

Agosto 2011

INTEGRACIÓN, ARMAMENTISMO Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Hugo Palma

En América Latina la conjunción de los temas de integración y desarrollo, reúne consenso pero la cuestión de las grandes adquisiciones de armas no es admitida por todos, incluyendo Jefes de Estado o su importancia es minimizada. Sin embargo, existe y debería ser objeto de mayor consideración política, académica y social.

Hay acuerdo en lo que implica integración y desarrollo, pero grandes desacuerdos en lo que se refiere al armamentismo. Incluso, su inserción entre los conceptos de integración y desarrollo, de alta carga positiva, parece desubicada y antitética. En el discurso oficial se suele decir que América Latina es la región más pacífica del planeta y para sustentar esa buena conciencia se añade que es también la que menos gasta en armas.

El Diccionario de la Real Academia dice que Armamentismo es la: “Actitud que pretende aumentar considerablemente el armamento de un país y perfeccionarlo”. Es posible que la Academia no conozca sobre este asunto lo mismo que los especialistas y autoridades que mantienen interminables discusiones al respecto. No obstante, es muy probable que lo que la inmensa mayoría de latinoamericanos considera como armamentismo no se aleje mucho de lo que dice la Academia.

La integración es un propósito histórico. La gesta de la independencia se libró también para integrar a las naciones de América Latina y el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua de 1826 en Panamá, así lo formalizó. En la historia sudamericana ha habido tres guerras y cierto número de incidentes armados lo cual, en términos relativos, es mucho menos de lo ocurrido en todas las otras regiones del mundo. En los siglos XIX y XX se alcanzaron no pocos acuerdos de arbitraje y solución pacífica; se luchó contra la intervención de España en 1866 y otras y se propiciaron varios desarrollos jurídicos de la mayor importancia.

En el aspecto institucional no han faltado ensayos: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI),

Acuerdo de Cartagena, ahora Comunidad Andina de Naciones (CAN), Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y, la más reciente Comunidad Sudamericana de Naciones rebautizada poco después como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Con sus virtudes y defectos, avances y retrocesos, esos esquemas de integración económica han permitido mayor vinculación económica y social entre los países, aún cuando falta muchísimo por hacer.

También en el plano político ha habido desarrollos importantes. El Grupo de Contadora, el Grupo de Apoyo a Contadora y el Grupo de Río permitieron concertaciones y acciones trascendentes sobre cuestiones políticas críticas. En el ámbito hemisférico, con plena participación de América Latina, la Declaración de Santiago sobre Democracia de 1991 introdujo un nuevo y significativo marco para el tratamiento de este tema que se ha continuado hasta la adopción de la Carta Democrática Interamericana en Lima, el 9 de setiembre de 2001.

En el área de seguridad, los países latinoamericanos pertenecen a los principales regímenes internacionales que son vinculantes y de obligatorio cumplimiento. Adicionalmente, en el curso de los últimos años se han acordado en los ámbitos de Organización de los Estados Americanos, la UNASUR, la CAN y el MERCOSUR, diversos planteamientos políticos de la mayor importancia, entre los que figuran la Declaración de Sudamérica como Zona de Paz y Cooperación; la Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa; la Decisión 587 de la Comunidad Andina de Naciones sobre Política de seguridad externa común andina; la Declaración sobre la Seguridad en las Américas; la Declaración sobre el Establecimiento del Consejo Suramericano de Defensa; y otros de carácter bilateral o subregional.

En todos esos casos, el derecho internacional es recurrente y enfáticamente incluido como referente jurídico insustituible para la actuación de los países. De hecho, en la región hubo diferencias que han sido solucionadas por negociaciones y otras fueron referidas a la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

Sin embargo, se debe reconocer que el decurso histórico regional no ha sido idílico y en materia de cooperación política, seguridad y confianza, los gobiernos han sido mejores declarando propósitos que haciéndolos realidad. Mientras las economías crecen, las relaciones entre países no han sido ni son lo que deberían ser. Ello se disimula con el lenguaje diplomático, la multiplicación de reuniones cumbres y de cancilleres, nuevas declaraciones y señalamiento de objetivos crecientemente ambiciosos. Los textos subregionales incorporan cada vez más planteamientos y propuestas voluntaristas que podrían ser viables en situaciones de estabilidad

política interna y regional, que parecen no ser muy sólidas en la situación regional de hoy.

No se trata de que los países estén condenados a vivir en el recelo o preparando un próximo conflicto, sino de los comportamientos que distan bastante del anhelo de todos los pueblos de vivir en paz como buenos vecinos, que desean buscar cooperativamente la seguridad, la estabilidad y el desarrollo económico y social. En consecuencia, es indispensable examinar por qué no se traducen en la práctica o lo hacen poco o mal las admirables visiones diseñadas para la paz entre los Estados y la seguridad de los pueblos. Comprensiblemente, no puede haber una respuesta simple a un problema tan complejo pero, al menos, se deberían examinar temas como:

- a) si los niveles de desapego y desinterés políticos en las cuestiones de seguridad, producto en parte derivado de la historia latinoamericana de militares en el poder o detrás de él, se mantendrán indefinidamente;
- b) si las negociadas, largas y recurrentes transiciones hacia la democracia se han completado cabalmente;
- c) qué y cuánto manejan efectivamente los gobiernos en materia de defensa y seguridad;
- d) si los espacios actuales de autonomía y poder militar son cabalmente compatibles con las responsabilidades de democracias consolidadas;
- e) si los gobiernos elegidos deben seguir buscando apoyo político en los militares;
- f) si las adquisiciones de armamentos no son, al menos en parte, hechas con la expectativa de que con ello los militares no creen problemas o presionen a los gobiernos;
- g) si deben subsistir las leyes especiales para tales adquisiciones; otras

Se debe asimismo examinar si además de los gobiernos, los sectores académicos y sociales están haciendo lo necesario en estas materias que hacen parte de la democracia y no deben ser ajenas a su explicitación y debate hasta producir los entendimientos sociales que, según se alega, sustentan las decisiones o falta de ellas pero que difícilmente se podrían demostrar.

En lo relativo a armamentos, en 1974 se adoptó en la Declaración de Ayacucho el propósito de reducir los gastos en armamento y destinar los recursos posibles al desarrollo económico y social de los pueblos y más adelante, en un Protocolo modificador de la Carta de la OEA, se incluyó entre sus propósitos el desarme. Sin embargo, los países no admiten que están gastando mucho en armamentos. Por

ello, hablan de reposición, recuperación operativa, modernización, actualización y términos similares, que son maneras de sugerir que nada extraño está ocurriendo.

Por su parte, los pueblos de América Latina anhelan, antes que cualquier otra cosa, vivir en paz. Eso exige absoluta concordancia en que el uso de la violencia no debe ni puede ser admitido en la región. Por ello, es incomprensible y paradójico que desde la constitución de UNASUR se haya dedicado sumas enormes y sin precedentes, no solamente en los gastos ordinarios de las fuerzas armadas sino también en compras de muy costosos armamentos **más letales** de última tecnología. Además, hay indicaciones de que se proyecta gastar bastante más en el futuro inmediato. Esto es un dato de la realidad, corroborado por prácticamente todas las instituciones académicas independientes de nivel mundial. América del Sur es considerada actualmente como uno de los mercados compradores de armas más dinámicos del mundo.

Es cuestionable si tales adquisiciones serían necesarias, teniendo en cuenta dos factores básicos. El primero es que América del Sur no se encuentra "militarmente amenazada" ni por África, Europa, el Asia-Pacífico o América del Norte. La subregión es, en lo estratégico, un territorio esencialmente insular y habría que estirar mucho la imaginación para plantear conflictos clásicos con potencias extra regionales. El segundo es que las posibilidades de conflicto interestatal clásico en América Latina y más aún en América del Sur, no son creíbles excepto para tratamientos superficiales. No cabe admitir que ningún pueblo lo desee y, en tal sentido, no serían propiamente nacionales. Además, sus consecuencias serían desastrosas hasta para los supuestos vencedores.

La urgencia para América del Sur es eliminar cualquier posibilidad de conflicto intrarregional y reducir las posibles de amenazas externas. No basta que la paz se mantenga por inercia y/o porque la comunidad regional, hemisférica y mundial no se quedará de brazos cruzados si se produce su quebrantamiento. Siempre se podrá perfeccionar los instrumentos políticos y legales para ello, pero no se carece de acuerdos obligatorios ni en la OEA ni en las Naciones Unidas. Si América Latina o América del Sur quieren convenir otros acuerdos, pueden hacerlo en el entendido que contengan obligaciones **y procedimientos más precisos** para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. En síntesis, que sean más exigentes que los hasta ahora existentes.

Debe hacerse mucho más, porque no tiene sentido que se hable de la paz, que es condición esencial de la integración y el desarrollo, si la visión estratégica regional se sigue apoyando en el milenarismo y demostradamente falaz aforismo de que ello

exige prepararse para la guerra. ¿De qué sirve una paz armada, recelosa, desconfiada cuando los pueblos de la región quieren exactamente lo contrario?

América Latina y América del Sur deben atenerse estrictamente al derecho internacional, hacer uso de los mecanismos existentes de resolución de crisis, diferencias y conflictos que voluntariamente adoptaron en su momento. Deben también aumentar la confianza recíproca mediante comportamientos transparentes, ordenados y previsibles. Sin ello, América del Sur como Zona de Paz seguirá siendo un propósito pero no una realidad. Es adecuado que se hable ahora de transparencia y libros blancos de defensa, pero falta mucho más.

Por otra parte, las adquisiciones de armamentos contrastan con la certeza de que los peores flagelos de la región son los que afectan la seguridad personal de muchos millones de personas, especialmente de los que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema. ¿Asegurar la vida y condiciones de vida dignas a esos seres humanos no debería ser la absoluta prioridad de “la región más pacífica de la tierra”?

Las actuales circunstancias exigen un examen riguroso y crítico de lo que efectivamente amenaza y compromete la seguridad de nuestros Estados y sociedades. Es posible que se haya estado dando tanto énfasis a la seguridad exterior clásica que la prioridad se orientara a la defensa. Sin embargo, examinando la situación de la seguridad regional, se verifica la presencia diaria y el durísimo impacto de fenómenos como el tráfico ilícito de armas de fuego, la producción y el tráfico de drogas, el terrorismo, el tráfico ilícito de migrantes, el contrabando y otras lacras que promueve una muy bien organizada delincuencia transnacional organizada.

Con ello se produce más corrupción, violencia, pérdida de legitimidad de las instituciones y debilitamiento de los Estados. América Latina y América del Sur, guste aceptarlo o no, figuran entre las regiones más peligrosas del mundo. Las víctimas más dolorosas y reales son los ciudadanos prácticamente carentes de protección. Esta calamidad es compartida, aunque no en la misma medida, por todos los países latinoamericanos.

Los elementos u organizaciones delictivas que tan duramente están golpeando las sociedades y afectando su seguridad no tienen ninguna preocupación con los poderosos armamentos que se han comprado y se continúan adquiriendo. Por otra parte, cabe preguntarse si las reales amenazas y peligros para la seguridad de las sociedades y Estados son tan recientes que su explosión ha tomado desprevenidos a todos. Más probable es que se haya estado equivocando el diagnóstico porque

políticamente es más atractivo preocuparse de la "seguridad nacional" y la defensa y también porque los actores en estos temas tienen mayor poder. La cuestión es si se cuenta ahora con un diagnóstico adecuado y, de existir, si hay disposición para buscar las terapias necesarias o por inercia, se seguirá haciendo lo mismo que hasta ahora.

No faltará quien diga que todo es importante y que, en un mundo complejo y global, un Estado debe ser capaz de atender la diversidad de problemas. Sin embargo, en la realidad sudamericana, es evidente que no hay ningún Estado que esté en condiciones de hacerlo.

Se requiere nuevas miradas y reflexiones pues el nivel de inseguridad en que sobreviven las sociedades latinoamericanas no puede mejorarse solamente con el paso del tiempo. Las instituciones académicas y sociales en la región vienen dedicando creciente atención a estos temas y la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR, por su parte, ha dispuesto la preparación de un "Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación" que como tratado internacional debe contener obligaciones sustantivas.

Para que pueda darse efectiva cooperación internacional en temas de seguridad, las instancias de alto nivel político deben impulsar y dirigir la coordinación necesaria. Sin trabajo coordinado entre las diversas instituciones concernidas con la seguridad en cada uno de los países y con sus pares en los demás, la cooperación en seguridad será uno más de los hermosos propósitos tantas veces enunciados en América Latina y tan pocas veces realizado. La hora exige formas inéditas de concertación interna y cooperación entre los países de la región, pues frente a las amenazas presentes, la pretensión de abordarlas en forma individual por cada país está condenada al fracaso.

Al final, la integración no puede excluir los temas de seguridad y defensa. Sin ellos, subsistirán áreas de ambigüedad que afectan la seguridad e inhiben avanzar en la integración misma. Si las adquisiciones de armamentos como supuesta garantía de nuestra seguridad no han servido en tantos años, porque habrían de servir ahora que es obvio que los peligros que acechan a América del Sur están en otra parte.