

¿SEGURIDAD HEMISFÉRICA?

Hugo Palma, Embajador, Presidente ejecutivo del Centro Peruano de Estudios Internacionales CEPEI

Las condiciones de seguridad en el hemisferio suscitan preocupación y alarma. En el caso particular de América Latina y el Caribe, es una paradoja que mientras se mantiene la paz entre los Estados, la región esté considerada como una de las más violentas del mundo con tasas de homicidios muy elevadas. El tratamiento académico de cuestiones centrales de seguridad y de defensa sigue siendo relativamente modesto, como lo es también la consideración política y pública de ambas cuestiones. Por ello, la realización de un importante seminario internacional sobre políticas de seguridad y defensa en el hemisferio ha sido una estupenda ocasión para debatir esas materias con la participación de muy destacados profesionales extranjeros y nacionales y una significativa y motivada asistencia del público.

Los días 13 y 14 de mayo se realizó en Lima el Seminario Internacional sobre "Doctrina y Políticas para la Seguridad y Defensa Hemisféricas", organizado por el Ministerio de Defensa del Perú, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), instituto especializado asociado a la Universidad del Pacífico. El evento fue inaugurado por el Dr. Antero Flórez-Aráoz, Ministro de Defensa quien subrayó la necesidad de tratamiento académico para sustentar las visiones de paz que reduzcan las posibilidades de conflicto en un mundo perturbado.

El evento se desarrolló en cinco sesiones plenarias y seis reuniones de paneles, concluyendo con una mesa redonda. La primera sesión trató de "Aproximaciones a la Seguridad mundial y hemisférica". El Dr. Farid Kahhat de la PUCP describió la conflictividad actual donde no se presenta el modelo clásico de conflicto armado entre Estados pero se expresa con alarmante virulencia en numerosas formas de conflicto al interior de los mismos a partir de diferencias políticas, étnicas, religiosas, entre otras.

El profesor Marcos Alan Ferreira, de la Universidad Estadual Paulista de Brasil, se refirió a las nuevas y diversas amenazas que afectan sobre todo a la seguridad humana, desdibujando los parámetros de la seguridad tradicional con complejos problemas de drogas, subversión, pandillaje, tráfico de personas, armas y dinero que hacen de América del Sur una zona peligrosa.

El Dr. Manuel Lora, del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CDHS), Washington DC, expuso el intrincado sistema de seguridad hemisférico que incluye principios, normas, procedimientos y reglas contenidos en tratados formales, pero también en disposiciones de la Organización de Estados Americanos (OEA).

El Dr. Abraham Stein, de la Organización de Estados Americanos (OEA), se ocupó de la "Declaración sobre la Seguridad en las Américas" adoptada por consenso en México el 2003. Se trata del texto más actualizado y comprehensivo que recoge las visiones y problemáticas comunes y particulares en materia de seguridad, habiendo dificultad para el abordaje de nuevos conceptos como la multidimensionalidad con la incorporación de nuevos temas por el proceso de "securitización". La Declaración reitera que los temas históricos de seguridad exigen el cumplimiento de normas obligatorias de Derecho Internacional y los problemas nuevos de variadas formas de cooperación entre Estados. El Sr. Stephen Johnson, ex Subsecretario Adjunto para Asuntos del Hemisferio del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, se refirió

a los cambios y continuidades en la percepción norteamericana en cuestiones de seguridad y defensa, concluyendo que Estados Unidos percibe la seguridad hemisférica a partir de la Carta de Naciones Unidas y de la OEA, la plena utilización de los mecanismos de solución pacífica de controversias y, particularmente, de la relación directa entre seguridad y democracia representativa.

Los comentarios de los Doctores Eduardo Ferrero, ex Embajador en la OEA, y Alejandro Deustua, analista político indicaron que debían rescatarse dos pilares: el cumplimiento de los dispositivos de Derecho Internacional sobre solución pacífica de controversias, —descartándose cualquier recurso a la fuerza en términos de conflicto clásico—, y la cooperación para atender las nuevas temáticas de seguridad. El Dr. Deustua describió la fragmentación del hemisferio en contextos de seguridad diferenciados y la falta de una comunidad de principios que se traducen en una suerte de “guerra fría” regional.

La segunda sesión plenaria trató de “Situaciones de posible impacto regional para la Seguridad y la Defensa en América Latina”. El Dr. Pablo Celi de la Torre de la Universidad Central del Ecuador, trató de “Cambios y continuidades en las percepciones latinoamericanas en materia de seguridad y defensa”. Señaló que se vendría produciendo una mayor aproximación entre las políticas exteriores de seguridad y defensa. El Dr. Sergio Restrepo, Viceministro para Estrategia y Planeación del Ministerio de Defensa de Colombia, describió el complejo proceso político, militar y social de la pacificación en su país dentro de la política de seguridad democrática que adoptara hace algunos años el gobierno. El Dr. Jaime Garreta de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) se refirió a las principales dificultades de seguridad atravesadas por México, Centroamérica y el Caribe, expresando que dichos países padecen alarmantes temas de pandillaje, crimen organizado, además de varios tipos de tráfico delictivo internacional, con una creciente participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada en México que demuestra la incapacidad institucional policíaca y judicial.

Comentaron esta sesión los Doctores Enrique Obando, del Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos, y el Dr. Alberto Bolívar, del Instituto Estrategos. El primero remarcó que los temas de energía y agua y las preocupaciones sobre complejas cuestiones de la Amazonía y el calentamiento global. Expresó además preocupación por las adquisiciones de armas, notando que las muy cuantiosas hechas por Chile. El Dr. Bolívar indicó que se requerían precisiones en materia de doctrina que establece las maneras de actuar como de política que plantea los objetivos y expresó preocupación sobre la capacidad disuasiva de las Fuerzas Armadas peruanas en relación a las percepciones de amenazas convencionales.

La tercera sesión plenaria se ocupó de “La conducción política de la Defensa en democracia”. El Dr. Félix Arteaga del Real Instituto Elcano de Madrid explicó las características de la conducción democrática de las Fuerzas Armadas en España. El caso colombiano fue desarrollado por el Sr. Vicente Torrijos de la Universidad de Rosario quien explicó el contexto del conflicto y la manera como el propósito político de expandir la “revolución” había ido mutando. Con relación a un país vecino, indicó que estaba gobernado por una forma de militarismo al que denominó “tóxico” y/o “plebiscitario”, que esgrime una retórica de insulto a otros países y hasta formas de complicidad con las FARC.

Comentaron esta sesión la Dra. Ana María Tamayo del Instituto de Defensa Legal y el Dr. Andrés Gómez de la Torre Asesor del Congreso. Observaron que en el Perú era indispensable la conducción política de la Fuerzas Armadas siendo necesario retomar la reforma institucional del Ministerio de Defensa. El Dr. Gómez de la Torre se

preguntó si en América Latina se habría agotado el modelo de reforma democrática, haciendo —entre otras cosas— que la región pareciera vivir una paz westfaliana más propia al siglo XIX. Se interrogó también sobre la política de defensa en democracia y el rol que corresponde a los parlamentos. Consideró indispensable que se estudie y publique más sobre temas relevantes y que los partidos políticos asuman responsabilidades efectivas.

La cuarta sesión plenaria trató de “Coordinación entre las Políticas de Defensa y política Exterior”. El Embajador José Antonio Bellina, Viceministro para Políticas de Defensa, comentó el nivel de combinación entre ambas políticas que, en el caso del Perú, habían acabado con la autonomía militar y con la inexistencia de una diplomacia de defensa. Esta situación es consonante con dispositivos constitucionales, lo que no implica que ambas políticas se den la espalda, sino más bien que se coordinen en función de las necesidades de la seguridad y defensa, en virtud de lo cual se habían realizado diversas acciones conjuntas, como reuniones bilaterales —incluyendo a las denominadas “2+2”— en que participaban los Cancilleres y Ministros de Defensa.

El Ministro Gustavo Anchelli, Director de Seguridad y Defensa de la Cancillería Argentina, refirió que el Ministro de Defensa, Sra. Nilda Garré, aspira a que llegue a definirse una “identidad sudamericana en Defensa” y que su país ha establecido comités permanentes de seguridad con otros.

El Dr. Pablo Revilla, de la Universidad Nacional de San Marcos, se ocupó de la vinculación de las políticas de defensa con el Derecho Internacional que ha evolucionado al punto de no solo prohibir la guerra —y más aún la guerra de conquista— sino de establecer precisas limitaciones al uso de la fuerza al restringir su empleo efectivo al caso de legítima defensa contra el ataque armado, artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas y la participación en operaciones de mantenimiento y establecimiento de la paz. La legitimidad del uso de la fuerza es ahora objeto de importantes precisiones con las resoluciones de la Asamblea General, 2626 (XXV) y 3314 (XXXIV) que contienen la “Declaración de Principios de Derecho Internacional sobre las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas” y “Definición de la Agresión”, respectivamente. La doctrina, que es también fuente de Derecho Internacional, ha identificado principios imperativos, incluso en la legítima defensa, como los de necesidad, inmediatez, proporcionalidad y recurso inmediato a procedimiento de solución pacífica y/o búsqueda de intervención de las organizaciones internacionales.

El Embajador Pablo Portugal, Subsecretario de Planeamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, y el Dr. Miguel Ángel Rodríguez Mackay, Secretario de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional, comentaron que a pesar de contarse hoy con una estructura jurídica e institucional más sofisticada subsisten situaciones de seguridad preocupantes que, en casos como el de África, son dramáticas; mientras que, en América Latina, la renovación de diferentes tensiones suscita comprensible preocupación. El Dr. Rodríguez Mackay indicó que en el siglo XIX la política exterior fue monopolio del militarismo, pero hoy se incluye otros actores y que la política de defensa como subconjunto de la política exterior se expresa en mecanismos como el llamado “2 + 2”, que reúne a Cancilleres y Ministros de Defensa. El principio de la “buena fe”, exige transparencia y responsabilidad en el ámbito internacional y se relaciona con el armamentismo que, de crear desequilibrios, puede ser hasta amenaza. La “convivencia pacífica” es una obligación que debe preservarse sin perturbaciones, por lo que las adquisiciones de armas exigen prudencia. La solución pacífica de controversias es *ius cogens* o derecho imperativo y el mundo multipolar debe privilegiar la cooperación porque los temas problemáticos conciernen a todos los países.

La quinta sesión abordó el tema “Políticas de Defensa. La formación del oficial y la transformación de la profesión militar. Continuidad y cambios”. El Dr. Jaime García Covarrubias, del Centro Hemisférico de Estudios de Defensa, estimó que todo cambio requiere cautela, aún cuando sea deseado por todos y no solamente los militares. Hay diversas variables que son determinantes en los cambios y que pueden ser políticas, económicas, tecnológicas, sociológicas y estratégicas.

El Dr. Jaime Garreta trató de la transformación de la profesión militar, indicando que el elemento central de la continuidad debe ser la disciplina, unida al adecuado entrenamiento psicofísico, una visión integral e integradora de diversas disciplinas, el coraje responsable y la capacidad tanto crítica como autocrítica. Continuidad debe haber también en lo técnico militar, incluyendo el conocimiento teórico y práctico del mantenimiento y uso de armas. La globalización imparable obliga a modificaciones curriculares que la administración eficiente de organizaciones complejas, la institucionalidad cabal en el marco democrático, la informatización, la protección del medio ambiente, y otros aspectos.

El Almirante Jorge Montoya, ex Presidente del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, trató del tema “Avances en la formación del oficial en el caso peruano”, describiendo la normativa legal a partir de la Constitución, y haciendo también referencias a la Ley General de Educación, la Ley Universitaria y demás, mostrando preocupación por la desprotección legal del militar en situaciones de combate.

La Dra. Nuria Esparch se refirió al cambio fundamental del ingreso de mujeres a las Fuerzas Armadas, que no había sido procesado igualmente por los diferentes institutos. El Dr. Renzo Chiri, Secretario General del Ministerio de Defensa, incidió en la falta generalizada de formación política, acotando que era necesario que tanto civiles como militares entendieran que debían ser ciudadanos cabales antes que nada.

Los temas de las sesiones plenarias fueron retomados en sendos paneles donde los asistentes formularon preguntas, hicieron comentarios y presentaron sugerencias, interacción que enriqueció considerablemente el Seminario. La actividad de clausura fue una mesa redonda sobre “Génesis y perspectivas sobre el Consejo Sudamericano de Defensa”, moderada por el Embajador José Antonio Bellina, Viceministro de Defensa, e integrada por el Lic. Marcos Pinta Gama del Brasil, el Min. Gustavo Anchelli de Argentina, el Dr. Sergio Restrepo de Colombia, el Dr. Jaime García Covarrubias del CHDS y el Dr. Alejandro Deustua.

Este último señaló que el Consejo suscita interrogantes y reservas, siendo un foro donde podrán examinarse cuestiones básicas de seguridad, pero no constituye ni una comunidad, ni un sistema. Merece preguntarse si existen principios comunes a los miembros y perspectivas compartidas respecto a cómo reducir asimetrías. En América del Sur hay marcadas diferencias entre procesos políticos liberales y otros que no lo son. El Ministro Anchille indicó que era característico de Latinoamérica en materias de seguridad —y hasta defensa— pasar directamente de lo bilateral a lo hemisférico, por lo que encontraba mérito en la promoción de un pensamiento estratégico sudamericano que no se contrapusiera a lo hemisférico. Esto exige flexibilidad y gradualismo. El Dr. Restrepo pasó revista a las dificultades y gestiones para el establecimiento de un estatuto y las complicaciones conceptuales y políticas de estos temas. El Dr. García Covarrubias indicó que el Consejo constituye una instancia política interesante, habiendo quedado muy claro que sus propósitos son los de consulta, cooperación y concertación. Cerrando la mesa redonda, el Viceministro de Defensa Embajador Bellina manifestó que, efectivamente, no había sido fácil llegar al

establecimiento del Consejo Sudamericano de Defensa, pero que, aún así, se había logrado establecer un plan de trabajo.

El Seminario Internacional fue clausurado por el autor del presente artículo, quien señaló que para el CEPEI que por años, había tratado temas de seguridad y defensa en investigaciones, eventos y publicaciones, constituía un honor especial haber participado en la organización y realización del Seminario. Indicó que la amplitud de la temática abordada traducía la dimensión y complejidad de los problemas, haciendo que no hubiere respuesta simple ni única a las carencias hemisféricas. Añadió que, en el ámbito mundial, se estaba verificando que si bien hay numerosas expresiones de violencia, el conflicto clásico entre Estados no se está produciendo y que ello constituye un tema insustituible de reflexión. Sobre el ámbito hemisférico, señaló que incluye obligaciones y mecanismos de solución pacífica de controversias que no pueden simplemente descartarse, si no más bien actualizarse y perfeccionarse. Sobre el ámbito latinoamericano y de América del Sur, recordó acontecimientos centrales como la no-nuclearización militar del Tratado de Tlatelolco y la democratización de regímenes que, lamentablemente, continúa mostrando altas y bajas que pueden ser preocupantes por razones de agresividad ideológica y capacidad desestabilizadora. Adicionalmente, subsisten graves problemas de seguridad por cuestiones de subversión, drogas, delincuencia urbana, tráfico de armas y otros que son cada vez menos “internos”, a lo que se suman considerables compras militares y elevadas tasas de violencia, corrupción y homicidios.

Indicó que se habían registrado avances en materia de conducción política de la defensa en democracia, reduciendo la herencia histórica de autonomía y actuación política de las Fuerzas Armadas. Encomió también la creciente relación entre políticas exteriores y de defensa, que viene reduciendo visiones particulares, a veces formadas desde las Fuerzas Armadas, y que debía continuarse trabajando en esa convergencia porque una política exterior de paz deriva no solamente en un anhelo, sino esencialmente de una obligación. La complejidad de esta cuestión tiene, sin embargo, una fundamentación sencilla: no se puede utilizar ni amenazar con el uso de la fuerza; que no es un instrumento de política excepto en su carácter excepcional, extraordinario y restringido de legítima defensa frente al ataque armado.

Añadió que el tratar de fomentar la confianza es esencial, pero antes que de medidas, ello depende de políticas, como son las de respeto al Derecho Internacional, buena vecindad, no intervención, buena voluntad, no armamentismo, integración y cooperación. Las medidas concretas son la aplicación y certificación de esas políticas pero no sustituto de ellas.

Con referencia al Consejo Sudamericano de Defensa, reseñó los principales antecedentes latinoamericanos y sudamericanos en la materia, a fin de demostrar que la temática de seguridad y defensa no solamente suscita desde hace mucho tiempo la preocupación de Jefes de Estado y Cancilleres, si no que ha tenido expresiones políticas formales extraordinariamente significativas. Mencionó por ejemplo el Tratado de Tlatelolco, la Declaración de Ayacucho, pronunciamientos de la CAN y de los países del Atlántico Sur, la Declaración de San Francisco de Quito de América del Sur como Zona de Paz, y la decisión 587 de la CAN sobre políticas de seguridad común andina.

Se interrogó a continuación sobre las razones por las cuales planteamientos tan importantes no habían tenido el seguimiento que merecían. Mencionó que no era un exceso de idealismo, pero sí probablemente una desafortunada combinación de falta de seguimiento e incapacidad política de traducir en hechos los planteamientos formulados. A ello se añaden las conocidas dificultades y tensiones sudamericanas.

Concluyó señalando que el Seminario había sido útil por la información ofrecida, pero también por la participación de los asistentes y las interrogantes planteadas que permitirían ampliar áreas de investigación y estudio. Indicó que la numerosa concurrencia y su interés eran demostrativos de un anhelo de paz, que requiere para materializarse de esfuerzos, voluntades, tolerancia y respeto. Con estos, y de la mano del Derecho Internacional, se debería garantizar una convivencia pacífica en beneficio de todos.

En conclusión, puede indicarse que si bien el seminario no abarcó todos los temas de interés, la importancia de los examinados es innegable. Las cuestiones centrales son y seguirán siendo definir si existe la disposición política y democrática de asumir como responsabilidad intransferible las cuestiones de seguridad y defensa; si las políticas de defensa son inequívoca y cabalmente compatibles con los propósitos de paz que se supone motivan las políticas exteriores de todos los países; si la región ha alcanzado en grado suficiente las condiciones de control civil y conducción democrática de las Fuerzas Armadas y de seguridad; si existe suficiente información y motivación en amplios sectores institucionales, académicos y sociales con relación a estos asuntos y, si como consecuencia de una necesaria sinergia entre todos esos sectores y factores, cabe abrigarse la esperanza que podamos vivir en una región más estable, pacífica y segura para todos los países y todos sus ciudadanos. El Seminario realizado no agotó —ni podía hacerlo— tan compleja propuesta pero logró interesantes avances para formularla.