ONU desde el inició de estas misiones. Al respecto, la mayoría de las naciones de América Latina orientan sus políticas de respaldo a la seguridad internacional mediante la inclusión de sus fuerzas armadas en misiones de paz, quedando México aislado en esta tendencia.

Por su parte, la participación activa de México en la seguridad hemisférica está delimitada por tres factores: su política exterior, la aceptación interna a participar de manera más activa en operaciones internacionales de seguridad y su propia seguridad nacional.

En política exterior, los principios doctrinarios mexicanos desecharon la posibilidad de la intervención y se apegaron a la autodeterminación, la igualdad jurídica de los Estados, la doctrina Estrada de no reconocimiento de gobiernos, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Si bien la coherencia interna de estos principios fue una sólida base de acción en la etapa previa a la globalización, estos principios sin duda se convierten en limitantes concretos a una participación más activa en la seguridad hemisférica, pues estaban fundados en una visión internacional en la que los Estados-nación eran los actores centrales de las relaciones internacionales. Sin embargo, la configuración internacional ha cambiado de manera acelerada: las nuevas amenazas internacionales salen de la esfera de los Estados, el incremento de los intercambios a través de las telecomunicaciones y los flujos financieros atraviesan las fronteras virtualmente, la delincuencia organizada opera en redes con frecuencia articuladas con los poderes económicos y políticos de diversos países, factores ante los cuales la doctrina de política exterior no está preparada para responder. Además, frente a la aceptación del libre mercado, la democracia y la defensa de los derechos humanos como principios globales que legitiman a los regímenes políticos, la participación activa de México en la seguridad hemisférica implicaría contradicciones entre la doctrina de no intervención y el compromiso hemisférico de apoyar la democracia y entre la doctrina Estrada y la defensa de los derechos humanos. El carácter defensivo, nacionalista y pasivo de la doctrina de política exterior, aún válido frente a algunos conflictos internacionales entre Estados, carece de herramientas eficaces frente a otro tipo de conflictos. La presencia de México en un número creciente de foros internacionales,

⁴⁶ Institute For National Defense University *1997 Strategic Assessment: Flashpoints and Force Structure*, National Defense University, Fort Lesley J. MacNair, Washington D.C., 1997, Chapter Six "North America". Esta afirmación sigue siendo válida desde el punto de vista estratégico para Estados Unidos en su visión respecto a México, aunque fue escrita en 1998.

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

especialmente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, requiere de no sólo una participación, sino una incidencia, en los resultados de las negociaciones.⁴⁷

Asociado a la política exterior, otro factor, de orden interno, apunta hacia el no involucramiento de México en operaciones militares externas. Debido a que México no ha sido a lo largo de su historia política y militar un país orientado hacia el exterior, hay una reticencia de la sociedad y sectores políticos “nacionalistas” y “aislacionistas” para participar en cualquier operación de seguridad o de paz en el exterior. Los medios políticos y diplomáticos han sido el recurso tradicional para resolver conflictos, postulando posiciones de mediación o colaborando en esfuerzos multinacionales diplomáticos. Esta posición se inició a fines de los años setenta frente a la crisis que vivió Centroamérica. Por ello, la presencia de México en la región y en el mundo, en términos militares, está sumamente acotada. Es de preverse que la participación de México se limite a la colaboración militar ante catástrofes naturales, por ser una actividad humanitaria, y posiblemente a la participación en ejercicios conjuntos y de cooperación con las fuerzas armadas del hemisferio. Estas prácticas no requieren de una revisión de fondo de la doctrina de seguridad. Sin embargo, otros países, como Colombia, Argentina, Uruguay, Chile, Estados Unidos, Canadá y los países de Centroamérica, tienen interés en que la seguridad hemisférica se sustente en actividades militares multinacionales más intensas.

Derivado de lo anterior, México no ha definido explícitamente una doctrina de seguridad nacional. Los numerosos Planes Nacionales de Desarrollo y las dependencias del gobierno federal presentan un listado diverso de concepciones de la seguridad nacional, desde la más tradicional, referente a la defensa del territorio, hasta aquéllas que subrayan las amenazas a la seguridad nacional como el narcotráfico, la tala de árboles, la escasez de agua, la delincuencia organizada, etc., pero no se ha construido de manera explícita, una doctrina de seguridad nacional. Este procedimiento ha permitido a los gobiernos de México referirse a la seguridad nacional de manera flexible de acuerdo a los conflictos que se presenten, principalmente en el plano interno. De acuerdo al embajador Sergio González Gálvez, la seguridad nacional es la situación en la cual “los intereses vitales de la nación se encuentran a salvo de interferencias internas o externas, en un ambiente de libertad, paz y justicia social en un marco de derecho”.⁴⁸ Hoy en día, este tipo de definiciones adolecen de la legitimidad propia de otros principios políticos, aceptados por la comunidad internacional, incluyendo a México, como la defensa de los derechos humanos y la democracia, además de que México tampoco ha definido cuáles son sus intereses vitales. Así, conviene preguntarse si la salida de México del TIAR respondió, de manera tardía, al viejo esquema de seguridad que avaló las intervenciones militares de los años 60, ya que no se presentó en contraparte una nueva propuesta de seguridad hemisférica.

⁴⁷ México fue miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU entre enero de 2002 y diciembre de 2003.

⁴⁸ González Gálvez, Sergio. “Hacia un nuevo concepto de seguridad hemisférica” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm, 54, junio de 1995, pp. 68-87.

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

Los tres factores mencionados señalan hacia una misma orientación: el aislacionismo de México frente a mayores responsabilidades militares, tanto regionales como internacionales. Esta orientación podría ser un movimiento de inercia que aunque fuerte por ahora, tendería a debilitarse en el largo plazo. En efecto, México pasa por un largo proceso de transición que también afectará sus relaciones con el exterior, demandando una participación cada vez más activa y comprometida en la seguridad internacional. Por ello, se hace cada vez más necesaria la definición de lo que son sus intereses vitales y su seguridad nacional. Si bien la seguridad hemisférica tiende en el corto y mediano plazo hacia una desmilitarización de la agenda de seguridad hacia ámbitos policiales, también es cierto que se trata de una visión de corto alcance que deja fuera los nuevos intereses de seguridad de los países latinoamericanos. Así, a los temas de democracia y derechos humanos, es imprescindible agregar el del desarrollo sustentable, que por ahora presenta verdaderas amenazas a la gobernabilidad, la estabilidad, el crecimiento y la supervivencia de los estados bajo marcos de cohesión social y paz. Las verdaderas amenazas, al sur del río Bravo, no son el terrorismo, sino las catástrofes naturales y no naturales, como los derrames petroleros, la contaminación, las epidemias, la vulnerabilidad de las economías, la polarización social, la falta de agua, la fragmentación social. Lo que en términos muy genéricos define Canadá como la "seguridad humana" centrada en los individuos más que en la seguridad de los Estados.

No obstante, las instituciones encargadas de la seguridad en el hemisferio no están concebidas para jugar este papel, a menos de pasar por una reestructuración de fondo, para la cual no parecen existir ni los recursos financieros, ni la voluntad política, ni el interés de Estados Unidos en el corto plazo, aunque ya existen propuestas para que este último realice una revisión profunda de su política de seguridad enfocada hacia nuevos marcos de cooperación, temas y tecnologías mejor enfocadas a las nuevas amenazas internacionales.⁴⁹

Por su parte, México tiende paulatinamente a ocupar en la política internacional un rango equivalente al del crecimiento de su economía, por lo que es de esperar que en los próximos años se vea en la necesidad de abandonar sus posiciones aislacionistas y defensivas por otras, más comprometidas y activas en el seno de los organismos multilaterales. También su creciente articulación con la globalización lo colocan en una situación en la que deberá abandonar las posiciones nacionalistas absolutas hacia marcos de mayor cooperación internacional. Finalmente, la soberanía se mide no sólo por el rechazo a la intervención, sino por la capacidad de los Estados para actuar eficazmente en la protección de sus intereses y para ello, será necesario definirlos y defenderlos más allá de las fronteras geográficas, geopolíticas y geo-económicas. Ello derivará, si no en un nuevo cuerpo doctrinario de la política exterior, sí en nuevas formas de aplicación de los principios capaces de hacer frente a las amenazas no convencionales.

⁴⁹ Ver Col. Daniel Smith, Marcus Corbin y Christopher Hellman, *Reforging the Sword. Forces for a 21st. Century Security Strategy*. Center for Defense Information, Septiembre, 2001.

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

VI. La seguridad hemisférica. Los difíciles consensos hacia el futuro.

Las dificultades para alcanzar un consenso a nivel hemisférico en materia de seguridad y defensa son múltiples. Las dos principales son: a) la importancia que los distintos países otorgan a su seguridad nacional como elemento prioritario, y b) la preeminencia de diseños de seguridad global que trascienden y buscan determinar las políticas y compromisos a nivel hemisférico. Esto quedó plasmado en las negociaciones entre los 34 gobiernos que integran la OEA, durante el periodo de negociaciones de la “Declaración sobre Seguridad de las Américas”.⁵⁰ En estas negociaciones dos conceptos de seguridad se discutieron: uno más ligado a las problemáticas sociales, económicas y de gobernabilidad, sostenido por muchos gobiernos de América Latina, y un segundo concepto, más circunscrito a los temas de cooperación contra el terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, y las llamadas “amenazas emergentes”, sostenido principalmente por Estados Unidos. Estas dos visiones culminaron en las negociaciones del llamado concepto “multidimensional” de seguridad.⁵¹

Las diferencias surgen debido a que las naciones del continente Americano otorgan y elaboran su agenda de seguridad nacional de acuerdo a diferentes elementos, entre los que destacan su ubicación geopolítica; las principales amenazas a su seguridad interior; los distintos roles asignados a las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad e inteligencia; las doctrinas históricas de seguridad y factores legales que impiden o limitan la participación en actividades supranacionales; los problemas con los países vecinos; y los compromisos internacionales signados.

A todo lo anterior, se agregan elementos adicionales que condicionan la posibilidad de que los gobiernos efectivamente se comprometan a políticas de seguridad a nivel hemisférico, como es el respaldo interno a los gobernantes (tanto político-legislativo como el apoyo de la opinión pública) y las capacidades financieras.⁵²

En el caso de las políticas de seguridad extra-hemisféricas, se puede afirmar que la presencia hegemónica de Estados Unidos lleva a este país a querer exportar su agenda de seguridad global, para lo cual los gobiernos, fuerzas armadas, cuerpos de seguridad y sistemas de inteligencia deberían cooperar de acuerdo a su diseño de prioridades. En muchos casos hay coincidencia en las prioridades de seguridad entre Estados Unidos y las naciones de América Latina, pero en otros casos hay diferencias notables en las agendas de riesgos de seguridad nacional. Se debe tener en cuenta que aunque las prioridades puedan coincidir, pueden diferir los medios a emplear o simplemente las capacidades (o incapacidades) de las instituciones de seguridad en los

⁵⁰ “Declaración sobre Seguridad de Las Américas”, OEA, México, 28 de octubre de 2003.

⁵¹ “A Review of the OAS Special Conference on Security”, Remarks by ambassador Miguel Ruiz-Cabañas at the Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Washington D.C., November 21, 2003.

⁵² El caso de Argentina sería el más notable por la grave crisis interna por la que atraviesa, que además de ser una crisis financiera se ha convertido en una crisis de gobernabilidad.

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

países latinoamericanos. Este es el caso del terrorismo. Estados Unidos después del 11 de septiembre de 2001 lo tiene como principal prioridad en su agenda de amenaza, mientras que algunos países de América Latina y el Caribe no consideran que están siendo directamente afectados, por lo que, considerándolo amenaza potencial, no es la principal prioridad.

De esta forma, se repite el fenómeno que se vivió durante la guerra fría, donde Estados Unidos subsumió las agendas nacionales de riesgo a la amenaza comunista, y durante los años noventa el narcotráfico fue la “amenaza a contener”. A inicios del siglo XXI se ha ampliado notablemente el abanico de amenazas, donde el terrorismo claramente se está ubicando como riesgo principal a enfrentar, subsumiendo las agendas nacionales de riesgos.

Las naciones de América Latina y el Caribe confrontan amenazas internas de seguridad de muy distinto tipo. Claramente la amenaza terrorista de origen interno sólo tiene prioridad en los países andinos; el narcotráfico de igual manera subordina las agendas de seguridad de los Andes, el Caribe, Centroamérica y México, pero no la de los países del Cono Sur del hemisferio; el crimen organizado emerge como variable en prácticamente todo el hemisferio; y factores de riesgo tradicionales como disputas fronterizas (por ejemplo, ahora el conflicto entre Bolivia y Chile, por la demanda boliviana de solicitar apoyo diplomático para tener una salida a mar Pacífico), conflictos por recursos naturales (como el agua, por ejemplo entre México y Estados Unidos) o la migración, tema que confronta a Estados Unidos con casi todos los países de América Latina y el Caribe, se agregan a la lista de problemas.

Estados Unidos, después del 11 de septiembre del 2001, ha elaborado la estrategia de seguridad domestica-territorial (Homeland) como elemento prioritario en su estrategia de seguridad nacional. A esta estrategia responde su diseño global de defensa frente a la amenaza terrorista internacional, y para responder a esta amenaza está reorientando su política de seguridad hemisférica. Claramente Canadá y México, por la determinante geográfica, se vuelven prioritarios en esta estrategia, y la misma abarca un número importante de medidas que pueden tener impacto a nivel hemisférico.⁵³

En primer lugar, se reformula el rol de las fuerzas armadas de Estados Unidos, ahora otorgándole capacidades de acción en su propio territorio; la autorización para el trabajo internacional del FBI y la redefinición de prioridades de inteligencia de agencias como la CIA, la DIA y la DEA.⁵⁴ En segundo lugar, la protección inteligente de las fronteras (“Smart Borders”)⁵⁵ está transmitiéndose como elemento básico de seguridad, siendo la prioridad toda la reformulación de la seguridad de los aeropuertos y la

⁵³ Steve Tomisek “Homeland Security: The New Role for Defense”, *Strategic Forum*, NDU, Washington, February 2002, No. 189.

⁵⁴ Agencia Federal de Investigaciones (FBI); Agencia Central de Inteligencia (CIA); Agencia de inteligencia de la Defensa (DIA); Agencia de Control de Drogas (DEA).

⁵⁵ Para un análisis detallado de las Smart Borders, ver: David A. Shirk “NAFTA Plus?. U.S.-Mexican Security Relations After the 9/11 Terrorist Attacks”, Center for U.S.-Mexican Studies, La Jolla, 2003.

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

información de pasajeros; la información de empresas que realizan actividades comerciales con Estados Unidos, y la protección de las fronteras físicas, donde la modernización tecnológica-informativa, el control y supervisión militar y la vigilancia fronteriza extraordinaria, está llevando a programas de cooperación inéditos con Canadá y México. En tercer lugar, la redefinición global de los Comandos, lleva a que, a partir del 1 de octubre de 2002, opere el llamado Comando Norte (Northern Command) en la misma base de operaciones del Comando Aeroespacial de América del Norte (NORAD) canadiense-estadounidense. El Comando Norte abarca geográficamente a Canadá, el territorio de Estados Unidos, México y Cuba. Todo lo anterior lleva a Estados Unidos a intentar evitar un ataque similar al del 11 de septiembre de 2001 y a comprometer a los países del hemisferio en la necesidad de que se sumen a la cruzada contra el terrorismo.

Hay países donde hay muchas reservas para compartir la agenda de seguridad de Estados Unidos a nivel hemisférico, como es el caso de México. México considera que los mecanismos existentes a nivel del sistema interamericano, como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) deben ser reformulados.⁵⁶ También Brasil tiene muchas reticencias para respaldar las políticas de Estados Unidos.

Uno de los casos que demuestra los límites y pone en evidencia la diferencia con los medios empleados y las estrategias para enfrentar conflictos es la aplicación del Plan Colombia. A pesar de que casi todos los países del hemisferio (con la excepción de Cuba y Venezuela) comparten la idea de buscar soluciones multinacionales y diplomáticas a la crisis de Colombia por su impacto externo, la diferencia entre medios y fines es muy notable. Estados Unidos y el propio gobierno colombiano son más afines a una solución militar, mientras que el resto de América Latina prefiere explorar medios político-diplomáticos. El empantanamiento y la tendencia ascendente de este conflicto tiene paralizados los esfuerzos diplomáticos, en gran medida por la resistencia de los grupos armados.

Sin embargo, a pesar de las limitantes nacionales y de las formulaciones individuales de políticas de seguridad y defensa, existen elementos de consenso que deben ser tomados en cuenta y que apuntan a elementos específicos de cooperación. Un listado de los elementos sobresalientes positivos que en la historia reciente del continente han ejemplificado el éxito de las políticas de cooperación es el siguiente:

- Los esfuerzos argentino-brasileños de distensión, principalmente en materia nuclear fueron muy exitosos en los últimos 20 años;
- También lo fueron los esfuerzos de la comunidad internacional en el respaldo otorgado a los procesos de paz en Nicaragua (1990), El Salvador (1990-1994) y Guatemala (1992-2000);

⁵⁶ Palabras del Presidente Vicente Fox ante el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos. Washington, D.C., 7 de septiembre de 2001. El 6 de septiembre de 2002 el gobierno de México anunció formalmente su retiro del TIAR.

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

- Los mecanismos diplomáticos han prevalecido en las disputas fronterizas entre Ecuador y Perú;
- La cooperación entre Estados Unidos y Canadá en materia de defensa bajo el acuerdo de defensa NORAD ha sido muy exitosa;
- El Tratado de Tlatelolco, firmado en 1967 y ratificado por la gran mayoría de los países del hemisferio, es un claro ejemplo de diplomacia preventiva en materia de defensa;
- El esfuerzo conjunto para el combate a las drogas y el crimen organizado, tanto bajo el amparo del sistema interamericano (OEA-CICAD) como a nivel subregional y binacional ha avanzado mucho, aunque aun con grandes limitaciones;
- Los esfuerzos de cooperación multinacional para el auxilio a la población civil ante la presencia de desastres naturales de gran magnitud también han sido muy exitosos. Muchos ejércitos, armadas y fuerzas aéreas han podido desplegar acciones humanitarias con muy buenos resultados, como es el caso de las fuerzas armadas mexicanas en Centroamérica y Venezuela;
- En términos generales, se valora como muy positiva la participación de efectivos militares y policíacos de algunos países latinoamericanos en operaciones multinacionales de paz bajo el amparo de la ONU;
- Se han realizado, de forma regular y con gran éxito, ejercicios militares conjuntos entre diversos ejércitos, armadas y fuerzas aéreas, profundizando el conocimiento mutuo y la cooperación en materia tecnológica y operativa.

Estos ejemplos ponen de relieve que a pesar de las limitantes nacionales, sí es posible avanzar en el diseño de políticas comunes de seguridad y defensa. La premisa para lo anterior es la siguiente: los riesgos a la seguridad y defensa de los países cada vez tienen más componentes multinacionales y multidimensionales, por lo que es obligado el diseño de acuerdos de cooperación.

La existencia de mecanismos de consulta y consenso en el sistema interamericano (en el seno de la OEA y a través del mecanismo de Cumbres Temáticas), llevan a que sea viable avanzar en políticas comunes de seguridad y defensa. Hay elementos muy importantes que se comparten entre los países del hemisferio que hacen viable la construcción de una agenda de seguridad hemisférica:

- Hoy en día las políticas de seguridad y defensa son implementadas en casi todos los países mediante fórmulas de consenso democrático, por lo que no son sólo políticas del poder ejecutivo de un país, sino son avaladas por el resto del aparato del Estado y la opinión pública.
- Los cuerpos de seguridad pública, las fuerzas armadas y los sistemas de inteligencia han avanzado notablemente en el respeto a los derechos humanos y sus

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

actividades están sujetas a la vigilancia política y pública en casi todos los países. Si bien en este factor aún hay deficiencias, los avances cualitativos (legales) y cuantitativos (reales) con respecto al pasado son notables. Se reconoce la necesidad en (casi) todos los países de fortalecer la profesionalización de los sistemas judiciales, policíacos y de despolitizar a las fuerzas armadas.

- Los sistemas políticos, en la gran mayoría de los países del hemisferio, han consolidado formas democráticas de elección de gobernantes y de formulación de políticas de seguridad y defensa. Con distinto grado de evolución según el país, en los países del hemisferio se observa un avance notable en la materia, transformándose profundamente las relaciones cívico-militares a favor de un equilibrio entre civiles y militares, y favoreciendo la supervisión y control público de las instituciones de seguridad, defensa e inteligencia. En otras palabras, la desmilitarización de la seguridad, la defensa y la inteligencia es real, lo que varía, según el país, es la velocidad y el grado de profundidad de las reformas.⁵⁷

Con el ciclo de globalización iniciado hace 12 años, se afirmó reiteradamente que las fronteras entre las naciones estaban desapareciendo; que la soberanía se disolvía aceleradamente; y que la geo-economía, a través del comercio, llevaría a procesos de integración sub-regionales y hemisféricos. Los teóricos de la globalización también señalaron el fin de los sistemas políticos autoritarios, dictatoriales y despóticos, y que la democracia en su versión occidental se impondría. En América Latina estos vaticinios se cumplieron más que en otras partes del mundo. Sin embargo, las variables negativas, derivadas de las debilidades estructurales (económicas, sociales, políticas y culturales) de muchos países, no pudieron evitar que se desarrollaran los fenómenos oscuros de la globalización: el crimen organizado, el terrorismo, el despotismo teológico, los fundamentalismos, etcétera. Las amenazas a los países no son convencionales y las estructuras de defensa, de seguridad pública-policíaca y de inteligencia han mostrado grandes limitaciones. Por lo anterior, dado el carácter no convencional, asimétrico y subterráneo de las amenazas, y dada la porosidad de las fronteras, los países se ven obligados a realizar profundas reformas internas y en sus relaciones con la comunidad internacional (o las “comunidades” internacionales como la del hemisferio occidental). Se imponen reformas institucionales muy profundas.

En las distintas sub-regiones del hemisferio, lo que en un primer momento fueron avances en la integración económica y comercial, poco a poco han derivado en necesidad de establecer convenios de defensa y seguridad. En ocasiones estos son muy modestos y respondiendo a las urgencias (como los implementados después del 11 de septiembre del 2001) y en ocasiones se van construyendo mediante consultas metódicas y sistemáticas.

VII. Reflexiones finales

⁵⁷ Los más recientes análisis al respecto veáanse en: Rut Diamint *Democracia y Seguridad en América Latina*, Universidad Torcato di Tella y GEL, Buenos Aires, 2001; y Fundación CIDOB *Nuevos Temas de Seguridad en América Latina*, CIDOB, Barcelona, 2002.

Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica a inicios del Siglo XXI

México es la primera frontera de seguridad al sur de Estados Unidos. Esto lo pone en una doble situación: se vuelve vital lo que haga o deje de hacer en materia de seguridad hemisférica y principalmente bi-nacional, pero también es vulnerable, pues tiene muchas debilidades en su propia seguridad nacional, y además, algunas de sus fronteras, principalmente la sur, son evidentemente porosas. Sin embargo, a diferencia del interés que podría tener Estados Unidos frente a otros países latinoamericanos, la estabilidad política y social de México constituye una necesidad primordial en la seguridad norteamericana. Ello abre para México mayores márgenes de acción negociadora hacia una cooperación más estrecha, no sólo en los ámbitos de la seguridad militar, sino la pública y un mayor compromiso por parte de Washington para contribuir al desarrollo económico y social nacional. Pero ello sólo será posible en la medida en que México termine por definir sus intereses y su propia seguridad nacional.

Los últimos esfuerzos a nivel hemisférico demuestran que sigue estando presente el tema de seguridad como prioridad de los gobiernos, pero en el hemisferio las preocupaciones de los gobiernos del sur (América Latina y el Caribe) siguen teniendo como prioridad el desarrollo económico y la gobernabilidad.⁵⁸ Por ello, debe ser viable encontrar los mecanismos de consenso para hacer convergencia entre las “Dos Agendas”, pues la agenda de Estados Unidos se centra en la guerra contra el terrorismo.

Por ahora, lo que es un hecho que tanto las prioridades de los países del “sur” como los del “norte” busquen los puntos de consenso. En el hemisferio, lo que está en discusión son los medios y los aspectos específicos para hacer frente a las nuevas amenazas, no los fines.

⁵⁸ En el caso de Canadá la “Seguridad Humana” es parte fundamental de su discurso de política exterior.

A rectangular box containing the text "title.gif".

SSN: 1533-2535

Volume 4 No. 1

Spring 2004

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

Mauricio Herdocia Sacasa

El Doctor Mauricio Herdocia Sacasa, nació en Nicaragua en 1958, estudió Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua y en la Universidad de Costa Rica. Posee una maestría en Negociaciones Internacionales y Derecho Internacional.

Ha realizado diversos cursos y seminarios en materia de Derecho Internacional e Integración Regional en El Salvador, México, Brasil, Bélgica y Holanda.

El Doctor Mauricio Herdocia Sacasa es un connotado jurista nicaragüense que ha dedicado su vida profesional de más de veinte años al servicio de valores y principios fundamentales del Sistema Interamericano y Centroamericano, combinando los conocimientos adquiridos en Derecho Internacional con su práctica efectiva en momentos trascendentales para la historia regional.

Así fue que tuvo una participación destacada en los procesos de pacificación y democratización a nivel centroamericano, que concitaron un esfuerzo internacional sin precedentes que involucró al Grupo de Contadora y al Grupo de Apoyo así como a la propia OEA y las Naciones Unidas, constituyéndose en un actor importante en los acuerdos que abrieron una nueva etapa en la región centroamericana, renovada por los valores de la Paz, la Democracia, la Libertad y el Desarrollo Sostenible.

De igual manera, el Dr. Herdocia Sacasa es actor de la nueva ronda de Integración regional iniciada con los Acuerdos de Esquipulas II de 1987 y ha contribuido de manera directa y permanente en la conformación de los principales Tratados e instrumentos complementarios y derivados que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), incluida la renovada visión sobre el modelo de Seguridad Democrática y de Desarrollo Sostenible que ha sido pionera a nivel internacional. Sobre el modelo de Seguridad Democrática ha sido invitado a exponer por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA y diversas instituciones a nivel regional.

El Dr. Herdocia Sacasa ha sido un alto funcionario de la Cancillería de Nicaragua y de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana por muchísimos años, desarrollando una vasta experiencia en los más diversos temas de Política Exterior y Asuntos Jurídicos Internacionales, habiendo participado en múltiples reuniones presidenciales, ministeriales y técnicas a nivel de los foros más importantes del Hemisferio así como a nivel de las Naciones Unidas.

Electo en 1997 como miembro de la Comisión de Derecho Internacional de

las Naciones Unidas, dedicó grandes esfuerzos para difundir y hacer visible el aporte doctrinario, normativo y jurisprudencial de América Latina y del Sistema Interamericano al Derecho Internacional.

Ha sido profesor en importantes cursos y seminarios a nivel hemisférico e internacional, destacando en sus intervenciones, ponencias y escritos la labor de los subsistemas regionales como CARICOM, CAN, MERCOSUR, SICA y la OEA misma y de sus órganos como el Comité Jurídico Interamericano, labor que también desarrolla con verdadera vocación y entrega desde su posición de Vicepresidente de la Asociación Latinoamericana de Derecho Internacional (ALADIP).

El Dr. Herdocia Sacasa es actualmente miembro del Comité Jurídico Interamericano de la Organización de los Estados Americanos y miembro de la Corte Permanente de Arbitraje. Preside el Centro de Derecho Internacional adscrito a la Universidad Centroamericana (UCA) en Managua, donde ha inaugurado dos importantes cátedras sobre la Obra de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas desde la voz de sus protagonistas y la Obra del Comité Jurídico Interamericano.

[\[Back \]](#)

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

Mauricio Herdocia Sacasa

Universidad Centroamericana (UCA), Managua, Nicaragua

I.- Introducción

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

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

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

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

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

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

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

integral de su Modelo de Seguridad Democrática”³.

II.- Consideraciones Generales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dicho Protocolo⁸ ya había fijado la tarea de “concretar un nuevo modelo de seguridad regional, sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III.- La Evolución del Concepto de Seguridad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. La Transformación de Centroamérica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V. El Tratado Marco: Obra Latinoamericana

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

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

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

VI.- Aporte de Centroamérica a la Identidad Latinoamericana

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

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

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

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

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

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

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

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

VII.- Los Postulados de la Seguridad Democrática

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

Primero: [La seguridad requiere del afianzamiento de la democracia.](#)

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

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

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

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

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

Segundo: Sin derechos humanos no hay seguridad posible.

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

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

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

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

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

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

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

Por otra parte, lo que ha sucedido en los Estados Unidos de América, el 11 de septiembre, está dando un énfasis particular al tema de la lucha contra el terrorismo, lo cual es totalmente correcto. El Tratado Marco de Seguridad Democrática es un instrumento que contempla este aspecto en su artículo 18 donde se manifiesta que: “Las Partes se comprometen a prevenir y combatir, todo tipo de actividades delictivas con repercusión regional o internacional, sin ninguna excepción, tales como el terrorismo, el sabotaje, el crimen organizado, e impedir por todos los medios dentro de su territorio, la planificación, preparación y realización de las mismas”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁰ Existe ya un Plan Regional contra el Crimen Organizado.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

basada en los valores democráticos que les son comunes”.

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

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

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

Octavo: Promover la seguridad jurídica de las fronteras.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VIII.- El Ámbito Institucional

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

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

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

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

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

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

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

IX.- Reformas al Tratado Marco.

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

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

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

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

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

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

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

a. Desastres naturales

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

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

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

b. Seguridad de las Personas y sus Bienes

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

c. Seguridad Regional

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

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

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

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

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

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

y personal extranjero³².

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

XI.- Conclusiones.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A rectangular box containing the text "title.gif".

SSN: 1533-2535

Volume 4 No. 1

Spring 2004

A New Civil-Military Pragmatism in Latin America

David Pion-Berlin

David Pion-Berlin is Professor of Political Science at the University of California, Riverside. He is a Latin Americanist widely known for his research and writings on civil-military relations, military regimes, military political thought, political repression and human rights. Among his publications are Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives (University of North Carolina Press, 2001); Through Corridors of Power: Institutions and Civil-Military Relations in Argentina (Pennsylvania State University Press, 1997); Democracia y Cuestión Militar (co-authored with Ernesto López, Universidad Nacional de Quilmes 1996); and The Ideology of State Terror: Economic Doctrine and Political Repression in Argentina and Peru (Rienner Publishers, 1989), along with numerous articles and chapters. Currently, his research focuses on two areas. The first are the political implications of military role expansion. The second are the origins of political change in Latin America, with case studies drawing on countries in the Southern Cone, the Andean and Central American regions.

[\[Back \]](#)

A New Civil-Military Pragmatism in Latin America

David Pion-Berlin

Department of Political Science
University of California, Riverside
david.pion@ucr.edu

Introduction

The Latin American armed forces find themselves squeezed between two conflicting forces in Latin America. The first is regional in nature. It is the assemblage of diplomatic organizations and treaties, and multilateral and bilateral trade and investment agreements that have posed limits on military influence in politics. Combined, these efforts have lowered the ceiling on military intervention, rendering coup attempts short-lived or non-existent. The second is domestic in nature. Democracies are under stress. The victims of either poor governance, or poor economies, or both, many democratic systems are showing signs of fatigue and fragility, and a few have even experienced momentary breakdown. Crises of governance and/or crises of the economy have fueled doubts about the problem-solving abilities of those in power, and in some cases, of the system itself. Public opinion polls indicate there is a declining resistance to authoritarian solutions to the region's ongoing problems.

In this environment, the military is caught in the middle while being tugged in opposite directions. On the one hand, it is dissuaded from assuming the burdens of office at a time of unprecedented, widespread hostility to military praetorianism. Regardless of the severity of the crises, it would rather let civilians pay the political cost for failure while it remains in the barracks. On the other hand, it is finding it difficult to resist calls from governments and citizens to leave the barracks in order to lend a problem-solving hand. The result is that the armed forces of the region observe the ceiling on intervention but do engage in internal, often role-expansive operations in response to various dilemmas. They do so at the behest of democratically elected governments, not on their own accord. And they do so out of duty and professional self-interest, not power or principle. Armies are, by and large, not driven by an overarching political agenda. In the past, military immersion in internal affairs constituted a threat to democracy and civilian control. The military would take advantage of its newfound roles to autonomously extend its spheres of influence, encroaching upon and ultimately undermining civilian authority. That does not appear to be the case today.

There is, in other words, a new civil-military pragmatism in the region. Governments that face acute and persistent dilemmas cannot be so principled as to erect

A New Civil-Military Pragmatism in Latin America

a firewall of exclusion when it comes to military assistance. They rely on the military where they must, and find alternatives to the military where they can. The military in turn can parlay these ventures into a justification for professional sustenance in the form of defense budget shares, salaries, and equipment. Neither armies nor politicians are being guided by grand visions and sweeping ideologies. The National Security Doctrine remains dead and buried. What is alive is the notion that when push comes to shove, some reliance on military deployment, infrastructure, personnel, and technology may be necessary to solve problems that could get out of hand. Politicians reluctantly call upon their armed forces from time to time to render services because they believe they have no other choice.

These are the themes to be addressed throughout the essay. I will first define the regional and domestic contexts that frame military action and give rise to this new civil-military pragmatism. The military, it will be shown, has been asked to respond to three kinds of dilemmas: security, development and governance. None of these are likely to disappear anytime soon, but neither are they likely to serve as convenient springboards from which the military will launch political attacks against civilians. Role expansion is not inherently threatening to civilian control so long as soldiers remain decision-takers, not makers. However, where by invitation military officials have climbed to positions of policymaking authority—especially outside the sphere of defense—then role expansion becomes more troubling. This kind of vertical authority is extremely uncommon nowadays, but it has occurred in Venezuela. The thematic narrative will be intermittently punctuated with capsule-like commentaries on various South American countries, and somewhat more elaborate coverage on Venezuela and Argentina.

Regional Strength and Domestic Weakness: the Context for Civil-Military Relations

Contemporary civil-military relations are framed by developments at the regional and domestic levels. Let us deal with the regional first. The Latin American community stands as a bulwark against military coups and in support of democracy. Regional organizations and diplomats have rallied to the defense of beleaguered civilian presidents, pressured autocratic leaders who threatened to subvert their own democracies, written clauses into bilateral investment deals which render them valid only under democratic authority, and made membership in free trade zones dependent on continued constitutional rule.¹ Combined, their words and deeds have helped to limit the military's permissible field of action within the political systems of Latin America.

¹ The Organization of American States has spearheaded the diplomatic efforts to sure up democracies under siege, or to combat autocratic moves by certain presidents. Actions have been taken on behalf of democracy in Haiti, Peru, Guatemala, Paraguay, Ecuador and Venezuela. MERCOSUR, the free trade zone of the Southern Cone, has built into its charter provisions for canceling membership if and when a country succumbs to a military coup. And countries like Argentina, Chile and others have written escape clauses into investment deals with Spain and other European nations, rendering these null and void should their respective militaries seize power.

A New Civil-Military Pragmatism in Latin America

The Latin American community is more resolute than ever in its defense of democracy, and its institutional and legal machinery more finely tuned than ever to enable it to react in a decisive and more or less timely fashion when a democracy is under siege. Perhaps the institutional centerpiece of these developments is the Organization of American States. Once thought of disparagingly as either a tool of U.S. hegemony or as an agency without real purpose, the OAS came into its own by the end of the 1980's and early 1990's. Restoration, defense and strengthening of democracy would be the agency's call. In what would become its defining moment, the OAS General Assembly adopted Resolution 1080 on June 5, 1991. That resolution bound the OAS Secretary General and Permanent Council to take immediate action in the event of a "sudden or irregular interruption of the democratic political institutional process or of the legitimate exercise of power by the democratically elected government" of any of the OAS member states.² An ad-hoc meeting of the Ministers of Foreign Affairs or a special session of the General Assembly would have to be convened within a ten-day period for the purposes of taking appropriate measures in response to the crisis. Resolution 1080 has to date been applied four times: Haiti, 1991, Peru 1992, Guatemala 1993, and Paraguay 1996. The key innovation of 1080 was its requirement that a threat to a democratic regime trigger the agency's automatic and immediate response. Members would not have the luxury to dither about, endlessly debating the merits of reacting.

The agency's reactive capacity would be further strengthened the following year with the adoption of the Protocol of Washington. That protocol would amend the OAS charter to allow for the suspension of a member state, by a two-thirds vote of the General Assembly, should its democratic government be overthrown by force.³ Finally in September of 2001, the member states ratified the Inter-American Democratic Charter that spelled out in greater detail what constituted democratic rule, and stipulated regional responses to and penalties for *alterations of*—not just interruptions of—the constitutional regime (Article 19).⁴ The Charter's new language acknowledged the region's increased awareness that threats to democratic functioning can take various forms, while at the same time reinforcing its conviction that coups would not stand. The Charter was invoked for the first time in April of 2002, when members of the armed forces temporarily removed Venezuelan President Hugo Chávez from office.

There have been subregional manifestations as well. The MERCOSUR free trade organization of the Southern Cone has put would-be coup plotters on notice, by making membership contingent on sustained democratic practice. At the tenth summit of MERCOSUR presidents, leaders called democracy an "essential condition for cooperation" within the economic realm, and agreed that any rupture of the democratic order could result in that country's expulsion from the integrated market and loss of all

² Organization of American States, "The Santiago Commitment to Democracy and the Renewal of the Inter-American System, June 4, 1991," AG/Res 1080, OAS proceedings, Vol. 1, August 20, 1991.

³ Organization of American States, "Protocol of Washington, December 14, 1992," OEA/Ser.P AG/Doc. 11.

⁴ OAS, "Inter.-American Democratic Charter," adopted by the General Assembly in Lima, Peru, September 11, 2001 <http://www.oas.org>.

A New Civil-Military Pragmatism in Latin America

rights emerging from it.⁵ Then there are unofficial gatherings of nations such as the Rio Group, which has acted with great dispatch to help avert a coup in Paraguay and setback a coup attempt in Venezuela.⁶ And finally, at the bilateral level, numerous countries have written escape clauses into trade and investment contracts rendering them null and void should one partner's democratic system be cut short.

Why has the region responded so resoundingly whereas in the past, it seemed all but helpless in the face of authoritarian onslaughts? In part the answer lies in the simple fact that by the beginning of the 1990's nearly every government in Latin America had become democratic. Each fledgling democracy had an incentive to help others in distress, or if not, send a disturbing signal to its own military that praetorianism would go unanswered. States quickly grasped onto the idea that a military threat anywhere was a military threat everywhere. This heightened the sense of solidarity between constitutional regimes determined more than ever to defend democracies in peril.

By the end of the twentieth century, it was clear that the OAS had acquired the political will, legal machinery and institutional wherewithal to rescue democracies under siege and to deter future conspiracies against them. Latin American militaries and their civilian allies had to think twice about coercively seizing power, knowing that were they to do so, the regional community would respond quickly and decisively; that those reactions would trigger additional reactions in the form of diplomatic and economic isolation. Future trade, investment and financial relations with the rest of the region and especially with the United States and other developed democracies would be placed at risk should a non-democratic government seize and hold onto political office.

Combined, these regional steps have raised the costs to military intervention to unprecedented heights, and have generally dissuaded coup plotters from even trying. In those few cases where coups were actually carried out, the *de facto* governments that were installed lasted less than 48 hours, succumbing to enormous internal and external pressures. I refer to these as ephemeral coups.⁷ But while stronger regional and subregional institutions have stood as barriers to military takeovers, weakening institutions and performance failures inside these democracies have constituted invitations for lesser forms of military involvement, which brings us to the domestic context.

⁵ MERCOSUR, "X Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, 25 of June 1996, San Luis Argentina, "Declaración Presidencial Sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR." <http://www.mercosur.com/>.

⁶ The Rio group, which grew out of the Contadora Group, was established in 1986, and has twelve members. See Arturo Valenzuela, "The Collective Defense of Democracy: Lessons from the Paraguayan Crisis of 1996," A Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, December 1999.

⁷ The ephemeral coup seems to be some product of swift and decisive regional action combined with a strong reaction from civil society within these states. Officers and their civilian allies are undoubtedly aware of the costs to democratic disruption since these have been made known repeatedly.

A New Civil-Military Pragmatism in Latin America

Democracies are under increasing stress in Latin America. The victims of either poor governance, or poor economies, or both, many democratic systems are showing signs of fatigue and fragility, and a few have experienced momentary breakdowns. Crises of governance and/or crises of the economy have fueled doubts about the problem solving abilities of those in power, and in some cases, of the system itself. The sense is that governments in the region are less efficacious than they once were. Deadbeat congresses that fail to legislate, autocratic presidents that disregard the letter of the law and rule by decree, legislative-executive feuds that result in deadlock, remote judicial systems that are beyond the pale for average citizens, ossified political parties that have lost touch with their bases, and in general governing institutions that seem unresponsive to the needs of ordinary people -- all of these contribute to a decline in democratic efficacy, efficiency, and legitimacy.⁸

According to public opinion polls, citizens across the board have less confidence in political parties, leaders, legislatures and executives than they did at the beginning of the democratic transition.⁹ There is a growing sense that elected governments are less capable at meeting the needs—especially the economic needs-- of voters than they were in the past. Economically, things were worse during the infamous lost decade of the 1980's. But during that period, the public seemed more willing to cut their elected governments slack for their missteps and mismanagement, being only too pleased to have won back their freedoms lost under military, authoritarian rule. Today however, the memories of dictatorship have faded, and democratic leaders must prove themselves to a skeptical and impoverished public. Generally speaking, they have not done well.

A quick look at some statistics from the *Latinobarómetro* gives us an idea of the nature of the problem. It is not surprising to find public dissatisfaction with the way democracy is working in most corners of the globe. Even 47% of the citizens polled in the European Union countries register their disapproval with democratic performance. But public dissatisfaction with democratic performance among those polled in Latin America was 68% in 2002, second highest only to Eastern Europe.¹⁰

What is more troubling is the percentage of people who believe democracy is preferable to any other kind of government. Only 56% of Latin Americans believe this is

⁸ Democracy's decline is not a statement about the erosion of one particular form of representation. It is common knowledge that some political systems of interest representation are more party-centered while others are more clientelistic; that some leaders are more populist in style, preferring to make direct rather than institutional connections with voters. The problem seems to be more pervasive, one that has affected nearly all polities in Latin America.

⁹ Latinobarómetro, *Opinión Pública Latinoamericana*, Annual Survey, 1996-2002. Latinobarómetro is a public opinion survey representing the opinions, attitudes, behavior and values of the countries where it is applied. The study started in 1995 in eight countries of the region, and since 1996 it covers 17 countries representing a population of 400 million people. The countries are: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay, and Venezuela. In some years Spain is also included. See WWW.LATINOBAROMETRO.ORG.

¹⁰ Data from Eurobarometer, Afrobarometer, Asianbarometer, New Democracies Barometer and Latinbarometer, 1999-2001.

A New Civil-Military Pragmatism in Latin America

so, down from 61% in 1996. That compares with 78% from Western Europe and 80% in the U.S.¹¹ When asked whether they would not mind having a non-democratic government in power if it could solve the economic problems, 50% agreed or strongly agreed in Latin America. That finding is consistent with another one. When asked, "If you had to choose between democracy and economic development which would you say is more important?" more than twice as many said development was.¹² Clearly Latin American citizens are reeling from the effects of economic downturns and seem less resistant than they once were to making tradeoffs between regime type and economic gain, were these to bring them relief.¹³

The public's perception, then, is that civilian leaders are not up to the task. These politically weakened governments somewhere along the line lost their problem-solving capabilities. They would not trust other centers of power (Peru); could not resolve constitutional crises on their own (Ecuador); would not generate economic opportunities for their citizens despite enormous wealth (Venezuela); could not reverse serious economic declines (Argentina); and could not put an end to insurgent threats, narcotics production and civil strife (Colombia). The result has been the creation of political vacuums that must be filled.

Democracies do have enormous recuperative powers and can more often than not right their own ships when tossed by stormy seas. Latin American democracies are no exception and have resolved numerous crises at the polls or by other legal means. Brazilian politicians resolved the Collor corruption scandal on their own via impeachment proceedings; the military was never heard from. Peru passed through some frightful moments in the fall of 2000 in the midst of the Montesinos corruption scandal and the subsequent resignation of President Fujimori. Still, the military remained in the barracks, as an interim democratic government took over to call for new elections in 2001. And, as will be described, Argentina went through five presidents in the span of three weeks at the end of 2001, without calls for military rescue. Yet other problems seem more intractable, and it is these that invite unorthodox solutions, some of which involve the participation of the armed forces.

Thus, on one side of the equation are the regional and subregional actors who have strengthened the institutional and legal machinery for protecting democratic gains since the transition. On the other side are the domestic political actors who preside over weakened institutions and who have lost some political, security, and economic problem-solving capabilities. Enter the armed forces. The Latin American military today finds itself squeezed between these two very different institutional environments, producing a paradox: *the regional costs to military coups are greater than ever, yet domestic weaknesses makes the costs of military non-intervention greater than ever.* As regional institutions push the military back to the barracks and away from the political arena, domestic problems and power vacuums reach out and pull them back in. But the push

¹¹ Latinobarómetro, 2002.

¹² Ibid.

¹³ Of course the public is fickle and can and does quickly change its views on the pros and cons of democracy once economic recovery is underway.

A New Civil-Military Pragmatism in Latin America

and pull of today's civil-military relations is different than in the past. Regional resistance to coups has lowered the ceiling to military political action. The military cannot, but on rare occasions, be so bold as to topple elected governments and assume power itself lest it invite swift condemnation and reprisals from the world beyond it. But neither can it remain so aloof as to resist all calls for help when polities and economies of the region are in trouble.

From state and society, there are greater pressures on the military to arbitrate political disputes and avert constitutional crises (Ecuador); assume cabinet portfolios and other positions of public authority (Venezuela); suppress protests (Venezuela); engage in crime sweeps (Brazil); join police in patrolling city streets (Guatemala); lead counterinsurgency efforts (Colombia); lend a hand in counter-narcotic missions (Colombia, Bolivia, Brazil); aid in poverty relief programs (Argentina, Venezuela), disaster relief (Central America, numerous other countries), and general developmental assistance (Ecuador). As a result, the military finds itself implicated in all sorts of missions, most of which are internal, others simultaneously internal and external in nature, most of these being role expansive, some more narrowly gauged.

Democracy's Dilemmas and the Military Response

This dizzying array of missions actually responds to three very general kinds of dilemmas: *security*, *development*, and *governance*. Security dilemmas lure the military in, either when an armed threat is obviously of great magnitude (guerrillas in Peru, Colombia), or when it is less so, but still sufficient to overpower police and internal security forces or otherwise render these agencies inoperable. Governments with anti-guerrilla, anti-narcotics, anti-crime, anti-terrorist agendas will call on the military to either take the lead or assume supportive (i.e. logistical) roles because they have no choice. Refusal to allow military participation in internal security affairs under any conditions could very well place the nation or communities within it at great risk by foreclosing a pragmatic option, even if it is a last resort.

For example, Brazil has recently completed work on its Amazon-based surveillance system (SIVAM) that has been configured to detect and apprehend FARC guerrillas, narco-traffickers and other criminal elements who may be using the Amazon's expansive jungle habitat as bases of operations. The system is operated by the Brazilian armed forces. Brazil has redeployed thousands of troops toward its Northern frontiers, and in May 2002, conducted the largest military exercise ever held in the Amazon close to the Colombian border.¹⁴ Without a huge, non-military internal security force to rely on, Brazil confronts the choice of either using the military or leaving its frontier areas exposed to these kinds of threats.

¹⁴ The New York Times, "Brazil Employs Tools of Spying to Guard Itself," 27 July 2002, Lexis-Nexis online, <http://web.Lexis-Nexis.com/universe>; The New York Times, "Military Flexes Muscles in Amazon," 29 May 2002, Lexis-Nexis online.

A New Civil-Military Pragmatism in Latin America

The second dilemma is developmental in nature, occurring when the nation lacks sufficient civilian agencies and resources to respond to either emergency needs or ongoing needs of disadvantaged populations. Military units are called upon to engage in everything from elaborate, long-term civic-action projects to temporary efforts to distribute food and medical provisions. During Argentina's greatest economic crisis, millions were left jobless, and by mid year 2002, INDEC calculated that 19 million Argentines, or 53% of the population, had plunged below the poverty line¹⁵. The nation began to attract the attention of U.N. relief agencies—something unheard of in the land of wheat and cattle. In March of 2002, President Duhalde directed the military to help provide emergency relief in the form of food, water, medicine and sanitation services to the worst afflicted regions. We will return to this mission later on.¹⁶

Governing dilemmas are arguably the worst and occur when weak civilian institutions—parties, legislatures, executives, and courts—are unable to resolve crises of lawmaking, succession, representation or accountability. Parties that have been discredited, congresses that are deadlocked with the president, courts that are too corrupt or obsequious to intercede—these and other manifestations of weakness create power vacuums that occasionally invite military interventions. One example would be the Ecuadorian military's decision to withdraw its support for President Abdalá Bucarám (August 1996-February 1997) following a constitutionally questionable move by the congress to remove the president on grounds of "mental incompetence."¹⁷ Bucarám defied the congress, barricading himself in his office. A day after saying it would not choose sides, the military announced it no longer recognized Bucarám as president, precipitating his resignation shortly thereafter. The military then demanded that congress work out constitutional succession rules, while the vice president stood in as interim chief of state.

It is unlikely that these scenarios will change anytime soon. Foreign and domestic conditions combine and conspire against any easy solutions or quick exits from these dilemmas. In the security realm, the military find themselves being tugged into service not just because internal security forces are sometimes ill-equipped, but because the nature of the threats have changed. Those threats are increasingly internal *and* external, transnational and cross-border in nature, thus obscuring the boundaries between defense and internal security. They are also increasingly interlinked, with drug cartels working in tandem with guerrillas, arms traffickers, terrorists and other criminal elements. Both conditions make it difficult, though not impossible, to neatly separate police and internal security jurisdictions from military jurisdictions. Sufficient ambiguity here can allow for the introduction of the military, especially when nations confront unconventional threats of substantial size and lethality. In recognition of these facts, the Fifth Defense Ministerial in Santiago Chile (November 2002) called for the creation of a "flexible security

¹⁵ Clarín, "Gobierno, Iglesia y Ejército: Una pelea por el Reparto de Comida," 25 August, 2002. <http://old.clarin.com/diario/2002/03/03/>.

¹⁶ Clarín, "Duhalde le asignó una nueva misión a las fuerzas armadas," 3 March 2002, <http://old.clarin.com/diario/2002/03/03/>.

¹⁷ Associated Press, February 7, 1997, Lexis-Nexis online; New York Times, February 9, 1997, Lexis-Nexis online.

A New Civil-Military Pragmatism in Latin America

architecture” that integrates “new and old security institutions” and which is able to respond to a multidimensional threat.¹⁸

This is not to say that Latin American countries aren’t interested in keeping the military at arms length from these entanglements. They are, and are quite mindful of the potential risks should they not. Moreover, efforts have been made to legislate specific curbs on military involvement in internal security matters (Argentina), while most militaries themselves are reluctant to take on these roles. It’s just that the centripetal forces pulling the military back in can be pretty powerful. Among those forces is the United States itself, which for years now has sought to militarize the response to the new hemispheric threats.

Developmental dilemmas pose long-term/short-term tradeoffs for governments. In the long term, democracies are almost always better off if they can build civilian agencies to deliver food, clothing and medicine, transport mobile health services to rural areas, construct roads, fortify dams and bridges, and so on. In the short term, cash-strapped governments often lack the resources to invest in these agencies and are thus tempted to fall back on those organizations that are already equipped to respond. Militaries have the built-in infrastructure (bases, personnel, communications, transport, logistics, etc.) that can be easily reconfigured to launch wide scale operations of a non-lethal nature. This can usually be done within pre-existing budget lines --something fiscally-minded governments, under the gun to adhere to IMF spending limits, greatly appreciate. In this case, the external pressures to conform to fiscally austere, neoliberal guidelines for economic reform conspire with the urgency of domestic needs and the absences of viable civilian responses to keep the military option open.

Governing dilemmas are less common but potentially more serious, and thus deserve lengthier treatment. On the one hand because the regional defense of procedural democracy makes it unlikely that de facto governments could survive, the military coup is no longer the institutionalized solution to crisis it once was.¹⁹ On the other hand, the region shows great reluctance to press for a strengthening of democratic processes and institutions that could obviate the need for military rescue calls. When the *quality* of a democracy is at issue, when there is a progressive decline in the system’s efficiency, credibility, representation, and accountability even as the overall architecture of the democratic system is preserved, member states would rather not intrude, for reasons of principle and self-interest. The principle is one of non-intervention in the affairs of other states. The self –interest is that none of these flawed democracies want to press too hard for democratic strengthening elsewhere lest the spotlight be thrown back on them next time around.²⁰ Because outside states resolutely defend the democratic

¹⁸ Conferencia de Ministros de Defensa de las Americas, Santiago de Chile, 18-22 November, 2002, “Declaration of Santiago, Chile,”

¹⁹ J. Samuel Fitch, *The Military Coup d’Etat as a Political Process: Ecuador 1948-1966*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1977.1977).

²⁰ The one country that could safely push for stronger adherences to democratic ideals would be the United States. But should the U.S. go at it alone and moreover, act in a heavy-handed way, it would rekindle memories of Washington’s unilateral thrusts into Latin America and cause a backlash that ironically would do more harm than good.

A New Civil-Military Pragmatism in Latin America

bottom line, but shun efforts at democratic deepening, the Western Hemisphere now embraces a system that shores up “low quality democracies” of decreasing legitimacy and efficacy to their own populations. It is these kinds of systems that occasionally invite military participation without much outside scrutiny.

It is not surprising therefore that we witnessed the retreat of OAS observers from Peru once President Fujimori had passed the “minimal test” of holding constituent assembly elections in November of 1992. It was then that the *ad hoc* committee of OAS foreign ministers resolved that those elections “represented an important phase in process of re-establishing democratic institutional order,” and closed the book on their investigation.²¹ In doing so, the OAS had kept in its sights the election itself, but had turned a blind eye toward the president’s crafty maneuvers leading up to the election and more importantly to the maneuvers that would transpire in the years ahead.²² The President would go on to progressively emasculate the Peruvian democracy, while relying more and more on his intelligence agencies, military, other security forces, and own autocratic style to “govern” the nation. The OAS stood aloof from these problems so long as regular elections were held and the Congress remained open—the minimal benchmarks for success.

The regional response to the Ecuadorian coup of 2000 can also be fathomed in light of the hypotheses suggested here. A civil-military junta comprised of Colonel Gutiérrez (now President of Ecuador), Indian leader Antonio Vargas, president of Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, and ex-Supreme Court President Carlos Solórzano ousted President Jamil Mahuad and seized control on January 21 of that year. The OAS member states, its secretary general, and U.S. State Department officials responded to the takeover with energetic condemnations and warnings of severe economic consequences should the *de facto* government stand. Under the weight of external pressures, military chief of staff, General Carlos Mendoza—who at first cast his lot with the junta—swiftly turned the tables. But early the next morning, he was announcing that the junta had stood down. Vice President Gustavo Noboa was immediately installed as the next President.²³

While external reactions to the coup were commendable, reactions to the swift succession were not. Not only had President Jamil Mahuad not resigned, but had been illegally evicted from office. A coup had made possible the vice president’s assumption to power. But once the Ecuadorian Congress ratified Noboa, the OAS rushed to support him and the restored democracy despite the fact that Ecuador had sanctified an

²¹ The OAS Ad-hoc reunion of foreign ministers reconvenes after that, on December 14, 1992. In a resolution sponsored by nine countries, it says: “The November 22, 1992 elections represented an important phase in the process of re-establishing a democratic institutional order. With the installation of the constituent assembly, the *ad hoc* meetings will come to an end.”

²² The OAS ignored the irregularities leading up to the election and thereafter. See Cynthia McClintock, “Peru’s Fujimori,” *Current History*, March 1993.

²³ *USA Today*, “Vice President takes charge of Ecuador”, 22 January, 2000; Mario Lascano Palacios, *21 de Enero: la noche de los coroneles : rebelión de los mandos medios*. (Quito, Ecuador : Editorial Kess, 2001), pp. 61-78.

A New Civil-Military Pragmatism in Latin America

unconstitutional process of succession and had not resolved the problems that had given rise to the coup in the first place.²⁴ Then the OAS turned away from the Ecuadorian crisis as quickly as it had rushed in, without contemplating the mixed signals it had sent.

In sum, there are various regional and domestic realities that contextualize military roles. Regional influences may be beneficial (OAS defense of democracy) or detrimental (new transnational security threats, IMF fiscal pressures). Domestic weaknesses—both political and economic—are pervasive, but strengths are visible as well. Let us not underestimate the desire of every democratic government in the region to have firmer control over its military, even if many fall short of their aspirations. These elements create an environment in which armies will remain internally active but whose operations will be bounded; where politicians will reluctantly call upon their armies from time to time to render services because they believe they have no choice. The questions then become, on what terms have the armed forces been engaged? And how harmful, if at all, are these operations to democratic government and civilian control.

The Limits and Terms to Military Involvement

The kinds of military engagements that most preoccupy scholars are the internal, role expansive variety.²⁵ Here, the military's scope of professional involvement widens to spheres beyond defense and may involve soldiers in everything from crowd and crime control at one end to the distribution of food and medicine to impoverished areas at the other. Many scholars have concluded that duties not traditionally associated with a soldier's professional calling can have a detrimental effect on civil-military relations if they become part of the military's *raison d'être*, an integral part of their corporate identity and doctrine. It then makes it more difficult to extricate the military from these prized functions. The military will protect its turf, and politicians, unwilling to challenge the armed forces, will instead cede power to them. The military may then exploit their newfound roles to further widen their spheres of influence.

The first observation is that the introduction of the military into role-expansive functions seems predicated on pragmatic, not ideological or doctrinal grounds. Armies have undertaken missions for purposes of helping civilian leaders fill vacuums and resolve specific problems that could not otherwise have been adequately dealt with. For example, military personnel have been used to help deter crime in Central American cities because police forces have been undermanned and overwhelmed. Crime has increased alarmingly, and politicians and the public see little choice but to support the

²⁴ OAS, resolution 764 expresses support for the Noboa govt. CP/Res 764, 26 January 2000.

²⁵ There are role expansive missions of an external nature too. These may include humanitarian relief abroad or electoral supervision in foreign countries. Generally though, these seem less objectionable to civil-military scholars. On the problems of role expansion, see Eric Nordlinger, Soldiers in Politics: Military Coups and Governments (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1977; Alfred Stepan, "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion," in Abraham F. Lowenthal and J. Samuel Fitch, eds. Armies and Politics in Latin America (Holmes and Meier, 1986), 134-150; Claude e. Welch, Jr. Civilian Control of the Military: Theory and Cases from Developing Countries (Albany, NY: State University of New York Press, 1976).

A New Civil-Military Pragmatism in Latin America

introduction of troops to patrol city streets. There is no evidence that such involvement has spawned an effort to justify new military doctrines or to resurrect obsolete ones.

To my knowledge, most contemporary role-expansive assignments have not led to a revision of strategic, doctrinal guidelines for purposes of making counter-crime, counter narcotics, counter-terror, poverty relief or other role-expansive missions of this sort *permanent* features of military orientation. In Argentina there are legal prohibitions on doing so. Either by legal commission or omission, most other militaries of the region recognize that these assignments, however important, are temporary in nature and not their *raison d'être*.

If there are partial exceptions to this rule, they probably would be found in Venezuela or Ecuador. President Hugo Chávez, for example, has made the military a centerpiece of his Revolución Bolivariana. His 1999 constitution explicitly delegates internal security and developmental roles to the military. Article 328 charges the military with guaranteeing the independence, sovereignty, and integrity of the nation by providing for defense *and by helping to maintain internal order and achieve national development* (emphasis mine).²⁶ Security is defined with broad strokes, referring to virtually every facet of Venezuelan life, and making no separation between the external and the internal. Obviously by embedding expansive military roles into the nation's Magna Carta, the president has not only elevated their legal stature, but has made their annulment exceedingly difficult.

Nonetheless, even in this case, it is interesting to note that officers have not been explicitly retrained to engage in crowd control, food distribution, the commandeering of production facilities and assorted other operations which they have been suddenly thrust into. It is one thing to codify a role-expansive mission; it is quite another to build that mission into the daily educational, doctrinal, and training experiences of the armed services. While constitutional role expansion is disquieting, it is less so if military academies fail to embrace it.

The second observation is that these pragmatic missions in Latin America have been undertaken at the behest of constitutionally elected officials, and not at the initiative of the military organization. With the obvious exceptions of the coup attempts in Ecuador (2000) and Venezuela (2002) there is little confirmation for the thesis that role expansion has meant greater military autonomy. If armies on internal warfare and development missions had explicit political agendas of their own which they acted upon in the 1960's and 1970's that is, by and large not the case today. Armies are decision-takers, not makers, carrying out their duties at the request of the president and within the guidelines so stipulated by the commander-in-chief. Generally speaking, they have not defined *for themselves* widened spheres of influence, engaged in mission creep, demanded *quid pro*

²⁶ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, Base de Datos Políticos de las Americas, <http://www.georgetown.edu/pdba/>.

A New Civil-Military Pragmatism in Latin America

quos, nor otherwise taken advantage of assignments for their own political gain at the expense of civilians who oversee them.²⁷

A distinction has to be made between the military fulfilling functions imbued with political content and the military acting politically, as if it were an independent organization. Regarding the former, the military may find itself implicated in political projects but remains non-deliberative and subordinate to civilian authorities. These activities must be and supervised closely but do not themselves constitute threats to civilian control. The latter connotes a premeditated, organized effort to accumulate power, often at the expense of civilian overseers.²⁸ These activities are indeed troubling.

The Venezuelan Case

A reference to Venezuela is instructive in this regard, since this country represents an extreme case that may help prove the rule. Over the last year, the armed forces (or parts thereof like the national guard) have participated in Plan Bolivar to alleviate hunger, suppressed demonstrators, seized oil tankers and petrochemical installations and other production facilities, and commandeered where houses and police stations.²⁹ Undoubtedly, these actions have placed the military at the front lines of what has become a hugely polarized, national political struggle. The military is now more heavily ensconced in internal security and development activities than at any point in its history. And yet, all of this has come at the behest of a democratically elected president. These are operations infused with political content, but not demonstrations of military political autonomy. With the exception of the short-lived coup attempt of April 2002, activities of this sort have not generated an autonomous response from the military institution. This in turn may suggest that military role-expansion is not inherently threatening to civilian control.

In fact, the military has dutifully complied with assignments that many officers are, to say the least, not enamored with. While enlisted men from poor backgrounds have participated in Plan Bolivar with great relish, the same cannot be said for all many within the officer corps who come from more advantaged backgrounds and who don't associate

²⁷ David Pion-Berlin and Craig Arceneaux, "Decision-Makers or Decision-Takers? Military Missions and Civilian Control in Democratic South America," *Armed Forces & Society*, 26 (Spring 2000): 413-436.

²⁸ David Pion-Berlin, "Military Autonomy and Emerging Democracies in South America," *Comparative Politics* 25 (October 1992):83-102.

²⁹ *El Universal*, "Relanzan PB-2000 el 27 de Febrero," 14 February, 2000, <http://www.eluniversal.com>; *Agence France Presse*, "Venezuela's army says troops are ready to intervene in strike," 17 December 2002, Lexis-Nexis online; *The Associated Press*, "Chavez sends Navy ship to take over rebelling oil tanker," 5 December 2002, Lexis-Nexis online; *Agence France Presse*, "Chavez threatens to militarize Venezuela's strike-hit economy," 11 January 2002, Lexis-Nexis online. <http://web.Lexis-Nexis.com/>

A New Civil-Military Pragmatism in Latin America

“social work” with their profession’s calling.³⁰ Others are offended by having to perform police-like functions.

But so far at least, the military seems willing to carry out objectionable assignments, and has even done so while being taunted by civil society. At first, General Raúl Baduel reported receiving “hundreds” of phone calls from opposition figures, urging him—at times propositioning him—to compel Hugo Chávez’ resignation.³¹ What was private soon became public. Carlos Ortega, leader of the national strike, outwardly humiliated the military when he said, “What are you waiting for to accompany us? We understand the obedience you owe to the president of the republic, but obedience is one thing, being submissive is another.” And the opposition conducted marches to bases, imploring the military to join the national strike. General Julio José Garcia Montoya responded to these entreaties by saying the army would stick to its institutional role and “stay out of the political diatribe.”³²

The military is, to be sure, in the eye of the political storm, and Chávez placed it there. This has opened up divisions within the ranks. Institutionalists with no political axe to grind are being tugged from one end by anti-Chavista officers and from the other end by loyalists.³³ Thus far, Chávez has maintained the upper hand, and these splits have not led to dissention or to a breakdown in the chain of command. Of course, the situation is fluid, and could at any moment take a turn for the worse, as it did in April of 2002. Chávez is keenly aware of that, and has since last spring, cashiered rebel soldiers, assigned trusted officers to the command of strategically vital units, and spent considerable time visiting military installations where he presses the flesh.³⁴

Clearly the Venezuelan case is an exceptional one, marked by extreme instability, violence, and an autocratic, demagogic leader who has pushed his nation to the brink. But it does help answer the question: are domestic, role-expansive assignments

³⁰ Some theorists have argued that the strongest test of civilian control is one where the governing authorities compel soldiers to conduct missions they object to. See David Pion-Berlin, “Strong Tests of Civilian and Military Power in South America,” paper presented to the Latin American Studies Association, Chicago, September 24-26, 1998; Michael Desch argues the best indicator of civilian control “is who prevails when civilian and military preferences diverge.” See his book, Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1999, p. 4.

A strong test may be in the works in Venezuela right now or it may be a perilous gamble by the president; we shall see. Clearly, it is much too soon to tell whether Chavez has that kind of grip on the military.

³¹ The New York Times “A Top General Still Stands Behind Chavez,” December 21, 2002, Lexis-Nexis online. <http://web.Lexis-Nexis.com/>.

³² Agence France Presse, 1/3/03, Lexis-Nexis online; Financial Times Information, Venezuelan General says army will “stay out of the political diatribe,” 9 January 2003, Lexis-Nexis online. <http://web.Lexis-Nexis.com/>

³³ I am grateful to Colonel Joseph R. Nuñez, U.S. Army War College, for pointing out these internal divisions to me. Phone conversation with author.

³⁴ Washington Post, “Chávez Foes Reaching Out to Military” 21 December 2002, Lexis-Nexis online.

A New Civil-Military Pragmatism in Latin America

inherently risky, even if ordered by constitutionally elected leaders? The answer is apparently not. If most soldiers can compliantly execute orders under these onerous conditions, without taking matters into their own hands, then they certainly could do so anywhere.

While Harold Trinkunas, writing on Venezuela, says there is a danger to expanding the military's role, he admits that the principal threat is "that it is occurring while institutional mechanisms of civilian control are being dismantled."³⁵ The implication is that Venezuela could at least tolerate military role expansion were civilian institutions to be strengthened. Unfortunately Chávez has, through constitutional re-engineering and by fiat, emasculated other civilian centers of power (like the Congress) that could set in place a more institutionalized *democratic* form of control. Instead, the President asserts his own personal authority over the ranks, relying on persuasion, promotions, and bonds of fidelity and friendship. At least for now, that may well be enough to keep a role-expansive army in check. Thus, it is one thing to curtail the military's autonomy, as Chávez has done; it's quite another to institutionalize a form of democratic civilian control, which Chávez has not done.

Horizontal vs. Vertical Role Expansion

If role expansion does not necessarily generate autonomous military action, then, under what conditions is it potentially hazardous to civilian control? To democracy? To answer that question, some disaggregation of the concept is necessary. Not all role-expansive activities are the same, and can be divided into horizontal and vertical dimensions. The horizontally expansive assignments are ones already mentioned, that involve the military in non-defense-oriented tasks within society. So long as these assignments are undertaken at the behest of the constitutional authorities, and so long as those leaders retain enough power to both contain the military and to call it off when the work is done, then such roles do not pose a threat to either civilian supremacy or to democratic rule.

Vertically expansive assignments are a different matter. These allow the military to ascend to important, official, decision-making functions within government. They may also refer to unofficial forms of influence that allow officers to influence, veto or sometimes determine national policies and priorities. Either way, vertical authority places the military closer to the commanding heights of power in a democratic system and is potentially disturbing to democratic, civilian rule.

To peel the onion back further, not all forms of vertical authority are equally troubling. A basic distinction must be made between military ascension within the defense orbit and outside of it. When active duty officers serve on national security councils, or are appointed as defense ministers, this may be lamentable, and certainly far

³⁵ Harold Trinkunas, "The Crisis in Venezuelan Civil-Military Relations: From Punto Fijo to the Fifth Republic," *Latin American Research Review* 37, 1 (2002): 70.

A New Civil-Military Pragmatism in Latin America

less-desirable than a fully civilianized security council or defense ministry.³⁶ But it does not pose a fundamental challenge to the democracy so long as military influence is contained within the defense sphere, the elected president is commander in chief, civilians retain a majority on the Security Council, and continue to make the nation's policies. However, when the military acquires non-defense cabinet portfolios, a say so over national policies (be they social, economic or political) or worse still an influence over the choice of policymakers themselves, then this kind of vertical ascension does pose a regime challenge. In essence this is a kind of simultaneous accumulation of vertical and horizontal authority as the military rises to elite positions but then broadens its scope of influence to assume decision-making powers. Here, civilians are ceding some of the very authority they need to keep military influence in check. Too great a military presence at the top calls into question the civilian nature of the government. Too great a military presence at the top without strong legislative and judicial checks on the executive branch may call into question the democratic nature of the government itself.

Unfortunately Venezuela has fallen prey to some degree of vertical role expansion as well. Chávez remains in control as the democratically elected president with the legitimacy (however diminished) that that confers upon him and his choice of cabinet appointees. But since his inauguration in February of 1999, he has filled a number of cabinet posts with military personnel. According to Harold Trinkunas, up to one third of the cabinet has been occupied by military men and some 176 active duty military officers had, by 2001, already occupied senior ministerial and administrative positions in government. Officers--both active and retired--have held ministerial portfolios in Foreign Affairs, Interior and Justice, Infrastructure, Defense, Office of the President, and Inspector General.³⁷ The upshot of all of this? The government maintains its control over the armed forces despite its role-expansive activity, yet that same government is of questionable democratic character, with a weakened congress and too great a presence of uniformed personnel at the top.

Argentina's Crisis: Where is the Military?

We've argued that military internal role expansion is a persistent feature of the contemporary Latin American landscape, in a context framed by regional defense of democracy at one end and domestic weaknesses and power vacuums at the other. Second, this role expansion is a pragmatic, time-limited and government-initiated response to crisis, not a doctrinally grounded pretext for a new more permanent military mission, or an expression of politically autonomous action on the part of the armed

³⁶ Alfred Stepan's list of military prerogatives includes both vertical and horizontal forms but assigns no weighting scheme to them. Hence roles cannot be distinguished by their potential threat to civilian control. See Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton: Princeton University Press, 1988). Military powers vary in their centrality to civilian control efforts, and should be rank ordered. See Sam Fitch, "Military Attitudes Toward Democracy in Latin America: How do we Know if Anything Has Changed?" in David Pion-Berlin, ed. *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001): 62.

³⁷ Trinkunas, "The Crisis in Venezuelan Civil-Military Relations," 66.

A New Civil-Military Pragmatism in Latin America

forces. The bad news then is that democratic governments feel compelled to call upon their militaries to engage in non-military duties, in the absence of viable alternatives. The good news is that doing so does not necessarily precipitate a loss of governmental control at the hands of a freewheeling military institution.

How then does this scenario play out in the Argentine case? If there were one nation in Latin America where we would least expect to see evidence of military role expansion, it would be Argentina. Over the course of 15 years, that nation has constructed multi-tiered, legal limitations to military intervention in domestic affairs. Its Laws of National Defense, Internal Security, Restructuring and Intelligence clearly demarcate and restrict the military's involvement in internal matters. The armed forces mission is by law to defend the nation against threats of external origin only; it may not organize, indoctrinate or otherwise prepare itself for internal security missions; it may only intercede to offer logistical support to internal security forces, or in a more substantial way in exceptional circumstances when police and other security forces are overwhelmed by armed aggressors, and then only at the request of the President under constitutional State of Siege provisions.³⁸

By the same token, Argentina has been the victim to one of the greatest economic crises in recent Latin American memory, one that has generated unprecedented rates of unemployment, poverty, divestment, contraction, and capital flight. The crisis has been marked by a complete breakdown in economic policymaking capacity and a violent social explosion that has left dozens dead and brought down two presidents in the span of ten days. If any situation would have pulled the military in, it would have been this one. Where was the military during Argentina's worst economic crisis?

The economic story is well known. For almost a decade, the nation had persisted with a convertibility scheme that had kept its currency pegged to the dollar. While helping to dramatically lower inflation and restore economic stability, the plan also prevented the nation from easily adapting in order to remain competitive within the free trade environment of MERCOSUR. Argentina's trade position deteriorated, while falling confidence in the currency and persistent speculations about an impending devaluation prompting citizens to shift into dollars. A 132 billion dollar public sector debt could not be paid and was falling due-with no bailouts from the International Monetary Fund on the horizon. Unemployment and poverty were on the rise. All these were components of an economic crisis that led President Fernando De la Rúa to declare a cap on bank withdrawals in a desperate effort to save his financial system.³⁹ That move would precipitate his own demise.

The economic crisis touched off massive street demonstrations throughout Buenos Aires and other cities. Levels of violence and counter-violence, so close to

³⁸ See República Argentina, "Ley de Defensa Nacional" (Ley 23.554) 26 April, 1988, articles 2,4; <http://www.ser2000.org.ar/protect/archivo>; Cámara de Diputados, Sesiones Ordinarias, Orden del día no. 741, Ley de Seguridad Interior, articles 27,31,32.

³⁹ New York Times "Argentina limits withdrawals as Banks near collapse," 3 December 2001, Lexis-Nexis online.

A New Civil-Military Pragmatism in Latin America

centers of executive and legislative power, were if not unprecedented, certainly shocking. Tens of thousands of angry protesters descended on the Plaza del Mayo and then advanced toward the Casa Rosada. Taunting the police, demonstrators charged the Presidential palace to demand that De la Rúa step down. Police held the protesters at bay, but the President had to flee by helicopter from the Casa Rosada rooftop, but not before tendering his resignation.⁴⁰

During the evening marauding groups of “piqueteros” attacked the homes of several political leaders including the former Vice President Carlos Chaco Alvarez and the chief of the cabinet, Chrystian Colombo.⁴¹ A week later, violence would resume as protesters stormed the Congressional offices. Once inside they smashed property, set fires, and hurled furniture into the streets. Again they clashed with police, resulting in a number of casualties.⁴² Not surprisingly, the government declared a state of siege in order to confront these uprisings.⁴³ Police units responded with water hoses, tear gas, rubber bullets, and in some instances lethal force. At the end of the month, 28 lie dead and hundreds more wounded, in this some of the worst urban violence Argentina had seen in decades. Nonetheless, the military were nowhere to be found. The government was legally entitled to call upon the armed forces under the state of siege provisions, but did not do so. But police and internal security forces alone handled the security dilemma.

Nor was the military involved in the settling the nation’s governing dilemma. De la Rúa’s resignation on December 20, 2001, touched off an unprecedented chain of quick successions. By the end of the year, he presidency would change hands four times, before finally resting with the designation of Eduardo Duhalde as chief of state. If there ever was a vacuum of power at the apex of the political system, it was during the last 12 days of December 2001. But that vacuum was filled by Argentine lawmakers who, meeting in joint session and operating within legal guidelines, determined how the nation’s top post would be filled. According to the constitution, the Vice President would normally serve as caretaker.⁴⁴ But since Chaco Alvarez had resigned that post the year before, the job went to the president of the Senate, Ramón Puerta. Puerta served for 48 hours until the Congress selected Rodríguez Saá as interim president Saá then resigned ten days later amidst renewed violence and having failed to generate enough support within his Peronist Party. Again a caretaker president was installed until the Congress met in joint session to select Eduardo Duhalde as the next interim president.

⁴⁰ Associated Press, 20 December, 2001; Clarín, “Renunció De la Rúa y el PJ vuelve al Gobierno,” 20 December 2002, http://www.clarin.com/ultimo_momentoas/notas/2001-12-20/; Clarín, “Texto completo y facsimil de la renuncia de De la Rúa,” 20 December 2002, http://www.clarin.com/ultimo_momentoas/notas/2001-12-20/

⁴¹ Clarín “Balearon la puerta de las casa de Chaco Álvarez y atacaron las de otros políticos” 20 December 2001.

⁴² Clarín, “La protesta en el centro porteño terminó con cinco muertos destrozos y saqueos a comercios;” December 20, 2001; Clarín, “Doce heridos y 30 detenidos despues de la protesta,” 29 December, 2001; EFE news service, December 29, 2001.

⁴³ The Associated Press, “Argentina president declares state of siege as economic crisis erupts in looting and violence,” 19 December 2001, Lexis-Nexis online.

⁴⁴ See article 88 of the 1994 Argentine Constitution, found in Roberto Dromi y Eduardo Menem, La Constitución Reformada (Buenos Aires, Argentina: Ediciones Ciudad Argentina, 1994), p. 509

A New Civil-Military Pragmatism in Latin America

Not all was according to script. Legislators wrangled over whether or not an immediate election should be held to determine the next interim president, how long that individual would serve and under what terms. In the end however, the crisis was resolved; Duhalde would be selected by an overwhelming majority of congressmen, and at his urging, new elections would be postponed until the spring of 2003.⁴⁵ The Argentine democratic system had risen to the occasion, obviating the need for illegal and unsavory solutions. Throughout it all, the military remained garrisoned. Commenting on these unprecedented events. Former army commander Martín Balza said, “This was the first time a [Argentine] government is ousted without military intervention, without a tank in the streets.”⁴⁶

However, it was Argentina’s economic dilemma that brought the military out of the barracks and into the center of an emergency effort to help suffering communities. In March of 2002, President Duhalde directed the armed forces to participate in a massive program to provide emergency food, medical, and sanitary relief to those zones hardest hit by the crisis. The Government budgeted some 350 million pesos annually for its emergency food assistance program—equal to six percent of total social spending.⁴⁷ These funds are distributed to provincial governments, with shares divvied out depending on need. The provinces would, in turn, rely on the Catholic Church and its philanthropic agency, *Caritas*, along with other social agencies and the military, to purchase and distribute the relief items. The Argentine army in particular has been eager to seize upon this opportunity to place its resources at the disposal of the people perhaps to recover some of its social standing lost during the last two decades.⁴⁸ It can configure its structure, its territorial deployment, and its operational resources to dual use, collaborating in the delivery of basic necessities to poor communities.⁴⁹

The Argentine program is not without its problems. Cooperation between the Church and the military broke down on occasion and relations became strained. And in August of 2002, charges were made that the military was grossly inflating the costs of meal deliveries, no doubt in an effort to justify greater budgetary allotments and/or disguise unauthorized payments to military participants.⁵⁰ The potential for corruption is

⁴⁵ New York Times, “Turmoil in Argentina,” 20 December, 2001, Lexis-Nexis online; Agence France Presse, “Congress to Designate Interim President to See Out De la Rúa’s term,” December 21, 2001, Lexis-Nexis online; New York Times, “Populist Argentine Senator Steps into Fill the Void” 2 January, 2002, Lexis-Nexis online; The Associated Press, “Argentine Politicians argue over new choice to lead country” 2 January, 2002, Lexis-Nexis online.

⁴⁶ Agence France Presse, 12 January 2002, Lexis-Nexis online.

⁴⁷ Clarín, “Duhalde le asignó una nueva misión a las fuerzas armadas,” 3 March, 2002, <http://old.clarin.com/diario/2002/03/03/>.

⁴⁸ La Nación, “El Ejército, en el centro de la ayuda a Tucumán,” 8 December, 2002, <http://www.lanacion.com/herramientas/printfrinedly/>.

⁴⁹ Collaborating to satisfy basic necessities of the community during times of peace, when military operations not being undertaken, to provide help in the realms of social, health, infrastructure. During military operations, to employ military personnel and means in delivery of public services, agriculture, transport, public health, communications, to maintain or restore normal life.

⁵⁰ Clarín, “El Gobierno busca bajarle el tono a la pelea por la ayuda alimentaria,” 27 August, 2002. <http://old.clarin.com/diario/2002/08/27/>.

A New Civil-Military Pragmatism in Latin America

always great in operations of this sort. Indeed, it had already taken root among the political class, which is one of the reasons the armed forces were called upon in the first place. But the military has, by and large, operated within guidelines, not displaced the Church and other relief agencies, nor exploited its relief role as a means of expanding its own power. This is in contrast to the Venezuelan program, Plan Bolívar 2000. Chávez has taken emergency relief funds intended for state governors and mayors and instead given these to military units. The result is that the armed forces—*at the president's behest*-- have completely displaced governments and civilian agencies to become the "main agents for regional development and the alleviation of poverty."⁵¹

Argentine law appears to justify a limited military engagement in tough economic times. Article 33 of the Law of National Defense says the military can be called upon for civil defense purposes, when disasters of a natural *or other* origin arise. The military would be asked to help "re-establish" the "normal rhythms of life in the effected zones" in conformance with the law. The assumption here would be that the military's mission would come to an end once some semblance of normality was to return to these communities.⁵² Article 6 of the Law of Military Restructuring authorizes military involvement in "support of national communities."⁵³ The language is broad enough to justify military participation in poverty alleviating programs. Such involvement would constitute a subsidiary mission, which under no circumstances could substitute for or infringe upon the military's primary mission: national defense.

The Law of Restructuring would seem to give the military an opening for ongoing assistance, since it makes no mention of crisis, emergency or timelines. Besides, what if certain communities in Argentina are in states of perpetual need? What would bring military assistance to a close? Here there is some ambiguity and room for interpretation, as reflected in the army's website. The army does recognize that during times of peace it lends a hand during "social emergencies." But it also says that it offers its services on a *regular basis* and "*either* in response to societal demands or the requirements of national provincial or municipal authorities." It conceives that its purpose is to "contribute to national development and the population's well being, fundamentally collaborating in the satisfaction of the community's basic necessities." These operations permit the army to "maintain a close and fluid contact with the people, expressing its sense of solidarity and vocational service for the well being of Argentines."⁵⁴

Although there is certainly a broad, developmental thrust to these remarks, they do not reflect the more limited nature of the army's actual ongoing activities. These have been confined to the delivery of sanitation and medical provisions to hospitals, schools and remote areas that are difficult to access, assistance in vaccination campaigns and

⁵¹ Trinkunas, "The Crisis in Venezuelan Civil-Military Relations," 69.

⁵² Ley de Defensa Nacional (Ley 23.554), 26 April 1988, art. 33, <http://www.ser2000.org.ar/protect/archivo/>.

⁵³ Proyecto de Ley de reestructuración, article 6, 18 February, 1998, <http://www.ser2000.org.ar/protect/archivo/>.

⁵⁴ República Argentina, Sitio Oficial del Ejército Argentino, "Apoyo a la Comunidad" http://www.ejercito.mil.ar/index_ppal.htm

A New Civil-Military Pragmatism in Latin America

disaster relief operations.⁵⁵ Moreover, the army's view is not out of line with the President's own proclamations. In December of last year, Duhalde spoke to the armed forces, stating that the "highest calling for a soldier is to align with the people in time of need, with the constitution and the law in mind." The message was clear: role expansive military ventures are worthy, but must be conducted within the objectives and guidelines stipulated by the constitutional authorities.⁵⁶

The military brass and defense minister have not hid their desire that military assistance in this economic crisis take on national dimensions. In part, this purely an economic rationale: to justify an expanded defense budget after years of contraction.

But the Duhalde government resisted pleas to "nationalizing the military's support." Wanting to maintain its control over these missions, it has preferred to restrict armed services operations to specific, targeted communities depending on need, local conditions, *and* hospitality.⁵⁷ With memories of political repression in decades past still intact, some communities have refused to lay out the welcoming mat for the troops. Where this is so, the government has kept the military out. The last thing the government wants to do is to impose military solutions on fearful communities at a time when its police have already been taken to task for excesses committed in stemming the social uprisings. The Argentine armed forces show no signs of bucking the political authorities on this point, nor have they applied any undue pressures on the government to expand the scope of their involvement in the anti-poverty campaign.

In sum, military action in Argentina fits within the overall framework suggested by this paper. Regional defense of democracy has lowered the ceiling on military intervention there as it has elsewhere. National laws further circumscribe military participation in domestic affairs. Unlike Ecuador and Venezuela, The Argentine military has stood on the sidelines as politicians grappled with their own governing dilemmas and police and internal security forces responded to social violence and unrest. But not unlike other nations of the region in time of great economic stress, Argentina's recent crisis has drawn the military in as a participant in government-led hunger alleviation programs, with as yet no apparent ill side effects for civilian control and democratic governance.

Conclusion

With regional defenses against democratic breakdown greater than ever, but domestic pleas for military engagement also greater than ever, Latin America has settled into a new, equilibrium point. It is one that features the persistence of "low quality" democracies, characterized by unresponsive, weak institutions and poor problem-solving capabilities. These systems are likely to survive, unperturbed by military coups yet unable

⁵⁵ Ministerio de Defensa, Revisión de la Defensa 2001, "Nuestras Fuerzas Armadas en Acción: Desde el Ejército Argentino" <http://www.mindef.gov.ar/revision/principal.htm>.

⁵⁶ República Argentina, Sitio Oficial del Ejército Argentino, Noticias, "el Presidente convoca a las fuerzas armadas para la lucha contra el hambre," http://www.ejercito.mil.ar/index_ppal.htm

⁵⁷ Email communication from José Manuel Ugarte, 24 February, 2002; Clarín, 25 August, 2002; La Nación, "El Ejército, en el centro de la ayuda a Tucumán, 8 December 2002.

A New Civil-Military Pragmatism in Latin America

to shake the military loose. The military can neither “save” the nation by seizing and holding onto political office, nor be saved from the burden of assuming its quota of responsibility to help out in time of need. The armed forces will likely remain engaged in role-expansive activities during a period when resource deficiencies and IMF pressures continue to make it difficult for governments to fund the building of civilian infrastructure to take the military’s place.

The military responds because governments have called upon it to do so. Military cooperation in this regard is dutiful but not altruistic; self-interest plays a role too. At a minimum, activities of the sort heretofore described justify the protection of defense budget shares at a time when these are under siege. More optimistically, they may justify some enlargement of military expenditures when time and conditions permit. Military earnings may grow, but it is unlikely that military political influence will expand proportionately, if at all. The armed forces remain, by and large, decision-takers, not makers. Because role expansion is government authorized, because new missions are both initiated and terminated by the constitutional authorities, then these operations pose no inherent threat to civilian control. And that is a silver lining in a region increasingly blanketed by darkening clouds.

title.gif

SSN: 1533-2535

Volume 4 No. 1

Spring 2004

Defense, Internal Security and the Other Roles of Belize's Military

Dion E. Phillips, Ph.D.

Dr. Dion E. Phillips, from Barbados, has taught at Howard University and now at the University of the Virgin Islands, St. Thomas campus, where he is a Professor of sociology and Chair of the Social Sciences Division. He is co-editor of Militarization in the Non-Hispanic Caribbean and has authored a number of book chapters and articles, in Caribbean, Canadian, Latin American and US publications and journals, on the military of the Caribbean.

[\[Back \]](#)

Defense, Internal Security and the Other Roles of Belize's Military

DION E. PHILLIPS, PH.D.

Professor and Chair, Social Sciences Division
University of the Virgin Islands
St. Thomas campus, U.S. Virgin Islands 00802
E-mail: dphilli@uvi.edu

Introduction

Scholars such as Ivelaw Griffith, Anthony Payne, Alma Young¹ and others have examined the Belize Defense Force (BeDF), but always as part of a larger work. This paper focuses only on the Belize military, and perhaps is the first exclusive treatment of this organization. The author examines the military of Belize in some detail. Descriptive rather than analytical, it covers the basic aspects of the BeDF: Origin, structure, training, defense and other roles of Belize's military, including internal security. Belize is bordered to the north and north west by Mexico; south and west by Guatemala and on the east by the Bay of Honduras (on the Caribbean Sea). The borders to the north, the Rio Hondo and the East, the Caribbean Sea, are well defined. This study shows that, in view of the fact that the border to the south and south west with Guatemala is not as well defined, coupled with the Guatemalan territorial claim, Belize's military conducts air reconnaissance on a regular scheduled basis in collaboration with infantry foot patrols. These missions, in support of the BeDF's three major roles of external defense, illegal immigration and illicit drugs, gather information on the creation of new tracks of land and illegal airstrips, illegal farming, squatters and marijuana cultivation.

Origin

Unlike the defense forces of Antigua and Barbuda, Guyana, Jamaica, and Trinidad and Tobago, all of which were started to coincide with independence, the BeDF came into being on 1 January, 1978, three years before Belize (then British Honduras)² became independent, with the passage of the Defense Act by the House of Representatives.³

The BeDF became operational on 3 January 1978, when 60 men, drawn mainly from the disbanded Police Special Force and the Belize Volunteer Guard, paraded at Price Barracks, Ladyville. According to Longdon, it started with a headquarters company and two rifle companies.¹

It was established to assist the resident British forces in Belize with the defense of Belize against Guatemala. The Belize Government had from the 1976 budget given an earnest commitment of its intention by providing capital funds for that enterprise.

In his statement to the House of Representatives, according to The New Belize, the then Deputy Premier and Minister of Home Affairs, Carl L.B. Rodgers said:

I am not saying that in the next three to four years our force will be able to replace the British forces, which are here to defend Belize in line with the UK Government's commitment and responsibility to do so. But this force will be able to play its envisaged role in defense once its up to its projected strength and will grow in size

¹ A third rifle company was added in 1987.

The Military of Belize

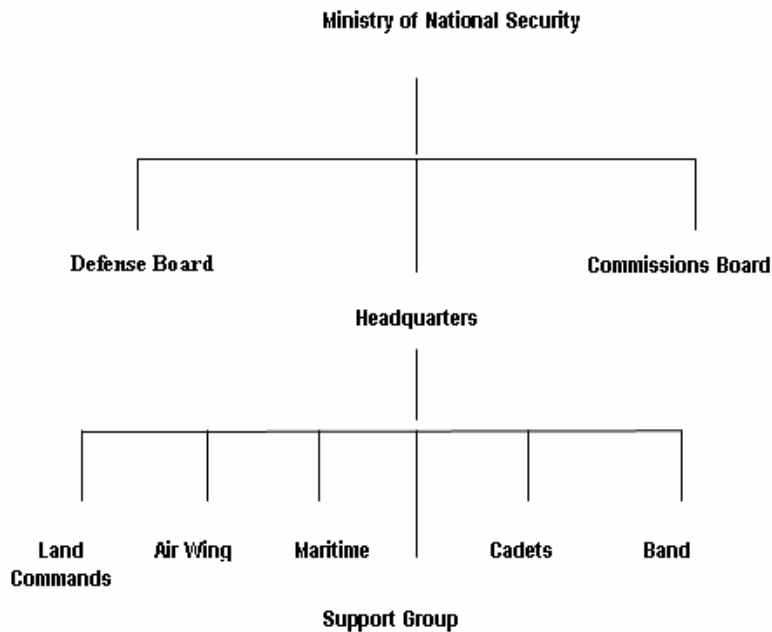
and effectiveness as finance and other circumstances relating to its growth demands.

At its inception, the small group of men was considered insufficient, and so the British Loan Service officers, who were responsible for initial recruitment, instituted a recruitment program. In addition to radio broadcasts and newspaper advertisements, recruiting teams, in Land Rovers, perused the towns and villages of Belize as well as Belize City and the capital, Belmopan.² The first intake in 1978 was 30 males, with subsequent intakes bringing the total to 187.

Historically, the first organized volunteer force was established in 1817 as the Prince Regent Royal Honduras Militia. This evolved into the Belize Volunteer Guard, which was disbanded in 1977. The BeDF set up a volunteer arm on 19 April 1977.³ It also included a Maritime Wing, established in March 1982, and an Air Wing, set up in 1983, the British government donating two Britten Norman Defender aircraft, the Toucan and the Tapir to its operation.

Structure

Figure 1
Structure of the Belize Defense Force



² Recruitment took place at schools, colleges, community centers and even homes in the following areas: Corozal, Orange Walk, San Ignacio and Santa Elena, Dangriga; in Blue Creek, Pueblo Vie, Guinea Grass, Douglas, Cattle Landing, Jacintoville, San Antonio, San Pedro, San Estevan, Pomona and Progresso

³ Between 1817 and 1978, the military force in Belize has had ten different names: The Prince Regent's Royal Militia (1817- 1866); The Belize Volunteer Force (1866-1868); The Belize Volunteer Corps (1868-1883); The Belize Light Infantry Volunteer Force (1897-1905); British Honduras Volunteers (1905-1916); British Honduras Territorial Force (1916-1928); British Honduras Defense Force (1928-1944); British Honduras Home Guard (1942-1943); British Honduras Volunteer Guard (1943-1947); Belize Volunteer Guard (1947-1977); D.N.A. Fairweather, A Short History of the Volunteer Forces of British Honduras (now Belize), publisher & year of publication, unknown: 43

The Military of Belize

At the apex of the BeDF is the 5-member **Defense Board**, which falls under the **Ministry of Defense** (formerly Ministry of National Security). The Board is composed of the Deputy Prime Minister, who serves as chairman; the Permanent Secretary, Ministry of Defense; the Commandant and Deputy Commandant (BeDF;) and the Head of the Defense Secretariat, Ministry of National Security. The Head of the Defense Secretariat acts as the Recording Secretary. Previously, both the British Military Advisor and the Chief of Staff served as members of this body, but unlike other Commonwealth Caribbean countries, Belize's Attorney General is not a member of the Defense Board.

Through the minister responsible for defense, the **Commissions Board** advises the Governor General on appointments to commissions and promotions up to the rank of major/lieutenant commander. The minister responsible for defense, after consultation with the Prime Minister, recommends appointments beyond the rank of major. The eight-member Commissions Board has five permanent members: The Commandant, BeDF; the chair of the Public Services Commission, Permanent Secretary in the Ministry of National Security; the Commanding Officer of the 1st Infantry Battalion; and the Force Adjutant, SO2 F1. The remaining three — the Commanding Officer of the 2nd Infantry Battalion; the Commanding Officer of the Maritime Wing; and the Commanding Officer of the Air Wing, serve as necessary to represent the land, sea or air elements. The Chairman of the Commissions Board is the Commandant, BeDF and the Adjutant is its secretary.

The BeDF is organized into the following principal units: Headquarters Company, Support Group, two regular land commands (formerly battalions), one reserve land command, an air wing, a maritime wing, a cadet corps, and a band. **Headquarters**, located at Price Barracks, Airport Camp, nine miles northwest of Belize City, is responsible for the command, operation and training of BeDF personnel. Unlike the defense forces of Jamaica, Trinidad and Tobago and Barbados, the BeDF has never had a Defense Advisor stationed overseas.

The **Support Company** commands the specialist platoons of the force. They are the Mortar Platoon, Signal Platoon, Reece Platoon, and the Combat Engineer Platoon. The **Combat Engineer Platoon**, formerly referred to as the **Assault Pioneers** in the early days of the BeDF, has heavy equipment at its disposal and is trained to renovate and erect buildings as well as engage in construction (Stamp, 1999). Part of the engineer unit is an Explosive Ordnance Dispose Team. Its role is to defuse or destroy bombs and engage in demolition work.

The **1st Land Command**, headed by a Lt. Colonel, has a headquarters company and three rifle companies.⁴ The **2nd Land Command** of the BeDF, a second regular infantry unit formed in 1994, is too made up of three rifle companies and is headed by a Lt. Colonel. These two land commands rotate between the camps on a nine-month cycle and are involved in training, guard duties and defense. The last entails frequent jungle patrols along Belize's southern and western borders with Guatemala.

The **3rd or Volunteer Land Command** is organized as an integral part of the BeDF under the organizational command of the **BeDF's** Commandant.⁵ It is headed by a commanding officer with the rank of Lt. Colonel and consists of a headquarters at Price Barracks, three rifle companies, and two detachment platoons.⁶

⁴ The three rifle companies are Echo, Foxtrot and Sierra.

⁵ The headquarters of the Volunteer Force is made up of eighteen (18) personnel who are members of the regular force, led by a captain.

⁶ The locations of the volunteer rifle companies are as follows: Company B at Belize City (in the central area), Company C at Dangriga (in the north), and Company D at Corosal (in the south). The detachment

The Military of Belize

The BeDF has three outer command posts. There is Camp Belizario in the Center (west of Belmopan and formerly Holdfast Camp); Camp Eyles (formerly Orange Walk Drill Hall) in Orange Walk, and Camp Fairweather (formerly Rideau Camp) in Punta Gorda near the coast of southern Belize.⁷

The **BeDF Band** was formed on 1 January 1978 from the former Belize Volunteer Guard Band, under the mastership of the late Warrant Officer Class 1, Walter P. Lamb. The band was originally formed in 1947 from the North Caribbean Force (Battalion of Belize) fundamentally as a Drum & Bugle Corps, at Mount Pleasant Creek, Central Farm in the Cayo District. In 1952, it added the brass section to the Drums & Bugle Corps that was the nucleus of what would evolve into the existing BeDF Band.

The **BeDF Cadet Corps**, formerly the Belize Cadet Corps, was absorbed into the BeDF in July 1981. It is headed by a Commander and is under the wings of the volunteer element.⁸

The small **Maritime Wing** of the BeDF, which patrols 40,000 square miles of sea, is headed by a commander. In 1999, it was composed of two 20-metre (65 ft) Wasp vessels, the Dangriga and the Toledo. These two Brooke Marine patrol craft were gifts from the United Kingdom (Caribbean Insight, 1989). In addition, the maritime wing has a number of small assault craft, which are regularly used to support the fisheries department and assist in anti-narcotics operations. The British also assisted in the construction of a slipway and dredged a channel to allow the vessels of the BeDF maritime wing to enter Haulover Creek at the mouth of the Belize River on the east coast. Apart from its base in Belize City, there are three other operational bases: Punta Gorda (in Toledo), Placentia and Hunting Caye.

The **BeDF Air Wing** is based at the Philip S.W. Goldson International Airport, with a complement of 5 aircraft.⁹ A 767260 Slingsby Firefly is still used for screening potential pilots and for basic flight training prior to sending students for formal military pilot training in Canada. According to Dortch, it also serves as the Air Wing's training aircraft for qualified pilots. Because the Belizean border is not well defined, pilots on reconnaissance missions rely on the Global Positioning System, coupled with their own experience. Although the BeDF's aircraft are all fixed wing, the "Gazelle" helicopters of the 25 Flight Army Air Corps, part of the British Army Training Support Unit Team, provide key logistical support for the BeDF.

In 1996, the **Combat Engineers Platoon** was placed under the command of the Air Wing for administrative reasons. Apart from the Philip S.W. Goldson International Airport, there are some thirty landing strips in Belize, some of which are privately owned and not registered.¹⁰

platoons are found at Orange Walk (near Belmopan), Punta Gorda Town (in the south), San Ignacio Town (near the mid-Guatemalan coast), Cayo and Stann Creek, the latter in the south.

⁷ Also, there are three observation posts: Cadenas in the southwestern corner of Belize, overlooking Guatemala, Cayo, near the mid-western coast of Guatemala (close to Arsenal), and Jalacte on the southwestern coast of Guatemala (near San Antonio). Cadenas is on top of a pinnacle of rock above the Sarstoon River, and its largest hut is the sole living accommodation on the post.

⁸ The Cadet Corps was formed in 1977 by Cadet Colonel (Ret) Alex Allen. Its headquarters is at Price Barracks, with detachments at the following locations: Belize City, San Ignacio, Orange Walk Town, Corozal Town, Dangriga, and Punta Gorda.

⁹ The fleet of the BeDF air wing is made up of two propeller-driven Britten-Norman Defender aircraft that were acquired at the Air Wing's inception; a Cessna - a gift to the Prime Minister of Belize by the Governor of Quintana Roo, Mexico in August 1995; a Slingsby T3A Firefly, which was gifted by the British government in March 1995; and a T67 260 Slingsby "Firefly," used as the basic pilot screener and trainer.

¹⁰ Major airstrips are found at the following locations: Gallon Jug, Punta Gorda, Belize City Municipal area, San Pedro, Mather Spring (in San Ignacio) and Savannah.

The Military of Belize

Training

Training in the **BeDF** can be divided into five broad categories: initial training, field training, exercises, exchanges, and overseas courses.

The training syllabus is similar to that of the British Army's, with only minor deviations, owing to the differences in terrain and situation with which the Belizean soldiers are faced. Recruit training, conducted by the training wing, lasts for 16 weeks. The main course of training consists of drill, weaponry, map reading, tactics, field craft, military law, and signals. In terms of the Maritime Wing, all ranks, including officers, are required to undergo initial training as soldiers at Airport Camp, Ladyville, after which training is carried out by the BeDF Maritime Wing both ashore and afloat. Training ends with a graduation or pass-out parade for privates.

Field training, both for the regulars and reservists, is a high priority of the BeDF. In addition to the weekend exercises and bi-weekly sessions, the BeDF, and in particular the Regular Battalions, are trained in general war, jungle and internal security operations at camps throughout the country, including the Force's Jungle Warfare Camp at Maskall. The BeDF offers three jungle courses, namely, the Jungle Survival Basic Course, the Junior Warfare Basic Course, and the Jungle Warfare Instructors course.¹¹

The Force conducts two annual international camps in August at Mount Pine Ridge in the Salamanca camp area.¹² These camps have included students from the Singapore Police Force, the Mexican Armed Forces, and the BeDF.

In reference to the BeDF Volunteer force, since 1978, two regular NCOs, called permanent staff instructors, assist in the training and running of volunteer companies. This training is very much the same as that for regular soldiers.

There are exercises and exchanges with armed forces of the United Kingdom, the United States of America and others. The BeDF has hosted soldiers from the 5th Battalion, 87th Infantry Light, who participated in Jungle Warfare training. In January 1994 and 1999, a short training team from the School of Infantry, Warminster, England, conducted a three-week training course at the Airport Camp, Camp Belizario and Baldy Beacon ranges for the BeDF's mortar platoon (Selgado, 1999). Also, in 1996, the BeDF embarked on a military exchange with the U.S. Army South (Usher, 1996). A platoon, under the command of 2Lt. Mervin Reyes, went to Panama on 6 February for 3 weeks of Jungle Warfare Training.

The BeDF also participates in Exercise Trade Winds - an annual U.S. exercise with forces from the Regional Security System and from the United Kingdom. This pattern was begun in 1991 and continues to the present time, with Belize hosting the exercise in 1998 (Requena, 1999). This exercise included both an evacuation plan as well as a series of practices in close country setting at the BeDF's Jungle Warfare School at Maskall and its environs at Salamanca, Toledo.¹³

¹¹ The 38-day Jungle Warfare Instructor's course is designed for officers and soldiers of the rank of sergeant and above who are interested in becoming jungle warfare instructors at sub-unit level. The second is a 14-day Junior Warfare Basic Course designed for soldiers of the rank of corporal and below. Its graduates are able to work as a subunit in a jungle environment. The third is a 3-day Jungle Survival Basic Course for military, aircrew and civilian personnel. Its graduates are taught the basics of living and surviving in a jungle environment.

¹² Guacamallo, in the Mountain Pine Ridge, is ideal for dry training, Hill Bank for Watermanship and Salamanca in the South for jungle training.

¹³ Part of Exercise Tradewinds '98 was an evacuation plan from Dangriga, Belize City, Burrel Boom, Ladyville, Sandhill and Hattieville to Belmopan, Santa Elena, San Ignacio and as far as Peten in Guatemala and Chetumal in Mexico. The BeDF's evacuation plan is the key component in the National Plan to mitigate associated effects of coastal natural disasters.

The Military of Belize

Extra-Caribbean Training Assistance

Training is also offered to individuals, depending upon their aptitude and educational qualifications, at overseas military institutions. BeDF personnel have attended schools in the United Kingdom, the United States of America (including Panama), Canada and Mexico.

All in all, between 1978 and 2001, 68 Belizeans have attended Sandhurst¹⁴, three of who, Earl Arthurs (1980), Lloyd Gillett (1984) and Ravei Nunez (1999), have won the overseas cane.¹⁵ The **British Forces Belize**, prior to its departure in 1995, also provided training¹⁶

Six individuals attended the Staff College between 1981 and 1997.¹⁷ The first to do so was Major Tom Greenwood (1981), who rose to the position of Deputy Commandant. Two other majors who attended, both of which become Commandants, BeDF, are Major Alan Usher and Major Earl Arthurs.¹⁸ Captains Tom Greenwood and Bernard Adolphus were among the first to complete the Platoon Commanders courses at the School of Infantry, Warminster.¹⁹

BeDF officers have received training at the U.S. Army Infantry School (formerly the School of the Americans, which was transferred from Panama in 1985), Fort Benning, Georgia as well as the U.S. Military Academy, West Point, New York. In reference to the last, the first to do so was Alexander Scott Croft Graham who graduated in the class of 1993.²⁰ BeDF Combat Engineers receive their training in the U.S., UK and Jamaica.

Canada has provided junior staff training for junior officers at the Canadian Command and Staff College in Kingston, Ontario. The junior staff course trains commissioned officers in the duties required to fill operational staff positions at military headquarters.

Relative to the Maritime Wing, training at foreign naval and coast guard establishments was started in 1989, and persons have completed the Mid-shipman's course at the Britannia Royal Naval College, Dartmouth.²¹ Personnel from the Maritime Wing have also attended the Coast Guard Reserve Training Center in York, Virginia. As for Canada, between 1983 and 1991, twenty-four Belizeans have attended the Coast Guard College in Nova Scotia.²² Since 1983,

¹⁴Correspondence, T.A. Heathcote, Curator, RMA Collection, The Royal Military Academy (RMA), Sandhurst, Camberley, Surrey, 12 July 1994; A. Parsons, RMA, Correspondence, 3 July 1998, and Sue Polley, Officer Candidate Administrative Centre, RMA, 29 August 2001.

¹⁵ The first officer cadet to attend Sandhurst from the BeDF was 2Lt. John Loskot in 1978, following by 2Lts. Alan Usher, Earl Arthurs and Hubert Cain in 1979, though the latter withdrew.

¹⁶ In terms of the latter, the following persons have received such training: S/Sgt. Leonides Yama, 2Lt. Francis Marin and 2Lt. Henry Baizar, BeDF personnel, have also completed the Junior Command and Staff Course in Belize, one such person was Captain Juan Teck.

¹⁷ The Joint Services Command and Staff College came about as a result of the closure of four former Staff colleges in the United Kingdom - the Joint Services Defense College and the Royal Naval College at Greenwich, the Army Command and Staff College at Camberley and the Royal Air Force Staff College at Bracknell.

¹⁸ Correspondence, Major (Ret.) A.C. Boyce, Staff College, Camberley, Surrey, 21 January 1994.

¹⁹ On retirement, Captain Bernard Adolphus became Superintendent of Prisons, Belize.

²⁰ Correspondence, Judith A. Sibley, West Point, New York, 30 June 1994.

²¹ Prior to 1995, the course title was the International Midshipman's Course. This one-year course was slightly different to the course taken by Royal Navy students. However, since January 1995, the course taken by foreign students is titled "The Royal Navy Officers Course" and involves the same training as those from the Royal Navy. It now lasts for 16 months; Personal correspondence, C.P. Young, Directorate of Foreign and Commonwealth Training, Ministry of Defense, 9 August 1988.

²² Correspondence, David G. Parkes, Director, Coast Guard College, Sidney, 2 November 1993.

The Military of Belize

pilots, technicians and ground crew of the BeDF Air wing have received training at the Primary Central Flying School and the Protonge in Canada (Shephard, 1997).²³

Between 1991 and 1997, the Secretariat of National Defense of Mexico awarded twenty-nine scholarships in Mexican Military Schools to the BeDF. In 1998, two Belizeans attended the Escuela Militar de Materiales de Guerra and another the Escuela Militar de Trasmisiones. The air wing sent 2Lt. Lopez to flying school there, and Dr. Gough received training at the Escuela Militar de Graduados to become the BeDF's force surgeon in Mexico City.²⁴ Relative to Central America, a Belize delegation that included officers from CARICOM participated in a Humanitarian Allied Forces Disaster Management Exercise as well as a peacekeeping humanitarian exercise in El Salvador in 1997 and in Fuerzas Aliadas in Guatemala in 1997.

Intra-Caribbean Training Assistance

The defense forces of Guyana and Jamaica have assisted the BeDF with training. Between 1981 and 1997, fifteen officer cadets have graduated from the Colonel Ulric Pilgrim Cadet School at Camp Stephenson, Timehri, Guyana.²⁵ Glenn Arthurs was the first to do so (Gomes, 1995; *Stabroek News*, 1993; *Stabroek News*, 1994). In terms of more advanced training, Belizeans have completed the 13-week Staff and Command Course in Jamaica, designed by the Canadian forces for senior lieutenants and junior captains (Tomlinson, 1994). Earlier on, Lt. Col. Richard Eyles attended a short course in Jamaica.

Britain's Military Presence in Belize Beyond 1995

Prior to the departure of the British garrison, a British Army Training Support Unit Team was formed on 1 October 1994. Stationed at Airport Camp, which it shares with the BeDF, the role of the team is to advise, assist and provide administrative and logistics support to **Native Trail**, a company-level jungle exercise mounted from the United Kingdom and Germany (Silvester, 1996).²⁶ The unit also runs the British Forces Adventure Training Center in St. George's Cay and since 1995 the Royal Engineers led Military Works Team.

Additionally, the British presence in Belize includes a Royal Engineer Squadron of 150 men. This squadron is engaged in construction projects to improve the infrastructure of Airport Camp as well as carry out a number of community projects.²⁷ Also, though with reduced manpower, there is a British Army Support Unit Medical Center, as well as the "Gazelle" helicopters of the 25 Flight Army. These two entities respond to requests from the Government of Belize for casualty evacuation, and the helicopters provide important logistical support for the BeDF in the remote areas that are inaccessible by road (Silvester, 1996).²⁸ In addition, the West Indies Guard Ship provides naval support.

²³ Local aircrew training involves preabinito for potential pilots, co-pilots and conversion training, captaincy training and currency check rides.

²⁴ In 1990, a Lt. Col. was appointed as the first military and air attaché to the Embassy of Mexico. Since then, one brigadier general, three lieutenant colonels and three majors have been accredited to the mission.

²⁵ I am grateful to Major General (Ret.) Joseph Singh for supplying this information.

²⁶ Exercise Native Trail, which usually last for six weeks, is an ongoing series of jungle training. Typically, it consist of three days of acclimatization in Airport Camp, one week each on basic jungle training; one week each of intermediate jungle training and live firing on Mountain Pine Ridge and adventurous training at St. George's Caye. The exercise will normally finish with a final jungle phase of seven days, followed by post-exercise administration and local leave.

²⁷ One such project is assisting in the renovation of the Belize Zoo.

²⁸ The 25 Flight Army is primarily for the casualty evacuation of British military personnel and for the support of exercise Native Trail.

The Military of Belize

Expenditure

The BDF is funded by three sources. In addition to local sources, the United Kingdom provides military assistance (Times of the Americans, 1988) and the USA offers help through a military aid program.²⁹ The U.S. Military Liaison Office is responsible for coordinating all U.S. military activities in Belize. In addition to the Foreign Military Sales Program, other programs are the Distinguished Visitor Program, the National Guard State Partnership Program, Unit and Personal Exchanges with the U.S. military, as well as the International Military Education and Training Program.³⁰ The last provides scholarships for BeDF soldiers to attend formal military courses in the U.S. (Doss 1977).

In 1982, defense spending in Belize accounted for only 4% of the GNP. However, in 1987, Belize spent 10% of its 1987-1988 national budget on defense (BZ\$22.64 million or US\$11.32 million). Most of this was spent on the development of a third rifle company as part of the announced expansion of the BeDF. In 1994, the defense budget dropped to BZ\$19.36 million or US\$9.68 million, which accounted for 3.5 percent of the budget. In 1996, the defense budget was BZ\$ 15, 53 million.³¹ Against the backdrop of a slash in the BeDF budget, it received a gift of \$475,000 in equipment in February 2001.

Roles

The BeDF protects the territorial sovereignty of the country, controls drug smuggling and infiltration of its borders by illegal immigrants, protects the fishing rights of Belizeans and guards against illegal logging. It also assists the government in several domestic projects. Finally, it has played a role in the peacekeeping in Haiti to restore President Aristide to power.

Threats to Security

Belize is the only country of the Commonwealth Caribbean in which armed forces are primarily responsible for external defense.³² In the past, the bulk of the responsibility for defending the country rested on British troops. The United Kingdom had a permanent military garrison in Belize from 1948 to 1995. After the departure of British troops, the BeDF assumed full responsibility for the entire defense of Belize in 1995.

The British military personnel, commanded by a Brigadier, comprised a ground force of an infantry battalion of about 700 men, an armored troop, one field artillery battery, and one engineer

²⁹ In respect of the last, a U.S. Military Liaison Office, subordinated to the U.S. Southern Command in Miami (formerly Panama), is located at Airport Camp and has served the BDF since 1982. Similar offices are found in most countries in the region and are normally referred to as U.S. Military Groups (USMILGP).

³⁰ The Foreign Military Sales Program provides grant funding for military clothes, ammunition, spares and equipment.

³¹ I am grateful to Francis Arana and Jaime Alpuche, Central Bank of Belize, February 1997.

³² Belize and Guyana are the only Commonwealth Caribbean countries with border disputes and a need to use their armed forces for defense. Guyana, the only English-speaking country in South America, has border disputes with Venezuela and Suriname. In 2004, none existed with Brazil. However, unlike Belize, Guyana has no permanent deployment of troops at its border, except in special situations. The 1st battalion of the Guyana Defense Force, the only regular battalion responsible for both hinterland defense operations, is stationed at Camp Stephenson, Timehri. As the need arises, troops are deployed to Eteringband on the eastern bank of Cuyuni and elsewhere on the Venezuela border, as well as Lethem and elsewhere on the Brazilian border. Guyana and Suriname signed an agreement to demilitarize the New River Zone claimed by Venezuela, and therefore is not known to have troops on that part of the border. Moreover, since 1995, Guyana has scaled down its military to a more affordable force. Additionally, there has been a relative de-emphasis on military duties in favor of non-military functions, for example, the use of the army to fight crime, especially the narcotics trade; Dion E. Phillips, "The Military of Guyana" in Soldados y Ciudadanos en el Caribe, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santo Domingo, Dominican Republic, 2002: 162 & 120.

The Military of Belize

squadron. The Royal Air Force (RAF) included a flight of Harrier jets, four Pumas, three Gazelle helicopters and half a squadron (four fire units) of the RAF Regiment with Rapier missiles. Usually, aircrews were detached to Belize for two months at a time (Defense Committee, 1987-1988).

The RAF in Belize was smaller but more visible than the army. Pumas carried out regular support and supply runs to border outposts, and Harriers carried out frequent patrol missions along the border. Also, the RAF Hercules made regular flights to the Philip Goldson International Airport in order to bring the essential supplies that were needed to maintain the British forces there. These soldiers and airmen, who numbered approximately 1,600, were stationed at four camps. In addition, a vessel from the Royal Navy visited Belize and still does every six weeks. Hence, at any given time, substantial British military forces were stationed on Belize. These forces were stationed there to guarantee the territorial integrity of Belize against Guatemala's claims on the country, as well as to deter leftist rebel groups from using sparsely populated Belize as a base in their battle against the Guatemala government. The hosting of British troops in Belize also presented an unparalleled opportunity of realistic training that is of considerable value, even better than that of Borneo in south east Asia, a mecca for jungle training (Armed Forces, 1985).

Guatemalan Claim

Guatemala, through Spanish inheritance, claims rights over the sovereignty of Belize. Guatemala tried to prevent Belize's independence in 1972 by sending troops into the area. The British responded with their own force until the Organization of American States interceded. Again, in mid-1977, there was another threat from Guatemala, as its troops massed along the border it shares with Belize. Also, when Belize applied to join the United Nations in 1981, the vote to accept it was 130 to one, the only negative vote coming from Guatemala. However by August 1991, there had been a softening of the Guatemalan position, as borne out by its decision to recognize the sovereignty of Belize. Though the military was still in power in Guatemala, under U.S. pressure, elections took place and the democratization process had advanced to the point where the second civilian government was in place, headed by President Jorge Serrano. Also, the two countries established diplomatic relations in September, the following month. Nevertheless, Guatemala maintains some territorial claims over its neighbor ([Barbados Advocate](#), 1994).³³ British forces withdrew from Belize in 1995, although Belizean authorities continued to warn that Guatemala remained a threat to the country. British military spending accounted for about 15% of the national income, and the withdrawal had a negative economic impact. Guatemala's alleged change in policy to Belize provided Britain with the "window of opportunity" to withdraw.

Belize-Guatemala Relations and the Adjacency Zone

In light of Britain's wishes for Belize to play an increasing role in defending itself from Guatemala or from any other substantive threat for that matter, the BeDF was established in 1978, three years prior to Belize's independence. However, in spite of the improved security climate between Belize and Guatemala, as well as the growth and relative maturity of the BeDF in the ensuing years, Belize continued to request Britain's defense presence. Nevertheless, given the financial straits in which Britain found itself as well as its military commitments to collective security in Europe, the British gradually reduced its garrison in its former Caribbean colony of Belize and ultimately withdrew British Forces from Belize in 1995.

³³ This century-old claim was revisited in March 1994, when Guatemala's foreign minister Marithza Ruis de Vielmas sent a letter to United Nations' Secretary-General Boutros-Boutros Ghali. It stated that, "an interim agreement signed in July 1992 setting out Belize's land borders must not be taken as a renunciation of Guatemala's claim to Belizean territory." Regarding maritime boundaries, she said, "There are differences existing between Belize and Guatemala which can only be finally resolved by the conclusion of a treaty between the two countries," "Guatemala Revives Claim to Belize," [Barbados Advocate](#), 26 March 1994: 10.

The Military of Belize

In the absence of British Forces Belize, the BeDF conducts a 24-hour operational patrol and manned observation posts for the purpose of identifying and reporting signs of movement across the border or any unusual activity. It also gathers information on normal activities in operational areas so that the unusual may be more easily detected. This familiarizes troops with operational areas, shows a military presence, maintains "tract" and related information, services helicopter-landing sites, and promotes goodwill among the civilian population.

On October 19, 1999, then Prime Minister Said Musa of the People's United Party learned that Guatemala wanted to openly state its claim to Belize once more. This time Guatemala wanted the dispute to move away from its claim of half of Belize to all or substantial parts of the country. In support of this view, Guatemala sent troops to its eastern border with Belize. This action revived tensions between the two countries, and on November 8, 2000, Belize and Guatemala created the Adjacency Zone. It is one kilometer wide on either side of the Adjacency line. Guatemala does not recognize the concept of a border with Belize but does the Adjacency line as a demarcation between Belize and Guatemala. The Adjacency Line is due north from Gracias a Dios, through Garbutt's Falls, to Aguas Turbias. The Adjacency Zone agreement states that settlers who resided in the zone prior to 1 October 2000 were to remain there, undisturbed, until both parties agree to extend it. The agreement also includes protocols for removing any settlers who venture into the zone after October 1, 2001.³⁴ At an emergency meeting in mid-January 2001, Belize and Guatemala agreed to assist the Pan American Institute of Geography and History (PAIGH), an Organization of American States (OAS) affiliate, to determine the coordinates of the reference markers and to identify the Adjacency Line and Adjacency Zone along the points. Belize and Guatemala also agreed to accept the Institute's findings as well as the decision of facilitators relative to the question of illegal settlements (alluded to in the coming subsection on the "Prevention of Illegal Immigrants"). The facilitators of the negotiations were Sir Shridath Ramphal (for Belize) and Paul Reichler (for Guatemala). However, these confidence-building measures went awry, and on August 25, 2003, the government of Guatemala advised the OAS that it had encountered difficulties with certain aspects of the proposals presented by the facilitators in September 2002. In so doing, Guatemala has since taken the position that the decisions of the facilitators are one-sided and has referred its dispute with Belize to the International Court of Justice in The Hague, Netherlands, to be resolved by legal means.³⁵

Internal Security

In March 1981, Great Britain and Guatemala reached agreement on certain issues that cleared the way for the Belize's independence. Violent demonstrations followed as citizens there felt that the British Government had not considered fully enough the legitimate security interests. From March to May, the country was under a State of Emergency, at which time the BeDF helped to maintain law and order in Belize City, including extinguishing fires (Arthur, 1981, Amandala, 1981).³⁶

On May 8, 1991, five farmers from the Mennonite religious community were kidnapped by a group of eight from a Spanish Lookout near the Guatemalan border. A \$US 100, 000 ransom was demanded, but the farmers were released after a massive search

³⁴ The Belize-Guatemala Territorial Differendum Proposals from the facilitators were presented to the Secretary of the Organization of American States, Cesar Gaviria, on 30 August 2002. Along with land issues (including the village of Santa Rosa, east of the Boundary Line), the proposals addressed the Territorial Seas, the establishment of the Belize-Guatemala-Honduras Ecological Park, the Development Trust Fund as well as Trade, Investment and Functional Cooperation; http://www.belize.gov.bz/features/belize_guatemala_differendum.html 1-10

³⁵ Personal Communication with Gabriel Aguilera, Guatemala's Vice Minister of Foreign Affairs, Hyatt Regency Hotel, Santiago, Chile on 29 October 2003.

³⁶ The BeDF was deployed under the overall command of Major Oswald Gillette. On the occasion, no. 1, 2 and 3 platoons of A company were under the command of three second lieutenants, namely, Earl Arthurs, Henry Baizar and Leonidez Yama, respectively.

The Military of Belize

by a joint BeDF/Police party with the use of ground and aerial reconnaissance (Amandala, 1991). The BeDF was again activated on the occasion of a strike by the United Banana Workers Union at the Fyrees Company in Stann Creek, southern Belize. In August 60 soldiers and police officers were used to round up and deport banana workers, thus breaking their strike in 1995 (Amandala, 1996).

Still another intervention took place on Monday, 30 July 2001, when the BeDF was again deployed. This was triggered by a delay in the renewal of permits for the Tillet and Castillo buses to transport their northern passengers to Belize City. This conflict resulted in a violent confrontation between bus riders and a BeDF-police party on the Tower Hill Bridge, at Mile 50 on the Northern Highway. After two BeDF soldiers were injured, Captain John Boland and two others opened fire, resulting in injury. Two civilians were shot, and several others, including 9 BeDF officers, were wounded (Chavaria, 2001; Flores, 2001).

Beginning in 1996, the police routinely have been calling on the BeDF to provide support twice a year. The first is during the festive period of national celebration in September and the second during the Yuletide Season. This is done to mitigate the effects of crime on Belizeans for both residents and visitors. Operations are mostly carried out by the resident infantry battalion and the force support group. They are deployed from the Eastern Division Police Force station and involve foot and vehicle patrols for 24 hours per day (Smith, 2001).³⁷ In 1997, the BeDF responded to two prison service requests within six months to assist in recapturing escaped prisoners, and in September of that year, the BeDF launched a manhunt in support of the police for notorious Winsworth "Winty" Mangar (Amandala, 1998). In addition to the above, a BeDF officer serves as the aide-de-camp for the Governor General of Belize, in his capacity as commander-in-chief.³⁸ The aide-de-camp's duties include personal security, serving as escort officer and as translator.

Prevention of Drug Smuggling

British forces and the BeDF, in conjunction with the US, have been active in the Belize marijuana eradication program, which included excursions into the fields and physically hacking down the marijuana plants. Marijuana is cultivated mostly in the North and West of Belize, on small plots of one acre or less. Significant cultivation began in the 1960s, and by early 1980s Belize was the fourth largest supplier of the crop after Colombia, Mexico and Jamaica. The Belize government, with help from Mexico and the US, in 1982 began spraying that continued in 1983.³⁹ In 1984, the BeDF destroyed up to 20% of the marijuana crop, about one million plants. However, environmentalists, farmers and others became worried about the toxic effects of paraquat, and

³⁷ In 2001, unlike previous years, soldiers did not carry guns, probably in an effort to avoid a reoccurrence of an incident in April 1999, involving a BeDF soldier, Thomas Chi, who shot Rodwell Tasher with his M-16 rifle and almost killed him. This event was the first recorded incident in which a soldier on patrol with the police shot a civilian while acting in defense of the police.

³⁸ Between 1980 and 2001, Belize has had three heads of state who simultaneously serve as the country's commander-in-chief, namely, Sir James Hennesy (1980-1981), Dame Minita Gordan (1981-1993) and Sir Coville Young (1993-Present). I am grateful to Amelia Poornananda, Office of the Governor General, Belmopan, Belize, for this information, 6 December 1995.

³⁹ A publication by the name of "Supercream" on 26 November 1991, reported that the BeDF was used in the initial months but was under the command of corrupt officers who took bribes from the big ganjeros. However, six helicopters piloted by Americans and Mexicans sprayed Orange Walk weed fields with paraquat, a serious poison (Supercream, 1982). It was also noted that the U.S. Federal Government sprayed a few fields with paraquat in the state of Georgia on Friday, 12 August 1983 possibly in an attempt to convince Latin American nations that the deadly chemical is safe to use. However, the U.S. Supreme Court ordered a halt to the spraying. Paraquat is a chemical component that some sectors argued destroyed other valuable agricultural crops along with the marijuana (Belize Times, 1985).

The Military of Belize

spraying was stopped in 1984, an election year, by the then George Price government after protests that other crops (sugar and maize) were being affected.⁴⁰

In 1985, when Curl Thompson, the then Minister of Home Affairs of the Esquivel-led government, threatened to arrest the top figures involved in drug trafficking and gave the go ahead for the resumption of aerial spraying, his life was threatened by drug barons (M. Estrada, 1985; Belize Times, 1985)⁴¹ Spraying eventually resumed in 1986 when the new government took power (Sharma, 1986). Prime Minister Esquivel stated that the "marijuana industry had become all-powerful and it was a real threat to the independence of that country – a more urgent danger than the Guatemalan claim." (Young, 1986; Manning, 1987).

The manual and aerial crop destruction was so successful that in 1994, the U.S. Department of State boasted: "Belize, once the fourth largest producer of marijuana in the world, has reduced production to negligible levels through an aggressive aerial eradication campaign using U.S. Government spray aircraft and GOB (Government of Belize) manual eradication operations" (International Narcotics Control Strategy Report, 1994; Griffith, 1996). However, the BeDF's first involvement in joint anti-narcotic operations with the police in the eradication of drugs was in 1995 during operation code-named "Ocean Cordon." This took place at Orange Walk, San Pedro and in Corozal. Again, in 1996, the BeDF, local police and foreign law enforcement agencies, carried out anti-narcotic operations in the Chiquibul Forest Reserve.

Also, in view of the fact that Belize's long, uninhabited shoreline is ideal for small craft engaged in drug trafficking, several boats have been caught jammed with cocaine. One such incident took place on the 24 March 1997, when a team consisting of BeDF soldiers, Fisheries and Customs department officials and members of the Police Dragon Unit, in an operation labeled "Ides of March" intercepted and seized over 1,300 kilos of cocaine. It was packed in 52 sacks containing 1, 250 parcels (Amandala, 1997).

In March of the following year, the BeDF and the police discovered and destroyed a small plantation that contained 300 marijuana plants in the vicinity of Eyles Camp. The Air Wing is better able to identify many of the marijuana plantations that are difficult to locate on the ground and was responsible for the discovery of over 90, 000 marijuana plants in 1999.⁴² The maritime unit works closely with the U.S. Coast Guard and the West Indian guard ship in counter-drug operations. In regard to the former, Belize signed the **Ship Rider Agreement** on 23 December 1992, giving the U.S. leeway to enter Belizean territorial waters to intercept U.S. bound cocaine and ganja shipments (Blenman, 1900). Belize also has an agreement with Mexico for improved narcotic cooperation, including intelligence exchange and Mexican assistance with prevention, rehabilitation and crop eradication.

Prevention of Illegal Immigration

Belize has a population of 250,000, but it is believed that there are another 80,000 illegal immigrants from Guatemala, El Salvador and Honduras, including those recognized by the U.N. High Commission for Refugees. This has been a problem for the government of Belize and has resulted in the need for the BeDF to work closely with Belize's Ministry of Foreign Affairs as well as with the Forestry Department. Also, there have been at least two cases of Cubans attempting to enter Belize illegally.

⁴⁰ It is believed in some quarters that the loss of the 1984 elections by Prime Minister George Price and the People's United Party was due partly to anger generated by aggrieved farmers.

⁴¹ In a radio and television exercise "Face the Nation" on 10 April, Curl Thompson stated that he was satisfied that members of the court, the public service and police were involved and had been recipients of bribes, in the drug business.

⁴² Boland, Cedric "Belize Defence Force Operations 1999," *The Belizean Soldier*, vol. 1, no. 8, July 2000: 6.

The Military of Belize

In August 1992, a group of Guatemalans settled on Belizean territory in the remote Rio Blanco area in the Chiquibul Reserve. These Guatemalans may have been unaware that they were in Belize as the border is poorly marked. And so, a government release stated that the 18 families were being given "an appropriate time" to respond after being officially informed that they were on Belizean territory. The release indicated, "should they choose to remain in Belize, the villagers must follow proper procedure in applying for provisional residency and fly the flag" (Jamaica Daily Gleaner, 1992).

Two years later in July 1994, an estimated 1,000 Guatemalan families were discovered living and farming at Machquilla Village. This particular area of settlement, a remote western border region inside Belize, is a joint forest reserve between Belize and Guatemala where settlement is restricted even to nationals of either country. The Guatemalans had burnt more than 1,000 acres of forest in preparation to plant. Prime Minister Manuel Esquivel accused the Guatemalan government and military of systematically encouraging Guatemalan nationals to settle in Belizean territory. He took a swipe at the British, saying that British forces (then resident in Belize) appeared reluctant to deal with Belizean government requests to help in aerial patrols and airlifts to the areas occupied by Guatemalan incursions.

Figure 2 shows that, even though the Adjacency Zone (alluded to in the earlier sub-section entitled "Belize-Guatemala Relations and the Adjacency Zone") was established in November 2000 to avoid tension and build confidence, both Belize and Guatemala continued to accuse each other of violating the agreement.

Figure 2: Examples of Violations of the Adjacency Zone – Real or Perceived, 2000-2001

table

In the case of the Rio Blanco settlement, cited in Figure 2, a media campaign in Guatemala succeeded in creating a mood of hostility in which the army was called upon to protect the citizens of Guatemala. Also, the government informed its counterpart in Belize of intelligence reports which claimed that the BeDF was preparing to take hostile action against Guatemala during the 2001 Christmas season.

In respect of the Machaquela settlement, when Belize, in accordance with the November 2000 Agreement, invited the Guatemalan Human Rights Commissioner to witness the removal of the settlers, the government of Guatemala denied the request and asked that the matter be referred to the facilitators. The atmosphere of tension was such that a newspaper headline in Guatemala declared that, "Peten is on a War Footing", and the Acting Foreign Minister of Guatemala went so far as to declare that, "the army, if necessary, will not let down the defenseless people of Guatemala." Additionally, a Guatemalan army spokesman declared that the army was "ready to go into action to defend the state's sovereignty."⁴³ As it turned out, it was later determined by the PAIGH that the Guatemalan settlements at Rio Blanco, Machaquila (or Tres Fuentes) as well as Valentin Camp, a third contested village, were all located outside the Adjacency zone, on the eastern side. In fact, only one dwelling located in the Valentin Camp was determined by PAIGH to be in the Zone.⁴⁴

In addition to Guatemalans, Cubans were also found in violation of Belize's immigration laws. In March 1996, twenty-three Cubans from a camp in the Cayman Islands landed at the Ramada Hotel Pier in two small boats and were taken into custody and kept at the BeDF Barracks at Camp Belizario in Central Farm until April 5, where round-the-clock security was provided by the BeDF's echo company. The Cubans were initially cooperative; however, after

⁴³ "Prime Minister Explains Miami Plan of Action", http://www.belize.gov.bz/features/joint_meeting/pm.html: 1-12.

⁴⁴ "Illegal Guatemalan Settlement Outside Adjacency Zone." The Belize Times, 18 February 2001: 30.

The Military of Belize

they were denied refugee status, they began an 8-day hunger strike. Eventually, under Immigration, Police and BeDF escort, they were transported to the Philip S.W. Goldson International Airport to board a Cubana Airlines plane for Cuba.

One week later, on Tuesday, 2 May 1996, ten Cubans drifted ashore on Dead man's Caye in Turneffe Atoll. They were held at Goff's Caye (12 miles southeast of Belize City) while the two wooden boats were repaired and made seaworthy. An eleven-man BeDF squad was posted to ensure that no members of the press or public disembarked on the cay (Amandala, 1995).⁴⁵

Illegal Logging and Fishing Rights

The BeDF conducts spot checks for illegal logging operations along the Guatemalan border. In March 1993, logs were felled by civilian bandits in the Peten territory of Guatemala and were transported over the border on Belize's western border near Gallon Jug. They were found by the Multi-Agency Patrol, which included the police, customs, forestry, immigration and the BeDF (Amandala, 1993).

The Maritime Wing has assisted in protecting Belize's territorial waters. This includes maintaining a pollution-free environment, deterring illegal fishing particularly in the southern waters, as well as search and rescue at sea. This surveillance includes the Sapodilla Cays, a string of tiny islets that restrict Guatemala's access to the sea from its short Caribbean coastline, including its southern port of Porto Barrios. In 1991, when Guatemala recognized Belize's independence, there was an arrangement for joint sovereignty over the Sapodilla Cays.

This limits Belize's territorial waters in the south to three miles, but it extends to 12 miles for the rest of the coastline as allowed under international law. In 1997, the air wing began working in conjunction with the maritime wing to locate and report foreign vessels fishing illegally in Belizean waters.

Relief during Natural and Other Disasters

The BeDF, through the Office of Disaster Preparedness, provides relief and rescue services to civilian populations in times of hurricanes, floods and fires.⁴⁶ It was very much involved in Hurricane Greta on 18 September 1978, when regulars and B Co. volunteers assisted the Belize City authorities, while D Co. volunteers carried out a similar task in Dangriga (The New Belize, 1978). In the case of Hurricane Janet, detachments were sent to the badly affected areas of Sittee River, Gales Point Village and Mullins River Village.

Also, during the floods of Cayo, in December 1979, the BeDF was tasked to help take provisions to the isolated communities of Bullet Tree, Santa Familia and Spanish Lookout. Again in 1995, Hurricane Roxanne brought heavy rains to Belize. The Rio Hondo River, which forms Belize's northern border with Mexico, was flooded.⁴⁷ In cooperation with the civilian authorities, Echo Company evacuated residents and secured the affected area. Also, when a reconnaissance team confirmed that the flooded riverbank was continuing to rise, a crew from the Maritime Wing with a rubber inflatable boat joined in the operation by conducting shuttle runs up the river. Echo Company was committed to the operation for an entire month after the water subsided. It supported the National Fire Service and the Health Department in disinfecting villages (Mossiah, 1996). Since Roxanne in 1995, the BeDF has responded to three other hurricanes, Mitch in 1998,

⁴⁵ An attempt by Audrey Matura of Television Station Channel 7 to interview the refugees was physically rebuffed by the security forces. Also the deportation drew angry protest from Cuban-American exiles in Florida who demonstrated.

⁴⁶ Interestingly, it was a result of the devastation of Hurricane Hattie in 1961 that the government of Belize was persuaded to move the administrative center of the country from the port of Belize City to Belmopan.

⁴⁷ Affected villages were Blue Creek, Douglas, San Roman, San Antonio, Campechito and Santa Cruz (Mossiah, 1995).

The Military of Belize

Keith in 2000, and Iris in 2001, all in the month of October. As a result of Mitch, the BeDF's second battalion, the air wing and the volunteer were involved in the biggest evacuation ever witnessed in Belize's history. The Maritime Wing did quite a number of rescue operations from various cays in the Belize District. The two BeDF vessels stationed in Hunting Caye evacuated 112 persons from San Pedro, Caye Caulker and other cays. The force was also tasked by the NEMO to assist in food preparation and delivery – some 500 persons were provided breakfast, lunch, supper and snacks by the force's catering department. With respect to Hurricane Keith, the hardest hit areas were San Pedro, a tourist resort in Amergris Caye and Cay Caulker (Barbados Advocate, 2001).

Over the years, the **British Forces, Belize**, has taken part in relief operations in other Commonwealth Caribbean countries, namely, Jamaica in 1988 after Hurricane Gilbert (Medhurst, 1988) and Bahamas in 1992 after Hurricane Andrew. However, as of 2001, the BeDF is yet to provide relief to another Commonwealth Caribbean country, though it has given assistance to its neighbor Honduras in the aftermath of Hurricane Mitch. A section of the BeDF's combat engineers, along with other members of the force, were sent to Honduras to assist Honduras in its clean up.

A massive forest fire raged through the Mountain Pine Ridge in Central Belize in April 1991. The fire, which burned from the Baldy Beacon Range to the Macal River Valley, was tackled by the Forestry Department's fire fighters, who were assisted by 100 members of the British Forces and about 60 from the BeDF (Amandala, 1991).

Assistance to Government Projects

The BeDF has been involved in a large share of government projects. These include the construction and renovation of buildings (including school buildings); as well as improving roads, playground and parks.

For example, No. 2 platoon of the BDF constructed a playground and painted the school at Burrell Boom Village. Also, similar projects were undertaken by Platoons 2 and 3 at the Pine Ridge School and the Ladyville Roman Catholic School. In September 1994, Foxtrot Company was involved in community projects as well as the organization of the Military and Fire Service Tattoo for the San Ignacio Town Board.

Again, the BeDF, in conjunction with the ministries of Works, Education and Health, have worked closely with the U.S. Army Engineers to build school buildings, improve roads, provide free medical screening and treatment for thousands of Belizeans. Also, with the equipment that was gifted to the BeDF by the British Forces Engineers, its engineers engage in road construction. The BeDF has also provided training assistance to the Belize Police Force, the Prison Department and the Customs and Immigration Departments during the period.

Self-Support Activities

The BeDF is involved in several self-support projects, including a pig farm, housing for soldiers and a pre-school and day care center. The pig farm was started in 1996, with the intent of generating revenue that would contribute to the BeDF Welfare Fund for the benefit of all soldiers. From a start of six sows and a boar, the farm had a total of 98 pigs in 1997.⁴⁸

Beginning in 1996, the BeDF Housing Group began providing housing for soldiers. Initially, twenty-five lots of land were acquired. Then, a further 27 were surveyed and in the third phase, an additional 153 lots were distributed. Beyond this and in view of the demand, a plot of 60 acres

⁴⁸ It was built under the direction of Major (Ret.) John Loskot and with assistance from the superintendent of prisons, camp maintenance and the volunteers.

The Military of Belize

of land was leased to the BeDF for further subdivision into lots for members. In 1997, up to 45 houses were so far built (Borland, 1997).

The Valgarten Pre-School and Day Care Center, constructed in September 1995 (using funds from a private donor), is located in what was previously the Officers Mess. In 1997, it had a staff of four, all BeDF wives, and a student enrollment of 20. The BeDF also started the "Families Shop" at Price Barrack for its own use and other members of the force.

Other self-support projects in which the BeDF has been involved are its own museum (Benguche, 1999), library, canteen, as well as the refurbishing of parks.

One other way in which the BeDF assists government is that the Force Hospital, which provides medical attention to the BeDF and their families, also accommodate emergencies from Ladyville and surrounding areas.⁴⁹

Overseas Operations

The BeDF's only over sea's operation has been to Haiti to restore President Aristide to power. (Jones, 1996). In 1994, Belize was part of Caribbean Battalion I, II, III and IV drawn from six other CARICOM countries, namely, Jamaica, Trinidad and Tobago, Barbados, Guyana, Antigua and Barbuda and the Bahamas. The battalions served in Haiti from 12 September 1994 to January 1996. The first two Battalions were under the command of the U.S.-led multinational force and the last two were under the auspices of the United Nations Mission in Haiti.

BeDF soldiers, under the leadership of Captain Juan Teck, were part of CARICOM I whose Contingent Commander was Lt. Col. Linton Graham, Jamaica Defense Force. They were stationed first in southern Haiti and later at Cap Haitien in the north. Between October and December, they were in charge of security operations at the main port complex and surrounding areas where the U.S. landed equipment and supplies for 21,000 forces; assisted in the repatriation of over 6,000 Haitians from Guantanamo Bay, Cuba and the Bahamas; mounted a buy-back program which yielded more that 800 weapons and adopted a public school, the Ecola National Republique in Bols Petite. On the return of the first batch in December, seven of its members were awarded medals of achievement.

The second contingent of BeDF soldiers, under the leadership of Major Reynolds Lewis departed for Puerto Rico to conduct training on 28 November 1994 before being deployed to Haiti on 10 December. They too were stationed at Cap Haitien, a city about 400 km north of Port-au-Price. Seven of its members were awarded medals of achievement and returned home to a motorcade through the principal streets of Belize on 13 March 1995 that ended up in a reception at the Militia Hall in Belize City.

Unlike the first two contingents that served for three-month stints, the third and fourth were deployed directly from home countries to Haiti. Training which familiarized the soldiers with their areas of operations was conducted in the theatre. In Les Cayes, the forces engaged in synchronized training. However, the role of CARICOM III was to provide aid to the civil powers. In specific terms, this entailed VIP escorts, convoy and foot patrols as well as assisting with the preparation for the elections.

Lt. Col. Hubert Cain of the Belize Defense Force commanded CARICOM IV. Belize also had a contingent stationed at Genoives and participated in peacekeeping and civil duties. In

⁴⁹ The BeDF Hospital was established in 1992 and operates on a twenty-four hour rotation. The hospital's operating theater is in service to the BeDF and the general public. There is a medical staff of three doctors, a medical administrator, two civilian nurses, a physiotherapist and a laboratory technician.

The Military of Belize

regards to the latter, members built furniture for a local school in Les Cayes; cleaned the interior and exterior of a church and were instrumental in the beautification of a garden.

Conclusion

The Belize military, the Belize Defense Force (BeDF), comprising three land commands and a maritime wing, started prior to independence to assist and ultimately replace the resident British forces in Belize. Its main function was the defense of Belize against neighboring Guatemala. By so doing, Belize is the only country of the English-speaking Caribbean in which the military is used primarily for external defense. Guyana, the only English-speaking country in South America, has border disputes with Venezuela and Suriname. However, unlike Belize, it has no permanent deployment of troops at its border, except in special situations.

In light of Belize's vast interior and its experiences with encroachment of its sovereignty, particularly the infiltration of its border by illegal immigrants from Guatemala, the BeDF provided, among other things, jungle training designed to assess and upgrade the operational readiness of the force. Also, the BeDF became increasingly involved in "police" operations, including the combating of drugs and maintaining order, thus leading to a blurring of the roles of the police and the military. Finally, Belize's military engaged in self-help programs and performed tasks normally done by civil organizations and was therefore used in a civil military defense role.

Acknowledgements

Thanks to Brigadier General (Retired) Earl E. Arthurs, Amelia D. Doornananda, and Brigadier General (Retired) Robert Garcia, Anita Lisbey, Joseph O. Palacio, Trevor B. Parris, Alma Young and others. I take full responsibility for any inaccuracies in the presentation.

The Military of Belize

Works Cited

- Amandala, "The Gallon Jug Contretemps," 26 March 1993: 1.
- ... , "Cubans Held Incommunicado," 5 May 1995: 1.
- ... , "Former Belize Defense Force Officers Join the Police Department," 13 February 2000: 8.
- ... , "Fumes' Fire Sparks Furor," February 1996: 1.
- ... , "In Belize, Cocaine Now Comes by the Tons... ." 30 March 1997: 1.
- ... , "Mennonites Released, Say no Ransom Paid," 17 May 1991: 1.
- ... , "Pine Ridge Ablaze," 26 April 1991: 1.
- ... , "State of Emergency: Guv'na da di ruler," 3 April 1981: 1
- ... , "Winsworth Mangar Dead," 22 May 1998: 1+.
- Armed Forces, "Guarding Belize," no. 4, no. 11, 1985: 419-420
- Arthur, Earl (2Lt) "The Story of the BDF During the State of Emergency." The Belize Soldier: The Journal of the Belize Defence Force, vol. 1, no. 2, 1981: 20-21.
- Barbados Advocate, "Guatemala Revives Claim to Belize." 26 March 1994: 10.
- ... , "Tourism Island in Ruins," 6 October 2000: 28.
- Belize Times, "Aerial Spraying of Marijuana Fields." 27 January 1985: 1.
- ... , "BDF Prevents New Settlement and Discovers Illegal Settlement." 14 February 2001: 30
- ... , "Thompson charges Judiciary, Police and Civil Servants," 21 April 1985: 1.
- Benguiche, H. (WO1) "The Force Museum," The Belizean Soldier, vol. 1, no. 7, July 1999: 34.
- Blenman, Rose. "Belizeans being 'persuaded to sign Shiprider'," Barbados Daily Nation, 18 December 1990: 19.
- Borland, Cedric (Major). "A Man's House is His Castle," The Belizean Soldier, vol. 1, no. 5, 1997: 50.
- Caribbean Insight (United Kingdom), "Belize," vol. 7, no. 12, December 1989: 3
- Chavaria, Leonard. "Trouble at Tower Hill," Belize Times, 5 August 2001: 1+.
- "Defence: The Belize Defence Force. A New Dimension – A New Reality," The New Belize, January 1998: 8-11.
- Dortch, G. (Lt.) "The Belize Defence Force Air Wing," The Belizean Soldier, Vol. 1 No. 4, July 1996: 10.
- Doss, Olin (Lt. Col.) "United States Military Liaison Office," The Belizean Soldier, vol. 1, no. 5, 1997: 57.
- Estrada, M, "More on "Thompson-Face the Nation Issue," Belize Times, 19 April 1985: 3.
- Flores, Melvin, "Children of Canul clash with cops, soldiers," Amandala, 5 August 2001: 1+.
- Gomes, George (Lt. Col.) "The Officer Factory," Scarlet Beret: The Journal of the Guyana Defence Force, November 1995: 10-11.
- Griffith, Ivelaw. Drugs and Security in the Caribbean: Sovereignty Under Siege, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 1996: 32-24.
- House of Commons, Eight Report, Defence Committee, Session 1987-1988, British Forces in Belize, Report and Appendices, together with the Proceedings of the Committee, Minutes of Evidence and Appendices, London, Her Majesty's Stationary office, 1988: vii.
- International Narcotics Control Strategy Report, 1994: 134.
- Jamaica Daily Gleaner, "Belize wants Guatemalans out," 20 August 1992: 4.
- Jones, L. "Tour de Ayiti," The Belizean Soldier vol. 1, no. 4, 1996: 20.
- Longdon, G. "The Formation of an Army," The Belizean Soldier, vol. 1 & 2, 1980: 1 & 20.
- Manning, Carl "Belize moves to fight drug trafficking." Barbados Advocate, 17 February 1987: 7.
- Marshall, Ian (Lt. Col.) "Farewell and Adieu." The Belizean Soldier, vol. 1, no. 5, 1997: 10, 39.
- Medhurst, Crescencia, "Its 34 Field Squadron to the rescue," Jamaica Daily Gleaner, 7 October 1988: 22.
- Mossiah, _ "Douglas Flood 1995," The Belizean Soldier, vol. 1, no. 4, 1996: 17, 35.

The Military of Belize

- Requena, G. (Lt.) "Exercise Tradewinds-98 Jungle phase," The Belizean Soldier, vol. 1, no. 7, July 1999: 17.
- Selgado, O. (Capt) "The Mortar Platoon in Training," The Belizean Soldier: The BDF Annual Magazine, vol. 1, no. 76, July 1999: 25.
- Sharma, Yojana, "Belize Breeze: Target of 'war' ", Barbados Daily Nation, 27 November 1986: 32.
- Sheppard, R.W. "Flying in the face of Change," Belizean Soldier: The BDF's Annual Magazine, vol. 5, no. 5, July 1997: 35.
- Silvester, J. (Lt. Col.) "British Army Training Support Unit Belize," The Belizean Soldier, vol. 1, no. 4 July 1996: 9.
- Smith, Charlene, "Police/BDF link up for the September celebrations," Amandala, 3 September 2001: 35.
- Stabrock News, "Eleven Officers Commissioned," 16 April 1993: 20.
- ... , "Nine GDF, Two Belizean Army Officers Commissioned," 6 November 1994: 14. 1996
- Stamp, W. P. (WO2) "BDF Combat Engineers small but effective," The Belizean Soldier, vol. 1, no. 7, July 1999: 42.
- Supercream, "Helicopter Spray Belize weed fields with paraquat," 26 November 1982: 2.
- The New Belize, "Hurricane Greta Strikes," 1978: 6.
- Times of the Americas, "Britain increases military aid to Belize after U.S. cuts," 1 June 1988: 5.
- Tomlinson, Norman (Major) "The Jamaica Junior Command and Staff Course 9301," Alert: The Magazine of the Jamaica Defence Force, 1994: 12, 13.
- Usher, E. (Lt.) "U.S. and Belizean soldiers train 'shoulder to shoulder' in the jungles of Panama," The Belizean Soldier, vol. 1, no. 4, 1996: 30-31.
- XX The Belize-Guatemala Territorial Differendum Proposals from the facilitators were presented to the Secretary of the Organization of American States, Cesar Gaviria on 30 August 2002. Along with Land issues (including the village of Santa Rosa, east of the Boundary Line), the proposals addressed the Territorial Seas, the establishment of the Belize-Guatemala-Honduras Ecological Park, the Development Trust Fund as well as Trade, Investment and Functional Cooperation; http://www.belize.gov.bz/features/belize_guatemala_differendum.html 1-10.
- XX On October 7, 2003, Lawrence Sylvester, Belize's Vice Minister of Foreign Affairs and his Guatemalan counterpart Gabriel Aguilera met at the Organization of American States (OAS), Washington, D.C. to review the implementation of the confidence-building measures with Luigi R. Einaudi, Assistant Secretary of the OAS; "Belize & Guatemala build trust...but Guatemalan electoral violence not good," <http://www.belizereporter.bz>, 17 October 2003:1-2.
- XX Personal Communication with Gabriel Aguilera, Guatemala's Vice Minister of Foreign Affairs, Hyatt Regency Hotel, Santiago, Chile, 29 October 2003.

XX "Prime Minister Explains Miami Plan of Action,"
http://www.belize.gov.bz/features/joint_meeting/pm.html: 1-12.

According to the November 2000 agreement, when settlers are found in Adjacency Zone, a Joint Commission from Guatemala is to take a census of the people in question and advise them they must move to new locations west of the Adjacency line. This action must be carried out within 8 days of signing of the agreement in Washington, D.C. The Guatemalan government will compensate all settlers who comply for their crops and buildings. The Belizean government will move those who do not.

XX "Illegal Guatemalan Settlement Outside Adjacency Zone." The Belize Times, 18 February 2001: 30.

Daily Gleaner, "Trouble Flares on the Border," 29 February 2000: A6.

Reporter, "Guatemala at it again. Crisis over Sapote Shooting," 6 February 2000: 1, 5.

... , "Belize Border Patrol Prisoners in Guatemala?" 27 February 2000: 1+.

The Military of Belize

¹ Griffith, Ivelaw Drugs and Security in the Caribbean: Sovereignty Under Siege, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania 1999: 32-24; Payne, Anthony “The Belize Triangle: Relations with Britain, Guatemala and the United States,” Journal of Interamerican Studies and World Affairs, volume 32, no. 1, Spring, 1990: 119-136.

Young, Alma “The Central American Crisis and Its Impact on Belize,” in Alma Young and Dion Phillips, Militarization in the Non-Hispanic Caribbean, Boulder, Lynn Rienner Publisher, 1986: 149-152.

² Known as British Honduras until it gained independence from Britain in 1981, Belize occupies a strip of land 174 miles (280 km) wide on the eastern side of the Yucatan Peninsula between Guatemala and Mexico. The country is located on the north-east coast of Central America and is bordered on the east by the Bay of Honduras (on the Caribbean Sea), on the south west by Guatemala, and on the north and north west by Mexico. The coast is swampy while the interior is dominated by tropical jungle growth.

³ In addition to Belize, three other Commonwealth Caribbean countries established regular defence forces prior to independence. There are Dominica (1975) under Premier Patrick John – three years before independence; Grenada (1951) under Premier Eric Gairy –23 years before independence and St. Kitts and Nevis (1967) by Premier Robert Bradshaw – 15 years before independence.