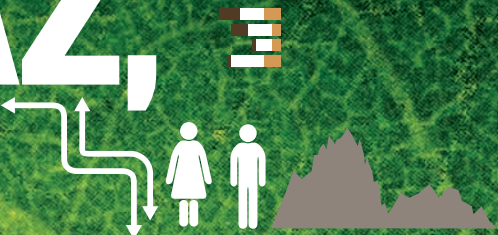
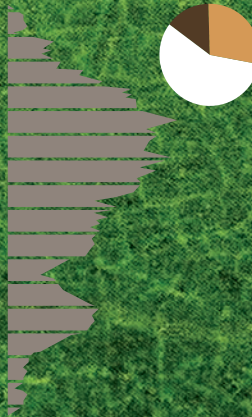


PAZ,



SEGURIDAD Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA



Paz, seguridad y desarrollo en América Latina

PAZ,



SEGURIDAD Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

© Centro Peruano de Estudios Internacionales (Cepei)
Jr. Sánchez Cerro 2141
Lima 11, Perú

© Universidad del Pacífico
Avenida Salaverry 2020
Lima 11, Perú

PAZ, SEGURIDAD Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Hugo Palma (editor)

1ª edición: septiembre 2012

Diseño de la carátula: Ícono Comunicadores

ISBN: 978-9972-57-205-0

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2012-11343

BUP

Seminario Internacional “Paz, Seguridad y Desarrollo en América Latina” (2011 : Lima, Perú)

Paz, seguridad y desarrollo en América Latina / Seminario Internacional ; Hugo Palma (editor). -- Lima : Centro Peruano de Estudios Internacionales : Ministerio de Relaciones Exteriores : Pontificia Academia de las Ciencias Sociales : Universidad del Pacífico, 2012.

300 p.

1. Seguridad internacional--América Latina
2. Armamentismo--América Latina
3. Seguridad ciudadana--América Latina
4. Paz--América Latina
5. Desarrollo sostenible--América Latina
 - I. Palma, Hugo
 - II. Universidad del Pacífico (Lima)

363.1 (SCDD)

Miembro de la Asociación Peruana de Editoriales Universitarias y de Escuelas Superiores (Apesu) y miembro de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (Eulac).

El Centro Peruano de Estudios Internacionales (Cepei) y la Universidad del Pacífico no se solidarizan necesariamente con el contenido de los trabajos que publican. Prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio sin permiso del Cepei y de la Universidad del Pacífico.

Derechos reservados conforme a Ley.

Nota editorial

La Pontificia Academia de las Ciencias Sociales y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, por sugerencia de Alfonso Rivero, embajador del Perú en la Santa Sede, acordaron aunar esfuerzos para organizar una importante actividad académica relativa a los temas de paz, seguridad y desarrollo en América Latina. El Seminario Internacional realizado en Lima los días 28 de febrero y 1 de marzo de 2011 tradujo este propósito. El Centro Peruano de Estudios Internacionales (Cepei), asociado a la Universidad del Pacífico, institución académica que desde hace un cuarto de siglo desarrolla actividades en esas materias, contribuyó decididamente.

La presente publicación contiene los trabajos del Seminario Internacional, incluyendo las presentaciones formales y los debates. En consecuencia, algunos tienen el carácter de textos académicos, incluyendo referencias y bibliografía; en tanto que otros son transcripciones de lo expresado en el evento.

La presente publicación preparada por el Cepei es posible gracias al generoso apoyo de la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales.

Se reitera el agradecimiento al Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, a la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales y a todas las instituciones y personas que contribuyeron al singular éxito del Seminario Internacional.

Índice

Presentación	13
Introducción	
Embajador Hugo Palma, presidente del Centro Peruano de Estudios Internacionales (Cepei)	17
Reseña del Seminario	43
Sesión inaugural	67
• Discurso del doctor Alan García Pérez, Presidente de la República	69
• Palabras de monseñor Marcelo Sánchez Sorondo, canciller de la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales	77
• Mensaje del cardenal Tarcisio Vertone, secretario de Estado de Su Santidad, transmitido por monseñor Bruno Musaró, nuncio apostólico en el Perú	79
• Reflexiones del cardenal Juan Luis Cipriani, arzobispo de Lima, sobre “La doctrina social de la Iglesia”	81
Primer módulo	85
La encíclica <i>Pacem in Terris</i> , la no nuclearización militar de América Latina y la seguridad regional	
Moderador: doctor Felipe Portocarrero, rector de la Universidad del Pacífico.	
• A cincuenta años de la <i>Pacem in Terris</i> Monseñor Marcelo Sánchez Sorondo	87

La experiencia latinoamericana en no proliferación nuclear, limitación de gastos de armamento y medidas de fomento a la confianza. Doctor Luis Ernesto Derbez, miembro de la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales	105
La experiencia latinoamericana y del Caribe en la no proliferación, la limitación de gastos en armamento nuclear y las medidas de fomento de la confianza. Embajador Sergio Duarte, alto representante del secretario general de la ONU para Asuntos de Desarme	125
La experiencia regional en no proliferación y su contribución al desarme nuclear, la paz y la seguridad. Embajadora Gioconda Úbeda, secretaria general del Organismo para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Opanal)	131
Visión de la seguridad en América Latina. Embajador Hugo Palma	139
Comentarios del público y debate	147
Segundo módulo	157
La limitación de compra de armamentos y la lucha contra la pobreza	
Moderadora: embajadora Luzmila Zanabria Ishikawa, directora general para Asuntos Multilaterales y Globales del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.	
Limitación de compra de armamentos y la lucha contra la pobreza. Doctor José Raga, miembro de la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales	159
La visión del Perú sobre la limitación de armamentos. Embajador Marco Balarezo, viceministro de Políticas para la Defensa del Ministerio de Defensa del Perú	193
¿Gasto social o gasto en armas en el Perú?: la necesidad de priorizar los recursos públicos en lo prioritario para el desarrollo. Doctor Enrique Vásquez, profesor e investigador de la Universidad del Pacífico	199
Gastos militares y corrupción. Doctor José Ugaz, socio fundador de Proética y miembro de Transparencia Internacional	211

Comentarios del público y debate	217
Tercer módulo	231
La seguridad ciudadana y la problemática de las drogas	
Moderador: doctor Fabián Novak Talavera, director del Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú	
Seguridad ciudadana, desafío de cohesión social para América Latina. Doctor Gustavo Béliz, ex ministro de Justicia de Argentina	233
La nueva guerra. La seguridad nacional amenazada. Señor Jaime Antezana, especialista en temas de narcotráfico y terrorismo	259
Índices de victimización y otros factores de la seguridad ciudadana. Doctor Andrés Dávila Ladrón de Guevara, investigador asociado del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac), Bogotá	269
Comentarios del público y debate	277
Consideraciones finales	
Embajador Hugo Palma, presidente del Cepei	287
Sesión de clausura	
Embajador José Antonio García Belaúnde, ministro de Relaciones Exteriores del Perú	293
Expositores, panelistas y moderadores	297

Presentación

El Seminario Internacional “Paz, seguridad y desarrollo en América Latina” se realizó en Lima los días 28 de febrero y 1 de marzo de 2011, organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, la Pontificia Academia para las Ciencias Sociales y el Centro Peruano de Estudios Internacionales (Cepei), asociado a la Universidad del Pacífico.

La iniciativa del embajador Alfonso Rivero, representante del Perú ante la Santa Sede, para que se examinaran académicamente estos temas fue acogida por la Pontificia Academia para las Ciencias Sociales y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, que le dio su mejor auspicio. El Cepei, como entidad pionera en estudios internacionales en el país, incluyendo los de paz y seguridad, prestó su decidido concurso a la realización del evento.

La autoridad moral de la Santa Sede y la participación de distinguidos miembros de la Pontificia Academia para las Ciencias Sociales, incluyendo a su canciller, monseñor Marcelo Sánchez Sorondo, y otras personalidades internacionales, en circunstancias de acercarnos al cincuentenario de la encíclica *Pacem in Terris* de Su Santidad beato Juan XXIII, subrayaron la dimensión ética del Seminario. Otro antecedente esencial fue la encíclica *Populorum progressio* del papa Pablo VI, que en 1967 planteó el desarrollo como nuevo nombre de la paz. *Pacem in Terris*, como es conocido, subrayó que las relaciones internacionales deben regirse por la verdad, la justicia, la solidaridad activa y la libertad, estableciendo así un inequívoco marco de legítimas exigencias éticas y conductuales para la viabilidad de la paz. Adicionalmente, contiene los más razonados argumentos contra la carrera de armamentos y a favor del desarme, y subraya la necesidad de coherencia entre la fe y la conducta, sin la cual no se irá más allá de los buenos propósitos.

La actualidad e importancia de los temas de paz, seguridad y desarrollo en la región, son incuestionables. La paz existente, entendida como ausencia de conflicto bélico entre los Estados, no ha inhibido la subsistencia de recelos y desconfianza, visiones de defensa dependientes de “la disuasión” y de preparativos bélicos que no guardan relación con las

reales necesidades de seguridad regional y menos con los propósitos de paz, cooperación e integración reiterados innumerables veces por sus gobernantes que, en esto, responden efectivamente al deseo de sus pueblos. Al mismo tiempo, América Latina ha sido incapaz de prever y hasta ahora no es capaz de atender la problemática que realmente la aflige, cual es la creciente inseguridad de sus ciudadanos y sociedades.

Se ha llegado a una crisis de tales proporciones que la seguridad es ya reconocida como la primera preocupación de la inmensa mayoría de latinoamericanos y, finalmente, parece empezar a sacudir el desinterés y la inercia de gobernantes, autoridades e instituciones. Los obstáculos adicionales que acarrea la inseguridad para las posibilidades de desarrollo son enormes. Examinar el estado de la situación regional en estas materias, los factores principales de inseguridad; ampliar el debate; e identificar opciones para su tratamiento, juntamente con su urgencia, fueron las razones centrales para organizar y realizar el Seminario Internacional. Comprensiblemente, hubo acuerdos y desacuerdos, pero no fue propósito del Seminario alcanzar consensos o plantear políticas o medidas específicas. Vista la calidad de las presentaciones, la utilidad del esfuerzo realizado no puede ser cuestionada.

Se trataron cuestiones esenciales relativas a las crecientes adquisiciones de armamentos o carrera armamentista para algunos, la delincuencia y el crimen transnacionalizados, la producción y tráfico de droga, la trata de personas, el sicariato, el pandillaje y las actuales “maras”, la confianza y la falta de esta, la privatización de la seguridad, el rol de las fuerzas armadas en la seguridad interior, y otras. También se examinaron la situación estratégica regional, las responsabilidades políticas, institucionales, económicas y sociales, el impacto de los gastos militares en el desarrollo, la corrupción, los no pocos entendimientos y acuerdos regionales y su falta de cumplimiento, los nuevos conceptos de seguridad, y otros elementos que hacen de América Latina la región más violenta del planeta.

El tratamiento de estos temas de seguridad internacional y defensa son preocupación permanente del Gobierno del Perú, que, debe reconocerse, ha planteado recurrentemente propuestas para el abordaje político de cuestiones esenciales para los pueblos y Estados de la región. Lamentablemente, tales propuestas no han sido acogidas y, además, por distintas razones, los países latinoamericanos no llegan a coordinar políticas, manteniéndose en un plano declarativo con escasa traducción en la práctica. Es posible que, en el caso de América del Sur, ello empiece a cambiar con el Consejo de Defensa Suramericano en el marco de la Unasur, pero quedan pendientes las principales tareas en materia de seguridad, y para intentar abordarlas se creará un Consejo Sudamericano de Seguridad, que insumiría el Con-

sejo Sudamericano de Lucha contra el Narcotráfico creado el año 2010. En Centroamérica continúa vigente el Acuerdo Marco para la Seguridad Democrática, pero los problemas de seguridad ciudadana han crecido enormemente.

El interés del Gobierno del Perú en estos temas se volvió a demostrar en el Seminario con las participaciones personales y sustantivas del Presidente de la República, doctor Alan García, y del ministro de Relaciones Exteriores, embajador José Antonio García Belaúnde, en una línea de consistencia con políticas que el país ha promovido a lo largo de su vida republicana.

El presente volumen contiene las presentaciones efectuadas por los distinguidos expositores y panelistas, así como los debates con el público asistente. Comprensibles razones de tiempo y la vastedad de las problemáticas de paz y seguridad, inhibieron que en pocas jornadas académicas se pudieran abarcar todos los temas de interés; aunque debe reconocerse la centralidad de los que fueron tratados.

Introducción

La complejidad de las cuestiones de paz, seguridad y desarrollo, no es suficientemente entendida en América Latina. El editor propone algunas consideraciones para poner en contexto los importantes temas tratados en el Seminario Internacional y destacar algunos aspectos saltantes de la situación estratégica, la paz y los armamentos, la política y la seguridad, los elementos de la situación de defensa y seguridad, la seguridad ciudadana y la concertación y cooperación en América Latina. A este mismo efecto, presentará también conceptos de seguridad relevantes actualmente.

Los temas que presenta incluyen la situación estratégica y la estructura de paz y armamentos; cuestiones de política, paz y seguridad; elementos de la situación de defensa y seguridad, la seguridad ciudadana y factores de concertación y cooperación regionales. En lo relativo a conceptos de seguridad, da noticias sobre “securitización”, seguridad multidimensional, derecho internacional, confianza, seguridad humana, seguridad democrática y cultura de paz.

Esta introducción concluye con una reseña del desarrollo del Seminario Internacional, que sintetiza las presentaciones de los distinguidos expositores y las consideraciones finales del editor.

América Latina. Situación estratégica, estructura de paz y armamentos

En América Latina es posible que por cierta inercia conceptual y estratégica se atribuya un peso excesivo a la posibilidad de conflicto clásico, que, de hecho, no se está produciendo en la región y, en general, tampoco en el mundo. Más bien, está siendo remplazado por otras formas de conflictividad, tensión y violencia que constituyen amenazas y desafíos muy serios a los Estados y sociedades. Por ello, las nuevas visiones de seguridad deberían merecer mayor interés en la región.

Hay perceptibles niveles de desconfianza entre algunos países latinoamericanos, cuyas causas son múltiples y concurrentes. Esto no quiere decir que la región esté en vísperas de conflictos armados, pero preocupa la posibilidad de mayores dificultades y tensión, menor comprensión, incremento de gastos militares y adquisiciones de armamentos, percepciones de hostilidad y otros; al tiempo que la inseguridad de sus sociedades ha llegado a niveles alarmantes.

Cabe recordar que América Latina y la gran potencia militar del mundo que son los Estados Unidos, comparten un continente juntamente con Canadá, aislado de los otros grandes espacios terrestres, y que ello ha tenido y tiene implicancias muy importantes en los temas de defensa y seguridad. Por muchas décadas, la expresión política de ese poder fue expansiva e intervencionista. No obstante, también se han ido estableciendo en el ámbito interamericano importantes estructuras jurídicas y políticas relativas a la paz y seguridad.

Entre los principales acuerdos se encuentran la propia Carta de Organización de los Estados Americanos, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas – Pacto de Bogotá, convenciones interamericanas sobre transparencia en la transferencia de armas convencionales; fabricación y tráfico de armas de fuego, municiones y explosivos; asistencia en caso de desastres; desaparición forzada de personas; convención para prevenir y sancionar la tortura, y otros.

La Junta Interamericana de Defensa funciona desde 1942 y ha sido ya incorporada como órgano de la OEA. Las Cumbres de las Américas han tratado temas de seguridad. Desde 1995 se vienen produciendo Reuniones de Ministros de Defensa de las Américas. En materia de Medidas de Fomento de la Confianza, interesan especialmente las Declaraciones de Santiago 1985 y San Salvador 1988, y el Consenso de Miami 1993. Adicionalmente, la OEA estableció una Comisión Hemisférica de la Seguridad.

Este aparato jurídico-político, aun con sus insuficiencias, no puede ser simplemente descartado, porque contiene obligaciones exigibles totalmente compatibles con el sistema internacional de las Naciones Unidas y porque, a pesar de la indebida utilización eventual de alguno de sus elementos, ha permitido la solución pacífica de controversias en buen número de oportunidades. Junto a ello, debe anotarse que la importancia de América Latina en la visión estratégica mundial de los Estados Unidos sigue siendo considerable, especialmente en los casos de México y el Caribe.

En lo relativo a México, es grande la preocupación de seguridad a partir del enorme crecimiento de grupos delincuenciales, cada vez mejor armados y más desafiantes de la sociedad y del Estado. El Gobierno se ha visto obligado a recurrir a las Fuerzas Armadas, y los niveles de violencia que se advierten en varias zonas del país, particularmente en las fronteras, no tienen precedentes.

América Central empezó a reconstruirse tras la década de conflicto interno y externo que en los años ochenta fue probablemente la última expresión de la Guerra Fría. La redemocratización de los países se acompañó con un auspicioso Acuerdo Marco sobre Seguridad Democrática en América Central que ha tenido importante aunque no completa aplicación. En la actualidad, la región está sacudida por la emergencia del fenómeno de pandillas delictivas llamadas “maras”, el tráfico ilícito de drogas, la presencia de innumerables armas de fuego, y otros factores. Los Gobiernos están recurriendo cada vez más a las Fuerzas Armadas para mantener el orden.

En América del Sur, la inseguridad ha aumentado en el interior de todos los países, aunque no en la misma medida. Desde el punto de vista estratégico, la subregión no se encuentra “militarmente amenazada” ni por África, Europa, el Asia-Pacífico o América del Norte, y es esencialmente un territorio insular, por lo que es difícil imaginar conflictos clásicos con potencias extrarregionales. Tampoco las posibilidades de guerra en América del Sur son creíbles, excepto para tratamientos superficiales. Ninguno de sus pueblos la desea y sus consecuencias serían desastrosas hasta para los supuestos vencedores.

Los países latinoamericanos pertenecen a los principales regímenes internacionales de seguridad de las Naciones Unidas y de la OEA, que son de obligatoria observancia. Adicionalmente, en los últimos años se han acordado, en los ámbitos de la OEA, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la CAN y el Mercado Común del Sur (Mercosur), buen número de planteamientos políticos de importancia en materia de seguridad y defensa. No obstante, la situación hace necesaria mayor reflexión latinoamericana sobre estos temas y, sobre todo, efectiva concertación y cooperación.

Recuérdese que hace pocas décadas¹ los Gobiernos militares formularon visiones geopolíticas que se tradujeron en mayores gastos y adquisiciones, y también riesgos de conflicto. Cabe preguntarse si los Gobiernos civiles han desarrollado ahora suficiente interés en las

1 Véase Sipri, IISS, ONU y muchos medios de comunicación.

cuestiones de seguridad y defensa. En general, los partidos políticos apenas hacen referencias genéricas a la paz y la amistad, pero insisten en la necesidad de “mantener un sistema de defensa adecuado”, sin explicitar de qué se trata. En parte por “*default*” de la sociedad y los políticos, los militares se sienten responsables de definir visiones de seguridad y defensa, carencia que no ha sido subsanada totalmente. La publicación en años recientes de buen número de documentos sobre defensa llamados “libros blancos” o calificados como políticas de Estado es importante, pero aún no configuran un esquema inequívocamente cooperativo de seguridad y defensa regional.

En lo relativo a la seguridad interna y ciudadana, la visión política es igualmente insuficiente. No faltan, por el contrario, propuestas simplistas relativas a aumento de penas, mejores remuneraciones a las fuerzas del orden o adquisición de equipos. Estas propuestas podrían ser útiles en el marco de una política creíble que atraiga adecuado apoyo de los distintos sectores, pero, lamentablemente, tal política no parece existir.

La seguridad de la región, en su aspecto “clásico” relativo a la defensa, o sea la posible utilización de la fuerza armada, debe construirse sobre bases jurídicas y condiciones políticas, que pueden ser:

- a) Generales, hemisféricas o latinoamericanas, como el Tratado de Tlatelolco, que ha creado una Zona Libre de Armas Nucleares que permite a la región disfrutar de la ausencia total de tales armas; el proceso general de democratización que sucedió a los regímenes militares que incrementaron las fuerzas, los gastos militares, las adquisiciones de armas y priorizaron esquemas “geopolíticos” con opciones de conflicto abierto; y el sistema interamericano, con sus obligaciones legales respecto al mantenimiento de la paz y la solución pacífica de las controversias y que sirve como foro para la consideración de asuntos de seguridad internacional y hemisférica.
- b) Subregionales
 - i) América Central. “Tratado Marco para la Seguridad Democrática”, que contiene significativas Medidas de Fomento de la Confianza y dispositivos para la consolidación de los regímenes democráticos, el respeto de los derechos humanos, el control civil de los militares, etc.
 - ii) Andinos, como la Declaración de Ayacucho, la de Galápagos de 1989 en materias de seguridad y fomento de la confianza, la de Cartagena sobre prohibición de todas

las armas de destrucción masiva y, especialmente, la Decisión 587 sobre Política de Seguridad Externa Común Andina, que es vinculante.

- iii) Cono Sur, donde las posibilidades de conflicto entre Argentina y Brasil, y Argentina y Chile, han sido superadas y los dos últimos países acordaron con la Cepal una metodología para la homologación de sus gastos militares; la Declaración de Mendoza de los presidentes del Mercosur y de Bolivia y Chile, que proclamaron al área como una Zona de Paz y libre de armas químicas o bacteriológicas.
 - iv) El Grupo de Río, que ha alcanzado también entendimientos en materia de seguridad y Medidas de Fomento de la Confianza.
 - v) La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) tiene entre sus objetivos la seguridad, ha establecido un Consejo Suramericano de Defensa y creó el año 2011 un Centro de Estudios Estratégicos para la defensa, que viene funcionando en Buenos Aires con apoyo del Gobierno argentino
- c) Bilaterales, con un número sustantivo de acuerdos sobre medidas de fomento de la confianza entre varios pares de países, con diferentes niveles de sofisticación y cumplimiento.

En América Latina y en América del Sur, los gastos militares y particularmente las adquisiciones de armamentos han aumentado considerablemente en los últimos años. América del Sur es considerada ahora como uno de los mercados compradores de armamentos más dinámicos. Sobre esto hay coincidencia en los sectores académicos internacionales especializados en estos temas y también es ampliamente tratado en los medios de comunicación.

La preocupación por este tema, que no es nueva, hizo que en la Declaración de Ayacucho de 1974 se incluyera el propósito de reducir los gastos en armamento y destinar los recursos posibles al desarrollo económico y social de los pueblos². Más adelante, el Protocolo de Washington Modificadorio de la Carta de la OEA de 1992 incluyó la efectiva limitación de armamentos convencionales entre los propósitos esenciales de la Organización y también ha sido incluido en numerosos pronunciamientos políticos presidenciales y ministeriales.

2 Declaración de Ayacucho, Reunión Presidencial de Perú, Bolivia, Panamá, Venezuela, Colombia, Argentina, Ecuador y Chile en el Sesquicentenario de la Batalla de Ayacucho, Lima, 9 de diciembre 1974.

En virtud del considerable incremento de adquisiciones militares en América Latina y particularmente en América del sur, muchos consideran que se está produciendo una carrera armamentista. Obviamente, esta negativa calificación es enfáticamente negada por los Gobiernos concernidos y no faltan elaboradas digresiones sobre lo que sería tal carrera armamentista. El hecho es que una enorme cantidad de publicaciones, artículos periodísticos y ensayos sostienen que tal carrera se está efectivamente produciendo. Ciertamente es que las cifras y las razones de las compras de armamentos difieren entre los autores y algunas fuentes institucionales. Lo que no ofrece duda es que el crecimiento es significativo y que las alegaciones de que no hay en ello sino propósitos de renovación son difícilmente creíbles.

En la poco informada discusión sobre si hay o no innecesario incremento de armas, conviene anotar que el *Diccionario* de la Real Academia Española indica: “Armamentismo. Actitud que pretende aumentar considerablemente el armamento de un país y perfeccionarlo”³. No obstante, ningún país latinoamericano admite que podría estar incurriendo en armamentismo, palabra considerada ominosa. Por ello, se recurre a eufemismos para referirse a las grandes adquisiciones de armamentos que se vienen produciendo: reposición, recuperación operativa, modernización, actualización y otras, que son maneras de sugerir que nada extraño ocurre.

Minimizando la evidencia del incremento en gasto para la adquisición de armamentos más costosos, sofisticados y letales, varios Gobiernos de la región se niegan a admitir que pueda constituir un factor de preocupación. De hecho, muy pocas voces se han elevado contra estas adquisiciones, y entre ellas están las del ex presidente de Costa Rica y Premio Nobel de la Paz Óscar Arias; y, más enfáticamente aun, la del ex presidente del Perú, Alan García. Este ha planteado, con apoyo de cifras y otros datos, que América del Sur está gastando muchísimo dinero en compra de armamentos cuando ninguno de sus países ha logrado erradicar la pobreza ni atender otras acuciantes necesidades sociales.

Como muestra de la vehemente protesta del ex jefe del Estado peruano, se consigna un párrafo de su discurso en la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 2010: “Consideramos que no es posible que, a pesar de haber creado un instrumento de integración y confianza como es la Unión de Naciones Suramericanas, desde su creación los diez países ya hemos invertido 25.000 millones de dólares en armas nuevas y hemos gastado 150.000 millones de dólares en el mantenimiento operativo de los gastos militares. Con esa suma más de 50.000.000 de

3 *Diccionario* de la RAE.

pobres hubieran dejado de serlo. Y en los próximos cinco años, si no detenemos el avance armamentista, gastaremos otros 35.000 millones en armas nuevas y 200.000 millones en gastos militares normales, impulsando así una carrera irracional que siempre buscará un argumento para continuar. Pero este absurdo que vivimos en Sudamérica se vive con mayor gravedad a escala mundial. No es posible que nuestros países continúen destinando tanto dinero a la compra de armas cuando hay tantos pobres. Tal parece que la guerra fría no hubiera terminado”⁴. Similares propósitos ha sostenido el ex Presidente en foros como la OEA, Unasur e incluso en la inauguración del seminario objeto de este libro.

Las razones alegadas por los Gobiernos para estos gastos, obviamente excluyen cualquier propósito hostil y recusan estar incurriendo en “armamentismo”, reconociendo así la considerable carga negativa del concepto. Es evidente que en estas adquisiciones han tenido parte el mejoramiento de la situación económica de varios países y también las demandas de sectores militares, a los cuales los Gobiernos quieren complacer. Sea como fuere, las compras de armamentos compiten exitosamente contra otras necesidades como aliviar la pobreza y mejorar la educación, salud, empleo e infraestructura. Por su parte, las organizaciones delictivas que tan duramente están golpeando a las sociedades y afectando la seguridad regional, no se preocupan en absoluto por los poderosos armamentos que se adquieren.

América Latina: política, paz y seguridad

Si la paz fuere la ausencia de guerra clásica, América Latina, comparada con otras, parece una región relativamente estable y segura. Solamente subsiste una situación remanente de la guerra fría y, en general, hay paz internacional. Algunos problemas aún no resueltos parecen no tener potencial de conflicto armado. Paradójicamente, América Latina es también una zona sumamente violenta debido a factores como subversión y terrorismo, producción y tráfico de drogas, delincuencia común nacional y transnacional y enorme presencia ilegal de armas pequeñas. Preocupa también su volatilidad política.

Como los pueblos de América Latina anhelan vivir en paz, no tendría sentido que se pretenda sustentarla en el milenario y demostradamente falaz aforismo de Vegetio de que su preservación exige prepararse para la guerra. A América Latina no le sirve una paz armada y recelosa,

⁴ Discurso del presidente del Perú, Dr. Alan García Pérez, en la Asamblea General de la ONU. Nueva York, 22 de septiembre de 2010. Ministerio de Relaciones Exteriores, Lima.

cuando sus pueblos quieren exactamente lo contrario. Por ello, la primera exigencia es que el uso de la violencia armada entre Estados no debe ni puede ser admitido en la región.

Un diccionario de términos filosóficos nos recuerda que la paz “No se limita a la ausencia de guerra. La concordia y el entendimiento entre los hombres no pueden lograrse más que con un proyecto cultural, político [...]”. San Agustín la entendía como “la tranquilidad en el orden”. Habitualmente, se le asocia a la realización de la justicia, definida como “[...] virtud cardinal, se manifiesta por el respeto del derecho del otro (dar a cada uno lo que le es debido) [...] valor básico para la moral y la política”⁵.

El decurso político latinoamericano no ha sido idílico y las relaciones entre países aún no son lo que deberían ser. Por su parte, el lenguaje diplomático, la proliferación de reuniones cumbres y de cancilleres, y el impulso para adoptar recurrentemente nuevas declaraciones y señalar objetivos más ambiciosos que los que no se lograron alcanzar, explicarían textos que incorporan cada vez más planteamientos y propuestas voluntaristas que podrían ser viables en una situación de estabilidad política, convergencias en visiones y propuestas de seguridad, que no es evidente.

La región se deleita en un discurso sobre los elementos comunes de la identidad, que no se han traducido en actividades concretas en el campo de la seguridad y menos aun en el de defensa. Téngase presente que, sin desconocer los conocidos y valiosos elementos identitarios, referirse a América Latina tiene algo de generalización en cuanto reúne a Estados de muy distintas dimensiones, condiciones de desarrollo, solidez institucional y procesos económicos, políticos y sociales. En consecuencia, es también muy diferente la capacidad de sus Estados para atender sus responsabilidades en materia de seguridad y defensa. Las diferencias ideológicas y sus implicancias en las políticas exteriores y de relacionamiento vecinal, tampoco son un tema menor.

Con hondas raíces históricas, sigue en parte pendiente el problema de gobernabilidad. Se trata de sociedades complejas, Estados frágiles y fuerzas armadas que fueron por mucho tiempo la institución más poderosa, lo que les permitió en algunos casos grados de autonomía cercanos a la independencia. Sin embargo, deben registrarse también avances en materia de “subordinación constitucional”, control civil y efectiva “conducción democrática” de las fuerzas armadas en democracia, reduciendo la actuación política de las mismas.

5 Robert, François. *Diccionario de términos filosóficos*. Madrid: Acento Editorial, 1994.

La “Declaración sobre la Seguridad en las Américas” fue adoptada por consenso en una Conferencia Especial de la OEA en México, el año 2003⁶. Es el texto más actualizado y comprehensivo que, en una larga lista de “nuevas amenazas, desafíos y preocupaciones”, recoge las visiones y problemáticas comunes y particulares de seguridad. En la Declaración, se califica la seguridad como “multidimensional”. A partir de este acuerdo hemisférico, se reconoce un nuevo horizonte de temas de seguridad que requiere abordajes diferentes de la defensa militar y la disuasión clásica, priorizando más bien tratamientos conjuntos en las áreas de inteligencia, policial, judicial, aduanera, migratoria, de control de armas, drogas y otras.

En esta nueva situación y vista la remota posibilidad de que se produzca una guerra o conflicto clásico entre Estados de América Latina, la defensa como preocupación del Estado individual se descoloca frente a la necesidad y prioridad de la cooperación internacional. En otras palabras, sin cooperación ninguno de los problemas de la seguridad multidimensional tiene la menor probabilidad de éxito puesto que, por su propia naturaleza, son complejos, difusos, transfronterizos y no estatales.

En seguridad, como en todos los otros temas, la cuestión de la institucionalidad latinoamericana, su existencia o carencia, su debilidad y fortaleza, continúa siendo el tema esencial del que dependerá el curso político y también estratégico de la región. Por ello, es esencial el trabajo coordinado entre las diversas instituciones concernidas con la seguridad en cada uno de los países, y con sus pares en los demás. La efectiva cooperación internacional en temas de seguridad exige que las instancias de alto nivel político impulsen y dirijan la coordinación necesaria. Los Estados más progresistas consideran la cooperación y la integración como elementos centrales de sus sistemas de seguridad.

Elementos de la situación de defensa y seguridad en América Latina

Con el propósito de identificar aspectos que contribuyen al análisis sobre la situación regional en estas áreas, se consignan algunos elementos que deben tenerse presentes. Una visión relativamente optimista de la situación de defensa y seguridad en América Latina puede incluir:

6 “Declaración sobre la Seguridad en las Américas”. Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA. México, 28 de octubre de 2003.

- i) El Tratado de Tlatelolco de 1967 hizo de América Latina la primera zona libre de armas nucleares;
- ii) No existen guerras en la región ni ningún país contempla seriamente la posibilidad de que puedan producirse;
- iii) América Latina tiene los menores gastos militares y compras de armamentos;
- iv) Varios conflictos fueron solucionados pacíficamente;
- v) Tres Zonas de Paz fueron proclamadas en América del Sur: Mercosur, Bolivia y Chile; Sudamericana y Andina. América Central también se declaró “Región de Paz”;
- vi) Se han producido muchos encuentros políticos, expresiones de buena voluntad y cooperación; funcionan procesos de integración; y se han adoptado buen número de medidas de fomento de la confianza y seguridad.
- vii) El fin del conflicto centroamericano que fue parte del conflicto Este/Oeste, la redemocratización, la crisis económica y el peso del gasto militar en las deudas externas de los países, se tradujeron por un tiempo en menores gastos militares;
- viii) No se ha producido un golpe militar clásico exitoso desde 1976.

Frente a ello, una visión más crítica de la defensa y seguridad regionales no debería ocultar elementos como:

- i) Significativa desagregación política entre países y en el interior de varios de ellos;
- ii) Insuficientes estabilidad, previsibilidad y valores políticos compartidos entre países;
- iii) El cabal cumplimiento de los compromisos formales asumidos con la democracia;
- iv) Algunas cuestiones territoriales o limítrofes;
- v) Complejas relaciones políticas y personales entre mandatarios y su proyección política;

- vi) Precariedad de marcos políticos e institucionales, su estabilidad, funcionalidad y efectividad, la recurrente improvisación de esquemas, la carencia de rutinas políticas y militares productivas y la volatilidad de planteamientos;
- vii) Renovado incremento de los gastos militares y adquisiciones de armamentos. Las adquisiciones de armamentos son facilitadas a veces por leyes especiales que pueden ser en parte hechas con la expectativa de que los militares no creen problemas o presionen a los Gobiernos;
- viii) Situaciones de violencia interna que subsisten o se incrementan, turbulencia social e inestabilidad política;
- ix) Varias fuerzas armadas mantienen grados de autonomía frente a los poderes legítimos. La meta del efectivo “control civil y conducción democrática de las Fuerzas Armadas” no está plenamente alcanzada.
- x) Dificultad para actualizar ciertas visiones en los sectores de defensa;
- xi) La relación entre política exterior y política de defensa debe ser más explícita;
- xii) En la presentación de las políticas de defensa, no está explícitamente señalado que el recurso a la fuerza en el ejercicio de la legítima defensa está acotado por los principios de necesidad, inmediatez, proporcionalidad y subsidiariedad;
- xiii) Los planteamientos de desarme o limitación de gastos y adquisiciones militares prácticamente han desaparecido en la región;
- xiv) Las transiciones hacia la democracia han sido negociadas, largas y recurrentes. Los Gobiernos elegidos, en ocasiones, buscan apoyo político en los militares y gobernantes y partidos políticos de antes y de ahora, en parte como producto de la historia latinoamericana y también del peso político de las fuerzas armadas, muestran renuencia a asumir sus responsabilidades directas en materias de seguridad y defensa;
- xv) Existe una considerable brecha entre las visiones, los planteamientos políticos e incluso acuerdos alcanzados y su aplicación; siendo su causa principal la falta de decisión política;

- xvi) Cerca de una década después de adoptada, la “Declaración sobre la Seguridad en las Américas” (México, 2003), que recoge todas las amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad, no registra avance en su implementación;
- xvii) Las instituciones abundan en retórica pero muestran muy modesta efectividad;
- xviii) El tratamiento hemisférico de los temas de seguridad y defensa tiene prioridad por el tropismo estadounidense y la falta de visión y acción regional efectiva;
- xix) El tratamiento de los temas de seguridad es esencialmente bilateral y es relativamente poco lo que se ha hecho en lo “subregional”.

En síntesis, si bien existen muy importantes elementos positivos, no pueden ocultarse numerosos factores negativos que, al interrelacionarse, no solamente se agravan sino que terminan conformando un preocupante panorama de inseguridad regional. Desde luego, la importancia relativa de los factores positivos y negativos consignados es debatible, pero no pueden excluirse de la reflexión en conjunto que la situación exige.

Los factores de inseguridad en América Latina han evolucionado con el tiempo. De las insurgencias guerrilleras se fue pasando a las actividades del narcotráfico en la zona andina, la actuación de Sendero Luminoso en el Perú, la expansión y violencia de las bandas de narcotraficantes en México y la contaminación de violencia de varios países de América Central. Esto no quiere decir que ninguna de las situaciones haya sido cabalmente superada, sino, más bien, que han tenido épocas de particular agudización.

Román Ortiz, analista español, estima que los actores delictivos incrementarán la violencia con grave riesgo para los sistemas políticos y los Estados. Este incremento se dará asumiendo funciones paraestatales, uso de alta eficiencia tecnológica, autonomía financiera y creciente internacionalización. Al hacerlo, establecerán nuevos modelos estratégicos de violencia antiestatal como la insurgencia virtual de mensajes ideológicos atractivos; terrorismo urbano; narcoinsurgencia, como en el caso de Sendero Luminoso y su vinculación con las drogas, al igual que las FARC y las AUC en Colombia, llegando a organizar “narcoguerrillas”⁷. Esto

7 Ortiz, Román. “El futuro de la violencia antiestatal en América Latina”, Seminario Internacional “Relaciones civiles-militares en América Latina: una mirada al siglo XXI”, Observatorio de Seguridad y Defensa de América Latina (OSAL), Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, junio del 2001.

está llevando a una creciente participación de las fuerzas armadas en la seguridad interior, recurso de emergencia sobre el cual no hay consenso.

América Latina. Seguridad ciudadana

La cuestión central hoy, más que la seguridad de los Estados, es la inseguridad casi total de las sociedades y sus ciudadanos por el durísimo impacto del tráfico ilícito de armas de fuego, la producción y el tráfico de drogas, el terrorismo, el tráfico y la trata de migrantes, el contrabando y otros flagelos que promueve una muy eficaz delincuencia transnacional organizada, coordinada con las delincuencias nacionales. Es una lamentable distorsión que se gaste tanto dinero en armamentos para “proteger” a los Estados cuando las víctimas desprotegidas son los ciudadanos.

Actualmente, la posibilidad de que Estados latinoamericanos sean agredidos por otros Estados es casi inexistente. En cambio, su seguridad decae al ser corroídos por la delincuencia, la corrupción y el desgobierno, situación que se agrava según su miopía e ineficiencia. El incremento de la violencia y la merma de legitimidad de muchas instituciones es un dato de la realidad. América Latina y América del Sur son regiones extremadamente peligrosas. Sus ciudadanos prácticamente carecen de protección, flagelo que comparten, aunque no igualmente, los países latinoamericanos.

La OEA y el PNUD coinciden en que América Latina es la región más violenta del mundo, con una muerte cada 4 minutos y un promedio de 23 asesinatos por cada 100.000 habitantes, destacando América Central, que llega a 44 homicidios en promedio⁸. En Centroamérica, la tasa de asesinatos alcanza niveles críticos con alarmante incremento desde el 2007⁹. Según la Secretaría de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, iniciativa diplomática creada el 2006 a instancias del PNUD, El Salvador, Honduras, Colombia, Venezuela, Guatemala y Belice se encuentran entre los Estados con más muertes violentas en el mundo¹⁰.

El costo para el desarrollo de la inseguridad generalizada es sumamente elevado y en Guatemala llegó al 7% del PBI el año 2005, según señala el “Informe sobre el Desarrollo Mundial

8 *Excelsior*, México, 10 de junio de 2011; e Infolatam, 15 de septiembre de 2011.

9 Infolatam, 6 de octubre de 2011.

10 Infolatam, 28 de octubre de 2011.

2011” del Banco Mundial, que, por cierto, dedica mucha importancia a las cuestiones de seguridad en general y seguridad ciudadana en particular¹¹. Otra idea del nivel de **violencia** en las ciudades latinoamericanas, se desprende del reciente estudio del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal, que elaboró la lista de las cincuenta ciudades más violentas del mundo en el 2010. Ocho de las diez primeras ciudades de esta lista se encuentran en Latinoamérica: Ciudad Juárez (México), San Pedro Sula (Honduras), San Salvador (El Salvador), Caracas (Venezuela), Ciudad de Guatemala (Guatemala), Cali (Colombia), Tegucigalpa (Honduras) y Medellín (Colombia), sin perder de vista a Río de Janeiro, Sao Paulo (Brasil) y otras que también son sumamente peligrosas¹². Ello debería obligar a que, sin dejar de atender en la justa medida la seguridad de los Estados, se dé la indispensable prioridad a los temas que afectan la seguridad de las personas.

Román Ortiz, ya citado, señala que actores como las bandas colombianas, los narcos brasileños o los carteles mexicanos no son fenómenos aislados. Se benefician de grandes economías delictivas y especialmente del narcotráfico, la extorsión y el secuestro. Están dotados de fuerzas casi militares y organizan y expanden redes de corrupción generalizada, someten a la población y zonas de territorio, y ejercen pesada influencia social. Por ello, estima que los nuevos criminales no son meros delincuentes, sino una amenaza existencial contra las instituciones democráticas; “Al Capones” disfrazados como “Robin Hood”¹³.

La estudiosa Tani Adams considera que la violencia es una forma perversa de “nueva normalidad” en América Latina, que erosiona las relaciones sociales y pone en peligro la democracia. Señala que promueve conductas perversas entre los grupos vulnerables y es cada vez más practicada en todos los grupos sociales. La expansión de la violencia incita a que los regímenes democráticos sean percibidos como enemigos, particularmente porque la población no cree que los puedan proteger del crimen. Las nuevas generaciones admiten más fácilmente la violencia, que es negada o escondida por la imposición de silencio a las víctimas por parte de los victimarios, o por la incompetencia y desintereses gubernamentales. En zonas de predominio de la droga u otros grupos armados, los ilegales ofrecen servicios y control social o “protección” que el Estado no brinda¹⁴.

11 Banco Mundial. “Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011”. Washington D.C., p. 5.

12 Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal, México, 11 de enero de 2010. <<http://www.seguridad.justiciapaz.mx>>.

13 Ortiz, Román. “Crimen organizado: los retos de la tercera ola”. En: Infolatam, 24 de enero de 2011.

14 Adams, Tani. *Chronic Violence and its Reproduction*, 2011. <<http://www.wilsoncenter.org>>.

Se estima que, en América Latina, el número de armas pequeñas y ligeras va de 40 millones a 65 millones, la mayoría en posesión ilegal. Ello facilita la delincuencia habitual, pero también los homicidios y la violencia en los ámbitos juveniles, familiares y sociales. No es difícil entender que las tasas latinoamericanas de homicidio con armas de fuego sean muy superiores a las del resto del mundo.

Por su parte, la gigantesca complejidad de la problemática de la producción, el tráfico y el consumo de drogas, y el crecimiento de las actividades delictivas relacionadas y del consumo, hacen evidente que las políticas implementadas hasta ahora, o su falta de claridad y/o de consistencia, no han funcionado o, como viene diciéndose más recientemente, han fracasado por completo. En tales condiciones, debe reconocerse que al menos la llamada “guerra contra las drogas” no ha tenido éxito y empiezan a abrirse paso planteamientos que divergen de la práctica seguida. Varios ex jefes de Estado plantearon la despenalización de las drogas y se habla también de regulación o de cambio de óptica para pasar el énfasis del área penal al de la salud pública. Los crecientes costos humanos y financieros de la lucha contra las drogas, sumados a los magros resultados obtenidos, explican una afanosa búsqueda de alternativas que ya ha alcanzado nivel oficial. Por ejemplo, el nuevo presidente de Guatemala ha hecho planteamientos importantes al respecto. Por su parte, la Cumbre de las Américas celebrada en Cartagena en abril del 2012, no fue capaz de alcanzar un acuerdo en la materia, limitándose a una indicación a la OEA de hacer mayores estudios. Esto muestra la amplitud de las divergencias que se viene registrando.

Se estima que los negocios de drogas mueven más de 300.000 millones de dólares, la mayor parte provenientes de la cocaína, y entrañan el peligro de que amplias zonas dentro de países, o regiones enteras, estén en la práctica dominadas por el narcotráfico. La creciente utilización de las fuerzas armadas contra la droga y otras manifestaciones del crimen organizado, no es aceptada por todos. Aparte del desplazamiento de la policía, la utilización de ciertos equipos militares en el ámbito interno puede ser ineficaz; además de que la visión amigo – enemigo propia de la formación militar no es la conveniente para el trato con las personas, aunque sean delincuentes.

Se advierte entonces que las reales amenazas y peligros para la seguridad de las sociedades y Estados latinoamericanos no son tan recientes como para suponer que su explosión los haya tomado desprevenidos. Más bien, es probable que se haya estado equivocando el diagnóstico porque políticamente era más atractivo preocuparse de la “seguridad nacional” y la defensa, y también porque los actores en estos temas tienen más poder que los ciudadanos individuales. En el urgente examen crítico de esta situación, debe darse especial atención a

la vigilancia sobre la creciente actuación de elementos delictivos o sus secuaces en la política. No existe certidumbre sobre la posición frente al delito de muchos alcaldes, congresistas, funcionarios, fiscales, jueces y hasta miembros de las fuerzas del orden. Por ello, cualquier nueva política sobre drogas o, en general, sobre la problemática actualizada de la seguridad, exigirá gobernabilidad efectiva, la cual es ineficiente en los países desarrollados y está erosionada seriamente en los países productores.

La cuestión ahora sería determinar si se tiene un diagnóstico adecuado y, de tenerlo, si existe disposición a buscar las soluciones necesarias. La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos realizada en San Salvador en junio del año 2011, adoptó una “Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas”¹⁵, en la que reitera propósitos vinculados al tema y encomienda al Consejo Permanente y otras instancias la elaboración de un Plan de Acción Hemisférico que dé seguimiento a la Declaración y que será considerado por la siguiente Asamblea General. Esto implica un reconocimiento hemisférico de la gravedad de la situación de la seguridad ciudadana, y sería deseable que los posteriores desarrollos sean efectivamente operativos.

América Latina. Concertación y cooperación

A lo largo de décadas, América Latina ha ensayado diversos esquemas de concertación institucional: 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, la Comunidad Sudamericana de Naciones, rebautizada poco después como Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Con sus virtudes y defectos, avances y retrocesos, esos esquemas han permitido mayor vinculación económica y social entre los países. En el plano político, deben destacarse el Grupo de Contadora, el Grupo de Apoyo a Contadora y el Grupo de Río, que permitieron concertaciones y gestiones trascendentes.

Téngase presente que numerosos planteamientos andinos, sudamericanos y latinoamericanos sustentan una conceptualización del proceso integrador como factor de seguridad y, correlativamente, el incremento de la seguridad como factor indispensable para el avance y

15 OEA AG/DEC. 66 (XLI-O/11). “Declaración de San Salvador sobre Seguridad Ciudadana en las Américas”, 7 de junio de 2011.

consolidación de la integración. Entre los entendimientos, figuran varios relativos a temas de paz y seguridad, incluyendo algunos sumamente específicos y hasta vinculantes, como las Decisiones de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Algunos de los documentos de mayor significación son:

- El Tratado de Tlatelolco, de 1967, para la proscripción de armas nucleares en América Latina, primer y único acuerdo formal latinoamericano de desarme y fuente principal de la confianza existente en la región;
- Comisión contra el Terrorismo, OEA, 1971;
- La Declaración de Ayacucho, de 1973, que subrayó el principio de prioridad de la asignación de recursos al desarrollo económico y social antes que a la adquisición de armamentos; que fue seguida de sustantivas aunque lamentablemente frustradas negociaciones de limitación de armamentos convencionales y desarme;
- El Acuerdo de Cooperación para el Afianzamiento de la Paz y la Amistad entre las Fuerzas Armadas de las Repúblicas de Bolivia, Chile y Perú, de 1976, que después de más de tres décadas sigue sin haberse aplicado;
- En México, en 1978, se produjo una reunión sobre armas convencionales que no tuvo acuerdo ni seguimiento;
- El Compromiso de Acapulco, de 1987, que incluyó el propósito de “alentar la confianza recíproca y soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan a la región”;
- La Declaración de Galápagos, “Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación de los Presidentes Andinos”, de 1989, donde se reconoció el “Vínculo existente entre desarme y desarrollo [...] convencidos de que el sistema democrático es el más apto para asegurar los ideales de paz, DD.HH. y la cooperación y que ello contribuye a la seguridad regional [...] creación de un clima de comprensión y confianza” y se planteó la cooperación política, económica y militar, con especial incidencia en áreas fronterizas;
- La Declaración de Mendoza, de 1991, de los presidentes del Mercosur, Bolivia y Chile, y la adhesión posterior de Uruguay, que establece la prohibición completa de producir, desarrollar, almacenar o transferir armas químicas o biológicas;

- La Declaración sobre Zona de Paz del Mercosur, Bolivia y Chile, de 1998;
- La VII Reunión Cumbre del Grupo de Río en Santiago de Chile en 1993, que planteó que los cuantiosos fondos destinados al armamentismo deben ser canalizados hacia los esfuerzos para la paz y el desarrollo, ejemplo que América Latina y el Caribe dan al mundo;
- El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, de 1995;
- La Decisión 505, “Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos”, del 2001, que se dirige a uno de los problemas más acuciantes de seguridad de la región, el hemisferio y el mundo. Asume los principios de corresponsabilidad, no condicionalidad y priorización del desarrollo alternativo; define los mecanismos para su instrumentación; y contiene un programa de acción;
- El “Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa”, de junio del 2002, de los ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de la Comunidad Andina, que dispone definir una Política de Seguridad Externa Común Andina, que eventualmente se tradujo en la Decisión 587; caracterizar una Zona de Paz en la Comunidad Andina; limitar el gasto militar con el propósito de orientar estos recursos a la inversión social; profundizar la cooperación para la lucha contra el terrorismo; control de armas convencionales; transparencia; proscripción de armas de destrucción en masa; erradicación del tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos; erradicación de minas antipersonales; y ampliación y reforzamiento de medidas de fomento de la confianza;
- La “Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana de los Presidentes de América del Sur”, Guayaquil, del 2002;
- La “Declaración sobre Seguridad en las Américas”, México, del 2003, que se describe más adelante;
- La Decisión 552, “Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos”, Quirama, Colombia, de junio 2003, que fue el primer instrumento vinculante a nivel subregional derivado del Programa de Acción de las Naciones Unidas para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos;

- La “Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina”, adoptada por el XV Consejo Presidencial Andino de julio del 2004, que define una concepción democrática, cooperativa y no ofensiva de la seguridad andina y su espacio geográfico. Asimismo, deciden impulsar el diseño y puesta en marcha de un Programa Andino de Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, incluido el desarrollo de una metodología estandarizada para la formulación de “libros blancos” en materia de defensa; la implementación de la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo; y la enseñanza de una cultura de paz e integración;
- La Decisión 587, “Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina”, de julio del 2004. Establece los objetivos, principios, fundamentos, criterios, mecanismos institucionales, instrumentos operativos, modalidades de acción y agenda de tal política. Su propósito es prevenir y combatir de manera cooperativa y coordinada las amenazas a la seguridad, cualesquiera sea su naturaleza. Presenta el concepto multidimensional abarcando las amenazas al ámbito de la defensa y al de la institucionalidad democrática y de la seguridad ciudadana –incluidas sus interrelaciones–. Incluye también de un Programa Andino de Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, y propone la conformación de una Red Andina de Seguridad, como mecanismo institucional de apoyo y asesoramiento en asuntos de seguridad y fomento de la confianza, con la participación de entidades gubernamentales, partidos políticos, instituciones académicas y sociedad civil;
- Declaración Conjunta de los Ministros de Defensa de los Países Andinos, de mayo del 2006;
- La Primera Reunión de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones y la Primera Reunión de Ministros de Defensa sobre Defensa y Seguridad de la Amazonía de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, ambas en el 2006;
- Acuerdo Marco sobre Seguridad Regional de los países del Mercosur y Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, del 2006.

La integración en el ámbito andino siempre fue un proyecto político vinculado a la seguridad. El Acuerdo de Cartagena de 1969 define la integración como “un mandato histórico, político, económico, social y cultural de sus países a fin de preservar su soberanía e independencia”. También en el Grupo de Río se alcanzaron acuerdos sustantivos. Sin embargo,

los numerosos entendimientos políticos en materia de seguridad, fomento de confianza, reducción de armamentos y gastos militares y temas afines, simplemente no son llevados a la práctica. Preocupa también la escasez de propuestas en materia de armamentos y desarme.

Cabe interrogarse sobre las razones por las cuales los acuerdos y decisiones no han tenido adecuado seguimiento, pues no fueron un exceso de idealismo. Tentativamente, puede indicarse que enfrentaron una desafortunada combinación de falta de interés social e incapacidad política, a lo que se agregan las conocidas dificultades y tensiones sudamericanas.

Todas esas ocasiones, declaraciones, entendimientos y compromisos traducen una percepción de la problemática de seguridad que ha sido constante y consecuentemente desarrollada por los países latinoamericanos, que han ido adoptando criterios más específicos para hacerlas operativas. Vistos los propósitos, las decisiones y acuerdos, parece difícil encontrar algo más que deba ser declarado o propuesto.

Por otra parte, si los países latinoamericanos hubieran ejecutado una fracción de los entendimientos y acuerdos que han venido concertando a lo largo de muchos años, la situación en seguridad sería muy diferente de la que se verifica en la actualidad. Los países han sido mejores declarando propósitos que haciéndolos realidad, falencia que acarrea muy serias consecuencias para la seguridad de las personas, las sociedades y los propios Estados.

Conceptos de seguridad

La “securitización”

‘Seguridad’ es una voz polisémica, aplicable a gran número de circunstancias y temas. Posiblemente, ello se debe a la falta de otros vocablos que refieran a situaciones específicas. Una opción podría ser calificar la palabra en cada caso, pero ello tampoco es lo ideal. Lo indiscutible es que el concepto que originalmente concernía de modo casi exclusivo la seguridad de los Estados en su acepción clásica y vinculada a las cuestiones de la guerra y de la paz, se ha ido ampliando y abarca un creciente número de temas y situaciones.

A la ampliación de los temas se le denomina “securitización” y ha sido examinada por Barry Buzan y otros¹⁶, que la consideran referida esencialmente a “un proceso por el que se da estatus de asunto de seguridad a un tema que antes no lo tenía”. Si bien securitizar ciertos temas parece lógico en la agenda de seguridad, debe advertirse que no es un proceso neutro ni académico sino político, y, por ende, tiene consecuencias. La decisión de securitizar no la toman los individuos ni grupos sociales sino los Gobiernos, y, al hacerlo, los temas pasan a tener otra naturaleza dentro de la estructura y prioridades del Estado. Si se admite que, por ejemplo, la pobreza es un tema de seguridad, deja de ser una responsabilidad normal del Estado y pasa a tener otra forma de tratamiento que no solamente podría regirse por el criterio de urgencia sino también por el de reserva. De expandirse sin límites, todo sería tema de seguridad, pero dar esta denominación indiscriminadamente no hace automáticamente a los Estados más eficientes en el descargo de sus responsabilidades generales y particulares.

Seguridad multidimensional

La securitización ha sido admitida en América Latina y también en el hemisferio. La Declaración de la Seguridad en las Américas de la OEA (2003) la asume y la expresa en el concepto de multidimensionalidad. Este concepto es retomado en todos los encuentros políticos, donde se exige asignar responsabilidades y adoptar decisiones específicas adecuadas a una problemática tan ampliada y compleja, sin que hasta ahora esta disposición logre resultados significativos en el ámbito regional.

Como se ha indicado, la Declaración de México es el texto hemisférico más completo y complejo, pues trató de no excluir ninguna de las visiones y problemáticas comunes y particulares de seguridad, en una larga lista de “nuevas amenazas, desafíos y preocupaciones”. Sin embargo, no precisa a cuáles asuntos se aplicarían estas distintas calificaciones, lo que demuestra la complejidad del tema e impone admitir que el concepto de multidimensionalidad no es suficiente por sí solo para abordar la problemática. La Declaración relaciona las cuestiones de drogas, medio ambiente, migraciones, aduanas, justicia, etc., que exigen políticas y medidas para hacer efectiva la cooperación internacional, y especialmente regional, en la materia.

16 Buzan, Barry; Ole Waever y J. de Wilde. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

No obstante, la Declaración intenta separar las visiones clásicas que implican la posibilidad del uso de la fuerza armada, que exige la aplicación de los mecanismos jurídicos establecidos en el derecho internacional. Respecto a los problemas emergentes de seguridad y otros antiguos que se han agravado, indica que se requieren nuevas y variadas formas de cooperación. Esto es importante, pues ratifica que el derecho internacional es mandatario especialmente en las cuestiones relativas a la paz, y que para todo lo demás se impone la concertación y la cooperación.

Para tratar de la seguridad multidimensional, se debe dar prioridad a peligros cotidianos y concretos frente a otros supuestos y abstractos. En América Latina nadie se preocupa de la posibilidad de morir en una guerra, pero casi todos se inquietan por la probabilidad de ser víctimas de cualquiera de las formas de delincuencia o violencia que se incrementan.

Al respecto, téngase presente que las manifestaciones de la dificultad para enfocar debidamente la problemática de la multidimensionalidad pueden variar de país a país. Sin embargo, no hay duda sobre la incapacidad de los Estados en general para enfrentar esa problemática compleja, para superar la cual deben maximizar la coordinación de los organismos nacionales concernidos, identificar los mecanismos de coordinación internacional por aplicarse y promover las sinergias que son indispensables. Es absolutamente imposible que cualquier país, por poderoso que fuere, atienda de manera individual y exclusiva a estos temas de seguridad que, por su propia naturaleza, exigen formas de concertación y cooperación internacional con un alcance y profundidad que hasta ahora no se han alcanzado ni atisbado.

Otros aspectos de importancia

Si los países América Latina quieren efectivamente dejar atrás las hipótesis de conflicto y los aprestos bélicos, deben atenerse a la estricta observancia del derecho internacional y cumplir los compromisos asumidos. Deben, asimismo, promover la concertación política y la consulta diplomática; la integración económica, social y cultural; las políticas y medidas de fomento de la confianza; los acuerdos de desarrollo fronterizo conjunto y comisiones de vecindad; la vinculación y cooperación militar; y, finalmente, diseñar lineamientos de seguridad cooperativa en función de las necesidades de los Estados, particularmente los medianos y pequeños; así como de las subregionales y regionales.

En materia de seguridad y defensa de los países en América Latina, deben tenerse presentes algunos elementos que son relevantes para entender el proceso histórico y la situación actual. No todos esos elementos tienen la misma significación e impacto, pero contribuyen a

formar el contexto en el que se desarrollan los procesos de seguridad regional, con algunas variantes en las circunstancias y en los énfasis. Estos elementos son de tipo jurídico, político y conceptual, y no excluyen algunos identitarios, sociales y culturales que importan en la conformación del panorama regional de seguridad. Se consignan algunos que tienen especial relevancia.

Derecho Internacional

Aunque algunos seguidores de la corriente realista en relaciones internacionales consideren que los conflictos clásicos no ocurren porque “la disuasión” funciona, hay otras razones tanto o más importantes para ello: el peso del derecho internacional; la relación costo-beneficio, ya que el conflicto puede ser un pésimo negocio; la mayor interdependencia económica; el crecimiento de la institucionalidad democrática; el posible deterioro de la imagen internacional; y las presiones internacionales contrarias al conflicto.

Para América Latina, que históricamente ha tenido pocos conflictos clásicos, es esencial e insustituible el acatamiento del principio de no uso o amenaza del uso de la fuerza, que es obligación perentoria de derecho internacional, *ius cogens*, desarrollada y explicitada en la Resolución 2625 XIV sobre Principios del Derecho Internacional I, la Resolución 3314 XXX sobre la definición de la Agresión y la Declaración de Manila sobre comportamiento político en las diferencias. El uso de la fuerza tiene carácter excepcional, extraordinario y restringido a la legítima defensa frente al ataque armado, con los otros condicionantes y limitaciones que establece el derecho internacional.

Si bien América Latina no es actualmente una región que se caracterice por recurrentes o groseras violaciones del derecho internacional, es necesario establecer mayores precisiones para los comportamientos de los Estados, sobre todo cuando señalan que quieren construir formas de institucionalidad regional. Si bien estos propósitos pueden ser muy buenos, requieren que tengan el mayor nivel posible de precisión jurídica, superando el carácter declarativo que tienen la mayoría de los “acuerdos” latinoamericanos.

Confianza

Gozar de confianza es difícil pero no imposible. Contiene dos elementos principales. El aspecto subjetivo comprende la manera de percibir y el aspecto objetivo, hechos comprobables que confirman o desmienten la percepción del observador. La existencia o no de confianza es el motivador principal de actitudes y decisiones en el campo humano y también el político.

La confianza o desconfianza son resultado de procesos en los cuales el factor de retroalimentación es determinante para crear una razonable expectativa de que las cosas puedan desarrollarse como se prevé. Implica fenómenos psicológicos complejos que dependen en parte de factores no racionales, de experiencias decantadas y de la capacidad de demostrar consecuencia entre las expresiones, las actitudes, las capacidades y las acciones. Incorpora experiencias del pasado, expectativas futuras, percepciones prevalecientes en determinada coyuntura y permanente evaluación del accionar de la otra parte. Esos procesos complejos se retroalimentan permanentemente de modo negativo o positivo, y, consecuentemente, el nivel de confianza no es nunca un valor inamovible y definitivo. Es de poca relevancia si los objetivos de los actores son percibidos como contradictorios e incompatibles en una relación de suma cero.

En el plano de la defensa y la seguridad militar, la confianza se promueve por la aplicación consecuente de medidas que materializan y dan expresión tangible a políticas como las de respeto al derecho internacional, buena vecindad, no intervención, buena voluntad, no armamentismo, integración y cooperación, pero no son un sucedáneo de las medidas. Tienen sentido si se aplican para facilitar el cumplimiento del derecho, no para sustituirlo. Por ello, confianza, seguridad y desarme son elementos de un círculo virtuoso; al igual que desconfianza, inseguridad y armamentismo lo son de un círculo vicioso. La confianza no depende de expresiones de buena voluntad ni manifestaciones políticas circunstanciales, por bienintencionadas que sean.

En América Latina, y particularmente con el impulso de la OEA y, en mucha menor medida, de acuerdos subregionales, se ha adoptado un considerable número de Medidas de Fomento de la Confianza, sobre todo entre pares de países. Es poco lo que se hace en el plano subregional o regional, a pesar de numerosos entendimientos alcanzados a lo largo de años. Las Medidas de Fomento de la Confianza obviamente han permitido elevar los niveles de contacto y comunicaciones entre fuerzas armadas, pero salvo los casos de Argentina y Brasil, y Argentina y Chile, donde se implementan medidas muy avanzadas, entre los demás países hay aún mucho por avanzar. Por otro lado, en América Latina no se ha debatido sobre procedimientos para evaluar el impacto que estarían alcanzando las medidas en aplicación.

Seguridad humana

El concepto es clave en el mundo de hoy y forma parte del sistema democrático. Ha sido política y académicamente promovido por Canadá y tratado en la OEA. Se desarrolla a partir de la modificación de la naturaleza del conflicto que es ahora esencialmente interno

y no tanto entre Estados; y también de la globalización, que da lugar a nuevas formas de violencia y crimen transnacional que comprometen la seguridad individual de las personas y de las naciones. La seguridad humana plantea que no puede haber un Estado seguro si sus ciudadanos están muy inseguros. La seguridad del Estado no puede separarse totalmente de la seguridad de las personas; y en esto coincide con la revalorización de la persona, que se traduce en entender el Estado al servicio de las personas y no al revés.

Los aspectos contenidos en la seguridad humana son, por un lado, las problemáticas existentes, como hambre, enfermedad u opresión, y, por otro, las alteraciones bruscas de la vida cotidiana. Los primeros requieren tratar problemas estructurales mediante políticas de desarrollo reales y no demagógicas. Los segundos conciernen a temas como la violencia indiscriminada, pero también las catástrofes naturales o graves situaciones que pueden implicar tragedias humanas.

No es admisible considerar la seguridad humana como contradictoria con la seguridad de los Estados. Es, sí, una manera diferente de interpretarla, al reorientar las prioridades hacia las actuales y muy reales necesidades de seguridad de las personas. Sin embargo, no desconoce que la seguridad abarca igualmente los ámbitos exteriores, por improbable que sea un conflicto externo clásico, pero no se agota en esa prioridad histórica. La seguridad humana solamente es viable en un contexto de respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin confundirse con ellos. En el lado operacional, tratará los crecientes tráfico y utilización de armas pequeñas, la producción y tráfico ilícito de drogas, las minas antipersonales, la corrupción, la delincuencia y la violencia generalizada. En otras palabras, conciernen los factores que pueden implicar daño personal directo; sin excluir, obviamente, los casos de catástrofe.

Seguridad democrática

Conciernen la manera como es definida la seguridad, es decir que la definición sea hecha democráticamente. También se refiere a su objeto, que es la preservación y fortalecimiento del sistema democrático como valor en sí mismo y como condición para la seguridad de los Estados y las personas. En el ámbito externo, incluye elementos como la convergencia de las políticas exteriores y de defensa, pues una política exterior de paz, más que un anhelo, es una obligación; el consenso sobre las auténticas necesidades nacionales de seguridad; los despliegues militares no ofensivos; la atención a las condiciones económicas y sociales y su relación con el gasto militar; y, finalmente, la educación para la paz.

En el plano interno, requiere elementos como Estado de derecho, derechos humanos, prioridad al fortalecimiento de las instituciones de la democracia, decisiones políticas de los responsables elegidos, superación de ambigüedades en las relaciones civiles-militares, responsable formulación de roles y misiones para las fuerzas armadas y su no utilización para fines políticos partidarios, y, también, educación para la paz.

Cultura de paz

Concepto originalmente planteado por el sacerdote peruano Felipe MacGregor, fue desarrollado por Federico Mayor, director general de la Unesco. La Asamblea General de las Naciones Unidas lo asumió en su AG/Res/52/13 de 1997, donde se dice que consiste “[...] en valores, actitudes y conductas [...] principios de libertad, solidaridad, que rechazan la violencia y procuran prevenir los conflictos [...] mediante el diálogo la negociación y que garantizan a todos el pleno ejercicio de todos los derechos y proporcionan los medios para participar plenamente en el proceso de desarrollo de su sociedad”. Como se advierte, se encuentra alineado con las grandes proposiciones de la encíclica *Pacem in Terris*.

El valioso concepto de cultura de paz no debe ser banalizado por invocaciones genéricas, pues para la credibilidad de los países en este aspecto no bastan protestas o declaraciones, sino que deben demostrarlos con su actuación. En lo interno, creando condiciones para el funcionamiento efectivo de sociedades libres, democráticas y pacíficas; respeto a los derechos humanos; uso legítimo del poder político o financiero, lucha contra la violencia familiar, la discriminación y la exclusión. Hacia el exterior, con el respeto a los principios y dispositivos del derecho internacional, el cumplimiento de los tratados, la educación para la paz, la buena voluntad y la cooperación.

Reseña del Seminario

Inauguración

Dr. Alan García Pérez, Presidente de la República

Subrayó la importancia de que la Santa Sede auspiciara un debate sobre estas temáticas de la mayor importancia para América Latina y que son a veces tratadas con más retórica que sustancia. Consideró que la dependencia de las armas no tiene nada que ver con la dialéctica de la libertad que preconiza la Iglesia, y que la paz deriva de la tolerancia y la aceptación de la dignidad humana. Asimismo, resaltó el mensaje central de la encíclica *Pacem in Terris* de Su Santidad beato Juan XXIII, en la que se descarta que la paz fuere producto de un equilibrio armado y se sustenta más bien en la conciencia, la dignidad humana y la tolerancia.

También se refirió a las recurrentes propuestas de paz e incremento de la seguridad que el Perú plantea en el ámbito regional. Lamentó que parte del mejoramiento de los ingresos económicos de la región se esté dedicando a crecientes adquisiciones de armamentos, estimulando preocupantes niveles de desconfianza entre los países, con significativo impacto para economías que aún no han erradicado la pobreza. Indicó que, contradictoriamente con los propósitos políticos expresados, desde el inicio de Unasur, sus países han gastado 125.000 millones de dólares en defensa y 25.000 millones de dólares en adquirir armamentos modernos. Además, han asumido compromisos de compra por otros 59.000 millones¹⁷.

Estimó que esos gastos imposibilitan atender debidamente las necesidades de las poblaciones de la región en materia de salud, educación, infraestructura, vivienda e incluso seguridad. El impacto negativo de estos gastos en las carencias sociales y en el insatisfactorio estado de las relaciones internacionales, se hace evidente al considerar lo que podría hacerse con el dinero que se destina a costosísimos armamentos si se aplicara en escuelas, hospitales e infraestructura. Además, incrementan el recelo y el temor entre los países. Frente a ello, la violencia y delincuencia común continúan agravándose y todos los armamentos que se adquieren sirven de poco o nada para combatirlos. Criticó el proyecto de un país sudamericano de dotarse de un submarino atómico.

17 Diario *El Peruano*, Lima, 1 de marzo de 2011.

Enfatizó la gran responsabilidad que en todo ello tienen los Gobiernos, que deberían reconocer que sus economías y sociedades son complementarias y que podrían desarrollarse mejor y más rápido descartando toda competencia armamentista y sometiendo cualquier diferencia a procedimientos jurídicos, civilizados y pacíficos. Estimó que la integración implica, precisamente, incremento de cooperación y delegación de soberanía para alcanzar la calidad de relaciones que se advierte en la Unión Europea. Planteó que las instituciones internacionales de crédito deberían incluir los gastos en armamentos entre sus criterios condicionantes de préstamos a los países, tal como lo hacen en materia medioambiental o social.

Aludió también a la responsabilidad de los medios de comunicación, las organizaciones sociales y las juventudes, en el intento de detener el armamentismo en la región, que conspira contra el desarrollo y la seguridad de los pueblos. Concluyó formulando consideraciones adicionales sobre la significación de la enseñanza cristiana respecto a las relaciones humanas internacionales, el mantenimiento de la paz y la limitación de armamentos.

Monseñor Bruno Musaró, nuncio apostólico

Dio lectura a un mensaje de Su Santidad Benedicto XVI al evento. En él, se subrayó la relación estrecha entre la promoción de la paz y el desarrollo de los pueblos, y que el gasto militar excesivo sustrae grandes sumas que podrían destinarse al mejoramiento social. El Concilio Vaticano II se refirió a la carrera de armamentos como plaga gravísima de la humanidad que perjudica a los pobres de manera intolerable. Indicó que el progreso incluye el desarrollo moral, debiendo utilizarse el rico patrimonio cultural y espiritual de América Latina para educar a las generaciones en la cultura de la paz.

Cardenal Juan Luis Cipriani, arzobispo de Lima

“La doctrina social de la Iglesia”

Reflexionó sobre la doctrina social de la Iglesia como camino de preparación del hombre para su destino eterno, al tiempo que atiende al crecimiento en dignidad de la persona y la sociedad. Subrayó la enseñanza de la Iglesia que relaciona la promoción de la paz y el desarrollo de los pueblos, en contraste con el armamentismo, que atenta contra ellas. Señaló que la familia, la empresa y la universidad son instituciones centrales, “estructuras estructurantes” para procesar nuevos desafíos actuales, incluso los que derivan de ideas inaceptables

que ignoran la ley natural y se gestan por el relativismo y se expresan en eslóganes que van imponiendo una agenda mundial empobrecedora. Enfatizó que, más allá de todos los contactos políticos, diplomáticos y militares, la paz debe sustentarse en valores fundamentales y en la verdad, lo que exige líderes rectos, motivados por el bien común y actuantes en una dimensión ética.

Señaló que debe recordarse al respecto a Juan Pablo II y Benedicto XVI cuando llaman a promover un nuevo humanismo integral que se apoye en el respeto a la ley natural. Advirtió que en el tratamiento de las cuestiones de la paz, podía incurrirse en el error de buscarla en un pacifismo estéril, y también que debían evitarse los mesianismos empujados por los mercados de armas, así como considerarla exclusivamente producto de acuerdos internacionales, sin apoyarse en valores fundamentales y la voz de las poblaciones. Subrayó la responsabilidad de los medios de comunicación social, que deben empeñarse en promover la dignidad de las personas y de los pueblos, expresando la caridad, el servicio a la verdad, al bien y la fraternidad. Concluyó señalando que la libertad humana no existe desligada de valores superiores y mayor sinceridad y transparencia en las relaciones internacionales.

El primer módulo

Dedicado a la encíclica *Pacem in Terris*, la no nuclearización militar de América Latina y la seguridad regional, fue moderado por el doctor Felipe Portocarrero, rector de la Universidad del Pacífico.

Monseñor Marcelo Sánchez Sorondo, canceller de la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales

“A cincuenta años de la *Pacem in Terris*”

Hizo una disertación magistral sobre el primer medio siglo de la encíclica *Pacem in Terris* de Su Santidad beato Juan XXIII, mensaje dirigido a “todos los hombres de buena voluntad”. Recordó que hacia finales de 1962, el beato Juan XXIII había convocado el Concilio Vaticano II, había intervenido en la negociación de la crisis de los misiles en Cuba y había sido informado de la gravedad de su estado de salud. Dos años antes, se había erigido el “muro de Berlín”, emblema de la división del mundo en bloques, la guerra fría y la posibilidad de destrucción de la humanidad. En aquellas circunstancias, publicó dicha encíclica, explicando

que los pilares de la paz eran exigencias del ánimo humano potenciadas por el Evangelio de Cristo, lo que se tradujo magistralmente en el subtítulo de la encíclica: “Sobre la paz entre todos los pueblos que ha de fundarse en la verdad, la justicia, el amor y la libertad”.

La encíclica insiste en la importancia de la verdad como el fin del universo según describe San Agustín, siendo deber humano buscarla. Es también camino a la vida eterna; y obliga a distinguir la realidad de los bienes materiales y los problemas sociales, económicos y políticos, de la realidad fundante de Dios. Frente a esta, muchas escuelas han tratado de erigirse sobre supuestas bases de razón, sin llegar a erosionar el sentido de la vida humana en el camino hacia su Creador.

Desarrolló la sección de la encíclica relativa a que las relaciones entre los pueblos deben ser reguladas por el principio de la justicia, que impone el reconocimiento de los mutuos derechos y el cumplimiento de los respectivos deberes. Sin ello, la mundialización sería solamente latrocinio y dominación. Se expresa también en la oportunidad para todos de acceder a la vida, la alimentación, la educación y la palabra.

El desarme general y recíproco es la traducción operativa de conceptos sustanciales de la encíclica cuando, refiriéndose a aquel, señala que “la justicia, la recta razón y el sentido de la dignidad humana exigen urgentemente que cese ya la carrera de armamentos; que, de un lado y de otro, las naciones que los poseen los reduzcan simultáneamente; que se prohíban las guerras atómicas; que, por último, todos los pueblos lleguen a un desarme simultáneo, controlado por mutuas y eficaces garantías”. Además, otros convenios han prohibido ciertas armas que producen daños horribles o indiscriminados, precisamente por razones de humanidad. Las armas químicas y biológicas, las minas antipersonal, las bombas en racimo, ciertas armas convencionales, son igualmente objeto de tratados de prohibición y muchas personalidades políticas predicán ahora que el desarme nuclear no es solamente deseable sino necesario y posible.

Trató luego de otro concepto central, cual es el que las relaciones entre Estados deben ser reguladas por el principio de libertad, aportada a la humanidad por el Cristianismo, cuando expresa que los hombres son iguales delante de Dios por la libertad cristiana, o sea seres dotados de inteligencia, libre albedrío y dominio de sus actos. En la larga lucha por la libertad, los principios de la Iglesia han apoyado el reconocimiento de la trascendencia del espíritu en el hombre.

Explicó el estado de paz como el ágape fraterno de la economía de la gracia, del don y del perdón, que hace que el ser humano pueda racionalizar, procesar y perdonar las ofensas, haciendo innecesario e inútil responder la violencia con otra violencia similar o mayor y buscar los caminos para superar las diferencias en la razón, la justicia y la caridad. El ser humano no necesita apenas del “bien común”, sino de valores sobrenaturales. “Amarás a tu prójimo como a ti mismo” es la síntesis de la caridad.

Aunque la edificación de la paz es una tarea inacabable, nada hay en el elevado mensaje del beato Juan XXIII de quimera o utopía inviable. Por el contrario, con todas sus dificultades y peligros, estas décadas han producido acuerdos considerados antes impensables. Añadió que, como el amor, la paz tiene que ser construida incesantemente y su mantención es nuestra responsabilidad histórica. Concluyó citando al Santo Padre Benedicto XVI: “La Paz es un don que Dios encarga a la responsabilidad humana para que sea cultivada mediante el diálogo, el respeto de los derechos de cada uno, la reconciliación y el perdón”.

Luis Ernesto Derbez Bautista, ex secretario de Relaciones Exteriores de México

“La experiencia latinoamericana en no proliferación nuclear, limitación de gastos de armamento y medidas de fomento a la confianza”

Hizo importantes planteamientos sobre la experiencia latinoamericana en materia de no proliferación nuclear, limitación en gastos en armamento nuclear y medidas de fomento de la confianza. Consideró que era incomprensible la cantidad de recursos que se destinan a la compra de armamento, frente a la alarmante situación de centenares de millones de personas en América Latina sometidos a los flagelos del hambre y la pobreza.

Estimó que la responsabilidad prioritaria de los Gobiernos debía ser la de buscar el desarrollo económico y la justicia social, mandatos contenidos en la Carta de las Naciones Unidas. Tal prioridad ha sido ratificada en la Declaración sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la Asamblea General de la ONU del año 2000. En ella, se establecía que al año 2015 debería eliminarse la pobreza extrema, asegurar acceso a todos a servicios sociales básicos, el fin de las epidemias y la garantía universal de educación básica a todos los niños. Estos objetivos no han sido ni serán alcanzados por muchos países. Indica que frente a todas esas necesidades insatisfechas, la adquisición de armas parecía un desperdicio, especialmente en los países de la región que no se ven afectados por problemas de soberanía nacional ni amenazas en sus fronteras.

Consideró enorme la responsabilidad de los países vendedores de armas, que debían evaluar si tales ventas podrían conspirar contra los equilibrios regionales o ser utilizadas para conculcar derechos humanos. Sobre las armas nucleares, estimó que hay países que consideran que su posesión es indispensable para alcanzar el estatus internacional al que aspiran y que, en ese contexto, propósitos como la adquisición de submarinos nucleares envían un mensaje contradictorio entre lo que se proclama como propósito pacífico y lo que se hace.

Enfaticó que incluso en América Latina, donde no hay conflictos armados clásicos, se gasta mucho más en la adquisición de armas que en programas sociales de desarrollo que son de urgente ejecución. Detalló las adquisiciones de varios países y expresó preocupación sobre los propósitos de consolidar industrias nacionales de armamentos e incentivar su exportación. Con apoyo de cifras de reconocidas instituciones internacionales, mostró que en últimos años el gasto regional en armamentos ha tenido un gran crecimiento y que este se concentra en unos cuantos países

Lamentó que muchos ciudadanos aceptaran el argumento gubernamental de que los gastos en armamento se hacen para su seguridad, y que esta es necesaria para mejorar sus condiciones. Señaló que la experiencia latinoamericana muestra que tales compras afectan la lucha contra la pobreza y a veces hasta los derechos humanos.

Tras explicar las contradicciones que encierran los propósitos armamentistas con un discurso de paz, recordó la necesidad de concentrar esfuerzos en el tratamiento de los temas nucleares, la criminalidad y el narcotráfico, que vienen ya exigiendo la intervención de las fuerzas armadas en el mantenimiento del orden y la seguridad pública en varios países. Concluyó señalando que el destino histórico de América Latina no debía forjarse en la búsqueda de prestigio individual por uno u otro país, sino en la de un prestigio colectivo fundado en la calidad de las relaciones entre los Estados y pueblos de la región.

Embajador Sergio Duarte, alto representante para Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas

“La experiencia latinoamericana y del Caribe en la no proliferación, la limitación de gastos en armamento nuclear y las medidas de fomento de la confianza”

Inició su presentación señalando que existe diferencia entre un submarino de propulsión nuclear y la posesión de armas nucleares, y que el dominio de tecnología nuclear no equivale

al deseo de poseer armas nucleares. Señaló que el caso de Brasil no es diferente de los de Alemania, Japón y otros países, que su Constitución prohíbe el uso de energía nuclear para fines no pacíficos y que todas sus instalaciones están bajo salvaguardias internacionales.

Trató extensamente de la importancia del Tratado de Tlatelolco, cuyos orígenes son bastantes anteriores a su suscripción en 1967. América Latina, como la región más pacífica del mundo, se había excluido de las estrategias nucleares de las décadas de confortación mundial, habiendo preferido el diálogo político y los instrumentos jurídicos vinculantes.

Puntualizó que el Tratado de Tlatelolco excluye el uso no pacífico de la energía nuclear estableciendo la primera zona desnuclearizada en una zona densamente poblada, ejemplo que seguirían después el Pacífico Sur, Asia Suroriental, África y Asia Central, con 113 Estados formando parte de tales zonas. A pesar del reconocimiento internacional a Tlatelolco, debe tenerse presente que es una medida parcial hacia el desarme general y completo, empezando por las armas nucleares. Con Tlatelolco, América Latina se eximió de los gastos ruinosos que hubiera implicado la procura de armas nucleares. Adicionalmente, América Latina también rechaza las armas de destrucción en masa y los misiles de largo alcance para transporte de tales armas. Hay otras medidas de cooperación militar y para enfrentar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras. Concluyó indicando que la confianza regional se basará en la no posesión de armas de destrucción en masa, la resolución de las desavenencias políticas sin uso de la fuerza y en trabajar por el desarme, contribuciones muy valiosas de la región a la paz y la seguridad internacionales.

Embajadora Gioconda Úbeda, secretaria general del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Opanal)

“La experiencia regional en no proliferación y su contribución al desarme nuclear, la paz y la seguridad”

Manifestó que se debe tener más clara conciencia de lo que significa vivir en una zona libre de armas nucleares, privilegio regional ganado con esfuerzo. Reseñó que la negociación misma del tratado fue un proceso de generación de confianza y que su aplicación permitió establecer una zona libre de armas nucleares y crear el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Opanal) y señaló que las otras zonas establecidas no cuentan aún con un organismo especializado para seguimiento del régimen.

Puntualizó que el tratado prohíbe las armas nucleares, evita su proliferación y contribuye a la paz y seguridad regional. La zona libre de armas nucleares, más que un fin en sí misma, es un paso hacia el desarme general y completo, que asegura a los Estados miembros el derecho del uso pacífico de la energía nuclear con un sistema de control y verificación.

Este sistema se basa principalmente en acuerdos de salvaguardias de los países con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) e informes periódicos al Opanal. El tratado incluye también responsabilidades para Estados extrarregionales que mantengan jurisdicciones en la región y para los Estados poseedores de armas nucleares. Respecto a este último punto, manifestó que se mantienen negociaciones con los Estados Unidos, la Federación de Rusia, el Reino Unido y Francia, para que retiren las Declaraciones Interpretativas formuladas con respecto al Protocolo Adicional II, que establece el no uso de armas nucleares contra los países miembros de la zona. Añadió que los Estados miembros de Tlatelolco son también parte del Tratado para la No Proliferación de Armas Nucleares, y muchos de ellos del Tratado para la Prohibición Completa de los Ensayos con Armas Nucleares, faltando la firma de 16 miembros en los protocolos adicionales del OIEA.

Consideró que tras cuatro décadas del tratado, se han alcanzado grandes logros pero debe ahora fortalecerse el Opanal y su funcionamiento, adelantar negociaciones con los cuatro países nucleares antes mencionados, incrementar la cooperación con el OIEA y el Abacc o Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares, promover el control del Opanal sobre el uso pacífico de la energía nuclear, incrementar la educación para el desarme nuclear, mejorar la comunicación y coordinación entre las zonas libres de armas nucleares, y coordinar esfuerzos con la sociedad civil para el desarme nuclear.

Hugo Palma, presidente del Cepei

“Visión de la seguridad en América Latina”

Manifestó que la paz en América Latina era la ausencia de guerra, producto de cierta inercia más que de activa solidaridad como lo plantea la encíclica *Pacem in Terris*, y todavía se sustentaba en conceptos de disuasión y preparación militar que no eran efectivamente aplicables a la región. Esa forma de paz convive con considerable intranquilidad y desorden.

Lamentó que la región estuviera descuidando conceptos muy significativos como cultura de paz, seguridad democrática y hasta seguridad humana. Es, además, difícilmente admisible el raciocinio que supuestamente lleva a las grandes adquisiciones de armamentos que se vienen registrando. Frente a esto, el alegato de que la región es la que menos gasta en armamentos es insuficiente, pues la cuestión central es si efectivamente se gasta lo necesario o con exceso, la cual no tiene aún respuesta transparente. Refirió que es muy posible que parte de las adquisiciones de armamentos derive de la naturaleza peculiar del peso histórico de la fuerzas armadas en la vida política latinoamericana y la capacidad real de los actuales Gobiernos civiles de tomar decisiones sustantivas en materias de seguridad y defensa.

La no existencia de golpes militares exitosos desde hace décadas no implica que las fuerzas armadas hayan dejado de ser actores políticos muy importantes. De hecho, las grandes compras de armamentos no son inhibidas por la subsistencia de graves problemas de pobreza o pobreza extrema en todos los países, ni las generalizadas carencias en educación, salud, empleo e infraestructura, mayores o menores según los casos, pero de las cuales ninguno está exento.

América Latina y especialmente América del Sur no están confrontando amenaza militar creíble de potencias extrarregionales, y el conflicto entre países de la región no tiene respaldo en ninguno de sus pueblos y sería anacrónico, absurdo, ilegítimo e improductivo. La paz en la región no deriva de que la disuasión funcione. La discusión entre cañones y mantequilla no tiene razón de ser en una región que carece de cualquier razón creíble para que se produzcan conflictos y donde existe aún elevada pobreza. Los enormes gastos en armamentos de varios países de Unasur, desde la creación del ambicioso proyecto de unidad sudamericana, podrían haber servido para atender necesidades reales de muchos millones de ciudadanos.

La responsabilidad de moderación y limitación de ventas de armamentos no debe asignarse a los países productores, que tendrán interés en venderlos sin preocupaciones mayores por los equilibrios estratégicos, las necesidades reales de defensa y hasta el impacto de estas armas en los derechos humanos. La responsabilidad central es de los Gobiernos de los países potencialmente compradores, que deben adecuar sus decisiones a los propósitos políticos de paz y cooperación que recurrentemente formulan. También deben ser responsables los sectores académicos y sociales, exigiendo a los Gobiernos consecuencia entre los propósitos que expresan y la práctica del incremento del gasto militar y la compra de armamentos.

Frente a la difundida precepción de América latina como la región más pacífica, contrasta el hecho de que es también extremadamente violenta por multiplicidad de temas como subversión, terrorismo, armas de fuego, drogas, tráfico y trata de personas, lavado de dinero y otros factores. La presencia de muchos millones de armas individuales, la mayoría ilegales, contribuye a que América Latina tenga las tasas más altas de homicidios en el mundo, con mayor delincuencia juvenil y violencia familiar y social. Adicionalmente, la creciente presencia de fenómenos delictivos transnacionales hace en la práctica ineficaz la acción de Estados que continúan tratando estos problemas como si fueran exclusivamente propios. El costo económico de la inseguridad regional impacta duramente en el producto bruto interno de varios países.

Contrasta con este preocupante panorama la proliferación de visiones políticas para la paz, la seguridad y el desarrollo de la región. Declaraciones de zonas de paz, acuerdos sobre seguridad y defensa y muchos otros se vienen produciendo desde hace décadas; pero no se materializan o lo hacen en medida insignificante. La ineficacia de los Gobiernos en llevar a la práctica tan elevados propósitos implica más corrupción, violencia, pérdida de legitimidad de las instituciones y debilitamiento de los Estados.

Los Gobiernos han establecido numerosas medidas del fomento de la confianza y formulado abundantes propósitos de paz y cooperación que no se están traduciendo en políticas claras ni acciones eficaces. El Tratado de Tlatelolco es el único acuerdo latinoamericano de desarme y ya debería haber sido seguido por otros en el campo de las armas convencionales. Sin embargo, los países latinoamericanos se han limitado a adherir a los acuerdos mundiales y hemisféricos en la materia.

Señaló la necesidad de reforzar la democracia en la región, esencialmente evitándose la manipulación de las fuerzas armadas en proyectos autoritarios. Mencionó también la necesidad de enfatizar la cooperación como única avenida posible para atender las amenazas presentes; cooperación que implica trabajo coordinado de los sectores de drogas, armas, migraciones, aduanas, policías, y ministerios públicos y judicaturas de los distintos países. Estimó que, sin ello, todo lo declarado o convenido era solamente expresiones de buenos deseos. Por último, planteó que América Latina podría hacer contribuciones importantes llevando al ámbito convencional los más importantes desarrollos del derecho internacional alcanzados desde la suscripción de la Carta de las Naciones Unidas.

El segundo módulo

Dedicado a la limitación de compra de armamentos y la lucha contra la pobreza, fue moderado por la embajadora Luzmila Zanabria, directora general para Asuntos Multilaterales y Globales de la Cancillería del Perú.

Dr. José Raga, miembro de la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales

“Limitación de compra de armamentos y la lucha contra la pobreza”

Trató el tema de la limitación de compras de armamento y lucha contra la pobreza, asuntos de interés histórico, actual y futuro y que, contrariamente a lo que algunos sostienen, están indisolublemente ligados entre sí, interesando a los campos jurídicos, políticos, filosóficos y éticos, pues conciernen a la dignidad de la persona humana.

La dimensión económica es central, ya que la razón de ser de la economía es la escasez de recursos y la elección entre los posibles usos de estos; pero no es responsable de la elección misma. La encíclica *Populorum progressio*, del papa Pablo VI, refiere que la esterilización y acaparamiento de recursos por algunos, deriva en sociedades sin generosidad donde la falta de “nosotros” dificulta la cooperación y la mutualidad de esfuerzos y objetivos. Se prefiere tener que disfrutar, y las personas se miden no por su calidad sino por su patrimonio y poder. Hay, además, quienes consideran que la paz deriva de la paridad de armamentos, lo que exige permanente competencia, sin reparar en que tener más armas incentiva a tener aun más. La paz no puede ser el objetivo de esta visión, ya que no solamente se deben reducir las armas, sino desarmar las conciencias para que la paz se base en la confianza.

La carrera de armamentos incluye investigación, producción y comercio, necesitando cada una de las otras dos para subsistir. Se investiga para tener productos altamente sofisticados invirtiendo enormes recursos científicos, técnicos y económicos, por lo que pocos países pueden hacerlo. En países no desarrollados, intentarlo impone enormes sacrificios adicionales a la población. Recuperar los costos de la investigación requiere producir y vender, y mientras más se produzca y venda, más pronto se recupera el capital. Por ello, desde la investigación se está proyectando la venta. Producir requiere capacidades tecnológicas y económicas importantes. El comercio utiliza cualquier tipo de argumentos que motiven a los países a adquirirlos, incluyendo el estímulo a las tensiones, la corrupción y otros. El

comercio internacional de armas y el de petróleo son los más importantes del mundo; y probablemente los más opacos.

Por otra parte, es imposible precisar si las compras de armamentos responden a necesidades reales y objetivas. A diferencia de bienes públicos como la salud y la educación, cuya necesidad se hace objetiva por la demanda de ellos, no es el caso de la defensa, donde los Gobiernos tienen amplia discrecionalidad para definir lo que se podría necesitar. En defensa, como en el caso de bienes de cuestionable necesidad pero decididamente promovidos por la propaganda, puede fomentarse una demanda que sin este impulso podría no existir. Además, no todas las ventas son operaciones de Estado transparentes y muchas padecen de opacidad, secretismo y corrupción. Esto puede comprometer hasta el ámbito de la cooperación, de modo que en vez de dedicarse al desarrollo se oriente a la venta de armas mediante facilitación de créditos, corrupción y otros mecanismos, sin preocuparse por el incremento de la deuda o la precariedad de las condiciones de vida de las poblaciones. Aquí, cuestionó que se invoque al Estado cuando en realidad son Gobiernos, o sea conjuntos de personas, los que deciden sobre las dimensiones de la supuesta “demanda” de armas, que casi nunca es una demanda social. Frente a ello, el control de armamentos, el desarme y la no proliferación son fundamentales para la paz y seguridad internacionales, como lo señalan las Naciones Unidas y lo subraya el magisterio de la Iglesia.

Consideró que más allá de elucubraciones a veces interesadas, los gastos en armas impactan negativamente en las posibilidades de desarrollo económico y social, sobre todo en el caso de países subdesarrollados. Cada recurso tiene uso alternativo pero no simultáneo, por lo que un gasto implica postergar otro, y lo invertido en armas no puede servir para aliviar la pobreza. Continuar asumiendo que solamente la “disuasión” y su énfasis en las armas inhibe el conflicto, mantendrá la carrera armamentista. Esto tiene un impacto terriblemente negativo en los países más carentes, que suelen ser también muy desiguales. En ellos, los estratos sociales más desprovistos viven literalmente al borde de la muerte por violencia, malnutrición o enfermedad. En este caso, los índices de esperanza de vida al nacer son elocuentes para todo el mundo. En condiciones de inseguridad generalizada, el desarrollo, más que un ideal, pasa a ser una condición para reducirla, y la cooperación deja de ser opcional para convertirse en un imperativo de seguridad.

Embajador Marco Balarezo, viceministro de Políticas para la Defensa del Ministerio de Defensa del Perú

“La visión del Perú sobre la limitación de armamentos”

Presentó la visión del Perú sobre la limitación de armamentos, señalando que el país no los produce y que ha sido moderado en sus adquisiciones. Con apoyo en cifras reconocidas, examinó los gastos militares de la región en los últimos años, enfatizando su innegable crecimiento, que está concentrado principalmente en algunos países. Este innecesario crecimiento sustenta los planteamientos peruanos para intentar su reducción. A este efecto, presentó algunos enfoques.

Al primero, lo llamó “corrección de la irracionalidad”, entendiéndolo como una denominación libre para referirse al desbalance entre la percepción y la realidad. Esto hace necesario actitudes políticas en la toma de decisiones, para acercarlas a datos objetivos. En América Latina y América del Sur, a diferencia de otras regiones, los principales problemas son internos, por lo cual la derivación de los muy limitados recursos a adquisiciones de armas de difícil justificación, entraña postergación de demandas sociales legítimas. A ello lo acompaña la complejidad y no poca corrupción en los procesos de adquisiciones.

En el Perú y otros países, los principales peligros derivan del terrorismo, las drogas, los daños ambientales y la delincuencia y violencia; en tanto que hacia afuera, se trata más de riesgos que se comparten con muchos países y son de carácter general, como inestabilidad, recursos, terrorismo, y otros que no implican necesariamente la necesidad de fortalecimiento de las fuerzas armadas.

Mencionó también el enfoque de la cultura de paz, que sería transitar de la ausencia de guerra a una paz positiva definida como construcción de la paz, los derechos, la tolerancia, la transparencia y la solidaridad. Por último, presentó el enfoque de anclaje, que sería la adecuada ubicación de un país, en este caso el Perú, en la economía mundial mediante una serie de instrumentos comerciales, económicos y de cooperación. En el ámbito sudamericano, esto implicaría un régimen que permitiera a los países confianza y seguridad recíprocas mediante avanzadas medidas de fomento de la confianza y compromisos jurídicos exigibles en materia de paz y seguridad. Nada de ello implica desmerecimiento de las fuerzas armadas o reducción al mínimo de sus capacidades operativas ni dejar al país en estado de indefensión, sino la responsabilidad de definir acertadamente las reales necesidades de defensa e incitar a otros países a hacer lo mismo

Enrique Vásquez, Universidad del Pacífico

“¿Gasto social o gasto en armas en el Perú?: la necesidad de priorizar los recursos públicos en lo prioritario para el desarrollo”

Para que el desarrollo sea sostenible en países como el Perú, planteó la cuestión central de si los recursos públicos deben priorizar lo social o lo militar. Estimó que el desarrollo es la mejora continua de la calidad de vida de todos los pobladores, por lo que la tarea del Gobierno es el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad. Las personas requieren instrumentos para desarrollarse y las mejores armas para construir su futuro son educación, salud y alimentación. Esto exige examinar el uso para gasto social o militar de los recursos públicos en América Latina. Con apoyo de cifras y gráficos, estableció que varios países destinan grandes gastos al sector militar.

Frente a ello, distinguió los temas de reducción y alivio de la pobreza, que requieren recursos gubernamentales para servicios sociales básicos. Del examen de cifras, estimó que América Latina no destina lo suficiente a educación y salud, y que algunos países gastan tanto en lo militar como en la educación. Sin embargo, América Latina es aún moderada en gasto militar, aunque ha crecido mucho en los últimos años, lo cual se traduce en crecimiento más lento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Planteó que debe cambiarse la cultura de seguridad para entender que la mejor defensa son seres humanos educados, saludables, capaces de defender sus derechos y los de otros, y que eso, y no el gasto militar, debe ser la prioridad. Reconoció las grandes diferencias en gastos militares entre los países, incluyendo algunos mucho mayores que los del Perú. Contrastando esta situación con los beneficios de la inversión en gasto social, consideró que debería generarse una campaña para reducir los gastos militares e incrementar los sociales. Explicó que los gastos en educación, combate a la desnutrición y en salud básica, tienen grandes rendimientos en la mejoría de la calidad de vida, que debe ser el principal factor de seguridad. Al respecto, dio ejemplos de cómo gastos muy pequeños en complementos alimenticios pueden mejorar grandemente la salud de los niños. Desde luego, debe también mejorarse la calidad del gasto en los sectores sociales y reducir la desigualdad, mejorar la infraestructura y favorecer la vinculación de las zonas rurales con los mercados.

José Ugaz, ex Procurador de la República

“Gastos militares y corrupción”

Comentó las cuestiones relativas a las compras de armas y la lucha contra la pobreza en América Latina, incluyendo el grave problema de corrupción que muchas veces aquellas implican. Planteó que el tema del gasto militar, especialmente en países pobres, impone preocupantes cuestiones morales no solamente por la asignación de recursos sino por ser la compra y venta de armas una de las actividades más corroídas por la corrupción en todo el mundo. Alegatos de seguridad nacional y otros pretextos encubren movilizaciones de enormes sumas en condiciones de casi total opacidad. Citando al estudioso Robert Kligaard y su fórmula “Corrupción es igual a monopolio, más discrecionalidad del funcionario público menos rendición de cuentas”, señaló que pocas personas pueden disponer de mucho en un negocio monopólico sin responsabilidad de rendir cuenta alguna.

Consideró ejemplo de esto el Gobierno peruano de la década de 1990, con su secreto total en los sectores de inteligencia y militares, que permitió millonarios saqueos en compras de armamentos de cuestionable calidad a precios exorbitantes. Ello llevó a buen número de tensiones, procesos y penas de prisión, con apenas una modesta recuperación desde el extranjero de las sumas robadas. También consideró escandaloso e inmoral el negocio de armas por las gigantescas sumas que se gastan, el fuerte crecimiento de ventas y compras, y la concentración del dinero en pocos países productores que controlan el mercado, obteniendo los mayores ingresos de países subdesarrollados. Adicionalmente, el ansia de vender relaja o rebasa los controles, haciendo que muchísimas armas acaben en manos de terroristas, delincuentes y fanáticos.

Examinó los casos dramáticos de México y otros países, los contrabandos de armas y tráfico de drogas, y las exportaciones de armas a países donde se cometen gruesas violaciones de derechos humanos, situación que se reproduce en muchas circunstancias conflictivas como las ventas de armas de países vecinos en el último enfrentamiento ecuatoriano-peruano. Existe considerable porosidad de los actores del comercio de armamento con el mundo criminal. Los tráfico de armas comprometen la seguridad de países como el Perú, donde cada vez llegan más a manos de delincuentes y elementos antisociales. El crimen transnacional organizado está mostrando increíble capacidad en términos de versatilidad, adaptación a circunstancias cambiantes y aprovechamiento de oportunidad de la globalización, favoreciendo el crecimiento de la corrupción en todas partes.

Graficando la dimensión del vínculo del crimen organizado con la seguridad, señaló que aquel mueve cerca del 10% del comercio mundial, globalizando el peligro que es ahora mayor que las guerras de alta y baja intensidad o las guerras ideológicas o religiosas. El tráfico de personas habría hecho traspasar ilegalmente fronteras a 30 millones de personas, acompañando este delito de explotación sexual o laboral de mujeres y niños, y de tráfico de armas. Todo ello se relaciona con el lavado de activos, el contrabando, la piratería y otros delitos.

En los países en desarrollo, y en general en todos, el costo de la seguridad interna está creciendo vertiginosamente, sin que los resultados sean los esperados. América Latina es la primera región en muertos por armas de fuego sin conflicto armado y el nivel de asesinatos es tres veces superior al de otras regiones. La seguridad pública está siendo crecientemente militarizada

El procedimiento clásico de enfrentar estos problemas con acuerdos internacionales y esquemas compartidos de trabajo no es suficiente, en parte porque los Estados se aferran a conceptos ineficaces de soberanía y sus agencias responden burocráticamente. La situación exige profundos cambios en las maneras de percibir la problemática y actuar en función de ella.

El tercer módulo

Dedicado a la seguridad ciudadana y la problemática de las drogas, fue moderado por el Dr. Fabián Novak, director del Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Gustavo Béliz, ex ministro de Justicia de Argentina

“Seguridad ciudadana con cohesión social en América Latina”

Con apoyo de cifras y gráficos, puntualizó que América Latina es una de las regiones más violentas e inequitativas del mundo; que la seguridad ha crecido como preocupación para la ciudadanía; que el costo económico de la violencia es muy elevado en porcentaje del PBI; que el costo comunitario expresado como destrucción de capital social afecta mucho a niños y jóvenes; y que el costo institucional, como desconfianza en la justicia y la policía, se tradu-

ce en una alta cifra negra de delitos o hechos no denunciados. Planteó una ecuación según la cual la violencia deriva de la impunidad más la inequidad con carencia de instituciones inteligentes.

Por otra parte, consideró también que la región tiene valiosos elementos positivos, como el valor de la familia, desarrollos tecnológicos que pueden ampliar la participación ciudadana, auspicioso inicio de interés e investigación en el ámbito académico, mayor participación de la sociedad civil, voluntariado, más amplios debates; y posibles abordajes regionales y subregionales con más cooperación en intercambios de información y acciones conjuntas judiciales y policiales.

Estimó necesario transitar de políticas de Gobierno a políticas de Estado, y de políticas unilaterales a políticas integradas, apoyadas en la construcción de sólidos consensos multisectoriales. Señaló que no existe solución fácil ni única para la violencia e inseguridad ciudadana, lo que requiere trabajar en diferentes campos con un enfoque sistémico. Concluyó indicando que la construcción de consensos trasciende al Gobierno de turno; que con políticas de Estado plurianuales y consensuadas el problema es atendible, como lo demuestra la disminución de homicidios en Bogotá; y que se advierten intentos de cambios en las respuestas de los Estados y más redes de coalición y trabajo entre agencias.

Consideró la seguridad ciudadana como el corazón de la gobernabilidad democrática y que la prevención de la violencia es más cuestión de calidad democrática que de fuerza. Ello implica que debe negarse una aparente contradicción entre tener seguridad y respetar los derechos humanos; que la democracia no tiene por qué ser débil; que los jóvenes no deben ser segregados y penalizados; y que la inseguridad ciudadana afecta la competitividad y la inversión, insume enormes recursos públicos y privados, y acentúa la desigualdad entre quienes pueden comprar seguridad y entre los que no pueden hacerlo. Se impone una modificación de la cultura administrativa para que todas las instituciones nacionales concernidas entiendan que deben trabajar conjuntamente; y ello debe replicarse con las de otros países.

Finalmente, expresó que debe entenderse que hay impactos de corto, mediano y largo plazo de las acciones; que es esencial reformar el área de seguridad y especialmente la policía; que debe evitarse la superposición de programas y no confundir las políticas de seguridad ciudadana con la políticas sociales, establecerse sinergias entre los Gobiernos nacionales y los locales con miras a trabajar tanto los temas globales como los locales, mejorar los espacios públicos y la planificación urbana, promover el efecto demostración de experiencias promisorias, asegurar la participación de la sociedad civil mediante mecanismos apropiados,

mejorar las estadísticas y la utilización de las tecnologías de la información, establecer un diálogo real entre el Estado y la Academia para introducir más “ciencia” en el tema, mejorar las estadísticas, evitar la inflación normativa penal y la ilusión del incremento de las penas como respuesta; y, más bien, asegurar el cumplimiento de la legislación existente, poner énfasis en la violencia juvenil, explicitar la responsabilidad de los medios de comunicación y su impacto negativo o positivo, y rechazar la afirmación de que la violencia y el delito son incontrolables. Debe retenerse su afirmación de que “el principal reto consiste en evitar que la seguridad sea tarea de todos y responsabilidad de nadie”.

Jaime Antezana, estudioso de temas de narcotráfico y terrorismo

“La nueva guerra. La seguridad nacional amenazada”

Estimó que estos fenómenos están amenazando la seguridad nacional. Recordó que la captura de Abimael Guzmán, jefe de Sendero Luminoso, fue un golpe decisivo en la derrota de ese proyecto totalitario y dio inicio al proceso de pacificación y reconstrucción. Consideró que hoy se vive un nuevo ciclo de violencia por el narcotráfico, que puede derivar en un nuevo conflicto armado que, a diferencia del anterior, se hace ahora por la coca y la cocaína. Consideró que Sendero Luminoso sigue actuando pero lo hace en el plano político con el Movadef, infiltración en universidades y protestas sindicales o sociales, sin usar la violencia de antaño. La guerra de hoy es una de narcos dirigida contra policías y militares, pero también contra otros grupos de narcos, aunque admite que esta tesis no es totalmente aceptada. Tras reseñar algunos episodios importantes en distintas partes del país, indicó que el narcotráfico se ha convertido en la principal amenaza a la seguridad y desarrollo nacionales, tras un proceso no lineal en que se produjeron tanto avances cuanto retrocesos de este fenómeno delictivo. En el transcurso, el Perú ha vuelto a ser el primer productor de cocaína.

Indicó que desde el año 2000, el crecimiento de los cultivos de coca no se ha detenido, en tanto que en Colombia están disminuyendo. El llamado “efecto globo” hace que la presión en el país vecino estimule el traslado de cultivos a catorce regiones en el Perú, lo que representa un nuevo *boom* no solo de coca sino de cocaína. Esto impulsa la narcoviencia, que incluye “ajustes de cuentas” con participación de sicarios. Explicó este renovado impacto delictivo por la ausencia de políticas desde el retorno de la democracia, con serias carencias por parte de los dos Gobiernos anteriores. Estimó también que coinciden tres modelos delictivos. El colombiano, que penetra el Estado e introduce una forma de “FARCarización” de los ex remanentes del Sendero Luminoso de Guzmán que, con un discurso ideológico-

político de fachada, son estructuras de la cadena de la droga. Es el narcosenderismo, con sus miembros que se enfrentan a policías y militares, especialmente mediante emboscadas y ataques a las bases en el VRAE. El modelo mexicano, que reproduce la actuación de los carteles con enfrentamientos entre sicarios-narcos con policías y militares en las carreteras o rutas de las drogas. Incluye también que los transportistas o los operadores de pozas de maceración de pasta básica pasen de la contención al enfrentamiento con las fuerzas. Finalmente, el modelo brasileño o de “favelización” de zonas urbanas, que auspicia la venta al menudeo y la violencia callejera y delictiva de los jóvenes, con no pocos enfrentamientos entre bandas. De la combinación de estos modelos deriva la complejidad y vitalidad de la amenaza presente.

Andrés Dávila Ladrón de Guevara, investigador asociado del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac), Bogotá, Colombia

“Los índices de victimización y otros factores de la seguridad ciudadana”

Explicó las grandes dificultades de comprender adecuadamente los fenómenos de la inseguridad ciudadana, por su relativa novedad y falta de información suficiente y adecuada. Esto incluye un esfuerzo de delimitación y de diferenciación de otros problemas. La violencia nunca ha estado ausente, pero ahora tiene manifestaciones que requieren respuestas específicas distintas de las antiguas.

Tocando el tema de homicidios, en el que indudablemente la región muestra muy elevados índices, señaló que no todas las mediciones tienen la misma calidad, y lo mismo vale para otros delitos. Es posible que cuando un delito atrae especial atención, las cifras crezcan, pero no porque los delitos se multiplican, sino porque antes no se medían adecuadamente; incluyendo la mezcla de delitos de violencia sexual con otras agresiones y homicidios.

Sobre la cuestión esencial de si la pobreza y la inequidad generan violencia, señaló que es una antigua discusión que tiene modas y énfasis, pero en la cual no cabe admitir generalizaciones sino diferenciar cada país y sociedad y lo que sería objetivo o subjetivo. El nexo pobreza – violencia o delito, es como un trasfondo que sustenta especialmente los tráfico ilícitos pero no es necesariamente responsable de todo. Mayor importancia atribuye a la corrupción, que afecta la capacidad de distinguir, no es fácil de medir y lleva la noción de que todo se relaciona. Esto inhibe distinguir, definir políticas y diseñar herramientas adecuadas.

De ahí se llega al problema de diseños institucionales eficaces. Los clásicos ministerios podrían no estar siendo suficientes para la problemática actual, aparte de las conocidas rivalidades. Es difícil hacer políticas desde lo nacional cuando las ejecuciones competen a autoridades locales. Otra gran dificultad es abordar el fenómeno delictivo cuando ya cobró gran relevancia. Todo ello hace indispensables políticas integrales que, sin embargo, deben diferenciar los fenómenos, pues unos requieren prevenir; otros, medidas suaves; y otros, represión o combinaciones de estas acciones.

La inseguridad ciudadana abarca desde homicidios hasta la violencia intrafamiliar, a la cual no cabe aplicar medidas represivas. Otra dificultad es trabajar en plazos cortos, medianos y largos. Deben dosificarse herramientas y mecanismos, con presupuestos adecuados que es difícil cuantificar; al igual que no es fácil coordinar responsabilidades locales y nacionales. Se necesita más y mejor información, y sistemas más objetivos de medición, cuidando que las autoridades puedan querer mostrar que sus gestiones mejoran la seguridad. El rol de los medios de comunicación es esencial.

Consideró que en el caso de América Latina y el Caribe, la inseguridad ciudadana o de las personas en general ha alcanzado niveles alarmantes. Las estadísticas advierten que los habitantes de la región enfrentan día a día crecientes riesgos para su integridad física, psicológica y su propiedad, los cuales se incrementan en las sociedades más pobres. Esta problemática real no es enfocada desde las tradicionales visiones de la seguridad nacional. Concluyó señalando que, a pesar de la dimensión de los fenómenos delictivos, deben continuarse los esfuerzos porque pueden obtenerse resultados positivos.

Consideraciones finales

Embajador Hugo Palma, presidente del Cepei

En su última intervención, se refirió a la paradoja de que América Latina, considerada como la región más estable y pacífica del planeta, fuera simultáneamente la más violenta. Indicó que por complejas razones históricas y políticas, América Latina había dedicado considerable atención a los temas clásicos de la seguridad nacional y relativamente poca a la seguridad de las personas. Entre estas razones figuran la falta de visión política sobre los temas de seguridad, la precariedad de las instituciones, la modestia de la exploración académica y la incapacidad de los Estados de articular la acción de los sectores e instituciones públicos nacionales concernidos en las temáticas de seguridad. Esta forma de autismo en el interior de los Estados se replica en la relación con otros, inhibiendo en la práctica la indispensable

cooperación, que solo puede ser eficaz si abarca amplias formas de comunicación e interacción entre las agencias de los países.

Esto se advierte en circunstancias en que la delincuencia y el crimen se han transnacionalizado y se manifiestan en multiplicidad de actividades delictivas capaces de aprovechar todas las debilidades, resquicios legales, incompetencia y corrupción de los Estados para continuar su avance aparentemente indetenible. Al mismo tiempo, proliferan las declaraciones políticas de jefes de Estado, cancilleres y autoridades, que, más allá de la buena voluntad que seguramente las inspira, prácticamente carecen de cualquier resultado concreto. La visión y la responsabilidad políticas son indispensables en este aspecto, pero lo son también el interés académico y la presión social, pues sin ellos difícilmente se conseguirá actualizar la preocupación de los Gobiernos, que deben dejar atrás la posibilidad de conflictos, que no están ocurriendo en la región ni en el mundo, y priorizar efectivamente la seguridad de las personas, cuya protección es la primigenia y principal razón de ser de los Estados.

Desde la perspectiva de la seguridad, es inescapable el tratamiento de temas diversos sin los cuales la situación de los ciudadanos latinoamericanos, que ya es crítica, seguirá deteriorándose. Los Gobiernos de la región ya han dedicado demasiado tiempo, esfuerzo y dinero de los contribuyentes a preparar a sus Estados para hipótesis de conflicto que no tendrían razón de ser si efectivamente fueran tan respetuosos del Derecho Internacional como alegan. Del mismo modo, tendrían que reconocer en su actuación cotidiana, y no en los discursos y declaraciones en que se complacen, que sin cooperación efectiva ninguna de las amenazas a la seguridad de sus ciudadanos, y en verdad también a sus países, podrá ser abordada con un mínimo de seriedad.

América Latina ha tenido significativo crecimiento económico con reducción de pobreza en los últimos años. Es verdad que falta mucho en términos de infraestructura, educación, salud y disminución de las desigualdades. En la actual crisis internacional, como lo fuera hace pocos años, es posible que varios de sus países se vean menos afectados que los de otras regiones del mundo. Sin embargo, todo ello está amenazado por la inseguridad y, en consecuencia, nadie debe sorprenderse de que las consultas públicas en varios países coloquen a la falta de seguridad como la principal preocupación, incluso sobre la falta de empleo, la pobreza y otras necesidades sociales.

Es indispensable que se continúe el estudio, la reflexión y la propuesta sobre el conjunto de estos temas. La responsabilidad académica es ineludible y, debe reconocerse, hasta ahora no ha sido plenamente asumida. No hay suficientes estudios, debates, investigaciones y

publicaciones; como no hay tampoco apoyo significativo de Gobiernos y otros sectores para propiciar la actividad académica. El Cepei ha tratado temas de seguridad y defensa en muchos eventos, investigaciones y publicaciones, y continúa en esa tarea, ahora favorecido por su asociación a la Universidad del Pacífico.

Esta sinergia debe orientarse a promover actividades sobre los numerosos aspectos de la problemática. La prioridad debe ser la seguridad de las personas y, para ello, deberán examinarse a la brevedad posible temas legales, institucionales, económicos, operacionales y otros. Debe intentarse el involucramiento de profesionales en distintas disciplinas que puedan aportar al estudio de temas que abarcan, como se ha visto, variadas dimensiones y no admiten soluciones fáciles ni efectistas. La tarea es vasta y permanente, y deberá mantenerse con el mayor empeño.

Las presentaciones de los expositores en el Seminario fueron de muy alto nivel y el debate fue animado. Independientemente de los variados puntos de vista que se dieron a conocer, deberán examinarse cuidadosamente las cuestiones centrales planteadas. El evento permitió informar sobre conceptos, datos, cifras, casos, experiencias exitosas y frustrantes, etc. Quedó demostrada la inviabilidad de continuar con los tratamientos ligeros y soluciones fáciles que provienen de la ignorancia o miopía de muchos responsables, y la necesidad de involucrar cada vez más amplios sectores académicos y sociales en estos problemas.

En general, se convino en la gravedad y prioridad de los temas relativos a la seguridad de las personas; que poco de la preparación para atender a la seguridad clásica de los Estados está siendo de utilidad para enfrentar la problemática de hoy; que hasta el momento los Gobiernos de la región no han encontrado la manera de enfrentar efectivamente amenazas y desafíos que, si bien se fueron gestando paulatinamente, han dado un salto espectacular, colocándose a justo título como el primer problema en no pocos países; que las amenazas no se enfrentan simplemente asignando más dinero a las fuerzas militares o policiales, aunque sea indispensable hacerlo; que las legislaciones, instituciones, procedimientos y actuaciones de los Gobiernos deben ser reformados y actualizados so pena de no servir para los propósitos que dicen perseguir; que ningún país, por rico o poderoso que sea, resolverá solo estos problemas; que las dificultades son enormes pero no insuperables y que hay casos en que ha sido posible reducir en parte o mucho ciertos problemas de seguridad, como en la ciudad de Bogotá; en fin, que la región no está condenada a sumirse en la anomia, la violencia y la regresión a formas bárbaras de vida.

Hubo naturalmente desacuerdo en relación con otros temas también importantes. Entre estos, el rol de las fuerzas armadas, su idoneidad y honestidad, fueron calurosamente debatidos. Tampoco era dable pretender acuerdo sobre el significado de la compra de armamentos, la prioridad relativa de las amenazas y riesgos, y los responsables y medios para abordar la seguridad.

Se trató, como se advierte, de un evento de singular importancia. Debe reconocerse y agradecerse que la Santa Sede haya querido participar decididamente en el tratamiento de temas tan relevantes para la convivencia pacífica de nuestros Estados y que, en las actuales circunstancias, no admiten que la muy grave crisis de seguridad de las personas a lo largo y ancho de América Latina, siga siendo relativizada por los temas de la “seguridad nacional” y la inercia de los poderes. En el Seminario, se trataron los más acuciantes problemas que afectan la seguridad en la región. La autoridad con que fueron presentados y desarrollados por profesionales de altísima calificación, debería encontrar correlato en un tratamiento similar de parte de quienes tienen la responsabilidad política y funcional de proteger a las personas de los peligros reales que las victimizan.

En esa línea, el Cepei y el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), realizaron a finales de octubre del 2011 un Seminario Internacional sobre “El futuro de la política y defensa en el Perú”, que permitió tratar importantes cuestiones de seguridad y defensa en el plano hemisférico, regional y nacional, visiones estratégicas, problemas legales, institucionales, presupuestarios y otros. Actividades adicionales se están proyectando para el año 2012 y siguientes.

Sobre todo ello, hay en la información contenida en este libro muchos elementos planteados con el máximo de seriedad, que pueden servir para la reflexión de los Gobiernos, las instituciones y los ciudadanos en general. A ellos está dedicado, y de su disposición y voluntad dependerá que el agobiante declive de la seguridad regional pueda ser frenado y eventualmente revertido. Sin ello, no habrá consolidación democrática, inclusión social ni nada que parezca calidad de vida. No hay tarea más urgente en la región ni responsabilidad mayor para sus gobernantes, instituciones y ciudadanos.

Sesión de clausura

El discurso de clausura estuvo a cargo del ministro de Relaciones Exteriores, embajador José Antonio García Belaúnde, quien agradeció a la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales

y al Cepei el apoyo prestado para la realización del Seminario; y agradeció también a los distinguidos visitantes, expositores y panelistas por las valiosas contribuciones académicas efectuadas.

Explicó que la presentación del año 2009, por el presidente García, de una iniciativa sobre paz, seguridad y desarrollo, derivaba de una lógica perversa que acompaña el mejoramiento económico de mayores adquisiciones de armamento. Como América Latina había sorteado relativamente bien la crisis internacional al haber aprendido lecciones de buen manejo económico, parte de los recursos se destinaron a compras de armamentos sin que existiera crisis regional, conflicto, ni belicosidad. Algunos problemas ideológicos se estaban superando y todo ello hacía incongruente, en la visión del presidente García, que se gastara más en armamentos que servirían al conflicto internacional cuando menos posibilidades habría de que se produjera; y, por el contrario, subsistían grandes déficits de infraestructura, alimentación, salud y seguridad.

Añadió que toda esa preparación militar en poco ayudaba a solucionar el problema de la agenda negativa de seguridad que aflige a todos los países, con las graves amenazas del crimen transnacionalizado, narcotráficos, violencia y otros males. Enfatizó que el Perú era consciente de las diferencias ideológicas y de visiones entre países latinoamericanos sobre las relaciones internacionales políticas y económicas. En función de ello, se apuntó al logro de lo posible en materia de integración, poniendo énfasis especial en las cuestiones de infraestructura física, integración de fronteras, vinculación energética y otras, es decir, los temas en que se podía avanzar y que el Perú ha promovido con mucha decisión. Se ha trabajado bien en la integración que era posible avanzar en esas circunstancias. Concluyó señalando que siempre consideró que a mayor integración, habría más paz y mayor seguridad, y, en ese sentido, resaltó la importancia del ejercicio realizado en el Seminario, de modo que la superación de hipótesis de conflicto impulse a los países a mayor integración y a la procura de mayor seguridad.

Embajador Hugo Palma

Sesión inaugural

Discurso del doctor Alan García Pérez, Presidente de la República

Su Eminencia Reverendísima, cardenal Juan Luis Cipriani;
Monseñor Marcelo Sánchez Sorondo;
canciller de la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales;
Señor ministro de Relaciones Exteriores;
Dignas autoridades e invitados;

Saludo a esta importantísima jornada en la que tenemos el inmenso honor de recibir, por voluntad de Su Santidad y de la Pontificia Academia, a varios de sus integrantes para dialogar respecto al tema de la paz, la seguridad y el desarrollo. Es un tema que, por cierto, tiene enorme importancia y que habrá de ser desarrollado en estas jornadas por los expositores, que tratarán asuntos de importancia planetaria como la proliferación nuclear y el papel que frente a ella debemos tener los pueblos en desarrollo. En segundo lugar, tratarán de la paz, la seguridad y el desarrollo; y, en tercer lugar, de los temas referentes a la seguridad ciudadana y la cohesión social.

Son temas de enorme importancia y que, por ser debatidos por este ilustre colegiado, van a tener –estoy seguro– gran repercusión en la conciencia de nuestro país y en la actitud de sus autoridades e instituciones. Agradezco a la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales, monseñor Sánchez Sorondo, la decisión de reunirse aquí, decisión que a los peruanos nos honra altamente.

Quisiera, al introducir el tema, recordar que la paz, como alguna vez mencionara Juan XXIII en *Pacem in Terris*, no es producto de un equilibrio armado. Es fundamentalmente una conciencia, una actitud, una certeza de dignidad humana y de tolerancia, que no puede provenir, por cierto, ni del arbitraje de las armas atómicas, ni –repito– del equilibrio o la cantidad de las armas que cada nación o persona tiene.

El 11 de enero de este año, Su Santidad Benedicto XVI nos hizo llegar un mensaje para la Jornada Mundial de la Paz, mensaje en el cual incluía conceptos tan importantes como el de la libertad religiosa, fundamento de la libertad moral, haciéndonos recordar no solamente la obligación que tenemos todos de la tolerancia, de la búsqueda del camino a Dios por medios diferentes, sino también esa hermosísima frase paulina que nos recuerda que ahí donde está el espíritu de Dios, ahí está la libertad. Esa dialéctica que permite señalar que solo a través de la libertad puede llegarse a la dignidad de encontrar a Dios libremente, nos devuelve al concepto paulino de que solo donde está el espíritu de Dios está la libertad. Y la paz, por consiguiente, es la paz de la tolerancia de quien acepta la dignidad humana, de todos los seres humanos, en tanto criaturas de Dios.

El Perú ha hecho el esfuerzo diplomático y gubernativo de plantear a todas las naciones de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) el concepto de un Protocolo, de un Acuerdo de Paz, Seguridad y Desarrollo. Nos preocupaba mucho, monseñor Sánchez Sorondo, que a pesar de ir por el camino de la integración de voluntades políticas, del reconocimiento de las similitudes históricas de nuestros pueblos y naturalmente del hecho de tener problemas parecidos y soluciones tal vez iguales; nos preocupaba mucho que a pesar de juntarnos en una mesa, mantuviéramos el recelo, mantuviéramos el temor de unos respecto a otros y continuáramos este camino de armarnos unos inevitablemente contra otros, incurriendo en gastos enormes para la economía de nuestros países.

Y aun cuando los precios internacionales de las materias primas y la inserción del Perú y de otros países en la escena mundial permiten tener mejores o aparentemente mejores resultados en el combate contra la pobreza, entendemos que el combate contra la pobreza es un larguísimo camino porque el diseño de lo que es el ser humano y sus aspiraciones, no solo materiales sino culturales, también se va alejando de la realidad conforme uno avanza. Por consiguiente, todos los esfuerzos que puedan hacerse en favor de los pueblos y esencialmente de su juventud para el futuro, nos obligan a plantear con claridad y energía el por qué mantenernos en esta carrera armamentista que, como se demuestra en este documento que voy a entregar a monseñor Sánchez Sorondo, ha significado que en los últimos años, desde la creación de Unasur, desde la formulación de voluntades, votos y juramentos de unidad, se produjese un gasto de 125.000 millones de dólares en funcionamientos normales de defensa y adquisiciones de 25.000 millones de dólares adicionales en armas distintas y nuevas.

Al hacer este planteamiento a la Unasur, señalábamos que en los siguientes cinco años, podríamos invertir en esa carrera otros 35.000 millones de dólares en armas nuevas. Sin embargo, ese estimado ha sido superado por la realidad y desde el año 2009 las naciones de

Sudamérica han hecho compromisos de adquisición por 59.000 millones de dólares, lo que se suma a los aproximadamente 135.000 millones de dólares que tenemos para el funcionamiento corriente como gastos de defensa.

Todo esto fácilmente comprueba que esas ingentes sumas sustraen de aquello que debíamos incorporar al desarrollo cultural, educativo y material de nuestras sociedades. Pero algo más importante que eso es que no solamente nos quedemos sin posibilidades materiales de luchar con más energía contra la necesidad material, sino que se sigue sembrando entre nosotros el recelo, el temor, y no hay nada que atente más contra la paz, contra la seguridad, que el temor entre quienes forman parte de un continente. Por eso el Perú presentó ante la Unión de Naciones Suramericanas su planteamiento de un Protocolo de Paz, Seguridad y Desarrollo, buscando medidas eficaces por las cuales transparentar y homologar nuestros gastos militares para tener mayor confianza y, sobre la base de la confianza, poder retroceder nuestros enfrentamientos virtuales o armados y orientar las armas a aquello que sí nos aqueja como sociedades: el narcotráfico en muchos casos, el terrorismo asesino, la delincuencia internacional, el tráfico de mujeres y niños.

Todo eso sí justifica claramente la necesidad de actuar con energía. Pero no está en el momento justificado, y menos en medio de tantos buenos propósitos de integración, que continuemos esta carrera absurda en la que ya se habla por primera vez en nuestro continente de submarinos atómicos, lo que implica en algún momento armas atómicas, presencia extramares o dominio absoluto del continente sudamericano.

Nuestra propuesta fue: paz, seguridad y desarrollo con medios eficaces de homologación y transparencia en la compra de armas, pero, en segundo lugar, el postulado de que toda diferencia entre países debe ser solucionada por medios jurídicos, pacíficos e internacionales. Estamos convencidos de que solamente por ese camino puede continuarse lo que la realidad nos muestra. Nuestras economías y sociedades son complementarias, crecen juntas, pueden desarrollarse con mayor velocidad juntas, y las diferencias debemos someterlas todas a las instancias internacionales y solucionarlas de manera civilizada y pacífica, sin sacrificar la capacidad complementaria de crecimiento, de comercio, de intercambio social y político entre nuestras sociedades.

Para eso, ya que hablamos de integración, tenemos que estar dispuestos a conceder los privilegios de nuestra propia soberanía, delegando soberanía como naciones avanzadas, como lo han hecho en Europa respecto de sus instituciones unitarias. Lo hacemos confiando en organismos como la Unasur o la OEA para el estudio transparente y homologado de la ad-

quisición de armas con paz, seguridad y desarrollo. En segundo lugar, solución pacífica y democrática de las controversias; y, tercero, desarrollo y crecimiento en favor de los pueblos.

Ello solamente es posible a través de modelos modernos que permitan incorporar tecnología y capital, multiplicar el empleo y, por consiguiente, elevar la calidad de vida de las poblaciones. Solamente a través de ello se encuentra el necesario equilibrio y la gobernabilidad en el interior de las sociedades, porque ya es claro que las que carecen de estos elementos buscan externamente a los culpables de sus propios problemas.

Nosotros tenemos la experiencia concreta de un acercamiento cada vez mayor con nuestros vecinos a través del comercio, el financiamiento, la inversión y el intercambio social; y venimos creciendo a pasos similares. Pero cuando un país se encuentra atrapado en crisis de no desarrollo, en crisis de modelo equivocado, es cuando busca en el vecino al responsable de sus problemas. Y una de las maneras de garantizar la paz entre las naciones es hacer que cada Estado cumpla su tarea de manera eficaz, multiplique el empleo, solucione los problemas de abastecimiento de servicios básicos para la población y mejore las perspectivas que esa población tiene para su futuro.

Por eso hemos dicho que necesitamos garantizar nuestra convivencia pacífica, no en un punto de equilibrio, de *pax romana* como se acostumbra decir, sino en una conciencia clara y tolerante de la dignidad de las personas y de los países que nos permita convivir serena y complementariamente, sin temer ni desconfiar.

Para dar un ejemplo de eso, lo que tiene que hacer una persona o un país es mostrar confianza y que no teme. A esto, algunos lo llamarían ingenuidad pero es la única forma de dar el ejemplo, de no temer y de tener confianza. Es exactamente eso, dar el ejemplo y desprenderse de todos estos atributos a los que conduce el temor e ir convirtiéndose poco a poco, sin querer, en un ente o una persona amenazante.

La reducción de los gastos militares y el abstenernos de comprar armas de nueva tecnología debe permitirnos luchar contra la pobreza. Insisto en el tema del submarino atómico, que resulta no solamente una amenaza sino una maldición y un absurdo en Sudamérica, cualquiera sea la explicación que se tenga respecto a eso.

Nuestro periodismo y nuestros estudiosos nos entregan muchísimos ejemplos de las equivalencias entre la adquisición de un arma aérea, que puede costar 40 millones de dólares y lo que significa eso en hospitales o en escuelas; y no quisiera continuar esto, que es bastante

conocido. Pero, además, el gasto en armas nos impide actuar frente a otro equilibrio fundamental y necesidad básica que es el cuidado del medio ambiente. Países como los nuestros, que necesitan dedicar gran parte de sus recursos a la remediación ambiental, a la protección de los bosques para defender a la humanidad, prefieren a veces comprar armas, que son las que afectan de la manera más dolorosa el medio ambiente porque afectan al ser humano en su propio cuerpo.

Entonces, la reducción de gastos militares debe permitirnos la lucha contra la pobreza, a favor del medio ambiente y, lo que es tal vez más importante, el fomento de los valores. Nuestra civilización, de esencia a veces marxista o a veces ultraliberal, es por principio materialista, y creemos que la política debe confinarse a los términos materiales de la satisfacción de las necesidades físicas de las personas o el acrecentamiento de sus capacidades de adquisición, de pago o de propiedad de medios de producción. Sin embargo, por principio, la política, o por lo menos la política cristiana, no puede limitarse a eso ni confundir comodidad con felicidad o abundancia de medios materiales con esencia espiritual. De lo contrario, el mensaje de Cristo no tendría mayor sentido en nuestra historia porque sería ignorado, y una sociedad que se arma incesantemente es una sociedad que se aleja de los valores. Podrá predicar otro tipo de valores: el valor de la dominación, el valor de la potencia como orgullo y soberbia social o personal, pero no tendrá serenidad, paz ni los valores que nosotros enarbolamos como cristianos: fraternidad y solución negociada y amical de los conflictos.

Una sociedad que se arma, una sociedad que permite que a través de sus medios de comunicación solamente trasuntan hechos de violencia, de nuevas armas o de adquisiciones y, lo que es dramático, de armas muy costosas, es una sociedad que condena a sus niños a jugar con armas y los educa así para el futuro en la ley del más fuerte, del que vence porque tiene el arma más letal. Esto es absolutamente contradictorio con la esencia de los valores. De allí que quien ha sido educado así, pueda ejercer la ley del más fuerte hasta contra sus propios hijos y su progenitura.

Ayer tuvimos una marcha en contra de la violencia que se ejerce sobre los niños en términos sexuales y violatorios de sus derechos; violencia con la que se les obliga a mendigar, abandonándolos y no reconociéndolos. Sabemos que todo eso procede de una correa de transmisión formativa en la que hemos crecido en la certeza de que el más fuerte es el que manda. El más fuerte no es el más inteligente o el mejor razonado, sino que el que tiene más armas o más fuerza bruta.

Por todas estas razones, para nosotros es un tema fundamental el concepto que la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales pone en discusión; es decir, nuestra actitud frente a la proliferación de armas nucleares, nuestra convicción y compromiso con un Protocolo de Paz, Seguridad y Desarrollo entre los países de Sudamérica y otros países del mundo; y el concepto de la seguridad ciudadana con inclusión social, con participación progresiva de todas las fuerzas y grupos sociales en la riqueza y en las capacidades de nuestra sociedad.

Creo que podríamos utilizar algunos nuevos instrumentos para fomentar todas estas ideas y, entre ellas, fundamentalmente la actitud. No hay algo más valioso que convertir al que está de acuerdo en una idea en apóstol, promotor y responsable de hacer algo por esa idea.

Fue muy interesante que al término de la marcha de expresión solidaria contra la violencia infantil, surgiera una voz para hacer prometer a todos los participantes que, de allí en adelante, serían defensores de los niños propios y no propios, defensores activos, denunciantes, claros y participantes en favor del bienestar y de la inocencia de cada niño.

Y hoy que hablamos de redes sociales, aunque a veces esas redes sociales sean perforadas diplomáticamente, la propia perforación nos muestra su enorme importancia y que hasta obstaculizan las campañas electorales. Sería interesante e importante que todos nos comprometiéramos a ser parte de redes sociales, por lo menos en la Unión de Naciones Suramericanas, para vincular a los más jóvenes, que son los que están esencialmente en las redes sociales, y convertirlos en personeros de estas ideas de paz, de serenidad, de respeto a la dignidad de las naciones y de las personas, y, sobre todo, de esta igualdad cristiana, de ser criaturas de Dios y no por tener más o menos componente europeo en las venas suponer que se tiene un destino manifesto dentro de un continente.

Es importante que nuestras juventudes, a través de las redes sociales, sean las que nos conduzcan, nos impulsen y nos obliguen a compartir estos conceptos de paz, seguridad y desarrollo, e invito naturalmente al señor ministro de Relaciones Exteriores a que dé el ejemplo, con sus jóvenes embajadores, para que construyan una red social sudamericana e inviten a las juventudes a participar en estos temas.

Si se dice que el presidente Obama ganó las elecciones gracias a las redes sociales, si la rebelión que vemos hoy en día reclamando libertad y seguramente tolerancia religiosa en muchos pueblos árabes tiene por origen la comunicación a través de las redes sociales, entonces que estas no sirvan solamente como protesta sino como construcción de una conciencia distinta, y considero que eso tiene que ser motivado y promovido por quienes creemos en este concepto.

Debemos además plantear a nuestros grandes acreedores y prestamistas, o las instituciones multilaterales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, que así como ponen condiciones de medio ambiente para dar un crédito y utilizan un baremo, una suerte de termómetro que permite calificar qué está haciendo un país por el medio ambiente para poder asignarle puntos en los créditos, o cómo cada proyecto significa un trastorno o no del medio ambiente para aceptar financiarlo, así también debería haber una cláusula frente al armamentismo.

Los bancos, o por lo menos las instituciones multilaterales, deberían también poner como condición, así como lo hacen respecto del medio ambiente, examinar cómo marcha cada país en el armamentismo, porque de lo contrario el dinero que prestan para hacer un puente libera recursos para que ese país compre un submarino atómico, y eso es un absurdo.

Finalmente, ¿quiénes son los dueños de estas instituciones? Son los países y, a través de ellos, todas las personas. No podemos quedarnos en silencio, sino reclamar a nuestros amigos de las diversas instituciones multilaterales mundiales que comiencen a pensar y a plantear como condiciones la actitud respecto a la paz y al armamentismo, antes de conceder los créditos que, de una o de otra manera, redundan en carreras armamentistas y las alimentan.

Esta es la posición del Perú. Nuevamente expresamos nuestro inmenso agradecimiento, pues para nosotros como cristianos y católicos es un honor recibir aquí a la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales.

Nada nos ilustra más que el ejemplo y la palabra de Cristo. Nada hay más alto e importante que la palabra de Dios a través de su hijo. Ningún texto tiene más importancia y resonancia en la historia que la palabra de Cristo y la Biblia. Nosotros quisiéramos, con toda la fuerza del espíritu, hacer lo posible y necesario para que se hagan realidad estos planteamientos. Nada más digo que cuando Pedro tomó la espada para cortar la oreja de Malco en el Huerto de los Olivos, dijo Cristo: “Guarda tu espada, porque quien a hierro mata a hierro muere”. Nosotros sabemos que esa palabra y esa enseñanza de Cristo es la verdad. Quien se arma, se somete a la terrible amenaza de ser golpeado e invadido por quien está más armado.

Vamos a trabajar activamente por la paz, la seguridad y el desarrollo de los pueblos y las personas.

Palabras de monseñor Marcelo Sánchez Sorondo, canciller de la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales

Solo quiero agradecer muy cordialmente al Sr. Presidente de la República, que ha inaugurado este encuentro con brillantes palabras y poniendo a Cristo, el Príncipe de la Paz, como luz en este tema y casi nos ha dejado sin más que decir. Debo agradecer al señor cardenal, representando aquí a la Iglesia de Lima, esta ciudad maravillosa que ilumina el Pacífico, que fue el segundo Virreinato de América y el primer Virreinato del Sur, que tiene más de quinientos años. Estamos realmente conmovidos por esta invitación y quiero agradecer particularmente a una persona entre bambalinas que organizó este encuentro, y es el embajador Alfonso Rivero aquí presente, para quien pido aplausos.

Naturalmente, quiero agradecer la generosidad de los académicos que han dejado las muchas cosas que tienen entre manos para venir aquí. Particularmente, me refiero a quien fuera ministro e inició estos encuentros, el Dr. Luis Ernesto Derbez, que está presente, y también al Dr. José Raga, destacado economista español. Igualmente agradezco especialmente a mi connacional Gustavo Béliz, quien fuera también ministro y ahora tiene un cargo muy importante y desde el cual puede dar valiosas informaciones sobre estos temas.

Quiero agradecer también al ministro de Relaciones Exteriores, y, naturalmente, nos sentimos emocionados de que presida esta mesa el embajador Javier Pérez de Cuéllar, con la gran obra que hizo en favor de la paz.

Mensaje de la Santa Sede transmitido por el excelentísimo monseñor Bruno Musaró, nuncio apostólico de Su Santidad

Excelentísimo monseñor Marcelo Sánchez Sorondo, canciller de la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales de la Ciudad del Vaticano.

Excelencia: Con ocasión de la celebración en Lima del Seminario que lleva por título “Paz, Seguridad y Desarrollo en América Latina”, organizado por el Gobierno del Perú en colaboración con la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales, le transmito el saludo de Su Santidad Benedicto XVI, que hace extensivo a los organizadores y participantes en el citado encuentro.

El magisterio de la Iglesia y de modo especial el de los últimos pontífices, ha puesto de manifiesto en muchas ocasiones la estrecha relación que hay entre la promoción de la paz y el desarrollo de los pueblos. Ciertamente, la creación de unas condiciones favorables de seguridad y convivencia pacífica es imprescindible para el crecimiento y progreso de las naciones, pero también es verdad que un gasto militar excesivo puede obstaculizar gravemente la consecución de un nivel de desarrollo más alto, sustrayendo ingentes sumas de dinero que podrían ser empleadas en importantes y necesarios proyectos de mejoras sociales. Por este motivo, el Concilio Vaticano II no dudaba en referirse a la carrera de armamentos como plaga gravísima de la humanidad, que perjudica a los pobres de una manera intolerable.

Es necesario recordar además que así como el bien de la paz requiere el reconocimiento de la verdadera naturaleza del ser humano, de su carácter espiritual y de su apertura a la trascendencia, el desarrollo ha de tener en cuenta no solo el desarrollo del progreso material sino el espiritual y el moral. En este sentido, adquiere un gran sentido profundizar y cultivar con esmero el rico patrimonio cultural, moral y espiritual de América Latina para educar a las generaciones más jóvenes en una adecuada cultura de la paz, que inspire en ellas el deseo de trabajar sin descanso por aquello que beneficie a todos y perfeccione la sociedad.

Esos valores fundamentales que tienen sus raíces en el Evangelio de Cristo y que tan hondamente han arraigado en esas tierras latinoamericanas, son una base sólida y segura para construir con éxito un mundo en paz y armonía, que responda a la altísima dignidad del hombre, creado a imagen y semejanza de Dios. Un mundo capaz de hacer superfluas las armas porque entre los hombres crezca cada día un clima de respeto mutuo, de confianza recíproca y de búsqueda constante de caminos de concordia y solidaridad.

Con estos sentimientos, me agrada asegurarles que el Santo Padre, que tan presente tiene en su corazón los esfuerzos por la paz y el bienestar de los hombres y de un modo especial del continente latinoamericano, encomienda al Altísimo los frutos de ese encuentro así como a los participantes en el mismo.

Cardenal Tarcisio Vertone,
secretario de Estado de Su Santidad

Reflexiones del cardenal Juan Luis Cipriani, arzobispo de Lima

La doctrina social de la Iglesia

Como sabemos, las enseñanzas de la Iglesia han puesto de manifiesto la estrecha relación que hay entre la promoción de la paz y el desarrollo de los pueblos. Por contraste, el armamentismo es un atentado contra la paz y contra el desarrollo de los pueblos. El cristianismo –y su doctrina– es esencialmente un camino de preparación del hombre respecto de su destino eterno. Busca el crecimiento de la persona y de la sociedad, en su dignidad; y, al mismo tiempo, señala la vía para alcanzar, con su doctrina social, la vocación trascendente de la persona.

Un presente meramente prolongado es una falsa inmortalidad, un contrasentido y, en el fondo, un imposible, pues el presente necesita siempre una garantía distinta de él. El presente es hacedero mientras el futuro permanece abierto. Si el futuro desaparece, el presente desfallece, no es vivible y, por eso, cuando hablamos de desarrollo, de paz, de seguridad, estamos hablando de modos de ofrecer un mejor futuro.

En este marco conceptual del Seminario por la Paz, Seguridad y Desarrollo de América Latina, hay dificultades que podrían hacer ineficaces los diversos esfuerzos de unos y otros. En primer lugar, la pretensión de algún país o grupo político de querer establecer ese camino por sí solo. Por otro lado, podríamos también encontrar la dificultad de una actitud de pacifismo estéril, que esconde un conformismo o un acomodamiento. Si se evitan estos dos escollos, veremos cómo el contorno social tensa el ánimo, cómo la paciencia purifica las intenciones, cómo toman cuerpo los ideales que, de otro modo, podrían desenfrenarse; o se podría caer en esa utopía de los mesianismos que han resultado tremendamente dañinos en la historia de nuestra región. Estos mesianismos utópicos siguen enarbolando su deseo de salvación, tantas veces imitando los graves errores ocurridos en el pasado en las regiones más desarrolladas y, otras muchas veces, son arrastrados por el mercado de las armas y por la presión económica de las regiones más desarrolladas.

La vida actual nos presenta situaciones sociales, políticas y económicas nuevas. Hay que tener el coraje de describir y de aceptar que son situaciones nuevas. Por lo tanto, el desafío de esta generación –y de la Iglesia– es generar ese nuevo orden, que incluye una estructura social, política y legislativa que permita acoger lo nuevo en lo que tiene de positivo: a la paz, la seguridad y el desarrollo del ser humano; y, también, tenga la claridad de mente para descartar aquello que se pretende sembrar como novedad siendo solamente un empobrecimiento. Esta es la meta que se propone la humanidad, y, paradójicamente, encontramos una dificultad para avanzar de manera clara en la conformación de este nuevo orden.

Se proponen tres agentes de este cambio, de esta novedad, de este nuevo orden, que, por sus cualidades, por su solidez y por su capacidad de ser estructuras “estructurantes”, pueden ser útiles al momento de mirar estos nuevos desafíos. Son la familia, la empresa y la universidad. En estas tres instituciones se concentra una energía social capaz de acoger, purificar y lanzar a la humanidad en este siglo XXI. Eso sí, estas tres instituciones se deben relacionar de una manera adecuada, sin perder ninguna de ellas su identidad ni su propia naturaleza, pues de esa manera serán útiles en este planteamiento.

Estamos asistiendo a una época en la que se imponen ideas que, para decirlo de manera coloquial, son ideas que no tienen “ni padre ni madre”. Son ideas que fácilmente se convierten en eslóganes y que se van imponiendo de una manera anónima, en una agenda mundial que empobrece y que está generando serias confusiones sobre el futuro desarrollo de la humanidad. Son agendas que, con vocabulario sofisticado, proponen el aborto; en nombre de una igualdad, proponen la “ideología de género”; en nombre de unos derechos nada claros, distorsionan la institución del matrimonio hablando de uniones de hecho; y, en nombre de una falsa pluralidad, desarrollan una intolerancia religiosa inaceptable. Por ello, es hora de escuchar la voz de Juan Pablo II y de Benedicto XVI, quienes nos llaman a promover un nuevo humanismo integral, que se apoye en el respeto a la ley natural, que no es otra cosa que esa gramática que permite leer y entender quién es el hombre, que permite leer y entender qué es la creación; en resumen, que permite recuperar lo que viene ser la llamada “cuestión antropológica”, como observaba Juan Pablo el Grande.

Sin ser profeta de desgracias, afirmo que el mundo está ante un grave peligro en esta actual sociedad relativista que desafía la paz, la seguridad y el desarrollo de los pueblos. La paz corre el riesgo de ser considerada exclusivamente como un simple fruto de acuerdos entre Gobiernos o iniciativas tendentes a asegurar ayudas económicas. Es cierto que la paz necesita de esa red constante de contactos diplomáticos, intercambios económicos y tecnológicos, encuentros culturales. Evidentemente es así, pero para que esos esfuerzos produzcan efectos

duraderos es necesario –y lo acaba de recordar el señor Presidente de la República– que se sustenten en valores fundamentados, en la verdad de la vida. Es preciso escuchar la voz de las poblaciones. El desarrollo y la paz serán imposibles sin hombres, sin líderes rectos, sin operadores económicos y agentes políticos que sientan fuertemente en su conciencia la llamada al bien común. La dimensión ética debe recuperarse sin temor.

Una última reflexión. El desarrollo está relacionado con la influencia cada vez mayor de los medios de comunicación social. Es casi imposible imaginar ya la existencia de la familia humana sin su presencia, pues, para bien o para mal, se han introducido en la vida del mundo. Dice el papa Benedicto XVI que parece realmente absurda la postura de quienes defienden su neutralidad y consiguientemente reivindican su autonomía con respecto a la moral de las personas. Muchas veces quienes enfatizan la naturaleza estrictamente técnica de estos medios, favorecen de hecho su subordinación a los intereses económicos, al dominio de los mercados, sin olvidar el deseo de imponer parámetros culturales en función de proyectos de carácter ideológico y político.

Más que nunca, expresamos nuestro respeto, nuestra admiración, por el crecimiento tecnológico de los medios de comunicación, pero, al mismo tiempo, hacemos un serio llamado a los empresarios de estos medios –y a los empresarios en general– para que estos medios sirvan como vehículos de paz y no vehículos de confrontación. Por ello, estos medios de comunicación deberán poner mayor empeño en la promoción de la dignidad de las personas y de los pueblos. Deberán expresar la caridad, el servicio a la verdad, al bien y a la fraternidad natural y sobrenatural.

La libertad humana está intrínsecamente ligada a estos valores superiores. Por ello, todos los esfuerzos que se realizan para promover un nuevo orden, un nuevo humanismo integral, una mayor sinceridad y transparencia en las relaciones internacionales, necesitan del apoyo de esa red social y de esos medios de comunicación, para que la comunión de la familia humana y el *ethos* de la sociedad se conviertan realmente en instrumentos a favor de la paz y del desarrollo.

Primer módulo

La encíclica *Pacem in Terris*, la no nuclearización
militar de América Latina y la seguridad regional

Moderador:
doctor Felipe Portocarrero,
rector de la Universidad del Pacífico

A cincuenta años de la *Pacem in Terris*

S.E. Mons. Marcelo Sánchez Sorondo

“El orden vigente en la sociedad es todo él de naturaleza espiritual. Porque se funda en la verdad, debe practicarse según los preceptos de la justicia, exige ser vivificado y completado por el amor mutuo, y, por último, respetando íntegramente la libertad, ha de ajustarse a una igualdad cada día más humana” (*Pacem in Terris*, 37).

“Todas estas cualidades deben ser consideradas insuficientes por completo para dar a las relaciones de la vida diaria un sentido más humano, ya que este sentido requiere necesariamente como fundamento la verdad; como medida, la justicia; como fuerza impulsora, la caridad, y como hábito normal, la libertad” (*Pacem in Terris*, 149).

Estamos casi a cincuenta años de la histórica encíclica *Pacem in Terris*, que es el más completo y profundo documento del Magisterio sobre el tema de la paz. La Encíclica refleja no solo el momento histórico en el que fue compuesta, sino también los principios fundamentales del Evangelio y de la reflexión patristica, medieval y su desarrollo moderno, o sea, los principios perennes del Magisterio de la Iglesia. En menos de cinco semanas (11 de octubre al 16 de noviembre de 1962), el beato Juan XXIII había hecho y padecido eventos trascendentes. Primero, había decidido nada menos que convocar un Concilio Universal, el Concilio Vaticano II. Luego, había negociado tras bambalinas, con gran éxito, la famosa crisis de los misiles en Cuba; crisis que había puesto al mundo al borde de una guerra nuclear global con el peligro concreto para el futuro mismo de la humanidad. Naturalmente, este éxito de pacificación le había dejado el estímulo para emprender su obra magisterial sobre la paz. En fin, el Papa, en esos días, había sabido de sus médicos que solo tenía poco tiempo de vida, o sea que en pocos días más habría de dar cuenta de su conducta al Altísimo.

Recordemos que, solo dos años antes de la PT, en 1961, se había erigido el nefasto “muro de Berlín” para dividir y oponer no solamente dos partes de aquella ciudad, sino también dos visiones del mundo y dos modos de construir la ciudad terrena. De una parte y de otra del muro, la vida habría de tener un estilo diferente, inspirado en reglas a menudo contrapues-

tas, en un clima difuso de sospecha y desconfianza. Tanto como visión del mundo cuanto como planteamiento concreto de la vida, aquel muro atravesó la humanidad en su conjunto y penetró en el corazón y mente de las personas, creando divisiones en el globo que parecían destinadas a durar para siempre. Sin embargo, *Pacem in Terris* fue el inicio de aquel cambio radical que llevaría a cabo el beato Juan Pablo II llamándolo “revolución espiritual”.

Oficialmente publicado el Jueves Santo (11 de abril de 1963), *Pacem in Terris* es a menudo llamada “última voluntad y testamento” del beato Juan XXIII. Tal vez el cardenal Suenens lo explicó bien cuando entregó una copia de la Encíclica a las Naciones Unidas y caracterizó este documento, dirigido a “todos los hombres de buena voluntad”, como “una carta abierta al mundo”. Podemos agregar que el nuevo enfoque de la Encíclica de “leer los signos de los tiempos” se incorporaría de ahora en más al Magisterio de la Iglesia y unos pocos años después aparece por primera vez en la constitución pastoral *Gaudium et spes* (GS §44).

En su Mensaje para la celebración de la XXXVI Jornada Mundial de la Paz (2003), que marcaba el cuadragésimo aniversario de la *Pacem in Terris*, el beato papa Juan Pablo II dijo: “Mirando al presente y al futuro con los ojos de la fe y de la razón, el beato Juan XXIII vislumbró e interpretó los dinamismos profundos que estaban actuando ya en la historia. Sabía que las cosas no son siempre como aparecen exteriormente. A pesar de las guerras y las amenazas de guerras, había algo nuevo que se percibía en las vicisitudes humanas, algo que el Papa consideró como el inicio prometedor de una revolución espiritual” (Mensaje para la XXXVI Jornada Mundial de la Paz 2003, §3).

Con su espíritu profético, Juan XXIII indicó los pilares esenciales para la paz en las cuatro exigencias más profundas del ánimo humano potenciadas por el Evangelio de Cristo; pilares y exigencias que figuran ya en el subtítulo de la Encíclica, que recita: “Sobre la paz entre todos los pueblos que ha de fundarse en la verdad, la justicia, el amor y la libertad” (*cf.* 35). Intentaremos analizar brevemente cada uno de estos pilares en su valor perenne y en su desarrollo actual.

“Veritas liberavit vos”

Las palabras evangélicas “la verdad os hará libres” tienen un valor de perenne actualidad e iluminan de luz divina aquella actividad humana que no subordina el propio empeño sino a la búsqueda y al testimonio de la verdad. La verdad es el fin de todo el universo: “ultimus finis totius universi est veritas”, como ha escrito uno de los más grandes genios del pensa-

miento, Santo Tomás de Aquino¹. PT restablece “el derecho de buscar libremente la verdad, el deber de buscarla cada día con mayor profundidad y amplitud” (29), como lo más propio del ser humano en cuanto tal. La Encíclica se refiere en primer lugar a “la verdad salvadora” o a aquellas verdades que nos llevan a la vida eterna, es decir, la existencia y providencia de Dios, la salvación por la gracia de Jesucristo Redentor y su prolongación en la Iglesia hasta el fin de los tiempos, pero también a las muchas verdades filosóficas y científicas que hay que tener en cuenta para vivir una buena y pacífica vida individual y social, nacional e internacional, en este mundo. Muchos de los desarrollos de estas últimas verdades, especialmente aquellas del campo de la ciencia y de las ciencias sociales, no se conocían hace cincuenta años. La Encíclica, sin embargo, preveía futuros progresos: “Son todas ellas exigencias de esta nuestra época, época del átomo y de las conquistas espaciales, en la que la humanidad ha iniciado un nuevo camino con perspectivas de una amplitud casi infinita” (156).

Respecto de las “verdades de salvación”, hay que decir sin temor a equívocos que ellas han sido obnubiladas por el creciente proceso de secularización, que se ha ido intensificando desde la PT hasta nuestros días, con la rápida difusión, especialmente en Europa, de un agnosticismo y de un ateísmo pragmático, relativista y nihilista, por una parte, y con la “demitización” y hasta negación de la existencia histórica de Jesús de Nazaret, por la otra. Es evidente que el papa Juan Pablo II, grande y beato como Gregorio Magno, pudo contra el comunismo ateo de Europa central, pero no logró, al menos del mismo modo, revertir y sanar esta tendencia enfermiza del ateísmo positivista occidental. De ahí que el papa Benedicto XVI, desde el inicio de su pontificado, haya puesto en el centro de su misión petrina y de su magisterio el programa de recomenzar por Dios y por Cristo Salvador (sobre quien ha escrito significativamente dos importantes y exitosos libros; el segundo de reciente publicación) y el consecuente propósito de suscitar desde la oración y las verdades vividas del Credo la alegría profunda de la Fe, la Esperanza y la Caridad en la Iglesia y en todos y cada uno de los cristianos, con el beneficio agregado para todos los hombres de buena voluntad y para la paz del mundo.

Es particularmente significativo para nosotros, en este contexto latinoamericano en que estamos, el planteo que el papa Benedicto XVI se hace en su viaje apostólico a Brasil en el encuentro sinodal de Aparecida. Con ese talento teológico y filosófico que le viene reconocido por los que saben, Benedicto XVI se pregunta qué es la verdad: “¿Qué es la ‘realidad’? ¿Qué es lo real? ¿Son ‘realidad’ solo los bienes materiales, los problemas sociales, económicos y po-

1 Santo Tomás de Aquino. *Contra Gent.*, l. 1, c. 1.

líticos? Aquí está precisamente el gran error de las tendencias dominantes en el último siglo, error destructivo, como demuestran los resultados tanto de los sistemas marxistas como incluso de los capitalistas. Falsifican el concepto de realidad con la amputación de la realidad fundante, y por esto decisiva, que es Dios. Quien excluye a Dios de su horizonte falsifica el concepto de ‘realidad’ y, en consecuencia, solo puede terminar en caminos equivocados y con recetas destructivas” (Discurso en Aparecida, 13 de mayo de 2007). En nuestros tiempos, más secularizados que aquellos de la PT, nunca será suficiente insistir sobre estos pilares de la realidad y verdad trascendente que San Agustín había propuesto como “Dios y el alma” y que habían sido ya anunciados en el Evangelio de San Juan cuando afirma que “ninguno ha visto a Dios” (Jn 1,17) sino que el Verbo hecho carne nos lo ha presentado. El orden se puede alternar: se puede pasar de Dios al alma y al mundo y de nuevo a Dios, y es el proceder descendiente de tipo bíblico y agustiniano; o bien se puede pasar de las acciones humanas al alma y de esta a Dios, y es el proceso ascendente de tipo aristotélico.

Aquí entra de lleno la que hoy viene siendo llamada en Italia (y cada vez más en Europa) la “cuestión antropológica”. Hoy se plantea en modo nuevo aquello que en realidad es la añeja cuestión esencial que define el Occidente desde los griegos en la polémica de Sócrates (y su escuela) con los sofistas y empiristas, pasando por el debate de París entre Santo Tomás y los averroístas, siguiendo con la filosofía clásica alemana, para llegar a nuestros días con los aportes de la ciencia positiva. Se trata de saber qué es el ser humano, en qué participa de la naturaleza y en qué es distinto. Para ser breve, nadie puede negar que la verdad, en su concepto clásico de concordancia entre la mente y la realidad, pueda ser encontrada también en las ciencias naturales consideradas en toda la extensión de su temática. Es cuanto ha puesto de relieve la Pontificia Academia de las Ciencias en un excelente libro en el que se hace el balance de los descubrimientos de la segunda mitad del siglo pasado desde la composición de la materia, a través de la biología (la doble hélice del DNA), los desarrollos de la mecánica cuántica, la astrofísica, para llegar a la neurociencia y a la informática. Delante del subjetivismo exagerado de las filosofías del fin del mil ochocientos y de principios del mil novecientos, las ciencias naturales reivindicaron un nuevo tipo de realismo que las ha hecho ser tomadas en seria consideración por papas como Pío XI, XII, Pablo VI y hasta nuestros días. Si, en cambio, las ciencias son consideradas como la única forma de conocimiento verdadero, retenidas absolutas, autosuficientes y autorreferentes, ellas se hacen insostenibles, deshumanas y finalmente contradictorias. La pretensión de que la única realidad y verdad sea la que es experimentable y calculable, lleva fatalmente a reducir al sujeto humano a un producto de la naturaleza, como tal no inteligente y libre, y susceptible de ser tratado como un animal más. Por ello, a diferencia de las ciencias naturales, cada una “cerrada” en la especialidad del propio objeto que en su conjunto abraza solo el horizonte de la natu-

raleza material, la filosofía y teología cristianas tienen hoy la tarea impostergable de abrir y consolidar el campo de la trascendencia a comenzar de los pilares de la inmortalidad del alma y la existencia de Dios. Pero esto no quiere decir que no haya que hacerlo, cuando cabe también, a partir de las verdades que la ciencia propone como tales. De lo contrario, no seremos atendibles ni creíbles, especialmente por las nuevas generaciones que se forman en las universidades laicas de nuestros días, donde claramente predomina una visión del mundo cientificista. Es decir, no deberíamos librar una batalla pérdida desde el inicio para establecer los hechos naturales, que son aquellos que nos proporciona la ciencia. Si no se pudiese reinterpretar los datos naturales de la ciencia en la luz de la sana filosofía y teología, estaríamos destinados al simple repetir o al error, contrarios a la verdad.

Naturalmente no es este el momento de detenerme en esta tarea, que hemos realizado en otras ocasiones, especialmente en la Academia. Sin embargo, creo poder afirmar que respecto a la PT hay tres lugares de diálogo que deben profundizarse hoy con miras a un verdadero intercambio entre el enfoque objetivo o naturalista de la ciencia, preponderante en la cultura contemporánea, y el enfoque de la reflexión filosófico-teológica, a partir de ese análisis indicado de la praxis humana que redescubre el socrático “conócete a ti mismo”, o sea una antropología fundamental, que podemos bien llamar “ontológica” con *Fides et ratio*. Estos tres puntos son: sea el ámbito de la biología respecto al inicio y al fin de la vida humana, sea el dominio de las ciencias neuronales con el progresivo descubrimiento de esa maravilla en la arquitectura de nuestro cuerpo que es el cerebro, sea, en fin, el de las mutaciones genéticas y de las ciencias de la herencia que convergen en las teorías evolucionistas. A estos temas de la antropología fundamental, debemos agregar la nueva problemática del hábitat del hombre o de aquella parte de la naturaleza que está a la portada humana. Me refiero a los cambios climáticos y al recalentamiento global de la Tierra, que hoy se puede conocer, prever, diagnosticar y proveer; a la novedad de los alimentos transgénicos, que pueden contribuir a solucionar el drama creciente (en términos absolutos y relativos) del hambre; y, en fin, al tema de las energías renovables, que han acompañado toda la vida del hombre sobre la Tierra y a las que hoy estamos llamados a volver de un modo nuevo de cara al futuro y a la paz. Además, hoy sabemos que estos temas de la ecología ambiental están en estrecha relación con la ecología humana y viceversa; verdades todas de las que no se era conscientes en PT. El Papa Benedicto XVI, tal vez la persona más convencida de estas novedades dentro de la alta jerarquía eclesiástica, sintetiza el tema con un principio que va repitiendo desde el inicio de su Pontificado: “Si quieres promover la paz, protege la creación”. El Papa insiste: “Resulta indispensable un cambio de mentalidad efectivo, que lleve a todos a adoptar nuevos estilos de vida” (cf. Mensaje, n. 11). Si la cultura tiende hacia el nihilismo, si no en un sentido teórico al menos en uno práctico, la naturaleza sin duda paga las consecuencias,

como lo estamos viendo. Cuando la ecología humana es respetada dentro de la sociedad, la ecología del medio ambiente también se beneficia de ella. El Papa funda sus razonamientos en esa teología y antropología que hemos indicado, y esto es también es nuevo respecto de la PT. Solo así se puede saldar la experiencia que es propiamente el campo de las ciencias llamadas experimentales, y la filosofía y teología en su respectiva función y consistencia, y se opera una “brecha” de pasaje al límite sobre el espesor terráqueo de la materia y de la naturaleza, que tiene la conciencia siempre vigilante y en movimiento.

Aquí, como ulterior novedad, es donde podría caber el discutido tema de los nuevos lugares o ‘*loci*’ de la verdad que la propia encíclica ya entrevé: “[El hombre] exige, además, por derecho natural, la posibilidad de disponer de una información objetiva de los sucesos públicos” (12) y de una instrucción fundamental común (13), según el principio de San Pablo: “Por tanto, dejando a un lado la falsedad, hablen verdad cada cual con su prójimo, porque somos miembros los unos de los otros” (Ef 4:25). Para ser fieles a las indicaciones de la Encíclica, hoy deberíamos apurar ante todo una educación e instrucción para todos los seres humanos del globo, exigencia primaria en la que estamos con gran retraso. Pero, además, PT con energía vuelve al tema de la verdad en la política cuando dice: “Hay que establecer como primer principio que las relaciones internacionales deben regirse por la verdad” (86, 114). Y añade, respecto de la información y comunicación, “la Verdad exige, por último, que en el uso de los medios de información que la técnica moderna ha introducido, y que tanto sirve para fomentar y extender el mutuo conocimiento de los pueblos, se observen de forma absoluta las normas de una serena objetividad. Lo cual no prohíbe, ni mucho menos, a los pueblos subrayar los aspectos positivos de su vida. Pero han de rechazarse por entero los sistemas de información que, violando los preceptos de la verdad y de la justicia, hieren la fama de cualquier país” (90). Es indudable que uno de estos lugares nuevos que crean opinión y tendencia en este ámbito es el de Internet, especialmente con el descubrimiento de los secretos de la diplomacia, de la política y de los bancos, que están creando una verdadera revolución en la sociedad en todos los ámbitos; secretos planteados, *inter alia*, por el sitio web de Assange. Esto parece destinado a poner al descubierto no solo el escenario estadounidense, sino también el de los otros poderes, abriendo una nueva era, una era en la que, inevitablemente, los reinos que se han basado en el secreto desde el principio de los tiempos (el reino del secreto que Maquiavelo justifica por medio del principio de la razón de Estado) están destinados, si no a extinguirse, al menos a tener una notable reducción. En mi opinión, la penetración de los secretos políticos y bancarios perpetrada por WikiLeaks es nada menos que una revolución de alcance mundial, de la cual a partir de ahora en adelante, ni los Estados ni las corporaciones ni los individuos quedan exentos. Más de un observador ha notado que el contenido de los mensajes de WikiLeaks que se han publicado hasta ahora

es trivial, en cierto modo decepcionante. El limitado alcance de lo que se ha aprendido hasta ahora por WikiLeaks plantea otra pregunta: ¿Assange y los periódicos no han publicado todo lo que han aprendido (y nosotros con ellos), porque están ahorrando las armas pesadas para más adelante, o están influenciados por la cautela extrema, que bordea la falta de información (*underreporting*)? Sin embargo, ¿qué pasará si las verdades más graves se publican más tarde, sea por Assange sea por otra persona o medio? Piensen a la revolución en acto del mundo árabe, impensable solo algunos meses atrás, comenzada por la autoinmolación de un joven desesperado tunecino de provincia llamado Mohamed Bonazizi y difundida por la telefonía móvil, los *blogs*, Facebook, Twitter y las cadenas internacionales de televisión. Por más que el Gobierno egipcio haya interrumpido las comunicaciones móviles e Internet, el joven Wael Ghonim, ayudado por Google y Twitter, creó la página web con el lema “La libertad es una bendición por la que vale la pena luchar”, que provocó la irrupción incontenible de masas de pueblos en las plazas, en parte hambrientos en parte deseosos de los derechos humanos y de la justicia social. Hablando acerca de la Providencia y la confianza en Dios, Tomás de Aquino dice que las cosas y los eventos de este mundo están destinados por la Providencia al bien de las personas de buena voluntad que aman al Señor. Esta observación, ¿podría aplicarse, *servatis servandis*, por analogía a la democracia? ¿Si la revelación de secretos de Estado o bancarios sirve a la gente, no debe ser alentada? ¿No debería ser juzgada con más cuidado solo si la afecta de manera negativa? Cada tipo de información es útil para las democracias genuinas, las que deberían vivir en la verdad de acuerdo con PT, ya que puede ayudarles a tomar decisiones transparentes y para el bien común. En realidad, solo las dictaduras, las más veces fundadas en la corrupción, son las que le tienen miedo a la transparencia y a la propagación de la verdad sobre lo que está pasando.

Las relaciones entre los pueblos deben ser reguladas por el principio de la justicia

Pasamos así al segundo pilar, que enuncia: “las relaciones internacionales deben regularse por las normas de la justicia, lo cual exige dos cosas: el reconocimiento de los mutuos derechos y el cumplimiento de los respectivos deberes” (91). Oportuna es a este respecto la sentencia de San Agustín que cita también Benedicto XVI en su última encíclica: “Si se abandona la justicia, ¿qué son los reinos sino grandes latrocinios?” (*De civitate Dei* 1.4 c. 4: ML 41,115. *Cfr.* Pío XII, 1939, Mensaje radial de Nochebuena: AAS [1940] 5-13). Podríamos hoy parafrasear a Agustín y preguntarnos: ¿qué es la mundialización si se abandona la justicia, si no el más grande latrocinio, un latrocinio global perpetuado por pueblos dominadores a pueblos dominados?

No perderemos mucho tiempo en demostrar por qué la PT habla de la justicia o de lo justo y no de lo bueno, ya que lo justo es un desarrollo de la noción del bien, en la medida en que lo bueno postula, además de la estima personal de lo que es un bien en sí y tiene valor para mí, la referencia al otro como persona, tanto a quien está más cerca de mí, y que yo llamo prójimo o vecino, cuanto al más lejano, a quien no conozco personalmente pero que tiene la capacidad de relacionarse conmigo cual mi *vis-à-vis* en la sociedad (también como prójimo), especialmente trámite las instituciones justas de orden nacional e internacional.

Aquí cabe agregar que el bien y la justicia pertenecen asimismo a la verdad, por aquello de que los trascendentales se implican recíprocamente. Así no puede no ser reconocida la presencia subterránea, y en última instancia inspiradora, de la razón práctica con su dinámica hacia el bien y la justicia, en todas las empresas de la razón humana, incluso aquellas aparentemente más remotas y teoréticas como la filosofía, la ciencia pura o la simple información. Es justamente en este punto que verdad y justicia se encuentran, se entrelazan y se entrañan una en otra. Pero la verdad es entendida aquí en un sentido más amplio que aquel de las verdades proposicionales matemáticas de las operaciones de verificación, de las pretensiones representativas de los modelos en los cuales las teorías se hacen accesibles a la imaginación. Se trata de la verdad del ser humano a la que nos hemos referido, como horizonte común a toda acción humana y a la explicación incluso de los hechos naturales, históricos y culturales; verdad del ser humano trascendente que es persona sobre cuyo fondo estalla la intelección de la acción humana y la de la naturaleza.

Pero ¿por qué justicia? Porque a lo largo de toda esta escala que va desde el proyecto a su realización, pasando por la elección y el eventual descubrimiento, está implicado el ser humano individual y una comunidad de investigación y de acción. Esto es bien conocido en todas las comunidades de investigación, que tienen una tarea común, ya sea nacional o internacional, pero especialmente en la comunidad filosófica y científica, en las Academias, en las Universidades, en las escuelas, con sus equipos, su rivalidad, sus luchas por el poder ante los otros poderes, y su ejercicio de responsabilidad profesional ante las aplicaciones técnicas.

En este nivel la justicia está implicada en toda empresa de la razón reconocida como empresa con un designio, un propósito, una finalidad. La justicia está implicada al mismo tiempo que viene implicada la estructura intersubjetiva de la razón práctica, la cual es común a la comunidad científica, a la técnica y a la política. La justicia en todos estos casos en el mundo global consiste esencialmente en la par oportunidad al acceso a la vida, a la alimentación, a la educación, a la palabra; en el deber de usar los mejores argumentos; en la obligación de escuchar la otra parte en todas las situaciones conflictuales; en el reconocimiento de los

derechos y deberes de las personas y de los pueblos; y en el primordial *ius gentium* del que hablaba el reconocido fundador del derecho internacional, De Vitoria. En breve, el estatuto conflictual-consensual de la búsqueda de la equidad –en todos los planos– marca el espacio de la justicia.

La tematización de la justicia en el campo de la actividad humana por parte de individuos y pueblos en el mundo global ha sido llevada hoy a un grado de radicalidad tal que vale a la idea de justicia de ser realzada, en muchos modos, desde la condición de simple virtud, como las otras, a la de trascendental, paritariamente al bien y a la verdad. Ya Santo Tomás agudamente notaba que la justicia es una virtud general (trascendental), porque: “El bien de cada virtud, ora ordene al hombre hacia sí mismo, ora lo ordene hacia otras personas singulares, es susceptible de ser referido al bien común, al que ordena la justicia. Y así el acto de cualquier virtud puede pertenecer a la justicia, en cuanto que esta ordena al hombre al bien común. Y en este sentido se llama a la justicia virtud general” (S. Th., II-II, 58, 5).

En una palabra, en mi opinión, hay cinco direcciones a lo largo de las cuales la justicia ha sido considerada emergente en el análisis contemporáneo, que se ha desarrollado después de la publicación de la PT (Ricoeur, K.; O. Apel, J. Habermas, H. Jonas, el Magisterio de los papas desde Pablo VI, pasando por Juan Pablo II, para llegar muy especialmente a Benedicto XVI). Pero el primer movimiento que ha originado esta dinámica viene de la PT, que habla de una activa solidaridad para la paz (98).

El desarme mundial y recíproco

En el contexto de la justicia, PT menciona prioritariamente el tema del desarme mundial y recíproco, tanto de las armas comunes como de las armas nucleares: (112) “Por lo cual la justicia, la recta razón y el sentido de la dignidad humana exigen urgentemente que cese ya la carrera de armamentos; que, de un lado y de otro, las naciones que los poseen los reduzcan simultáneamente; que se prohíban las armas atómicas; que, por último, todos los pueblos, en virtud de un acuerdo, lleguen a un desarme simultáneo, controlado por mutuas y eficaces garantías” (59). Ya advertía Pío XII, que tenía experiencia en el tema: “No se debe permitir que la tragedia de una guerra mundial, con sus ruinas económicas y sociales y sus aberraciones y perturbaciones morales, caiga por tercera vez sobre la humanidad”. Más aun, PT remata: “Todos deben, sin embargo, convencerse de que ni el cese en la carrera de armamentos, ni la reducción de las armas, ni, lo que es fundamental, el desarme general son posibles si este desarme no es absolutamente completo y llega hasta las mismas conciencias;

es decir, si no se esfuerzan todos por colaborar cordial y sinceramente en eliminar de los corazones el temor y la angustiosa perspectiva de la guerra. Esto, a su vez, requiere que esa norma suprema que hoy se sigue para mantener la paz se sustituya por otra completamente distinta, en virtud de la cual se reconozca que una paz internacional verdadera y constante no puede apoyarse en el equilibrio de las fuerzas militares, sino únicamente en la confianza recíproca. Nos confiamos que es este un objetivo asequible. Se trata, en efecto, de una exigencia que no solo está dictada por las normas de la recta razón, sino que además es en sí misma deseable en grado sumo y extraordinariamente fecunda en bienes” (113).

Este corolario del mencionado desarme mundial y recíproco como postulado moral exigido por la justicia, no ha perdido nada de su valor, eficacia y actualidad. Muy por el contrario, está ganando terreno incluso en quienes otrora fueran sus adversarios más insistidos. Es notorio cómo hasta el mismo Henry Kissinger, el gran teórico del equilibrio nuclear como “deterrente” de la guerra mundial de la segunda mitad del siglo pasado, hoy propone un frente transversal en los Estados Unidos y en el mundo, que reafirma, con el presidente Obama a la cabeza, la importancia trascendente del desarme nuclear y de las armas convencionales. Desgraciadamente, la amenaza nuclear, lejos de haber disminuido desde la PT, constituye un peligro cada vez mayor, y en parte incontrolable. Tal amenaza ha aumentado por una pluralidad de causas como, *inter alia*, la de los Estados llamados “canallas”, o sea aquellos que no pueden automantenerse porque en realidad no son ni siquiera Estados, y la de los terroristas, que ahora son capaces de procurarse material nuclear con cierta facilidad. Después de un *meeting* tenido por la Academia juntamente con la Secretaría de Estado sobre el tema, personalmente me he hecho la idea de que si no ha habido una catástrofe nuclear de características globales llevándonos involuntariamente a una guerra, es solo debido no a otra causa que a la gran misericordia de Dios para con nosotros. Tal vez es el manto protector de Santa María que por mediación del beato Juan Pablo II está parando la catástrofe. Para agravar la situación es de estos días la noticia de que aun en el 2009 la crisis económica no ha tocado el mercado mundial de las armas. Lo estima el Instituto Internacional de Estocolmo para la Búsqueda de la Paz (Sipri) en su informe anual: “el volumen de la venta de armas ha aumentado de 14,8 millardos de dólares —se lee allí— llegando a un total de 401 millardos de dólares, un incremento del ocho por ciento desde el 2008”. El movimiento resulta siempre positivo desde el 2002, y llega al 59 por ciento en el 2009. Luego, todos los esfuerzos que —recordémoslo— han empezado a realizarse desde Latinoamérica con México a la cabeza, que se hagan para cambiar esta tendencia y en pro del desarme nuclear, son pocos en relación con su beneficio para el futuro de la humanidad y la real paz de los pueblos.

En conclusión, ¿no es más válida que nunca la enseñanza de *Pacem in Terris* sobre la reducción de las armas nucleares y convencionales? La encíclica afirma lo que podría ser el lema de nuestro encuentro: “tal reducción es un objetivo (116) extraordinariamente fecundo en bienes, porque sus ventajas alcanzan a todos sin excepción, es decir, a cada persona, a los hogares, a los pueblos, a la entera familia humana” (60).

Las relaciones entre Estados deben ser reguladas por el principio de libertad

Al hablar del pilar de la libertad, quisiera comenzar con reafirmar una idea las más veces olvidada, pero que es central no solo desde el punto de vista de la verdad histórica de los hechos sino de cara al futuro de la paz mundial. Debemos a Hegel, en la plena madurez del pensamiento moderno, la interpretación más aguda de la libertad como eje portante de la civilización occidental gracias al Mensaje de Jesucristo. Según Hegel, la noción de libertad universal y radical, en el sentido de núcleo originario de la dignidad de cada hombre y cada pueblo, ha entrado en el mundo solamente con Cristo. Esta idea era ignorada en el mundo oriental, que como lo podemos comprobar incluso hoy tal vez más que ayer, reserva la libertad al déspota (“uno solo es libre, el jefe”), y la libertad ha quedado fuera del mismo mundo grecorromano que, aunque tenía la inicial conciencia de ella, sabía solamente que “algunos hombres” eran libres (como ciudadano ateniense, espartano, romano...) y no que el hombre como tal, es decir cada hombre y cada pueblo, en virtud de su humanidad y no solamente en virtud de la condición social, de la fuerza del carácter, de la cultura, o sea en fuerza de lo que Kierkegaard llama la injusticia de las distinciones particulares en el banquete de la fortuna del cual está excluido el hombre común: es decir, un retorno al paganismo.

“Esta idea de la libertad ha venido al mundo solamente con el Cristianismo según el cual el individuo como tal ha sido creado a imagen de Dios y tiene valor infinito y es destinado así a tener una relación directa con Dios como espíritu de modo que el hombre es destinado a la suma libertad”².

Escribe en otra página Hegel:

“Ciertamente el sujeto era individuo libre, pero se sabía tal solamente en la unidad con la propia esencia: el Ateniense se sabía libre solo como Ateniense, y asimismo el ciudadano

2 G. W. F. Hegel. *Enz. d. phil. Wiss.*, § 482.

romano como *ingenuus*. Pero que el hombre fuera libre en sí y por sí, según la propia sustancia, que fuese nacido libre como hombre: esto no lo sabían ni Platón ni Aristóteles ni Cicerón y ni siquiera los juristas romanos, aunque fuese solamente este concepto la fuente de los derechos. En el principio cristiano por la primera vez el espíritu individual, personal, es esencialmente de valor infinito, absoluto; Dios quiere que todos los hombres sean ayudados”.

La característica fundamental del ser humano es de ser libre y la historia de la humanidad es la sufrida búsqueda de los fundamentos y de los derechos de esta libertad, y tal búsqueda no ha terminado aún.

Continúa en otro lugar con el tema de la religión cristiana, Hegel:

“En la religión cristiana se ha hecho camino la doctrina según la cual todos los hombres son iguales delante a Dios, porque Cristo los ha llamado a la libertad cristiana. Estas afirmaciones hacen la libertad independiente de las condiciones de nacimiento, del estado social, de la educación, etc. y son enormes las consecuencias de estas ideas, pero todavía esas son aun diferentes de aquello que constituye el concepto del hombre como ser libre. El sentimiento de esta determinación fermentó en el curso de los siglos y de los milenios, esta empresa ha producido las más enormes revoluciones pero el concepto, el conocimiento de que el hombre es libre por naturaleza, esta ciencia de sí mismo no es antigua”³.

Con este reconocimiento, Hegel por primera vez en el pensamiento moderno reconoce y afirma la incidencia decisiva del Cristianismo en la reflexión sobre el pilar de la antropología individual y social que es la libertad, y puede decirse en este sentido redescubridor del concepto de filosofía cristiana. Ahora a la afirmación de esta idea, después de San Agustín y San Juan Damasceno, Santo Tomás había dado una contribución decisiva con su especulación y con el testimonio de su vida. Solo baste recordar que el Aquinate encabeza la parte decisiva de su obra mayor, la *Suma teológica*, con el siguiente prólogo: “Cuando decimos que el hombre ha sido hecho a imagen de Dios, entendemos por imagen, como dice el Damasceno (*De fide orth.* 2, 12), un ser dotado de inteligencia, libre albedrío y dominio de sus actos. Por eso después de haber tratado del ejemplar, de Dios, y de cuanto produjo el poder divino según su voluntad, debemos estudiar su imagen, es decir, el ser humano, como

3 G.W.F. Hegel, *Geschichte der Philosophie*, ed. Milchelet, Berlín 1840, t. I, p. 63.

principio que es también de sus propias acciones por tener libre albedrío y dominio de sus actos” (Prólogo a la I-II).

Sobre estas bases de gigantes, no sorprende que PT afirme: “Observamos, por último, que, en la actualidad, la convivencia humana ha sufrido una total transformación en lo social y en lo político. Todos los pueblos, en efecto, han adquirido ya su libertad o están a punto de adquirirla. Por ello, en breve plazo no habrá pueblos dominadores ni pueblos dominados” (42).

Una vez que los individuos y los pueblos han asumido la idea de la libertad como propia de su espíritu, no hay nada que posea una fuerza más irresistible, porque junto con la verdad y la justicia son los motores propulsores de la historia. Pero muchas veces se necesita de verdaderos héroes que hagan tomar conciencia a los pueblos de su propio destino. Lo sabemos bien los pueblos latinoamericanos en nuestro proceso de descolonización. Sabemos los argentinos y los peruanos cuánto debemos a San Martín. Santo Tomás dice que Dios tuvo que enviar a Moisés al pueblo hebreo para convencerlo de liberarse de la esclavitud de los egipcios (el pan y la cebolla añoradas en el desierto), porque, como los hombres, así los pueblos creados en el servilismo son pusilánimes o sea de ánimo pequeño y ni fácilmente comprenden su propia responsabilidad ni saben defender su vocación: “quia fuerant nutriti in servitute, et non habuissent audaciam contra inimicos pugnandi” (*Ad Colossenses*, 3, 22, Lect. iv, 175, p. 158).

Fuerte de esta tradición, Juan XXIII se inspira en la sabiduría profética de Pío XII que enseña: “Un nuevo orden, fundado sobre los principios morales, prohíbe absolutamente la lesión de la libertad, de la integridad y de la seguridad de otras naciones, cualesquiera que sean su extensión territorial y su capacidad defensiva. Si es inevitable que los grandes Estados, por sus mayores posibilidades y su poderío, tracen el camino para la constitución de grupos económicos entre ellos y naciones más pequeñas y más débiles, es, sin embargo, indiscutible –como para todos en el marco del interés general– el derecho de estas al respeto de su libertad en el campo político, a la eficaz guarda de aquella neutralidad en los conflictos entre los Estados que les corresponde según el derecho natural y de gentes, a la tutela de su propio desarrollo económico, pues tan solo así podrán conseguir adecuadamente el bien común, el bienestar material y espiritual del propio pueblo” (Cf. Pío XII, mensaje radial, Navidad de 1941, AAS 34 [1942], pp. 10-21).

Por tanto, entre las tareas más graves de los hombres de espíritu generoso hay que incluir, sobre todo, la de establecer un nuevo sistema de relaciones en la sociedad humana, bajo el magisterio y la égida de la verdad, la justicia, la libertad: primero, entre los individuos; en segundo lugar, entre los ciudadanos y sus respectivos Estados; tercero, entre los Estados entre sí; y, finalmente, entre los individuos, familias, entidades intermedias y Estados particulares, de un lado, y la comunidad mundial, del otro. Tarea sin duda gloriosa, porque con ella podrá consolidarse la paz verdadera según el orden establecido por Dios (*Cf.* 163).

Ahora, si es verdad, como lo ha demostrado la prueba de la historia, que la libertad ha venido al mundo con la nueva energía de Cristo y su promesa de la inhabitación del Espíritu Santo en cada hombre y en la sociedad como su alma, será difícil de cara al futuro establecer un mundo de libertad y paz sin poner al centro ese reino de Jesucristo: “Buscad primero el reino de Dios y su justicia y todo lo demás se os dará por añadidura” (Mt.).

Un estado de paz: el ágape fraterno de la economía de la gracia, del don y del perdón

Y aquí entramos en el último pilar que es el don y la gratuidad. Siguiendo la doctrina agustiniana de los dos amores de San Agustín en la Ciudad de Dios, para Santo Tomás la paz es indirectamente efecto de la justicia, en cuanto elimina los obstáculos, pero ella es directamente fruto de la caridad o ágape, que la causa en esencia: “*pax est opus iustitiae indirecte, inquantum scilicet removet prohibens. Sed est opus caritatis directe, quia secundum propriam rationem caritas pacem causat*” (S.Th., II-II, 29, 3 *ad* 3).

Una parte esencial del orden del amor, que desarrolla *Caritas in veritates* a partir de *Pacem in Terris*, es el nuevo concepto de la “economía de la gratuidad”. Esta implica la difícil herencia cristiana de amar y perdonar, y de amar y de pedir perdón, incluso a los enemigos: “Puede ser tan grande el amor al amigo, que por él amemos a sus allegados, incluso si nos ofenden o nos odian”. De este modo, la amistad de caridad se extiende incluso a los enemigos, a quienes amamos por caridad en orden a Dios, con quien principalmente se tiene la amistad de caridad: “*Et tanta potest esse dilectio amici quod propter amicum amantur hi qui ad ipsum pertinent etiam si nos offendant vel odiant. Et hoc modo amicitia caritatis se extendit etiam ad inimicos, quos diligimus ex caritate in ordine ad Deum, ad quem principaliter habetur amicitia caritatis*” (S.Th., II-II, 23, 1 *ad* 2).

La fe cristiana reconoce que la completa realización para la persona humana no reside en el kantiano “reino de los fines”, los bienes y los valores (el bien común) de las sociedades temporales. Al contrario, la fe afirma que el ser humano necesita de un fin y valores sobrenaturales (la gracia y los dones del Espíritu Santo), de una comunidad sobrenatural y de una felicidad eterna. Ya en el orden natural existe una red de espíritus que interactúan a través del tesoro del capital humano y de los bienes y servicios, del pensamiento, de la cultura, de la ciencia, de la moralidad, del arte, pero este bien no logra crear una sociedad en el sentido pleno y eterno. Solamente Jesucristo, a través de la participación en la naturaleza de Dios y los dones del Espíritu Santo, es el fundador de una nueva sociabilidad que es capaz de realizar aquella aspiración eterna inscrita en el corazón de cada persona.

Aquí es necesario referirse de un modo un poco hermético a las diferentes dialécticas sea del ágape y de la gracia caracterizados por la sobreabundancia, sea de la amistad y justicia sostenidas por el criterio de la equidad. Tal vez sea por contraste con la justicia que el ágape hace valer sus títulos privilegiados en relación con la paz: la justicia no es completamente suficiente para tranquilizar una disputa abierta por la violencia de una revolución o, peor, de una guerra interna (nacional o internacional), y muchas veces reabierta por la venganza y el resentimiento en ocasiones multiseculares. La referencia de la justicia a la idea de equivalencia contiene el germen de nuevos conflictos suscitados las más veces por la pluralidad de principios de justicia relativos a la estructura conflictual de la sociedad compleja contemporánea y de la economía global. Si la armonía como fin de un conflicto es el primer criterio del estado de paz, la justicia no pasa completamente el examen. La caridad y el ágape con su implícito perdón, por el contrario, hacen inútil la referencia a la lógica de las equivalencias porque el ágape ignora la comparación y el cálculo. La diferencia es más difícil de ver donde el estado de paz aparece como lo más próximo al ágape, es decir, en la relación de amistad o *philia*. Esta diferencia, sin embargo, reside precisamente en la reciprocidad. Lo esencial del magistral análisis de la *Ética a Nicómaco* sobre la amistad nos lleva a las condiciones muy cercanas del reconocimiento mutuo, ahora esta reciprocidad del reconocimiento recíproco propio de la amistad acerca esta a la justicia. Por ello, el tratado de Aristóteles dice que, sin ser una figura de la justicia, la amistad de alguna manera le pertenece.

Más sutilmente aun, el ágape se distingue del eros platónico por la ausencia del sentimiento de privación que alimenta su deseo de ascensión espiritual. La abundancia del corazón, por parte del ágape, la gracia y los dones del Espíritu Santo, excluyen este sentido de privación. La característica más importante, a nuestro propósito, de la gracia y sus santos dones reside en la ignorancia del contradón típico de las reglas de reciprocidad –estas no existen en la efusión del régimen del ágape–. En esta ausencia de la referencia del ágape a toda idea de

equivalencia, hay un corolario muy importante para la vida social y política. Atención, no es que el ágape o caridad ignoren la relación con el otro, como los mandamientos del amor al prójimo y al enemigo lo atestiguan claramente. El ágape no es para nada inactivo. Kierkegaard se puede extender largamente sobre las “Obras del amor”; surgido desde el amor de Dios y la gracia de Cristo, el ágape tiene una mirada divina sobre el otro como participación del amor de Dios mismo; el carácter inconmensurable de los seres en esta luz hace “la reciprocidad infinita de una parte y de la otra”. Más enigmáticamente aun, el ágape se da en la permanencia y en el gozo, y en eso en que habita, su presencia ignora la aflicción y la espera.

La cuestión puesta por el ágape o caridad a la sociología y la política no solo teórica sino de la acción en la encíclica *Caritas in veritate* es así de gran pertinencia para nuestro congreso. Benedicto XVI, recogiendo el desafío de Juan XXIII en la PT, se anima a decir como punto central de su encíclica social: “Los hombres, destinatarios del amor de Dios, se convierten en sujetos de caridad, llamados a hacerse ellos mismos instrumentos de la gracia para difundir la caridad de Dios y para tejer redes de caridad. La doctrina social de la Iglesia responde a esta dinámica de caridad recibida y ofrecida”⁴. Esta cuestión adquiere seriedad y gravedad por el crédito que damos a la enseñanza del ágape o caridad, desde el momento en que la experiencia del curso de la historia humana y de sus logros en los estados de paz nos dice que no debemos tomar esta doctrina ni por ilusoria ni por hipócrita.

Hay una gran necesidad de que los pueblos de las naciones del globo que han tomado conciencia de habitar en la misma casa, sean compasivos los unos hacia los otros, y tengan en cuenta el sufrimiento de los otros en el momento de clamar venganza por las heridas que ellos recibieron en el pasado. Lo que aquí se pide es algo que formalmente se parece al perdón pero que está fundado en el ágape. Naturalmente, hacen falta gran prudencia y sobria perspicacia para avanzar por este camino. La idea del ágape y del perdón no nos aleja sin embargo de la esfera política y social, como se podría pensar. No solo el curso de la historia humana sino también la historia de estos últimos años nos ofrecen algunos testimonios admirables de una suerte de fusión entre compasión y política. Piénsese en el viaje relámpago de Sadat a Jerusalén; gestos que hoy tanto añoramos, tan necesarios para obtener la paz en esos lugares donde vivió y murió Cristo, que paradójicamente sufren de gran convulsión desde la Primera Guerra Mundial. Hay tantos otros signos dados por algunos líderes de la que podríamos definir como “caridad política”. Naturalmente, si por una parte la caridad va

4 *Caritas in veritate*, 5.

más allá de la justicia y la amistad, por la otra, hay que evitar que esta reemplace a la justicia. La caridad sigue siendo un *surplus*, un recurso agregado, y este *surplus* de caridad, de compasión y de afecto respetuoso, puede darle a la globalización esa alma más profundamente fraterna tan necesaria para el estado de paz.

La reciprocidad de la sobreabundancia y no de la sola equivalencia llevada por los ciudadanos del reino de Dios con esos flujos y reflujos de la gracia y del ágape es la única que puede infundir nueva energía en la familia humana y hacerla más fraterna, justa y pacífica. En el *Evangelio según San Mateo* se puede leer: “Todos los que deseen que los demás hagan por ustedes, háganlo por ellos: en esto consiste la Ley y los Profetas” (Mt 7:12). El apóstol añade (1 Tim 1:5), “Te hice este pedido con el fin de suscitar el amor”; ya que todo principio social solo puede aspirar a establecer esa amistad del ágape, entre el hombre y el hombre, porque es posible entre el hombre y Dios. Por lo tanto, todos los principios sociales son sintetizados en el único mandamiento: “Amarás a tu prójimo como a ti mismo”, que expresa el fin de todos los mandamientos porque el amor al prójimo que incluye el amor a Dios es el más verdadero y duradero de los amores humanos. Tiene promesa de eternidad: ¡de todo solamente quedará el amor!

Pax perpetuo aedificanda

Verdad, justicia, libertad, caridad son los pilares de los estados de paz. Desde la profundidad de los siglos pasados se eleva la voz de un profeta desarmado, Isaías: “Forjarán sus espadas en arados, sus lanzas en podaderas” (2, 4).

En tiempos recientes, en un momento agorero de guerra, se elevó con fuerza bíblica la voz profética de un pontífice desarmado, Juan Pablo II, que citó el salmo: “Dissipa gentes quae bella valunt” (Sal 67, 31).

Los profetas desarmados han sido objeto de irrisión en todos los tiempos, especialmente por parte de los astutos políticos de la potencia y de las armas; sin embargo, ¿no debe tal vez hoy nuestra civilización reconocer que es especialmente de ellos que la humanidad tiene necesidad urgente? ¿No deberían tal vez solamente ellos encontrar audiencia en la unanimidad de la comunidad mundial en todos sus niveles, para que sean transformados los laboratorios y las oficinas de la muerte en empresas de vida y de paz? En el rechazo de ciertas políticas, inevitablemente destinadas, en las concretas condiciones históricas, a fines de muerte, los líderes del mundo deberían encontrarse unidos en una voluntad común de desarme mun-

dial recíproco y en el esfuerzo de formar una providencial fuerza de paz. Lo que hoy parece una utopía, puede ser el camino trillado de mañana. Acaso las soñadas máquinas aéreas de Leonardo da Vinci hoy no nos parecen carretas del espacio por lo lentos que van los aviones pudiendo superar la velocidad del sonido. Las utopías que son profecías se cumplen en el curso de la historia.

Como el amor, la paz tiene que ser construida incesantemente. La paz es un esfuerzo continuo que, en la medida en que depende de nosotros, es nuestra responsabilidad histórica. Debemos operar la caridad en la verdad, debemos promover la justicia y la libertad. Así, el Papa Benedicto XVI afirma que “La paz es un don que Dios encarga a la responsabilidad humana para que sea cultivada mediante el diálogo, el respeto de los derechos de cada uno, la reconciliación y el perdón” (Angelus, 28 de marzo de 2010).

La experiencia latinoamericana en no proliferación nuclear, limitación de gastos de armamento y medidas de fomento a la confianza

Luis Ernesto Derbez Bautista¹

Introducción

En septiembre del año 2000, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas acordó con el voto unánime de sus entonces 189 miembros, la declaración denominada **“Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)”**². La declaración establecía que para el año 2015: (i) se eliminaría la pobreza extrema en el mundo, (ii) existiría acceso para toda la población a servicios sociales básicos, (iii) terminarían las epidemias en las naciones menos desarrolladas y (iv) se garantizaría la universalidad de la educación básica a todos los niños de nuestro planeta. La realidad no ha correspondido a la retórica. Al iniciar el segundo decenio del siglo XXI, la brecha entre la retórica y la realidad en el cumplimiento de las metas del milenio continúa³, ya que:

- Más de 1.000 millones de personas deben subsistir con menos de un dólar diario;
- Uno de cada cinco niños y niñas no termina la enseñanza primaria;
- Más de 14 millones de niñas y niños perdieron al padre, a la madre o a ambos como consecuencia del sida;

1 El autor es rector de la Universidad de las Américas Puebla. Las opiniones presentadas en este documento son responsabilidad propia del autor y no corresponden a opiniones que pudieran atribuírsele a la institución que preside.

2 PNUD. “Millennium Development Goals in Reach by 2015: Proposed ‘Compact’ Charts Way Forward”, 2003. <<http://www.undp.org/hdr2003>>.

3 “Para cumplir la promesa: un examen orientado al futuro para promover un programa de acción convenido a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015”, Informe del secretario general de la ONU con motivo de la reunión anual del MDG, septiembre del 2010, documento de la ONU A/64/665.

- Cerca de 800 millones de personas sufren hambre crónica; y
- Cada año, medio millón de mujeres mueren durante el embarazo o el parto.

Al evaluar razones para el incumplimiento de las llamadas Metas del Milenio, a menudo se pasa por alto el papel que han jugado en ello los gastos en armas que realizan Gobiernos tanto de países desarrollados como de aquellos en vía de desarrollo. Como ilustran las proporciones y características de estos gastos en los presupuestos de múltiples países, en muchas ocasiones su papel ha sido clave para explicar el incumplimiento de muchas de las Metas del Milenio.

Debemos por ello preguntarnos: ¿qué anima a los Gobiernos de naciones en vías de desarrollo a seguir gastando enormes porcentajes de sus presupuestos en la adquisición de armamentos, a todas luces inútiles, en vez de utilizar los recursos en programas de desarrollo? A intentar responder esta pregunta se dedican las siguientes reflexiones en un documento que se divide en cuatro secciones. La primera muestra el marco de referencia bajo el cual se justifica el gasto en armas a nivel mundial. La segunda evalúa las políticas internas seguidas en los últimos años en este rubro en los países de América Latina. La tercera presenta los factores que afectan las posibilidades de una agenda común entre las naciones de nuestra región latinoamericana. La última intenta proponer una agenda de acciones que ayudarían en ese objetivo de integración latinoamericana de políticas antiarmamentistas a largo plazo.

Justificaciones del gasto en armas

El mandato de todo Gobierno es priorizar el desarrollo económico y la justicia social⁴. Sin embargo, el gasto en armamentos es aceptado en muchas naciones bajo el argumento de que una gran cantidad de sus ciudadanos manifiestan que su seguridad es una prioridad de la acción del Gobierno para mejorar sus condiciones de vida⁵. Bajo esta óptica, las adquisiciones de armas son justificadas por el Gobierno como inversiones legítimas para mejorar la capacidad de sus cuerpos de seguridad, que en ocasiones tienen que recurrir a la fuerza

4 Los artículos 1° (3), 55° y 56° de la Carta de las Naciones Unidas de 1951 son vinculantes para los Estados miembros y les exigen que promuevan y fomenten el respeto y el cumplimiento de los derechos humanos para alcanzar, entre otras cosas “niveles de vida más elevados, empleo para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social”.

5 Collier, P. y A. Hoeffler. *Military Expenditure: Threats, Aid and Arms Races*. World Bank Policy Research Working Paper, noviembre del 2002.

armada –la mínima posible– para defender la soberanía nacional o para reprimir acciones delictivas que suponen una amenaza directa a la vida de sus gobernados⁶.

Contrariamente a este argumento, la experiencia muestra que en la mayoría de los países la compra de armas afecta negativamente la lucha contra la pobreza y el respeto a los derechos humanos de su población⁷. Es por esta realidad que los países que venden armas deberían asegurarse de que las mismas no perjudiquen el desarrollo sostenible: una combinación de crecimiento económico y progreso social que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. La pregunta obligada es: ¿quién es el responsable, el que compra las armas o quien las vende? En la opinión de quien esto escribe, la responsabilidad del mal uso de recursos en países en vías de desarrollo recae sobre aquellos países desarrollados que, siendo signatarios del OMD, venden armas sin evaluar la consecuencia de sus actos⁸.

Con el propósito de evaluar correctamente el impacto, la nación vendedora debería plantearse las siguientes preguntas: ¿los beneficios de la transferencia para las necesidades legítimas de seguridad son mayores que su costo en forma de impacto sobre el desarrollo del país? ¿Se puede esperar del Gobierno que cumpla la legislación internacional de derechos humanos? De que las respuestas sean positivas debería depender la autorización de venta de armas a naciones en vías de desarrollo⁹, ya que, a menos que dichos países enfrenten la amenaza de otros países que no respeten los principios de convivencia democrática universal, o de la delincuencia organizada internacional, es correcto cuestionar por qué usa recursos en la búsqueda de un arsenal que a todas luces parece irracional. De hecho, la responsabilidad de las naciones proveedoras de armas es enorme, puesto que la transferencia irresponsable de estas puede llevar a regímenes represores del desarrollo democrático que violentan los derechos humanos e intensifican la pobreza y desigualdad social de sus habitantes. Ejemplos abundan: muchos de los países en vías de desarrollo son fuertes importadores de armas,

6 El caso reciente de México es sintomático de esta justificación. El incremento en el presupuesto de gastos relacionados con defensa y seguridad se incrementó 50% en el último año.

7 Múltiples ejemplos de estos resultados han sido documentados en los reportes anuales “Informe sobre desarrollo humano” del PNUD.

8 El *Reporte* 2010 del Sipri indica que los Estados Unidos y Rusia son los mayores exportadores de armas del mundo, seguidos de Alemania, Francia y el Reino Unido. Juntos, estos cinco países representaron el 76 por ciento del volumen de las exportaciones mundiales de armas en el período 2005-2009.

9 Fácil proponerlo, pero difícil conseguirlo. En la mayoría de los países exportadores mencionados, las empresas responsables de la producción de armas influyen fuertemente en las decisiones de los políticos de su nación (véase la lista en la tabla del *Reporte* 2010 del Sipri).

al tiempo que sus índices de desarrollo humano se mantienen en niveles indeseables en la clasificación anual del PNUD.

Si la compra de un arsenal convencional es irracional, intentar desarrollar un arsenal nuclear lo es aun más. Los costos de mantener armas nucleares bajo un almacenaje seguro y de establecer sistemas humanos y tecnológicos para su administración segura, bajo el entendido de que jamás se utilizarán, magnifican el desperdicio de recursos que deberían ser dedicados al desarrollo económico y social de la nación¹⁰. Adicionalmente, el secreto con que se maneja un arsenal nuclear reduce la transparencia y credibilidad de la información que el Gobierno proporciona a sus gobernados y a otras naciones del mundo, creando un clima propicio para el surgimiento de regímenes antidemocráticos con el paso del tiempo.

¿Por qué, entonces, muchas naciones gastan en armas y arsenales nucleares?

Una explicación es que muchos países tienen pretensiones nucleares en búsqueda de un prestigio que les permita colocarse entre las naciones que definirán la agenda global de nuestro planeta en el siglo XXI¹¹. Naciones que desean adquirir la capacidad de producir armas nucleares, o que han adquirido recientemente las mismas, temen quedar excluidos del “club nuclear” y se sienten discriminadas por una suerte de “oligarquía de naciones”, algunas de las cuales figuran, además, entre las más poderosas y ricas del planeta¹². Suena lógico entonces que los esfuerzos de algunos países no nucleares por acercarse a la bomba no apuntan en realidad a competir con grandes naciones atómicas como los Estados Unidos o Rusia, algo sencillamente impensable, sino a aumentar su prestigio internacional. Tener la bomba elevaría el “estatus” de cualquier país hasta ese momento no nuclear.

Pero también hay que reconocer que quizá otros países no nucleares estén buscando o tengan armas nucleares por razones específicamente militares ligadas a su fervor ideológico, como podría ser el caso de Irán, o para contar con una poderosa arma de extorsión, como parece ser el caso de Corea del Norte. En algunas zonas particularmente tensas, como el

10 Esta intención existe y se da en varias naciones emergentes. Dos ejemplos nos bastan: El presidente de Rusia (5 de febrero de 2010) y el vicepresidente de Brasil (artículos de prensa del 2009) declararon las intenciones de sus países de: (i) usar armas nucleares para responder a un ataque nuclear sobre su territorio y (ii) un “arma nuclear utilizada como un instrumento de disuasión es de gran importancia para un país de quince mil kilómetros de fronteras” para garantizar su seguridad y soberanía.

11 Véase Derbez, Luis E. *Nuclear Weapons, International Prestige and Economic Development: What Cost for the Emerging Countries?* Documento publicado por la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales, 2010.

12 El ejemplo más notorio es el comportamiento reciente de los denominados países BRIC.

Medio Oriente, naciones como Israel construyen su arsenal atómico porque creen que esta arriesgada estrategia es el pasaporte a su supervivencia. Cualquiera que sea la razón, como podemos observar en la tabla siguiente, el gasto en armamentos sigue su marcha ascendente en todas las regiones de nuestro planeta.

Tabla 1
Gasto militar por región, 2009

Región	Gasto (miles de millones de US\$)
África	27,4
África Sub.Sahariana	17,4
Norte de África	10,0
América	738
América Central y Caribe	5,6
América del Norte	680
América del Sur	51,8
Asia y Oceanía	276
Asia Central	...
Asia del Sur	44,0
Asia Oriental	210
Oceanía	20,4
Europa	386
Europa Occidental y Central	326
Europa Oriental	60,0
Medio Oriente	103
Total mundial	1531

Las cifras de gastos son en dólares de EE.UU. a precios corrientes (2009).

Fuente: Sipri, Reporte Anual 2010.

Armas en la región

América Latina se ha definido como una zona libre de conflictos bélicos¹³. A pesar de ello, el Informe 2010 del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS)¹⁴ revela que en

¹³ A pesar de acontecimientos como la incursión del ejército colombiano en territorio ecuatoriano en el año 2009, desde 1995 la región ha estado libre de conflictos bélicos entre naciones.

¹⁴ IISS. *The Military Balance 2010: The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defence Economics*, 3 de febrero de 2010.

los últimos cinco años la región incrementó su gasto en armamentos y defensa, alcanzando 58.000 millones de dólares en el 2009, un salto importante respecto al nivel de 39.000 millones de dólares que se gastaban en el 2006. Ante las necesidades sociales enfrentadas por sus habitantes, el gasto en estas actividades parece irracional, aunque se pretenda justificarlo mencionando que la tendencia regional solo iguala a la tendencia mundial¹⁵.

Según los datos proporcionados por el informe del IISS para el año 2009, Brasil encabezó el gasto militar de América Latina con un total de 27.124 millones de dólares. Tras Brasil, que aumentó su gasto en 16 por ciento, vienen Colombia, con 10.055 millones (un incremento anual del 11 por ciento) y Chile con 5.683 millones. Con 5.490 millones de dólares (11 por ciento más que el año anterior), México es cuarto en la lista, debido a la respuesta militar a la violencia relacionada con su lucha contra el tráfico de drogas. Venezuela ocupa el quinto lugar con 3.254 millones; Argentina aparece en sexta posición seguida por Ecuador con 2.608 millones y el Perú con 1.502 millones. Uruguay, un país que se precia de no tener enemigos y estar en paz interna, gastó 496 millones de dólares, el mayor aumento relativo de toda la región (24 por ciento).

El incremento en el gasto en armas de la región sugiere que existe una velada estrategia armamentista, estrategia que pese a las dificultades económicas enfrentadas debido a la crisis financiera mundial que azotó a la región, no se detuvo ni en el 2008 ni en el 2009. Esta tendencia podría acentuarse en los próximos años como consecuencia de la llamada “guerra contra el narcotráfico”, que hoy afecta a Colombia, México y varios de los países de Centroamérica. Dada esta tendencia, proyecciones del Sipri muestran que la región podría destinar aproximadamente 235.000 millones de dólares a gastos de defensa en los siguientes cinco años, cantidad equivalente o ligeramente superior a la que ejercerían países como Alemania, Italia y Japón. Como ponen de manifiesto estas cifras, la región se ha convertido en un gran mercado para los vendedores de armas mundiales. Ante la necesidad de erradicar la pobreza que aflige a la región, no cabe sino preguntarse qué razones impulsan a sus gobernantes a esta irracional carrera armamentista.

La respuesta tiene múltiples facetas de prestigio, desarrollo tecnológico y desarrollo de nuevas industrias en la región.

15 Informe 2010 del Sipri. *Armaments, Disarmament and International Security*. Estocolmo, Suecia, julio del 2010.

Países como Brasil y Venezuela están intentando pertenecer a, o crear, “clubes de naciones” en los cuales se defina la agenda internacional del siglo XXI, y parecen convencidos de que solo mediante una fuerte presencia militar serán tomados en cuenta como jugadores importantes en el contexto internacional¹⁶. Bajo esta perspectiva, no es extraño que Brasil sea el país que más dinero destina al sector de la defensa y que tenga planes de adquirir submarinos nucleares¹⁷, ya que aspira a mantener o incrementar el peso internacional que logró al conformar junto con Rusia, la India y China, el grupo de las potencias emergentes llamado BRIC. Quizá por ello también cuenta entre sus ambiciones el contar con la tecnología requerida para dejar abierto el camino y convertirse en una potencia nuclear¹⁸, a pesar de ser signatario del Pacto de Tlatelolco (1994). Otros países, como Chile, han sido impulsados en esta dirección por objetivos de desarrollo tecnológico¹⁹.

Otro fenómeno que impulsa esta carrera armamentista es el surgimiento de industrias nacionales de fabricación de armas y el papel de las exportaciones en el crecimiento de las mismas. En un documento que evalúa las importaciones y exportaciones de armas en la región, se señala que “aunque la importancia de la región en el total mundial de exportaciones de armas es pequeña, es de señalarse que tiene un peso creciente al haber pasado del 1,2% del total en el período 1994-2000 al 2% en el período 2000-2006”²⁰. Aunque limitadas en su mayoría a municiones y armas de puño, estas exportaciones muestran una región que participa crecientemente en el tráfico de armas a nivel mundial²¹. El hecho de que los tres principales países de la región (Argentina, Brasil y México) sean miembros de la familia que alimenta la expansión de violencia a nivel mundial, desacredita en mucho los

16 Brasil se ha planteado desde hace mucho tiempo, como objetivo de su política exterior, acceder al estatus de miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

17 Una de las razones para la adquisición de submarinos nucleares franceses esgrimida por el Gobierno brasileño fue el acuerdo de esta nación (Francia) en desarrollar la construcción de estos aparatos en Brasil.

18 De acuerdo a expertos en el tema, si Brasil decidiera desarrollar una bomba nuclear, podría hacerlo reconfigurando sus centrífugas para enriquecer uranio. La tecnología adquirida en la construcción del submarino nuclear complementaría esta capacidad.

19 El paquete de compensaciones económicas ofrecido por Lockheed incluía una planta de General Electric que proporcionaría el servicio técnico y el mantenimiento de los motores GE instalados en los F-16, lo que hizo sin duda más atractiva la adquisición.

20 Fleitas, Diego M. *El tráfico de armas en Latinoamérica: características y problemas de las importaciones y exportaciones de armas y municiones entre 1994 y 2006*. Buenos Aires, Argentina: Asociación para Políticas Públicas, julio del 2008.

21 La mayoría de los conflictos actuales están alimentados por armas convencionales que han servido para desestabilizar Gobiernos elegidos democráticamente y afectar negativamente el bienestar de grandes sectores de la población mundial.

esfuerzos que realizan los mismos en foros dedicados a regular el tráfico internacional de armas nucleares²².

¿Qué nos separa?

Una obvia interrogante acerca de la efectiva solidez de muchas de las democracias de la región, el creciente rol de Brasil en la política internacional y la atención con que se sigue el proceso liderado por los presidentes de Bolivia, Evo Morales, y de Venezuela, Hugo Chávez, marcan el cambio de década en América Latina. Al mismo tiempo, la región enfrenta amenazas cada vez más numerosas y complejas para su estabilidad, producto de la degradación de la democracia, la falla en lograr una verdadera integración económica y la aparición de movimientos insurgentes que bordean en el terrorismo, con un tráfico cada vez más importante de armas y drogas en su territorio²³.

Para consolidar la democracia, se debe cumplir con las expectativas de crecimiento y oportunidades económicas de la población; de otra manera, se estarán desvirtuando los orígenes fundamentales de la democracia y el objetivo principal de las instituciones que la definen. Un ejemplo de esto es el hecho de que aunque América Latina cuenta con un ambicioso conjunto de medidas creadoras de confianza y de transparencia, la mayoría de la población no les pone atención. Por ejemplo, desde 1999 se tiene el Instrumento de Transparencia de la Organización de Estados Americanos (OEA), que exhorta a los Estados a realizar un reporte muy detallado de las compras de armamento que realicen. Sin embargo, diez años después, solo 13 naciones lo han ratificado y el nivel de minuciosidad al reportar estas compras es muy bajo. Por ello, la prioridad en la región no es el crear nuevos mecanismos de transparencia y de confianza, sino implementar los que ya existen. Eso reduciría enormemente las tensiones que rodean a las recientes compras de armamento en la región.

Los habitantes de la región reclaman, además del respeto a sus derechos y libertades, mayores oportunidades económicas y un mejor nivel de vida para ellos y sus familias; reclamamos

22 El costo humano y material de las armas convencionales es alto y conduce a muchos actos ilícitos. Se estima que el comercio ilícito de armas convencionales se acerca a los 1.000 millones de dólares y que aproximadamente dos tercios de ellas están en manos de la sociedad civil.

23 Según la encuesta 2010 de Latinobarómetro, a pesar de la crisis, el apoyo a la democracia aumentó en la región. Sin embargo, el talón de Aquiles en la consolidación de la democracia es la desconfianza creciente de la población en los políticos de la región y la violencia provocada por la delincuencia organizada; el 90% de los latinoamericanos cree que puede ser víctima de un delito con violencia.

que aún permanecen como expectativas por satisfacer. La falta de determinación común y la divergencia en formas de percibir el papel de los mercados globales en el desarrollo económico de cada nación ha afectado a la región en los últimos diez años, evitando que ocurra la integración económica de la misma. Las intenciones actuales entre estos países reflejan disposición e intención de avanzar en acuerdos que respondan a los intereses y necesidades de su población. Sin embargo, hasta el momento no han logrado edificar los niveles de coordinación necesarios para que esto se consolide en una verdadera integración económica latinoamericana, que se ha quedado en esquemas subóptimos de integración (ALBA, TLCAN, Mercosur).

Dificultando aun más las cosas, diferencias ideológicas y de estrategia política entre las naciones de Norteamérica y Centroamérica y los países del Mercosur, afectan posiciones comunes en temas que van desde la política comercial internacional hasta la política de desarme mundial. Si añadimos el surgimiento de China como un socio comercial indispensable para los países de América del Sur y el peso de la economía de los Estados Unidos en las perspectivas económicas de los países de Norteamérica y Centroamérica, la coordinación y acuerdo regional en políticas comunes sobre temas económicos y de desarme mundial es francamente complicada. Todo indica que la alternativa más eficiente la forman los mecanismos de cooperación y acuerdos entre grupos de la sociedad civil de cada nación, mecanismos que pueden fundamentar procesos de integración posteriores impulsados por los Gobiernos.

Otros temas de interés compartido tampoco han logrado una respuesta común integrada. La degradación regional de los recursos naturales, particularmente en lo que se refiere a sistemas comunes de generación de energía y el abasto de la misma, la protección al medio ambiente y el desarrollo tecnológico, no han dado pie a políticas compartidas entre los Gobiernos de la región. Para evitar que estas diferencias se conviertan en fracturas permanentes, los actuales acuerdos de cooperación pueden ser la clave para avanzar en el alcance de los beneficios que cada nación es capaz de ofrecer y obtener.

¿*Quo vadis*, América Latina?

Una de las principales preocupaciones de las Naciones Unidas ha sido detener la carrera de armamentos y lograr la eliminación de todas las armas nucleares. La Asamblea General ha sido un foro permanente para las negociaciones sobre desarme, haciendo recomendaciones e iniciando estudios. Las negociaciones se han efectuado en forma bilateral y por conducto

de organismos internacionales tales como la Conferencia de Desarme que se reúne periódicamente en Ginebra. Por otra parte, la ONU mantendrá un seguimiento cercano de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para intentar que sean cumplidos en la medida de lo posible al llegar el año 2015. La influencia de América Latina en guiar las soluciones internacionales en ambos temas será irrelevante, a menos que se dé la consolidación de mecanismos regionales conjuntos en estos asuntos.

Convencer a Brasil, Venezuela, Argentina y México de sumar sus esfuerzos al resto de las naciones de la región, representa el compromiso crítico para que América Latina desempeñe un papel relevante. Como en el caso de la Unión Europea, mientras este compromiso no sea logrado, la posición de la región será considerada como ambivalente por otras regiones de nuestro planeta, por las actitudes de Brasil y Venezuela al impulsar una política internacional de armamento “pluralista” a favor de la igualdad de naciones de poseer armas nucleares; posición que va muy en contra del interés manifiesto de otros países de la región a favor de una política internacional “antipluralista”²⁴ de desarme generalizado en aquellas naciones que no pertenecen al club nuclear²⁵.

Ahora bien, recientemente el presidente del Perú, Alan García, y el secretario de Estado adjunto para América Latina de los Estados Unidos, Arturo Valenzuela, resaltaron que el tema nuclear, la criminalidad y el narcotráfico eran desafíos comunes para la región. Esta aseveración no debe pasar desapercibida para los Gobiernos mencionados en el párrafo anterior. Una estrategia entre ellos orientada al establecimiento de acuerdos de cooperación en los tres rubros mencionados sería la respuesta más efectiva que podrían tomar en el corto plazo. Esta estrategia puntual respondería a las preferencias concretas manifestadas por su población, conduciría a impactos tangibles para la ciudadanía y permitiría el fortalecimiento de los vínculos entre las naciones en cuestión. Esta estrategia reduciría la dependencia que México tiene en estos temas de los Estados Unidos, y permitiría vincular a los cuatro países en una agenda común. Dado ese paso inicial, podría avanzarse posteriormente en establecer acuerdos de integración más amplios en los que se incluyera al resto de los países de la región.

24 Estas definiciones fueron hechas por Sten Rynning en su evaluación del papel de la Unión Europea respecto a políticas de desarme nuclear. Véase “Peripheral or Powerful? The European Union’s Strategy to Combat the Proliferation of Nuclear Weapons”. En: *European Security*, Vol. 16, N° 3-4, 2007, pp. 267-88.

25 El ejemplo claro de esta política en el caso brasileño ha sido la alineación del Gobierno del entonces presidente Lula a favor de Irán, y del presidente Chávez a favor de Irán y Corea del Norte.

A su vez, América Latina debe aprender del esquema de integración regional que los países asiáticos han utilizado. Inicialmente, ese esquema privilegió el aspecto comercial y los intercambios intraindustriales. Posteriormente, se transformó en un esquema multilateral diseñado para soportar los vínculos productivos establecidos previamente y expandir los temas de relación multinacional. Este esquema ha permitido que la región asiática oriental sea actualmente identificada como la fábrica del mundo y que desempeñe paulatinamente un papel cada vez más importante en la preservación de los equilibrios en el orden mundial.

Al mismo tiempo, los países de la región deben considerar a la región asiática como una oportunidad. Las alianzas comerciales y de inversión con países asiáticos, particularmente China, podrían significar una oportunidad para alcanzar acuerdos interregionales en temas de importancia mundial como el desarme y la desnuclearización de nuestro planeta. El éxito de estos esfuerzos dependerá de la capacidad de América Latina de presentar iniciativas y estructuras comunes sólidas que aseguren transparencia en la información y en la verificación de procesos de desarme en la región. Adicionalmente, la consolidación de estos procesos ofrecería a Latinoamérica la oportunidad de incorporarse a la economía mundial en condiciones más favorables y efectivas para el beneficio de sus habitantes.

Para que este esquema pueda convertirse en el largo plazo en realidad, resulta necesario que en el corto plazo las ONG funjan como enlace entre las naciones. Si bien es cierto que los Gobiernos tendrían que continuar sus trabajos de enlace y negociación diplomática y comercial, será indispensable que organismos de la sociedad civil respalden a los Gobiernos en la tarea de vincular los intereses comunes de la población de todos los países involucrados. El impulso a la complementariedad y la generación de cadenas verticales de transparencia y vigilancia, así como programas que financien el desarrollo tecnológico, la innovación y la generación de capital humano, serán una alternativa eficiente que generaría impactos positivos en el corto plazo y que construiría las bases necesarias para encontrar un lenguaje común que se traduzca en esquemas de integración más profundos en el futuro.

Conclusión

El mundo ideal estaría compuesto de naciones que tuvieran regímenes democráticos y transparentes, naciones cuyas acciones estuvieran dirigidas a erradicar la pobreza y maximizar el bienestar general de la población mundial. Desafortunadamente, la realidad no es así. Hoy, más de 20.000 armas nucleares están en manos de ocho países: Estados Unidos, Rusia, Francia, Reino Unido, China, Israel, India y Pakistán, varios de ellos con profundas

diferencias económicas, políticas y religiosas entre sí. Peor aun, si confeccionamos una lista de las naciones nucleares, esta lista contendría un listado, aunque minoritario, de países que a causa de su agudo subdesarrollo económico o institucional podrían ser considerados “Estados fallidos” y, por tanto, poco confiables, ya que ni ellos mismos pueden controlar sus alteraciones internas.

Ante este escenario, las naciones que componen América Latina tienen la gran responsabilidad de entender que su papel es dejar de lado pretensiones individuales en búsqueda de prestigio particular, para integrarse en una gran región de naciones democráticas cuyo objetivo sea garantizar la paz mundial, la erradicación de la pobreza y el bienestar de toda la población mundial.

Ninguna otra época ha exigido tanto de una región como América Latina. Parafraseando a Albert Einstein, diremos que: si los riesgos de una guerra nuclear no se comprenden por quienes toman decisiones políticas desde las alturas del inmenso poder que la ciencia y la tecnología han puesto en sus manos, la próxima contienda mundial será la última, y transcurrirían, tal vez, decenas de millones de años antes de que nuevos seres inteligentes intenten escribir el fin de la historia de la humanidad.

Bibliografía

AMNESTY INTERNATIONAL, INTERNATIONAL ACTION NETWORK ON SMALL ARMS y OXFAM INTERNATIONAL.

2005 *The G8: Global Arms Exporters, Failing to Prevent Irresponsible Arms Exports*. Control Arms Briefing Paper, 22 de junio.

BAUMANN, Andrea

2009 *Constructive, Friction or Petty Turf Wars? Organisational Resistance to the Integration of Defence, Diplomacy and Development*. Paper presented at the European Security and Defence Forum, Chatham House, Londres, noviembre.

CEPAL

2005 *Metodología para la comparación de los gastos militares*. Santiago de Chile: Oficina de la Secretaría Ejecutiva, octubre.

COLLIER, P. y A. HOEFFLER

2002 *Military Expenditure: Threats, Aid and Arms Races*. World Bank Policy Research Working Paper, noviembre.

CORNISH, Paul

2007 *Arms Trade Treaty- Building Consensus and Making It Work*. Londres: Royal College of Defence Studies.

CROW, Alexis

2009 *Workshop 1: Changing Concepts of Security and Defence, Summary of the Defence and Security Workshop*. Chatham House, Londres, 10 de julio.

DERBEZ-BAUTISTA, Luis Ernesto

2010 *Nuclear Weapons, International Prestige and Economic Development: What Cost for the Emerging Countries?* Documento publicado por la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales, El Vaticano.

DUNNE, J. P.

2008 "Does High Spending on Arms Reduce Economic Growth? A Review of Research". Unpublished research paper, West Anglia University.

FLEITAS, Diego

2008 *El tráfico de armas en Latinoamérica: características y problemas de de las exportaciones e importaciones de armas y municiones entre 1994 y 2006*. Buenos Aires: Asociación para Políticas Públicas, julio.

GRIMSTON, Malcom

2005 *The Importance of Politics to Nuclear New Build, Energy, Environment and Development Programmes*. Londres: Chatham House, diciembre.

IISS

2010 *The Military Balance 2010: The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defence Economics*. 3 de febrero.

LATINOBARÓMETRO

2011 Encuesta 2010. Santiago de Chile, febrero.

O'NEAL, C. R.

- 1984 "Towards a Regional Co-Ordinated Programme in Latin America". En: *IAEA Bulletin*, Vol. 26, N° 1, Regional Coordination in Nuclear Issues in LAC.

ONU

- 2010 Conferencia de las partes de 2010 encargadas del examen del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares. Documento final. NPT/Conf. 2010/50 (Vol. 1), Nueva York.

OXFAM INTERNATIONAL

- 2006 *Armas sin fronteras. Por qué el comercio globalizado requiere controles globales*. Campaña Armas bajo Control, octubre.

PERLO-FREEMAN S. y C. PERDOMO

- 2008 *Undermining Development: Arms and the MDGs*. Estocolmo: Sipri.

REITER, Dan

- 2006 *Preventive War and its Alternatives: The Lessons of History*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, abril.

RYNNING, Sten

- 2007 "Peripheral or Powerful? The European Union's Strategy to Combat the Proliferation of Nuclear Weapons". En: *European Security*, Vol. 16, N° 3-4.

SIPRI

- 2011 *Yearbook 2010, Armaments, Disarmament and International Security*. Estocolmo.

UNDP

- 2003 *Millennium Development Goals in Reach by 2015: Proposed 'Compact' Charts Way Forward*. Nueva York. <<http://www.undp.org/hdr2003>>.

WAGNER, Daniel

- 2008 "The Folly of Brazil Exceptionalism". Unpublished paper, Country Risk Solutions, Connecticut.

WOOLF, Amy F.; Mary Beth NIKITIN y Paul K. KERR

2010 *Arms Control and Nonproliferation: A Catalog of Treaties and Agreements*. CRS Report for Congress, Report N° RL33865, Washington, D.C., 2 de febrero.

ZANDERS, Jean Pascal (Ed.)

2010 *Nuclear Weapons after the 2010 NPT*. The Chaillot Papers. París: Institute for Security Studies, European Union.

Apéndice²⁶

Breve listado de tratados y acuerdos sobre desarme

The Geneva Protocol, 1925: bans the use of poison gas and bacteriological weapons in warfare.

The Antarctic Treaty, 1959: demilitarizes the Antarctic continent and provides for scientific cooperation on Antarctica.

Memorandum of Understanding... Regarding the Establishment of a Direct Communications Link (The Hot Line Agreement), 1963: provides for a secure, reliable communications link between Washington and Moscow. Modified in 1971, 1984, and 1988 to improve the method of communications.

Limited Test Ban Treaty, 1963: bans nuclear weapons tests or any nuclear explosions in the atmosphere, outer space, and under water.

Outer Space Treaty, 1967: bans the orbiting or stationing on celestial bodies (including the moon) of nuclear weapons or other weapons of mass destruction.

Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America (Treaty of Tlatelolco), 1967: obligates nations in Latin America not to acquire, possess, or store nuclear weapons on their territory.

26 Copiado del documento de Woolf, Amy F.; Mary Beth Nikitin y Paul K. Kerr. *Arms Control and Nonproliferation: A Catalog of Treaties and Agreements*. CRS Report for Congress 7-5700, RL 33865, Congressional Research Service, Washington, D.C., 2 de febrero de 2010.

Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 1968: non-nuclear signatories agree not to acquire nuclear weapons; nuclear signatories agree to cooperate with non-nuclear signatories in peaceful uses of nuclear energy.

Seabed Arms Control Treaty, 1971: bans emplacement of military installations, including those capable of launching weapons, on the seabed.

Agreement on Measures to Reduce the Risk of Outbreak of Nuclear War (Accident Measures Agreement), 1971: outlines measures designed to reduce the risk that technical malfunction, human failure, misinterpreted incident, or unauthorized action could start a nuclear exchange.

Biological Weapons Convention, 1972: bans the development, production, stockpile, or acquisition of biological agents or toxins for warfare.

Agreement... on the Prevention of Incidents On and Over the High Seas, 1972: establishes “rules of the road” to reduce the risk that accident, miscalculation, or failure of communication could escalate into a conflict at sea.

Interim Agreement... on Certain Measures with Respect to the Limitation of Strategic Offensive Arms (SALT I Interim Agreement), 1972: limits numbers of some types of U.S. and Soviet strategic offensive nuclear weapons.

Treaty... on the Limitation of Anti-Ballistic Missile Systems (ABM Treaty), 1972: limits United States and Soviet Union to two ABM sites each; limits the number of interceptor missiles and radars at each site to preclude nationwide defense. Modified in 1974 to permit one ABM site in each nation. U.S. withdrew in June 2002.

Agreement... on the Prevention of Nuclear War, 1973: United States and Soviet Union agreed to adopt an “attitude of international cooperation” to prevent the development of situations that might lead to nuclear war.

Treaty... on the Limitation of Underground Nuclear Weapons Tests (Threshold Test Ban Treaty), 1974: prohibits nuclear weapons tests with yields of more than 150 kilotons. Ratified and entered into force in 1990.

Treaty... on Underground Nuclear Explosions for Peaceful Purposes (Peaceful Nuclear Explosions Treaty), 1976: extends the limit of 150 kilotons to nuclear explosions occurring outside weapons test sites. Ratified and entered into force in 1990.

Concluding Document of the Conference on Security and Cooperation in Europe (Helsinki Final Act), 1975: outlines notifications and confidence-building measures with respect to military activities in Europe.

Convention on the Prohibition of Military or any other Hostile Use of Environmental Modification Techniques, 1978: bans the hostile use of environmental modification techniques that have lasting or widespread effects.

Treaty... on the Limitation of Strategic Offensive Arms (SALT II), 1979: places quantitative and qualitative limits on some types of U.S. and Soviet strategic offensive nuclear weapons. Never ratified.

The Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects: this Convention, also known as the Convention on Conventional Weapons (CCW), was concluded in Geneva in 1980 and entered into force in 1993. Protocol II (Protocol on Prohibitions or Restrictions on the Use of Mines, Booby-Traps and Other Devices) contains rules for marking, registering, and removing minefields, in an effort to reduce indiscriminate casualties caused by anti-personnel landmines. Protocol IV prohibits laser weapons designed to cause blindness.

Document of the Stockholm Conference on Confidence- and Security-Building Measures and Disarmament in Europe (Stockholm Document), 1986: expands on the notifications and confidence-building measures in the Helsinki Final Act. Provides for ground and aerial inspection of military activities.

Treaty of Rarotonga, 1986: establishes a Nuclear Weapons Free Zone in the South Pacific. The United States signed the Protocols in 1996; the Senate has not yet provided its advice and consent to ratification.

Agreement... on the Establishment of Nuclear Risk Reduction Centers, 1987: establishes communications centers in Washington and Moscow and improves communications links between the two.

Treaty... on the Elimination of their Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles, 1987: bans all U.S. and Soviet ground-launched ballistic and cruise missiles with ranges between 300 and 3,400 miles.

Agreement... on Notifications of Launches of Intercontinental Ballistic Missiles and Submarine Launched Ballistic Missiles, 1988: obligates United States and Soviet Union to provide at least 24 hours notice before the launch of an ICBM or SLBM.

Agreement on the Prevention of Dangerous Military Activities, 1989: outlines cooperative procedures that are designed to prevent and resolve peacetime incidents between the armed forces of the United States and Soviet Union.

U.S.-U.S.S.R. Chemical Weapons Destruction Agreement, 1990: mandates the destruction of the bulk of the U.S. and Soviet chemical weapons stockpiles.

Vienna Document of the Negotiations on Confidence- and Security-Building Measures, 1990: expands on the measures in the 1986 Stockholm Document.

Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE Treaty), 1990: limits and reduces the numbers of certain types of conventional armaments deployed from the “Atlantic to the Urals.”

Treaty... on the Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms (Start), 1991: limits and reduces the numbers of strategic offensive nuclear weapons. Modified by the Lisbon Protocol of 1992 to provide for Belarus, Ukraine, Kazakhstan, and Russia to succeed to Soviet Union’s obligations under the Treaty. Entered into force on December 5, 1994.

Vienna Document of the Negotiations on Confidence- and Security-Building Measures, 1992: expands on the measures in the 1990 Vienna Document.

Treaty on Open Skies, 1992: provides for over flights by unarmed observation aircraft to build confidence and increase transparency of military activities.

Agreement... Concerning the Safe and Secure Transportation, Storage, and Destruction of Weapons and Prevention of Weapons Proliferation, 1992: provides for U.S. assistance to Russia for the safe and secure transportation, storage, and destruction of nuclear, chemical, and other weapons.

Agreement between the United States and Republic of Belarus Concerning Emergency Response and the Prevention of Proliferation of Weapons of Mass Destruction, 1992: provides for U.S. assistance to Belarus in eliminating nuclear weapons and responding to nuclear emergencies in Belarus.

Treaty... on the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms (Start II) 1993: would have further reduced the number of U.S. and Russian strategic offensive nuclear weapons. Would have banned the deployment of all land-based multiple-warhead missiles (MIRVed ICBMs), including the Soviet SS-18 “heavy” ICBM. Signed on January 3, 1993; U.S. Senate consented to ratification in January 1996; Russian Duma approved ratification in April 2000. Treaty never entered into force.

Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction: bans chemical weapons and requires elimination of their production facilities. Opened for signature on January 13, 1993; entered into force in April 1997.

Agreement... Concerning the Disposition of Highly Enriched Uranium Resulting from the Dismantlement of Nuclear Weapons in Russia, 1993: provides for U.S. purchase of highly enriched uranium removed from Russian nuclear weapons; uranium to be blended into low enriched uranium for fuel in commercial nuclear reactors. Signed and entered into force on February 18, 1993.

Agreement between the United States and Ukraine Concerning Assistance to Ukraine in the Elimination of Strategic Nuclear Arms, and the Prevention of Proliferation of Weapons of Mass Destruction: provides for U.S. assistance to Ukraine to eliminate nuclear weapons and implement provisions of Start I. Signed in late 1993, entered into force in 1994.

Agreement between the United States and Republic of Kazakhstan Concerning the Destruction of Silo Launchers of Intercontinental Ballistic Missiles, Emergency Response, and the Prevention of Proliferation of Weapons of Mass Destruction, 1993: provides for

U.S. assistance to Kazakhstan to eliminate nuclear weapons and implement provisions of Start I.

Trilateral Statement by the Presidents of the United States, Russia, and Ukraine, 1994: statement in which Ukraine agreed to transfer all nuclear warheads on its territory to Russia in exchange for security assurances and financial compensation. Some compensation will be in the form of fuel for Ukraine's nuclear reactors. The United States will help finance the compensation by purchasing low enriched uranium derived from dismantled weapons from Russia.

Treaty of Pelindaba, 1996: establishes a nuclear weapons free zone in Africa. The United States has signed, but not yet ratified Protocols to the Treaty.

Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty (CTBT), 1996: bans all nuclear explosions, for any purpose. The United States and more than 130 other nations had signed the Treaty by late 1996. The U.S. Senate voted against ratification in October, 1999.

Ottawa Treaty, 1997: convention for universal ban against the use of anti-personnel landmines signed in 1997 and entered into force in 1999. The United States and other significant military powers are not signatories.

Strategic Offensive Reductions Treaty (Moscow Treaty): obligates the United States and Russia to reduce strategic nuclear forces to between 1,700 and 2,200 warheads. Does not define weapons to be reduced or provide monitoring and verification provisions. Reductions must be completed by December 31, 2012, when the Treaty limits then expire. Signed in May 2002, entered into force June 1, 2003.

La experiencia latinoamericana y del Caribe en la no proliferación, la limitación de gastos en armamento nuclear y las medidas de fomento de la confianza

Embajador Sergio Duarte

Hay una gran diferencia entre un submarino movido con un motor a combustible nuclear y un submarino armado con armas nucleares, y esa confusión se hace tal vez deliberadamente. Es una pena, y las personas que hablan de ese tema debieran conocer un poco más de lo que están hablando y no confundir, pues ello lleva a desconfianzas que no son las más felices para las relaciones entre los países.

Hay la insinuación de que tener la tecnología significaría tener ambiciones armamentistas nucleares. Si fuera así, a otros países que no son nuclearmente armados, como Alemania, Holanda, Japón, y otros países de Europa Occidental que tienen la tecnología nuclear y hasta fabrican combustible enriquecido con uranio, también habría que atribuirles intenciones que no son las que tienen. Hay que tener mucho cuidado con esas cosas, y hacer insinuaciones sin base no es un camino adecuado.

En lo que atañe a Brasil, debe simplemente subrayarse que la Constitución brasileña prohíbe el uso de la energía nuclear para fines que no sean pacíficos. Todas las instalaciones nucleares brasileñas incluso en las zonas militares donde se fabrica o se fabricará combustible para el submarino, están bajo la salvaguardia de la Agencia de Energía Atómica y de la Agencia Bilateral Brasil-Argentina. Para el que entiende, eso parece ser bastante para estimular y marcar la confianza de todos los países. No ha habido duda ni preocupaciones expresadas por la gente que realmente conoce el tema. Es necesaria esta aclaración.

No es posible abordar los temas de desarme nuclear y la no proliferación en la región de América Latina y el Caribe sin referirse a la importancia del Tratado de Tlatelolco.

Es importante que algunos aspectos relativos al tratado sean subrayados. Se ha asumido con frecuencia que este tratado fue producto de la crisis de los misiles en Cuba en octubre de

1962. Sin embargo, una interpretación más acertada de su historia podría ser el papel catalizador que tuvo la crisis y no la causa principal por la cual se estableció en la región una zona libre de armas nucleares. Por ejemplo, en 1958 —por tanto, cuatro años antes de la crisis en Cuba—, Costa Rica había presentado ante el Consejo de la Organización de Estados Americanos un proyecto de resolución para el establecimiento de dicha zona de armas nucleares. Brasil, justo unas semanas antes de la crisis de los misiles en Cuba, había introducido ante la Asamblea General de las Naciones Unidas una resolución con metas similares, que fue retirada un tiempo después.

Obviamente, la crisis sirvió para atraer la atención del público y de los Gobiernos de la región acerca de la conveniencia de establecer dicha zona, que sin duda dio un fuerte impulso a los esfuerzos de varios Estados para el logro de esa meta. Por iniciativa del presidente de México, el 23 de abril de 1963 fue firmada la Declaración Conjunta por los presidentes de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México. Ese acontecimiento abrió el camino al proceso que culminó con la apertura a la firma del Tratado de Tlatelolco en 1967.

En este contexto, cabe destacar la trascendencia que ha tenido para la región el legado de la herencia iberoamericana compartida por todos los Estados de América Latina y que a su vez es parte de la historia y de la experiencia del Caribe. La región de América Latina puede fácilmente ser reconocida como la más pacífica del mundo. Su tradición de respeto mutuo y cooperación en el campo económico y de desarrollo social es sin lugar a dudas otro de los factores que hizo posible el Tratado de Tlatelolco en los años inciertos de la década de 1960. En ese entonces, la desconfianza y rivalidad entre las superpotencias era trasplantada fácilmente a otras regiones. Parecía que la estabilidad podría ser predicada únicamente mediante el balance del terror. La expresión más pavorosa de ese concepto es la “destrucción mutua asegurada” acertadamente conocida con el sobrenombre en inglés de “MAD”. Parte de aquel escenario fue el razonamiento de que la rivalidad entre los dos gigantes por la supremacía del poder en el mundo, inevitablemente sería imitada en otras regiones por países con esquemas similares y relaciones adversarias. En ese entonces, muchos analistas y comentaristas anticipaban que tal situación podría fatalmente repetirse en América Latina. Afortunadamente, estas afirmaciones han probado ser erróneas, pues los Estados latinoamericanos y del Caribe han optado por la vía pacífica para el logro de sus aspiraciones a través del diálogo político y la formulación de instrumentos jurídicamente vinculantes.

En este sentido, cabe resaltar que Tlatelolco es el único instrumento jurídico en su categoría que concibe el uso pacífico de la energía nuclear de una manera positiva al enunciar en su artículo I la decisión de las partes contratantes de comprometerse a utilizar exclusivamente

con fines pacíficos el material y las instalaciones nucleares sometidos a su jurisdicción. La renuncia al ejercicio de la opción por las armas nucleares se origina de esa decisión política. Después de la histórica conclusión del tratado, los países de la región continuaron trabajando para su entrada en vigor por todos los Estados parte, meta que finalmente fue alcanzada cuando Cuba ratificó el tratado el año 2002.

Es de especial interés notar que el comunicado de prensa del Comité Nobel Noruego, en el cual se anunciaba que a Alfonso García Robles le había sido otorgado el Premio Nobel de la Paz, destacó: “[...] él ha ayudado a abrir los ojos del mundo ante la amenaza que representa para la humanidad la proliferación de las armas nucleares”. Por consiguiente, este comunicado de prensa fue significativo al enmarcar de manera apropiada la trascendencia de su trabajo en un contexto internacional. Fue obvio entonces que la creación de esta zona no era solamente fomentada por el interés individual y colectivo de los Estados por su seguridad nacional y regional; su alcance fue verdaderamente mundial, como los acontecimientos indicarían posteriormente.

El Tratado de Tlateloco estableció no solamente la primera zona desnuclearizada en una zona densamente habitada como América Latina y el Caribe, sino que impuso un modelo que más tarde inspiraría la creación de tales zonas en el Pacífico Sur, Asia Sudoriental, África y recientemente en Asia Central, mientras otros Estados como Austria y Mongolia han lanzado iniciativas propias respecto de su condición de Estados libres de armas nucleares.

Al día de hoy, 113 Estados son partes de los tratados por los que se establecen tales zonas en el mundo, y en los últimos años esos Estados se han reunido en dos ocasiones con el objetivo de intensificar la colaboración y promover la implementación y expansión de dichas zonas a nivel mundial. La Conferencia de las Partes del 2010, encargadas del examen del Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP), solicitó al secretario general de las Naciones Unidas –en consulta con la Federación Rusa, el Reino Unido, los Estados Unidos de América y los Estados de la región– colaborar en la organización de una conferencia en el año 2012 sobre modalidades para el establecimiento de una zona libre de armas nucleares en el Oriente Medio.

Es impresionante ver cómo la comunidad internacional ha reconocido desde su inicio la importancia del Tratado de Tlatelolco. En su mensaje de apertura a la Primera Conferencia General de Opanal, celebrada el 2 de septiembre de 1969, el secretario general de las Naciones Unidas, U Thant, destacó que el tratado: “[...] sería del beneficio de los pueblos y del mundo en su totalidad mediante la eliminación de la amenaza de la carrera armamentista

y la guerra nuclear en una área importante del mundo y por consiguiente contribuiría a la promoción del desarme y la paz y seguridad internacionales”. El secretario general continuó diciendo que: “[...] En un mundo que a todos nos parece oscuro y aprensivo, el Tratado de Tlatelolco brillará como un faro de luz”.

Personalmente, deseo rendir homenaje especial a los Estados de esta región y a Brasil, porque juntos han ejercido un liderazgo en las negociaciones que dieron como resultado la exitosa adopción del Tratado de Tlatelolco. Al mismo tiempo, complace la asistencia técnica y el apoyo político de las Naciones Unidas durante su proceso de negociación. En 1967, la Asamblea General adoptó la Resolución 2286 expresando “con especial satisfacción” la apertura a la firma del tratado, descrita como “un evento de significativa importancia”. El secretario general U Thant, en su mensaje de apertura a la firma del tratado celebrada el 13 de febrero de 1967, destacó que el tratado es: “[...] un importante hito en la larga y difícil búsqueda hacia el desarme”.

Es importante recordar que en el contexto general de ese entonces, las negociaciones del Tratado de Tlatelolco fueron vistas como una “medida parcial”, es decir, los primeros pasos hacia la larga meta del “desarme general y completo bajo estricto control internacional”, meta que abarca en su conjunto la total eliminación de las armas nucleares y otras armas de destrucción en masa y la regulación de armas convencionales.

Todavía existe un largo camino por recorrer para alcanzar estos objetivos, pero los esfuerzos serán mejorados considerablemente si los Estados de las regiones que componen estas zonas libres de armas nucleares logran mantener estrechos vínculos de solidaridad en la consecución de un mundo libre de armas nucleares. Hay todavía mucho por hacer para alcanzar la total ausencia de las armas nucleares en el área de aplicación de este tratado. Actualmente, los Estados Parte de Tlatelolco y de otros tratados están trabajando para persuadir a los cinco países poseedores de armas nucleares reconocidos por el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), de revisar los términos de su adhesión al Protocolo II que es donde se ofrece garantías y, de esta manera, acercarlos al logro de los objetivos del tratado y, al mismo tiempo, satisfacer sus legítimas preocupaciones por la seguridad de los Estados Parte.

En este sentido, cabe destacar que otros Estados de esta región, por iniciativa de Costa Rica y Uruguay, están participando dentro de las Naciones Unidas en la promoción del Plan de Acción presentado por el secretario general, en octubre del 2008, para el desarme nuclear y la no proliferación nuclear, desarrollado en su propuesta de cinco puntos, la cual incluye las

negociaciones de una convención sobre la prohibición de la utilización de armas nucleares o de un conjunto de acuerdos con ese objetivo. Una vez más, el tema del desarme encontró en el texto del Tratado de Tlatelolco el eco que debe continuar resonando cada vez con mayor intensidad.

Afortunadamente, hay que decir bien acerca de la limitación de gastos en armamento nuclear en América Latina y el Caribe, puesto que esos gastos en la región han sido nulos. Muchas veces se olvidan de que la región debe estar altamente agradecida de que se haya logrado evitar el despilfarro de grandes cantidades de recursos financieros y técnicos para la adquisición de estas armas nucleares. La cantidad total de gastos en armas nucleares tiene un monto de varios billones de dólares, suficientes para crear una columna hasta la luna y casi poder regresar. América Latina y el Caribe no han contribuido a la construcción de esta columna y no lo harán. Sin embargo, no están libres en lo que se refiere al crecimiento en materia de gastos de armas convencionales. Como ya se habló bastante de este tema, baste decir que de acuerdo a datos registrados en el Anuario de Desarme publicado por el Instituto de Investigación para la Paz de Estocolmo (Sipri), “el gasto militar mundial alcanzó en 2009 un estimado de US\$ 1,575 miles de millones de dólares, un aumento de 5,9 por ciento en términos reales comparado con el 2008 y un 49 por ciento más alto que en el año 2000”. No hace falta mencionar que estos gastos también reflejan un crecimiento en la región de América Latina y del Caribe.

En estos momentos, no es posible apreciar en toda su magnitud las numerosas medidas de fomento de la confianza que han sido promovidas por la región para evitar la carrera armamentista y reducir el riesgo de conflictos armados. En este sentido, se han hecho avances significativos al excluir no solamente las armas nucleares sino también las armas de destrucción en masa de la región, y no existe interés en adquirir misiles de largo alcance para el transporte de esas armas. Otras de esas medidas fue la creación por Argentina y Brasil del excepcional y efectivo acuerdo bilateral de contabilidad y control de materiales nucleares del cual es parte la OIEA y Opanal, un acuerdo tripartito. Este acuerdo en el campo nuclear entre estos dos grandes países del continente sudamericano tuvo su origen a mediados de la década de 1980 y fue decisivo para el éxito de posteriores esfuerzos hacia la integración económica del Mercosur y otros esfuerzos en América Latina.

A lo largo del continente, se han adoptado medidas para promover la cooperación militar, al mismo tiempo que se ha fomentado la cooperación para la limitación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras con la participación de la policía y autoridades aduaneras. Es una cooperación en la que el Centro de Naciones Unidas de Lima ha trabajado arduamente.

Además, se está trabajando en las Naciones Unidas en la implementación de la Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad, la cual aspira poner un alto a la proliferación y la adquisición por terroristas de armas de destrucción en masa.

Este es el tipo de “confianza” que se debería alcanzar y que desean todos en la región. Es la confianza basada en que ninguno de sus países desarrollará armas de destrucción en masa o que amenazará con usarlas en contra de otros; y confianza en el conocimiento de que los gastos militares no constituyen una amenaza a ningún país; confianza en que se cuenta con la experiencia y la capacidad de demostrar al mundo cómo resolver las desavenencias políticas sin hacer uso de la fuerza, y a la vez trabajando hacia la meta del desarme. Este es el curso que se debe seguir en los años venideros, motivados por el interés de preservar la paz y la prosperidad para toda la región.

La experiencia regional en no proliferación y su contribución al desarme nuclear, la paz y la seguridad

Embajadora Gioconda Úbeda

Se comparte totalmente la tesis del embajador Duarte, alto comisionado de las Naciones Unidas para el Desarme, sobre las razones y el contexto en el que países de Latinoamérica iniciaron, en 1963, las negociaciones que concluyeron en 1967 con la firma del Tratado de Tlatelolco, y con ello la decisión de constituirse en una Zona Libre de Armas Nucleares (ZLAN). Se hace énfasis en esto porque cuando se habla del Tratado de Tlatelolco se debe sentir, registrar y estar muy conscientes de que vivimos en una zona libre de armas nucleares. El camino recorrido para que esta zona la integraran los 33 Estados de América Latina y el Caribe fue largo. Transcurrieron 35 años, cerrando el círculo Cuba con su integración plena en el año 2002.

En esos 35 años, la experiencia adquirida fue generosa e intensa. *Grosso modo*, esta podría perfilarse en dos ejes que hoy también son referentes en los procesos para crear nuevas ZLAN y las ya existentes¹:

1. El proceso de negociación –se habla pocas veces de esto–, complejo, flexible y efectivo, en el que los Estados procuraron, en todo momento, generar la confianza entre ellos. La confianza fue un factor indispensable para lograr los acuerdos y lo es hoy en la toma diaria de las decisiones en el seno del organismo y en su relación con otras ZLAN.
2. El Sistema de Tlatelolco, como se conoce a la suma de instrumentos jurídicos e institucionales creados a partir del Tratado de Tlatelolco, integrado por este, sus Protocolos

1 En 1985, en el Pacífico Sur, con el Tratado de Rarotonga (18 años después del Tratado de Tlatelolco); en 1995, con el Tratado de Bangkok, en el Sudeste Asiático; y un año después, con el Tratado de Pelindaba, en el continente africano. Este último, al igual que el Tratado que crea la ZLAN de Asia Central, entró en vigencia en el 2009, con lo cual hoy existen cinco ZLAN y Mongolia como Estado declarado unilateralmente libre de armas nucleares.

Adicionales I y II, las tres enmiendas al Tratado (1990-1992) y la creación del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Opanal). Todo el Sistema también fue y es un referente para la construcción de otras ZLAN. Las subsiguientes zonas adoptaron también protocolos adicionales; sin embargo, solo la nuestra tiene, incluso hasta hoy, un organismo especializado para velar por el régimen de desnuclearización militar de la región y para seguir consolidándolo².

La importancia de ese proceso y sus primeros alcances, para la región y el mundo, se recogen en pocas palabras, dichas el 12 de febrero de 1967 por el entonces secretario general de la ONU, U Thant, ante la Copredal (Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de América Latina), con motivo de la aprobación del Tratado de Tlatelolco³:

“El Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina constituye una importante etapa en la larga y difícil búsqueda del desarme [...] Establece, además, el estatus necesario para la creación, por primera vez en la historia, de una zona desnuclearizada en una parte habitada de la Tierra [...] Las Naciones de América Latina pueden, con amplia justificación, enorgullecerse de los que ha logrado por su propia iniciativa y mediante sus propios esfuerzos”.

El Tratado de Tlatelolco y sus protocolos adicionales

Sobre el Tratado de Tlatelolco, la pregunta relevante y simple es: ¿qué elementos establece el Tratado de Tlatelolco y sus protocolos, para lograr y mantener la desnuclearización militar de la Zona y contribuir hacia el desarme total y general?

El Tratado incorpora tres elementos que lo definen en su conjunto:

1. Los Estados Partes acuerdan **autolimitarse** en el ensayo, uso, fabricación, producción o adquisición, de toda arma nuclear, **evitando la proliferación** de este tipo de armas, **al mismo tiempo que contribuyen con ello al mantenimiento de la paz y la seguridad en la región**.

2 Se espera que durante este año entre en funciones la Comisión Africana de Energía Nuclear (Afcne, por sus siglas en inglés), que establece el Tratado de Pelindaba.

3 Tomado del mensaje enviado por el Excmo. Sr. Alfonso García Robles, en el X Aniversario del Tratado de Tlatelolco, pág. 23, publicación del Opanal, 1977.

2. Concibe que la ZLAN es un medio para alcanzar el desarme general y completo. Por tanto, no es un fin en sí misma.
3. Reafirma y garantiza el derecho de los Estados Partes al uso pacífico de la energía nuclear (artículo 17°), estableciendo a su vez un sistema de control y verificación.
Este sistema de control y verificación que establece el Tratado de Tlatelolco en sus artículos 12° y siguientes, fue también una novedad en la época –me refiero a los años sesenta.

¿Cómo funciona el sistema de verificación y control? En primer lugar, el propio tratado establece la obligación de los Estados Partes de firmar los acuerdos de salvaguardias con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), que en sus momentos todos los fueron suscribiendo.

En segundo lugar, los Estados, de conformidad con el artículo 14°, deben informar semestralmente y por escrito al Opanal sobre las actividades que realizan en materia nuclear y conciernen al tratado; en esta comunicación deben mencionar que han cumplido con el mismo. Asimismo, cada seis meses tienen la obligación de informar si han suscrito acuerdos internacionales que firmen a nivel bilateral o multilateral, en materias propias del Tratado de Tlatelolco.

Hoy, es necesario reflexionar sobre ese régimen, es decir, el sistema de control y verificación, en relación con los avances tecnológicos para el desarrollo de energía nuclear y por la creciente expansión en el uso o interés de desarrollar y usar la energía nuclear para fines pacíficos.

Por otra parte, mediante los protocolos adicionales al Tratado de Tlatelolco, las potencias poseedoras de armas nucleares también adquieren responsabilidades y obligaciones para garantizar la desnuclearización militar en el territorio que abarca el tratado. Por cierto, América Latina y el Caribe es la única zona libre de armas nucleares que tiene firmados y ratificados los dos protocolos adicionales al tratado, por parte de todos los Estados vinculados a estos. Esperamos que las otras ZLAN existentes, próximamente concreten avances en ese mismo sentido.

En lo que concierne al Tratado de Tlatelolco, Protocolo II, cuatro de las cinco potencias nucleares reconocidas (los Estados Unidos de América, la Federación Rusa, el Reino Unido y Francia) realizaron Declaraciones Interpretativas durante la firma y/o ratificación del Pro-

tocono II. Precisamente, uno de los temas más relevantes para el Opanal es lograr que estas potencias retiren o modifiquen esas declaraciones, y de esta forma consolidar el régimen de desnuclearización militar.

En cuanto al sistema de verificación y control regional, mencionado arriba, es preciso señalar que este no puede verse aislado del internacional, e incluso del bilateral, por ello es importante considerar en este complejo sistema el estatus de la ZLAN de América Latina y el Caribe en la arquitectura jurídica internacional de desarme y no proliferación.

Sobre este punto, se puede decir que los 33 Estados son parte del Tratado para la No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) y han firmado todos los Acuerdos de Salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) que establecen tanto el Tratado de Tlatelolco como el TNP. De estos, 30 han ratificado el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (CTBT, por sus siglas en inglés) y en los otros 3 existe voluntad para hacerlo también. Si esto se concreta, América Latina y el Caribe sería la primera ZLAN del mundo en ratificar este instrumento de forma unificada. El Opanal contribuye con la CTBTO para lograrlo. Sobre los protocolos adicionales del OIEA, faltan firmarlos 16 países.

Desafíos actuales del Opanal y su agenda política

Sobre los desafíos actuales del Opanal, se compartirá la agenda política del organismo, con la clara intención de transmitir que estamos frente a una segunda ola de desafíos en el largo camino hacia el desarme nuclear global. Para ello, en primer lugar, es preciso reiterar que nuestra zona, al igual que todas las otras ZLAN, es concebida como un medio y no un fin en sí misma, en el logro de ese propósito universal.

Han transcurrido 44 años desde la firma del Tratado de Tlatelolco y 42 desde que este entró en vigencia y se creó el Opanal. Al igual que en el pasado, el organismo se enfrenta de nuevo a recurrentes desafíos y retos emergentes frente a la renovada agenda internacional para el desarme nuclear, especialmente durante los últimos dos años. Los temas más relevantes de esta agenda son:

1. El propio fortalecimiento del Opanal. En este objetivo, lo más importante es la voluntad política de los Gobiernos y la concertación de esfuerzos. El proceso de fortalecimiento se ha iniciado; se destacan en esta línea la coordinación de los trabajos del Opanal, que se realizan en las Naciones Unidas en Nueva York y en la Conferencia de Desarme en

Ginebra. En estos dos ámbitos multilaterales, la responsabilidad la asumen los Estados Miembros en forma rotativa. Asimismo, este fortalecimiento es evidente en la dinámica de los trabajos del Consejo y de la Secretaría General junto a una creciente participación de los Estados Miembros.

2. Consolidar el régimen de desnuclearización militar ha sido y es un propósito esencial para el Opanal, para lo cual es preciso que las potencias nucleares modifiquen o retiren las Declaraciones Interpretativas realizadas en el momento de la firma y/o ratificación del Protocolo Adicional II del Tratado. Las conversaciones con las cuatro potencias nucleares (Estados Unidos de América, Federación Rusa, Francia y Reino Unido) que realizaron estas declaraciones se iniciaron el año pasado; este será un buen año para continuarlas.
3. Análisis del Sistema de Control de Tlatelolco en relación con el Sistema Internacional de Verificación y experiencias subregionales. Es otro aspecto importante de esta agenda política. En este punto, hay acciones importantes, como, por ejemplo, el restablecimiento de la cooperación y coordinación con los organismos relacionados, el Abacc y el OIEA a nivel internacional; agencias que también se están adaptando a la nueva agenda en materia nuclear.
4. El otro elemento importante en la agenda es el análisis del rol que debe cumplir el Opanal en el uso pacífico de la energía nuclear. Además del análisis del sistema de control y verificación, el desarrollo de este derecho, por parte de los Estados, plantea en general la pregunta de si nos encontramos en un punto en el que es inevitable conocer de qué forma estaría vinculado el organismo con la expansión en el uso de esta energía por parte los Estados de la región. La pregunta todavía no tiene respuesta y es otro de los grandes temas por debatir en el Opanal. Es un tema inevitable sobre todo si consideramos los últimos informes del OIEA, que mencionan que 65 países en el mundo también tienen distinto grado de interés de desarrollar y usar este tipo de energía y en la región se encuentran 11 de ellos.
5. Otro tema importante de esta agenda política es continuar con la educación para el desarme nuclear y los trabajos de divulgación. Estamos realizando un curso sobre Desarme Nuclear desde hace dos años, y en el 2011 el Opanal continuará realizándolo. Es un curso en línea, en español, y se iniciará su versión en inglés durante este año. Esto último permitirá una mayor cobertura con los miembros de habla inglesa del organismo, y mayor relación con las otras ZLAN y otros países u organizaciones de la sociedad civil

interesadas. Actualmente, con la ventaja de una experiencia adquirida, estamos buscando socios compatibles para hacer sostenible este proyecto.

6. Como se menciona reiteradamente, ha correspondido a esta región organizar y coordinar las dos Conferencias de Estados Partes de los Tratados que crean las ZLAN y Mongolia. Cada conferencia ha adoptado un documento final por consenso, privilegiando en estos la coordinación política entre las ZLAN. Teniendo en cuenta que 114 Estados son miembros de las cinco ZLAN que se han creado, que la coordinación entre todas es de una alta complejidad y que a la fecha este objetivo no ha sido posible, nos proponemos seguir trabajando en este mandato. Compartimos la firme convicción de que avanzar desde las ZLAN hacia el propósito final es una manera efectiva de contribuir al desarme nuclear total y general. En el 2011 y los años siguientes, este será un tema de particular atención en los trabajos del organismo.
7. La coordinación de esfuerzos hacia el desarme nuclear con la sociedad civil. El desarme nuclear no será posible si no trabajamos todos juntos complementando las acciones orientadas a ese fin. En este sentido, se ha puesto especial atención en la identificación de áreas de interés común que podrían ser implementadas con organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales. Se espera que durante el primer semestre de este año se concreten algunas de esas acciones.

Conclusión

Sin duda alguna, la agenda del Opanal es una agenda para el desarme nuclear, la no proliferación y el desarrollo. Todas sus acciones están dirigidas a contribuir con la paz y la seguridad regional e internacional. El solo hecho de que los países de Latinoamérica y el Caribe no entraran en la carrera armamentista nuclear fue una contribución invaluable para la paz y la seguridad en la región. Y aun cuando América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo, no se puede ignorar que ha evitado el enorme gasto militar en ese rubro. En este punto, la pregunta ahora es: ¿cuánto de esos recursos se han invertido o podrían invertirse en desarrollo humano? Entrar en ese terreno requiere un análisis más profundo, y de hecho ya hay estudios sobre este punto específico en cada país, pasando por supuesto por la estructura del gasto público. Sabemos que existen trabajos iniciados al respecto por parte de otros organismos, teniendo en consideración el binomio gasto o inversión en armas frente a inversión social. En lo que respecta al Opanal, la tarea es seguir trabajando para que

nuestra región siga estando libre de armas nucleares e impulsar, desde su espacio y mandatos, el desarme nuclear total.

El Tratado de Tlatelolco fue novedoso en muchos aspectos y en algunos continúa siéndolo; el nuevo escenario internacional reclama mayor dinamismo en los procesos del desarme nuclear y la no proliferación; también más presencia en garantizar el derecho de los Estados al desarrollo y uso de la energía nuclear para fines civiles, con sus correspondientes obligaciones internacionales. América Latina y el Caribe tienen que ocupar el rol que les corresponde en esta nueva coyuntura, como lo hicieron hace más de 44 años. Esto no es una opción, es una responsabilidad.

En el pasado, la región se comprometió con la no proliferación nuclear y los 33 Estados han cumplido; hoy, todos mantienen la esperanza viva de que las potencias poseedoras de armas nucleares cumplan con el compromiso de desarmarse. Se sabe que este no es un objetivo fácil ni inmediato; que el camino es largo, muy complejo; y que los esfuerzos para hacerlo posible es una tarea de todos: los Estados, los foros multilaterales y la sociedad civil.

Todos tenemos algo que aportar, y en esto merece particular atención la responsabilidad de los Estados poseedores de armas nucleares, que tienen que empezar por construir la confianza mutua para lograr acuerdos efectivos, verificables e irreversibles hacia el desarme total y general, que, ciertamente, es una utopía realizable, dialécticamente realizable, porque un mundo con armas nucleares en el fondo es un mundo desarmado de valores como la paz, la justicia, la dignidad humana y, paradójicamente, de seguridad. Es un mundo inseguro. Si otras utopías han sido posibles, ¿por qué no esta?

Gráfico 1

Estatus de los protocolos adicionales a los tratados de las Zonas Libres de Armas Nucleares⁴

Zona Libre de Armas Nucleares	Tratado	Protocolos adicionales
América Latina y El Caribe	Tlatelolco Abierto a firma el 14 de febrero de 1967 y entró en vigor el 22 de abril de 1969 con 12 Estados. Actualmente son parte todos los 33 Estados de la región. Crea el Opanal en 1969.	Protocolo I. Para los Estados que tienen territorio <i>de jure</i> o <i>de facto</i> bajo su responsabilidad en la zona. Firmado y ratificado por los Estados Unidos, Francia, Países Bajos y el Reino Unido. Protocolo II. Para los Estados poseedores de armas nucleares, para que respeten el carácter desnuclearizado de la zona. Firmado y ratificado por los 5 Estados nucleares.
Pacífico Sur	Rarotonga Abierto a firma el 6 de agosto de 1985 y entró en vigor el 11 de diciembre de 1986. Son 13 los Estados Miembros.	Protocolo I. Para los Estados que tienen territorio <i>de jure</i> o <i>de facto</i> bajo su responsabilidad en la zona. Firmado y ratificado por Francia y el Reino Unido; Estados Unidos solo ha firmado. Protocolo II. Para los Estados nucleares reconocidos, para que respeten el carácter desnuclearizado de la zona. Firmado y ratificado por Francia y el Reino Unido; Estados Unidos solo ha firmado. Protocolo III. Los Estados nucleares reconocidos para que no realicen ensayos nucleares en el área. Firmado y ratificado por Francia y el Reino Unido; Estados Unidos solo ha firmado.
Sudeste Asiático	Bangkok Abierto a firma el 15 de diciembre de 1995 y entró en vigor el 27 de marzo de 1997. 10 Estados Miembros.	Un Protocolo. Para los Estados poseedores de armas nucleares reconocidos, para que respeten el carácter desnuclearizado de la zona. Ningún Estado lo ha firmado.
África	Pelindaba Abierto a firma el 12 de abril de 1996 y entró en vigor el 15 de julio de 2009. Actualmente son 28 los Estados Miembros. En su artículo 12°, el tratado prevé la creación de la Comisión de Energía Nuclear, la cual se ha instalado recientemente.	Protocolo I. Para los Estados nucleares reconocidos, para que respeten el carácter desnuclearizado de la zona. Firmado y ratificado por China, Francia y el Reino Unido; los Estados Unidos y la Federación Rusa solo han firmado. Protocolo II. Para los Estados nucleares reconocidos, para que no realicen ensayos nucleares en el área. Firmado y ratificado por China, Francia y el Reino Unido; los Estados Unidos y la Federación Rusa solo han firmado. Protocolo III. Estados que tienen territorio <i>de jure</i> o <i>de facto</i> bajo su responsabilidad en la zona. Firmado y ratificado por Francia. España no ha firmado.
Asia Central	Asia Central Abierto a la firma el 8 de septiembre de 2006 y entró en vigor el 21 de marzo de 2009. Tiene 5 Estados Miembros.	Un protocolo para los cinco Estados poseedores de armas nucleares reconocidos, para que respeten el carácter desnuclearizado de la zona. Ningún Estado lo ha firmado.

4 Elaborado por la Secretaría General del Opanal, abril del 2010.

Visión de la seguridad en América Latina

Embajador Hugo Palma

Sobre la paz en América Latina, debe decirse que, obviamente, tenemos paz porque no hay guerra. Pero no es la paz agustiniana de la tranquilidad en el orden, porque América Latina no está tranquila ni ordenada y menos aun gobernada por la justicia como lo reclamaba San Agustín. Hay temas de reconocimiento de derechos y de cumplimiento de deberes.

Otro asunto es si esta paz proviene de una activa solidaridad, como lo plantea la Encíclica, o está mantenida ahí por una cierta inercia. Y un asunto adicional que aunque no esté en el discurso sí está en la práctica, es que mantenemos vigente el históricamente falaz aforismo de Vegecio de que para asegurar la paz tenemos que prepararnos para la guerra. Este es un tema de Gobiernos, porque es seguro que ninguno de los pueblos latinoamericanos encuentra satisfacción en una paz armada, recelosa, desconfiada y poco estimulante.

Es lamentable que se haya perdido de vista o, en todo caso, estén ausentes en los debates regionales conceptos que fueron de muchísimo interés y lo siguen siendo, como cuando se habla de cultura de paz, algo que precisamente lo originó un religioso peruano y que ya es un tema de la Naciones Unidas. Tampoco se habla de seguridad humana o de seguridad democrática. No se está hablando de esas cosas.

¿A qué se deben las grandes compras de armas actuales? El doctor Derbez ha dado una serie de razones. Tengamos presente que los estudios académicos sobre lo que es el armamentismo en América Latina suman ya centenares de páginas y es objeto de innumerables referencias en los medios de comunicación.

Hablar de armamentismo entre los conceptos de paz y desarrollo, que tienen una alta carga positiva, parece algo desubicado y antitético. Sin embargo, es necesario porque el armamentismo, en su definición más fácil que es la de la Real Academia Española, nos dice que: “es la actitud que pretende aumentar considerablemente el armamento de un país y perfeccionarlo”. Como eso es poco grato, decimos entonces que América Latina es la región más pacífica

del planeta, y para sustentar una buena conciencia inmediatamente se añade que además es la que menos gasta en armas, y se emplean palabras más suaves para referirse a las compras: reposición, recuperación operativa, modernización, actualización, etc. Por su parte, algunos jefes de Estado y especialistas discuten más o menos sofisticadamente y cuestionan que haya una carrera armamentista, y, más bien, se refieren recurrentemente a las necesidades y a los imperativos de la defensa.

Hay dos factores adicionales a los mencionados por el Dr. Derbez. Uno es el crecimiento económico de América Latina. De hecho, una parte se ha derivado a la compra de armas. Otro factor, aunque suene políticamente incorrecto, es que las compras de armas son consentidas por los Gobiernos, aunque no estén totalmente convencidos de su necesidad, porque deben satisfacer demandas militares. Esto se relaciona con la historia política latinoamericana y la significación y la presencia del factor militar en la gobernanza regional a lo largo de dos siglos. Este es un dato de la realidad. En nuestras recurrentes y casi interminables transiciones hacia la democracia, podría haber asignaturas pendientes en cuestiones relativas a seguridad y defensa, incluyendo cuánto de insumo político y de decisión política efectiva hay en estas áreas.

Es cierto que ahora no hay golpes militares exitosos y debe felicitarse a cualquier Gobierno que diga tener un absoluto control civil y ejercer una inequívoca conducción democrática de sus fuerzas armadas. Pero el hecho es que las compras de armamentos parecen ser una prioridad imparable, frente a la cual no es competencia la pobreza o la pobreza extrema que subsiste en todos nuestros países. No es competencia tampoco el impacto humano de los desastres naturales y las generalizadas carencias de educación, salud, empleo e infraestructura que todos nuestros países, unos más y otros un poco menos, están padeciendo.

Otro tema que interesa es que a diferencia de América Central y del Caribe, que de alguna manera forman parte del contexto de defensa de América del Norte, América del Sur no se encuentra “militarmente amenazada” ni por África, ni por Europa, ni por América del Norte, ni por el Asia Pacífico. Geográfica y estratégicamente es un territorio más bien insular y las posibilidades de conflicto interestatal clásico, una guerra de verdad, en nuestra parte del mundo parece algo imposible, excepto para algunos tratamientos superficiales. No es admisible que ninguno de nuestros pueblos pueda encontrar satisfacción en tal posibilidad, que sería desastrosa hasta para los supuestos vencedores.

Entonces, ¿por qué nos armamos? Los ultrarrealistas dicen que los conflictos no ocurren porque la disuasión está funcionando. Obviamente, ellos subestiman el peso de elementos

importantes como el derecho internacional, la relación costo-beneficio del conflicto, la interdependencia que se está produciendo, el deterioro de la imagen y las presiones internacionales en contra de conflictos. Por ello, en la vieja discusión entre cañones y mantequilla, siempre podría haber alguien que diga que todo es importante y que un Estado debe atender todos sus problemas. El hecho es que, en nuestra realidad latinoamericana, ninguno puede hacerlo.

Por eso es bastante incompresible y paradójico que desde la creación de Unasur, que es nuestra apuesta de institucionalidad sudamericana, se hayan gastado sumas enormes en compras de armamentos cada vez más letales, cada vez de más reciente tecnología y que incluso se proyecte gastar aun muchísimo más. América del Sur y América Latina ya están consideradas como los mercados compradores de armas más dinámicos del mundo. El doctor Derbez considera que la responsabilidad principal es de los países proveedores y da indicaciones para orientar la actuación de estos países.

Esas propuestas me parecen poco viables. Los países productores de armamentos tienen interés en venderlos. Les va a preocupar muy poco lo que podrían ser los equilibrios estratégicos de las zonas compradoras, las necesidades reales de defensa de cada país individual e incluso el impacto que estas armas puedan tener en materia de derechos humanos. Es verdad que se quejan entre ellos. Los estadounidenses dicen que las ventas rusas podrían crear una carrera armamentista en la región, pero no se preocupan por las que ellos mismos hacen. Los demás países que ya han sido mencionados, difícilmente van admitir que ellos participan en ese tipo de carreras o que tienen problemas con derechos humanos.

Por eso, no se espera nada de los productores de armamentos, pero tampoco se espera mucho de nuestros propios Gobiernos porque si bien pueden tener algunas preocupaciones de defensa, no parece que, salvo excepciones, las autoridades elegidas sean los decisores exclusivos en estas materias y que tengan la voluntad o la capacidad para acercar sus decisiones a los discursos y las declaraciones que recurrentemente formulan sobre estos temas. Debe sí esperarse que los sectores académicos, los sectores sociales, las Iglesias, en fin, se pronuncien en este asunto, porque es seguro que ninguno de ellos está en la dirección de este crecimiento armamentista.

Una de las principales paradojas latinoamericanas es que, si se le compara con otras regiones, parece ser una región relativamente estable y pacífica, pero al mismo tiempo es sumamente violenta. Nos sobra subversión, terrorismo, tráfico ilícito de armas de fuego, producción y tráfico de drogas, tráfico ilícito de migrantes, contrabando, lavado de dinero y otras lacras

que promueven una delincuencia transnacional muy bien organizada en competencia o en complicidad con nuestras propias delincuencias nacionales, que no son poca cosa.

Nos guste o no, América Latina y América del Sur están entre las zonas más peligrosas del mundo, y no porque sus ciudadanos corran el riesgo de morir defendiendo la soberanía de sus países, sino porque no saben si van a llegar al día siguiente sin un gravísimo riesgo para su vida, su salud o su patrimonio, especialmente si su patrimonio es pequeño, porque obviamente las peores víctimas son los más pobres.

No se necesitan armas nucleares en la región, porque ya las armas pequeñas son nuestra propia arma de destrucción masiva. Hay entre 40 y 65 millones de armas pequeñas que, además del crimen organizado, contribuyen a los feminicidios, que están creciendo; la delincuencia juvenil; la violencia familiar; y la violencia social. Nueve de las diez ciudades más violentas del mundo se encuentran en América Latina. Esto tiene un altísimo costo que, en el caso de varios países, se estima que podría ser de importantes porcentajes del producto bruto interno.

Román Ortiz nos advierte que las bandas de criminales colombianas, los narcos brasileños o los carteles mexicanos no son fenómenos independientes. Se alimentan de extensas economías ilícitas de narcotráfico, extorsión y secuestro, y desarrollan brazos militares y redes de corrupción capturando población y territorio y ejerciendo influencia social. Estos nuevos delincuentes, nuevos criminales, ya no son apenas casos individuales sino una amenaza existencial contra instituciones democráticas. Como dice Ortiz, son Al Capones disfrazados como Robin Hood, lo cual obliga a una vigilancia sobre la creciente presencia de la delincuencia en la política. ¿Tenemos certeza sobre de qué lado están en nuestros países no pocos alcaldes, congresistas, funcionarios y miembros de las fuerzas del orden y la justicia?

Pero como somos inmejorables declarando propósitos, hemos diseñado admirables visiones para la paz entre los Estados, la seguridad y el desarrollo de nuestros pueblos. Solamente en América del Sur tenemos tres Declaraciones de Zonas de Paz, además de decenas de planteamientos presidenciales y ministeriales. ¿Por qué no se traducen en la práctica o lo hacen poco o mal? Hay un poco de inercia conceptual y estratégica, que probablemente continúa atribuyendo un considerable peso a la preocupación por el conflicto clásico, conflicto que no se está produciendo, descuidando otras formas de conflictividad, tensión y violencia que acarrear la inseguridad casi total de las sociedades y sus ciudadanos. En esto ya hay niveles de crisis en prácticamente todos los países.

¿Será que las reales amenazas y peligros para la seguridad de nuestras sociedades y Estados son tan recientes que su explosión nos ha tomado desprevenidos, o será que hemos 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? ¿Tenemos ahora un diagnóstico adecuado y, de tenerlo, estamos dispuestos a buscar las terapias necesarias o seguiremos en lo mismo por inercia?

Sea como fuere, el hecho es que con la materialización de estos peligros vivimos con más corrupción, violencia, pérdida de legitimidad de las instituciones y debilitamiento de los Estados. Los peores flagelos de la seguridad regional son los que afectan la existencia diaria de muchos millones de personas en situación de pobreza y de pobreza extrema. Ellos son víctimas no solamente de falta total de condiciones dignas de vida, sino de la criminalidad más extendida. ¿Esta no debería ser la prioridad de la región más pacífica de la Tierra?

Se habla mucho de la confianza, y es verdad que en América Latina se ha adoptado un número muy considerable de medidas de fomento de la confianza. Sin embargo, cabe subrayar que la confianza deriva de políticas como la del cumplimiento del derecho internacional incluyendo el principio de no uso o amenaza del uso de la fuerza, la no intervención en asuntos internos, la solución pacífica de controversias, la buena vecindad, la buena voluntad, la moderación de gastos en adquisiciones militares, la integración, la concertación y la cooperación. Contrariamente, hay políticas que erosionan la confianza, como el irrespeto al derecho internacional, el militarismo, el armamentismo, la intervención, la agresión y otras.

Se está hablando mucho de transparencia y es necesario saber lo que gastamos. No hay nada contra la transparencia y que se sepa lo que estamos gastando en armamento. Sin embargo, como las elecciones en el caso de la democracia, la transparencia en materia de seguridad y defensa es una condición necesaria pero no suficiente. Cuando todos sepamos exactamente lo que gastamos, hasta el último centavo, lo que estaremos sabiendo es que gastamos muchísimo, pero no necesariamente estaremos dando pasos hacia adelante.

Sobre la cuestión nuclear, debe indicarse que Tlatelolco es el único acuerdo latinoamericano formal y exigible que hay en materia de desarme. En dos siglos de vida independiente es lo único que hemos conseguido hacer. Tlatelolco es importantísimo, pues es un acuerdo que sin mencionar una sola vez la palabra ‘confianza’, es la fuente más importante de la confianza existente en la región porque da la seguridad de que no tendremos armas nucleares y que, en consecuencia, no las usaremos unos contra los otros. Complementando lo que

dice el embajador Duarte, y algo de eso lo dijo la embajadora Gioconda Úbeda, el perfeccionamiento de ese tratado no fue nada fácil. No es del caso extenderse sobre lo que fueron las visiones de algunos países latinoamericanos respecto a las armas nucleares hace cuarenta años, pero sí cabría consignar que fueron necesarios cambios sustanciales en el tratado y también la decisión de estadistas visionarios como José Sarney, Raúl Alfonsín y Fernando Henrique Cardoso para llegar a la situación que hemos alcanzado ahora. Es lamentable que el cuadragésimo aniversario de Tlatelolco haya transcurrido con poquísimo interés de parte de nuestros Estados y mucho desconocimiento de parte de nuestras sociedades, teniendo en cuenta que es lo único que hemos alcanzado y que es realmente exigible.

Adicionalmente, de alguna manera preocupa que un vicepresidente en ejercicio dijera en su momento que Brasil necesitaba armas nucleares, y preocupa que en ámbitos académicos se escuchen comentarios en el sentido de que Brasil está “en inferioridad de condiciones” frente a los otros miembros del Grupo BRIC, que son Rusia, India y China y que, consecuentemente, no debería fabricar armas nucleares pero sí debería tener la capacidad de producirlas en el mínimo plazo “en caso de que fueren necesarias”. Obviamente, se espera que esto no sea así. Brasil no debe ser una gran potencia más, sino una gran potencia diferente cuya influencia y prestigio no transiten ni por las armas nucleares ni por el poderío bélico, sino por sus gigantescas capacidades creativas, que deben estar al servicio del bienestar de su pueblo, de la estabilidad regional y de la paz mundial.

Se concluye con tres propuestas. Una que sería de seguimiento y dos que podrían ser operacionales.

En América Latina, la democracia no tenemos que darla por descontada. Se advierten casos preocupantes de involución y eso tiene un impacto directo en la situación de seguridad. Tengamos presente que un Gobierno puede ser más o menos democrático sin la fuerza armada, pero no puede ser ni autoritario ni dictatorial sin la fuerza armada, y eso obviamente tiene consecuencias.

Dos aspectos que podrían ser operacionales conciernen la cooperación y seguridad. En nuestros países, necesitamos entender que el tema de la seguridad no lo va a resolver ningún sector por separado. Pero lo que se advierte es que hay una enorme desconexión entre los sectores oficiales y otros sectores públicos y sociales que tendrían que trabajar en conjunto estos temas. Se requieren formas inéditas de coordinación en lo interno, pero también en lo internacional. Es absolutamente imposible abordar seriamente los temas de drogas o de tráfico de armas o tráfico de personas sin cooperación de Aduanas, de la Policía, del

Poder Judicial y de otras entidades que deben trabajar coordinadamente no solamente en el interior de los países sino con sus pares en el extranjero. Sin eso, solamente estaremos expresando buenos deseos.

Un punto absolutamente central, en el cual América Latina si quiere podría ser absolutamente ejemplar, es en materia de derecho internacional. En los sesenta años desde la adopción de las Cartas de las Naciones Unidas y de la OEA, ha habido desarrollos sustantivos de derecho internacional en lo que se refiere al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La no amenaza o uso de la fuerza es un principio y norma imperativa del derecho internacional, es *ius cogens* y en ese sentido tenemos que trabajar incorporando los nuevos elementos de la doctrina y de la jurisprudencia.

Nada obsta para que América del Sur, en el Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación que está trabajando, incorpore todos los desarrollos del derecho internacional que ya son obligaciones exigibles, de manera que sea una especie de código de conducta de absoluta precisión para los Gobiernos y para los sectores de defensa de lo que se puede hacer o no se puede hacer en esta materia. Si hace esto de manera formal, convencional y obligatoria, América Latina tendría oportunidad y manera de traducir en la práctica, y del modo más concreto y operacional, el anhelo latinoamericano de vivir en paz.

Debate

Juan Mendoza. Investigador y profesor de la Universidad del Pacífico

Pregunta para el embajador Hugo Palma. Es acerca de las ineficiencias a las que usted alude en la exposición sobre el desperdicio de recursos en armas. Cuando lo vemos a nivel global, es evidente que como región no podemos gastar miles de millones de dólares que serían útiles en otros usos. Pero ¿cómo puede hacer un país individual, tomando como constante que no va a cambiar el comportamiento de los países grandes, para reducir su armamento sin ponerse en riesgo? Es decir, si un ángel descendiera sobre la Tierra y viera todas las armas que tenemos, diría que hay que eliminarlas. Pero la realidad es que tenemos países, naciones, Gobiernos más bien poco aptos, y muchos ineptos, y que las lecciones del pasado están allí. ¿Cómo puede hacer un país individual para reducir sus armas o reducir gastos en armamentos sin arriesgarse a entrar en una situación de seguridad precaria? ¿Qué mecanismos reales existen, por ejemplo, en el campo de las relaciones internacionales, que den cierta garantía a un país? Y si se habla del caso del Perú en el siglo XIX, a pesar de haber sido otra época, tuvimos un ex presidente que mencionó que sus blindados eran La Paz y Buenos Aires. Después fue claro que esa confianza en que las relaciones internacionales iban a evitar un conflicto no se justificó.

Lo otro era un comentario. Es aparente que los Estados de la región no son solo ineficientes en defensa, sino en todo. Uno podría decir que no tenemos provisión eficiente de bienes públicos en la región latinoamericana. Entonces, un síntoma de esa ineficiencia se manifiesta en defensa. Lo mismo podríamos decir de la seguridad interna o de educación o de salud. Somos todavía una región pobre en términos relativos, con estados precarios. En ese contexto, uno podría concluir que si no se tiene servicios educativos, si no se tiene salubridad, tampoco se va a tener un gasto eficiente en defensa.

Miguel Ángel Rodríguez Mackay. Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Tecnológica del Perú

Quiero agradecer la realización de un evento tan realista y tan adecuado a la coyuntura. Después de una sesión preliminar muy bien enfocada, yo quisiera comentar la visión casi escatológica que se ha presentado sobre una cultura de valores donde la paz aparece como el sustrato del *modus vivendi* en que debemos estar todos y cada uno de los que vivimos en este planeta y en el que la Iglesia ha tenido un rol importante y lo sigue teniendo. Eso hay que rescatarlo. Sin embargo, la paz desde el derecho internacional es una exigencia. El embajador Palma, que es una persona autorizada en estos temas, lo acaba de graficar y recordar. La paz permanente es una obligación, es el *statu quo* de paz. Por tanto, mi reflexión es la siguiente: armarse no es malo, porque cualifica una naturaleza intrínseca del Estado en función de su soberanía y esquematiza lo mínimo que tiene que tener un Estado, que es el afán de la defensa. Lo que es malo es el armamentismo, que es el objeto de esta reunión. Entonces, si el armamentismo exacerbado, arbitrario y desmesurado es malo, la inconducta funcional, la inconducta interestatal o estatal que produce el desequilibrio por armarse crea un estado de tensión que contradice la Carta de las Naciones Unidas y debe corregirse en estos tiempos. ¿Qué hacemos con declaraciones, con pronunciamientos, con instrumentos que si bien es cierto han coadyuvado al mantenimiento de un *statu quo*, finalmente no impiden esa ratio soberana de que los Estados creen esta circunstancia de tensión que se puede percibir en la región? Quisiera que esto fuese tema de comentarios.

Vicealmirante (r) Jorge Montoya, ex jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú

Quería tratar de sintetizar mis conclusiones de esta primera jornada. Primero, creo que toda iniciativa para la paz es bienvenida y debe ser apoyada por todas las instituciones del Estado. Segundo, creo que existe gente de buena voluntad en el mundo, así como creo que existe la maldad. No creo en la buena voluntad de los países, creo en los intereses de los países. La responsabilidad primaria de los gobernantes será proteger a sus habitantes y mantener la soberanía sobre su territorio y esto puede estar contrapuesto a la idea del desarme. O sea, hablar de desarme absoluto no lo veo viable ni realizable, sino solamente utópico. Creo que deberíamos ir sobre pasos concretos y estos son limitar el gasto en la región, pero para limitar estos gastos tendríamos que saber cuánto se gasta en la región. En realidad, los gastos son disímiles entre los países; hay países que gastan mucho y otros que no gastan nada. Es difícil llevarlo a la práctica. Creo que toda iniciativa que se lanza tiene que ser contrastada con la

realidad y tratar de llevarla a pasos concretos para su conclusión. En este caso, creo que esta iniciativa es ambiciosa. Para hablar de un corto plazo, tendríamos que hablar de más de una generación para poder llevarla a cabo y partir de bases uniformes, sin las cuales no vamos a lograr la paz sino otros tipos de situaciones. Llevémoslo a la vida personal: el que cree que estamos en un mundo de paz y felicidad, deje sus puertas abiertas, sus ventanas abiertas, abra la casa de sus vecinos y a ver cómo termina. No estamos todavía en ese nivel de paz espiritual que permitiría a los seres humanos convivir pacíficamente. Ciertamente que debemos caminar hacia él, pero aún falta mucho.

Se ha hablado mucho del gasto que se realiza en armas. Yo lo voy a poner en números más pequeños. Lo que ha gastado el Perú en los últimos diez años en armas es aproximadamente 2,70 dólares por habitante anual. Ese es el gasto que ha tenido el Perú en inversión en armas en los últimos diez años. Realmente estamos en el país en una situación de indefensión. No es una situación en que estamos gastando millones de dólares en armas y no podemos mantenerlas. No es así. El gasto que se ha hecho ha sido, yo diría, irracional desde el punto de vista de que estamos yendo camino de la indefensión, porque tenemos un problema interno que diariamente nos consume ingentes recursos. En la zona del VRAE se está peleando contra la subversión y el terrorismo y llevamos haciéndolo varios años, y nos quedan algunos años más por delante. Todo eso requiere invertir para reponer el material usado o gastado. Lo que he escuchado en la mesa y en los comentarios, por ejemplo, es que el gasto en narcotráfico que está teniendo México y el costo en vidas humanas son altísimos. También pienso que la medida para luchar contra el narcotráfico no son solamente las armas, pero son parte de la lucha.

No podemos hablar de cosas absolutas cuando hablamos de desarme. Tenemos que hablar de cosas relativas y tratar de encontrar un camino que nos lleve a la confianza mutua entre los países de la región, a disminuir los gastos de manera racional. Unos países tendrán que gastar más para nivelarse a sus vecinos y otros, gastar menos. Es un tema bastante complejo. Yo no sé qué sugerencia daría la mesa para poner esto en etapas y por cuál comenzaríamos. Si se habla de la confianza mutua, podemos decir que aquí en el Perú tenemos relaciones de confianza mutua con todos nuestros vecinos y cada uno gasta en armas lo que quiere gastar porque no hay limitaciones para eso. Si queremos poner un límite al gasto, tendríamos que referenciarlo a la extensión del territorio y la cantidad de habitantes, así como también a los conflictos internos que enfrenta cada Estado. Son situaciones sumamente complejas como para encontrar un punto de equilibrio.

Carmen Rosa Villarán. Presidenta del Centro Permanente de Paz en el Perú

Creo que es bueno agradecer esta iniciativa. Todas las intervenciones, comenzando por la del Presidente, Su Eminencia el cardenal, monseñor Sánchez Sorondo, han incidido también en un tema humano, como terminaba el embajador Palma, que es vivir en paz. Como mencionó el doctor Derbez, hay un tema de falta de educación, de niños que no acaban la primaria. Como decía la embajadora Úbeda, hay problemas de valores y también en esa línea comentaba el embajador Duarte. Yo creo que todos coincidimos en el desarme, y tiene que notarse que la línea de desarme ha sido el estilo y la conducta de estos años en el Perú y ha incidido en mejor educación y en una línea ética, pero debe hacerse que se note de modo explícito. No se invierten estos recursos en armamentismo pero sí se invierten en esta iniciativa educativa concreta porque nos hace falta. Creo que esa es la inquietud de todos. Otro asunto es que las armas pequeñas requieren de un trabajo muy minucioso y ético para que lleguen a quienes están trabajando a favor de la paz y no a aquellos que trabajan en contra de la paz desde el narcotráfico, pandillas de violencia, etc. Entonces, creo que también hay que hacer una reflexión minuciosa sobre el tema del armamentismo en lo relativo a las armas pequeñas.

Alejandro Deustua, miembro del Centro Peruano de Estudios Internacionales (Cepei)

Este distinguido panel parece haber dejado la impresión de que hay una relación directa y absoluta entre paz y desarme. Creo que esa ecuación es equivocada. No discutiremos el punto ahora, pero llamo la atención de la mesa, teniendo en cuenta que en ella participan ex cancilleres que podrían haber sido secretarios generales del Sistema Interamericano y quizás habrían otorgado a este una dimensión mayor que la actual, sobre la relevancia de otros factores como estrategia, intereses, amenazas, intenciones, calidad de la defensa y orden interno, para que las relaciones de paz se concreten. En segundo lugar, no se puede hablar de desarme al margen de las necesidades de supervivencia del Estado. La defensa es una obligación del Estado y en esta mesa esa correlación no se ha tocado. Se ha hablado de valores en general, pero muy poco de estas obligaciones. El tercer elemento es la realidad que se deriva de esas obligaciones. Hemos escuchado presentaciones condenatorias de la beligerancia y el armamentismo, pero muy poco sobre las realidades del desequilibrio estratégico en la región; desequilibrio que nace de la adquisición de capacidades militares por ciertos Estados en un escenario que tiene ciertas tradiciones, costumbres y comportamientos. Tampoco hemos hablado de las realidades creadas por Estados que hoy emergen con

diferente estatus en el contexto global, con proyección extrarregional que hasta hace poco no tenían y que requieren de capacidades militares acordes con su nuevo rol. Quiero concluir diciendo que, dado que esta reunión tiene una significativa presencia que proviene del corazón de Occidente como es el Vaticano, se debe recordar que es el Occidente cristiano el primer comprador y el primer vendedor de armas. En consecuencia, estamos también frente a una materia de carácter civilizacional. Discutir sobre estos asuntos es necesario en América Latina, más allá del necesario idealismo expresado en esta mesa.

Comentarios finales de monseñor Marcelo Sánchez Sorondo

Quiero contestar las preguntas, que agradezco y que, para decir la verdad, me hacen pensar que no han entendido lo que hemos querido decir. El almirante me habla contra las armas y lamentablemente yo no pude leer todos mis textos; ponía una cita de Santo Tomás donde dice que uno si no es pusilánime, se tiene que armar. El problema es el desarme recíproco, universal y proporcional. Naturalmente, sería tonto, y nadie lo ha indicado aquí, que uno se desarme cuando el otro no se desarma. El problema es la convicción profunda del mutuo desarme. Naturalmente que los ejércitos son justificados, pero justamente para la paz. Lo que es malo es sentarse sobre la bayoneta, como ya saben.

Comentarios finales del embajador Hugo Palma

Nadie ha mencionado que el desarme debe ser unilateral. No se trata de eso. El desarme es un objetivo que se persigue para tener mayor seguridad. Si nosotros no queremos armas nucleares, es porque pensamos que dentro de lo relativo de este mundo vamos a estar más seguros sin armas nucleares que con armas nucleares. Ese es un punto esencial.

Sobre la relación directa entre paz y desarme, concuerdo con el Dr. Deustua. No es así, pues si queremos ir a un conflicto y no tenemos armas, nos echaremos piedras, y en Ruanda, donde no había armas de destrucción masiva, mataron a un millón de personas. Por tanto, el tema no es exactamente ese y obviamente lo relativo a seguridad y desarme tiene que ser tratado en procesos y negociaciones. En el caso concreto de esta región, creo que es absolutamente indispensable la determinación y definición política de cuáles son las amenazas. ¿O es que las amenazas somos nosotros, o sea, unos Estados contra otros? ¿Hemos abandonado realmente la idea de que vamos a ir a una guerra entre países de la región? Yo quisiera pensarlo, pero esas cosas tienen que demostrarse y para ello hay que dotarse no solamente

de instrumentos jurídicos, que deberíamos hacerlo, sino también de dispositivos que indiquen que eso no va a ser así porque la legítima defensa, a la que apelamos todos los días como justificación, tiene limitaciones sumamente severas a las cuales no hacemos alusión porque nuestros sistemas de defensa están yendo muchísimo más allá de lo que permite el uso legítimo de la legítima defensa. Lo que primero necesitamos es entender de qué estamos hablando, es decir, como Estados y como sociedades, para que se produzcan los impulsos que permitan que se pueda trabajar seriamente los temas de seguridad y defensa.

Otro asunto que me parece absolutamente esencial es preguntarnos: ¿qué vamos a hacer con nuestros submarinos, nuestros aviones supersónicos y nuestros tanques frente a lo que nos está matando aquí y ahora, en toda la región? No vamos a hacer mucho. Entonces, necesitamos seguridad, sí, armas también, pero, nuevamente, ¿qué es lo que necesitamos y para qué? Creo que esto es una asignatura pendiente. Que la defensa es una obligación del Estado no está en discusión. Los desequilibrios militares son profundamente preocupantes y los promotores de estos desequilibrios deberían tener en cuenta que no están promoviendo ninguna confianza ni están ganando en seguridad. También es otro tema. Pero la pregunta sigue siendo: ¿y dónde está la política? ¿Quién está decidiendo esto? ¿Por qué estas cosas de las que estamos hablando aquí no son las cosas de las que hablan nuestros jefes de Estado o nuestros cancilleres cuando se reúnen? Tenemos, en vez de eso, una interminable sucesión de declaraciones, de manifestaciones y de buenos propósitos que no están siendo llevados a la práctica.

Comentarios finales del embajador Sergio Duarte

Por supuesto, me parece muy importante que los países de América Latina y del Caribe trabajen para recortar sus gastos militares y para mejorar la confianza entre los Estados. Una palabra sobre el prestigio, del que se habló también aquí. Tal vez en la década de 1950 se imaginaba que el prestigio pasaba por la posesión de armas nucleares. Pienso que hoy, afortunadamente, no es así. Más de 186 miembros del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares han decidido que la posesión de armas nucleares es contraria a sus deseos de seguridad, no facilita su seguridad y, al contrario, la pone en peligro. Creo que el prestigio de un país pasa hoy en día por la capacidad que tiene de resolver sus problemas internos, disminuir las desigualdades sociales, proporcionar mejores niveles de vida a su población y vivir en paz con sus vecinos. Yo creo eso hace a un país tener prestigio, especialmente en nuestro continente, donde felizmente no hay grandes preocupaciones, grandes dificultades de convivencia. Yo creo que en América Latina somos realmente muy afortunados por ese hecho y estoy seguro de que eso va a continuar así.

Comentarios finales del doctor Luis Derbez

Quisiera poner dos ejemplos de lo que planteé, aceptando alguno de los comentarios. Uno, México tiene dos fronteras: norte y sur. Al norte, con los Estados Unidos de América y la del sur, con Guatemala y Belice. La broma en mi país es que no necesitamos realmente un ejército, porque ganarles a los estadounidenses sería complicado y perder con los que están al sur nuestro es más complicado. Si eso es cierto, ¿por qué nos estamos armando? La excusa es que el ejército está ayudando en la lucha contra el narcotráfico. Cincuenta por ciento de incremento en el presupuesto de un año para adquisición de armas para la lucha contra el narcotráfico es una cantidad enorme, que no se está dedicando a lo que debería ser correcto, que es la capacitación de la policía para que funcione en lo que realmente debe ser su responsabilidad. La obligación del Estado es proteger la soberanía, sin duda, pero al mismo tiempo uno debe pensar cómo debe ser esta protección de soberanía, y esa es una pregunta importante, no es simplemente decir que debo armarme. La pregunta es: ¿para qué?, ¿cuál es la búsqueda de protección a tu ciudadanía que estás planteando? ¿Nos vamos a armar verdaderamente para tener armas nucleares en contra de los Estados Unidos? Eso sería una locura de ambos, y lo entendemos tanto los Estados Unidos como México. Pero, al mismo tiempo, ¿deberíamos o no tener una fuerza policíaca seria, bien armada para contrarrestar el problema del narcotráfico que estamos confrontando en la nación? Esa es la respuesta correcta, pero no lo estamos haciendo.

Lo que estamos haciendo es armando al ejército para cumplir una función que no le corresponde. Esta es una pregunta fundamental en la región. No voy a meterme en el tema del prestigio y lo demás, pero sí planteo esta pregunta: ¿quién debe tener las funciones de seguridad en ese país? ¿Cómo deben ser esas cuestiones de seguridad en ese país? ¿Quién es el encargado de combatir al narcotráfico en un país como Colombia o México? ¿Es la fuerza policíaca que deberíamos tener o el ejército? Eso va a responder a muchas de las inquietudes que tengo. Estoy preocupado porque mientras más le demos al ejército, más le estamos dando a una fuerza que no está diseñada para la labor que le estamos pidiendo que lleve a cabo y esto nos puede conducir a una posición antidemocrática, y la experiencia así lo muestra. Mientras más armemos ejércitos, mientras más les demos capacidad, más vamos hacia esa involución que se mencionó hace poco en la cuestión en que sí ha ganado América Latina, que es democracia. La democracia es frágil en América Latina y se sostiene mucho más por desarrollo económico, crecimiento, empleo, riqueza, eliminación de la pobre situación de educación que tenemos, que por estar tratando de tener más armas o más desarrollos militares.

La otra cuestión. Creo que es muy importante que pensemos como región, porque fuera de Tlatelolco y las decisiones que tenemos en ese campo, no tomamos posiciones comunes. Yo estoy de acuerdo en lo que estamos platicando. No tengo problema en esto, excepto cuando hubo la necesidad de hacer el planteamiento a un país específico que tenía en ese momento un proceso claro de estar construyendo un arma nuclear. Nos dividimos en la región y algunos dijimos que no era motivo para que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas hiciera un planteamiento en contra de esta nación, y otros dijimos que sí debería ser. No podemos seguir en esta situación. América Latina, si en verdad cree en el desarme, tiene que tener una posición única en esto, y todas las naciones, llámense Venezuela, Bolivia, México o cualquier otra, tienen que adoptar la misma línea. No podemos hablar de que no estamos en búsqueda de armas nucleares pero permitimos que otra nación lo esté. Eso no es correcto y va en contra incluso de lo que definimos en Tlatelolco, aunque haya sido una definición local, regional, y esa también es mi preocupación. Yo sé que ahí diferimos, a lo mejor por nacionalidad, con uno de los que estamos en la mesa, pero sí hay una diferencia, y es una diferencia por cuestiones de liderazgo mundial que estamos buscando como nación. Creo que estamos equivocados. Tenemos que buscar un liderazgo regional y no un liderazgo nacional.

Comentarios finales de la embajadora Gioconda Úbeda

Quisiera decir que cuando uno habla de este tema pareciera que los grises entre el blanco y negro desaparecen, y es que el tema es muy complejo y a veces se dicen cosas muy rápido cuando realmente hay una diversidad de matices. Sin duda alguna, como alguien lo resaltaba en el tema del desarme, el rol de los Estados es fundamental. Creo que hay muchos ejemplos sobre esto, sobre todo cuando negociamos acuerdos internacionales y se logran algunos de ellos, la mayoría de la manera más difícil. Este es un asunto de Estado, como, por ejemplo el Tratado de Tlatelolco, del cual ya tuvimos acá varias referencias. Lo mismo se puede decir de temas que aunque sean asuntos donde la toma de decisiones se hace entre los Estados, la Iglesia, la Academia y los sectores organizados de la sociedad civil tienen también voz.

Por otro lado, quisiera decir que en esta pérdida de grises entre el blanco y el negro siempre se polarizan posiciones entre el realismo puro, la *realpolitik* por un lado y por otro lado las posiciones idealistas. Yo creo que esta es una falsa dicotomía. Entre esas dos posiciones hay maneras de encontrar que las utopías sean realizables, y esta no es solamente llegar a la gran utopía de la paz y el desarme y el desarrollo en su máxima expresión, sino que hay utopías

intermedias que las hemos tenido como irrealizables en algún momento y que hoy son una realidad. Voy a mencionar solamente, por ejemplo, la creación de la Corte Penal Internacional y el Estatuto de Roma, el tratado que prohíbe las armas químicas y biológicas, y así podría mencionar varios otros como el de las minas antipersonal, en los que en algunos momentos se consideró que se alcanzaron acuerdos. Hoy son una realidad. Por eso digo que la utopía del desarme, no me refiero al desarme en esa concepción absurda, idealista, de sacrificar la seguridad, sino como proceso, camino largo y complejo, es una utopía realizable precisamente para lograr tener un mundo que sea más equilibrado. Un ejemplo de que esto es posible es el cambio de posición, y aquí lo mencionaban algunos de los que intervinieron en este panel, el cambio de posición de Kissinger, un gran abanderado del realismo puro que hoy piensa que el desarme es posible y necesario.

Segundo módulo

La limitación de compra de armamentos y la
lucha contra la pobreza

Moderadora:
embajadora Luzmila Zanabria,
directora general para Asuntos Multilaterales y Globales
del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú

Limitación de compra de armamentos y la lucha contra la pobreza

José T. Raga

El interés del tema que se me ha asignado está fuera de toda duda. Un interés que se manifiesta nítidamente hoy, que marcó también a generaciones pretéritas y que, mucho nos tememos, seguirá siendo motivo de especial preocupación en los tiempos venideros. Estamos ante una materia que, aunque recae sobre objetos externos de carácter material, tiene a las personas como protagonistas: en unos casos, como sujetos agentes instigadores de las iniciativas en el uso de tales objetos; en otros, como sujetos pasivos sobre quienes se derivan las consecuencias perversas de la actividad desarrollada con aquellos instrumentos, es decir, las armas, el armamento, en la dimensión más amplia del término; y, en no pocas ocasiones, sobre esas mismas personas recae una lacra angustiosa, de hecho nada preferente a la hora de la elección, que es el compromiso con el desarrollo capaz de erradicar la pobreza de tantos pueblos que la sufren.

La cuestión que estamos planteando adquiere un interés más relevante, si cabe, como consecuencia de la multiplicidad de vertientes desde las que puede ser analizada. Compromete el campo jurídico, pues en no pocos casos se presenta como una cuestión de conflicto de derechos concomitantes, de modo que la opción por uno de ellos, como digno de mayor protección, implica el abandono a la protección suficiente del otro u otros. Compromete también el campo político, pues no en balde es una cuestión que afecta a toda la polis y, en ella, tanto al sector público como al sector privado. Compromete, cómo no, al ámbito de la filosofía y de la teología moral o de la ética, pues es la dignidad de la persona humana la que está en juego.

Por mi parte, restringiré mi consideración, por razones más que evidentes, a la dimensión económica, y esta, tanto en lo referido al armamentismo o carrera de armamentos –producción, distribución y compra–, como a la relación de esta opción política y económica, con la pobreza del mundo y su necesaria solución, con especial referencia a los países de América Latina. Al fin y al cabo, económico es el denominador que enlaza la doble preocupación que figura en el enunciado: compra de armamentos y lucha contra la pobreza.

Como económico es también el sustrato que hace especialmente lacerante el simple planteamiento de la disyuntiva entre las dos vertientes del título. Estoy refiriéndome al inapelable principio económico, justificativo esencial de la misma razón de ser de la Economía, de la escasez de los recursos y de la necesaria elección en el uso alternativo que puede hacerse de ellos. Sin la escasez, relativa siempre a la amplitud de la necesidad, la Economía como ciencia no tendría sentido alguno, como carecerían de significado términos de uso tan común como ‘economizar’, ‘aprovechar’, ‘despilfarrar’, etc.

¿Quiere esto decir que la crueldad de la economía, consecuencia de la escasez, opta por el deleite del armamentismo, haciendo recaer sobre los pobres de la humanidad los efectos de una desviación de recursos que, pudiendo ser utilizados en remediar la precariedad, se materializan en la compra de armamentos, en las más de las ocasiones para afianzar un poder o para perseguir una hegemonía, además de buscar una ganancia sin límite visible?

Poca responsabilidad tiene la Economía en ello. Aunque en los momentos actuales, y desde hace ya algunos lustros, hay un afán desmedido por responsabilizar a instituciones o a estructuras de los males que aquejan a la humanidad, la realidad es que detrás de cada acción de las que se derivan responsabilidades, hay siempre una persona: el decisor que actúa en libertad para alcanzar unos fines que se propone. Esas personas, y solo esas personas, son las que pueden ser responsables y las únicas a las que corresponde la asunción de sus resultados.

Introducción

Permítaseme dar comienzo a estas líneas haciendo mención expresa, a modo de frontispicio de lo que en ellas se va a contener, de un elocuente pasaje del papa Pablo VI, en su encíclica *Populorum progressio*, que encierra de modo sintético el verdadero mal que aqueja a la humanidad. El texto dice así: “El mundo está enfermo. Su mal está menos en la esterilización de los recursos y en su acaparamiento por parte de algunos que en la falta de fraternidad entre los hombres y entre los pueblos”¹.

Una falta de fraternidad que se evidencia a través de actitudes hoy, desgraciadamente, muy generalizadas en muy diversos ámbitos. Actitudes humanas enmarcadas en muestras de

1 Pablo VI. Carta encíclica *Populorum progressio*. Roma, 26 de marzo de 1969, N° 66.

egoísmo, en las cuales se origina una competencia agresiva entre el “YO” y el “TÚ”, hasta el punto de que este último apenas tiene espacio para desarrollar su actuación en el marco social. En una sociedad egoísta, resulta imposible la construcción de una comunidad, pues esta requiere la actitud generosa por la que, lejos de combatir por la prevalencia, el “TÚ” se incorpora al “YO” para dar lugar al “NOSOTROS”. Desde ese momento, la competencia agresiva llamada a la destrucción, deja paso a la cooperación propia del signo de la mutualidad, de la comunidad de esfuerzos y de objetivos, que engrandecen a la propia comunidad y a todos y cada uno de los miembros que la forman.

Una falta de fraternidad también patente en esa sed de ganancia exclusiva, que condiciona, con frecuencia más de lo debido, el actuar humano. Una sed desmedida de ganancia por la que el hombre hipoteca su ser a las posibilidades del tener. Una sed de ganancia capaz de trastornar la axiología de aquellos valores que conforman la propia existencia. Lo importante deja de ser el gozo del don de vivir, para adentrarse en el con cuánto vivir; la trascendencia de la vida del ser humano se ve desplazada por los aditamentos lúdicos en los que se materializa aquel tener que se fija como objetivo.

La avaricia en el camino y persecución de la ganancia, convierte al hombre en siervo del fin propuesto, abandonando el señorío con que fue dotado en la Creación sobre todo lo demás creado. El servicio a la obtención de la ganancia es de tal naturaleza que la persona humana pasa de dominar a ser dominada, pasa de vivir en el orden de la Creación a perturbar ese orden, predominando en ese itinerario la angustia por la mayor ganancia. El hombre, en esa situación, se adentra en una espiral de ansiedad, hasta tal punto irracional que, cualquiera que sea el nivel de ganancia obtenida, nunca será suficiente para colmar sus propias aspiraciones, pues es la misma ganancia el combustible que aviva la angustia en el camino de una ganancia mayor.

Finalmente, para no llevar más lejos la consideración incidental que estamos realizando, la tercera manifestación de la falta de fraternidad la encontramos en la sed de poder para ejercerlo en contraposición a aquel “otro” que no forma parte del “yo”. Resulta paradójico que mientras el mundo discurre por un camino de formas de gobierno democráticas, en el que debe predominar el principio de igualdad de todas las personas ante la Ley y ante las oportunidades de la vida, siguen presentes los intentos de prevalecer sobre los demás, de condicionar sus voluntades, de imponer conductas en beneficio del dominante, aunque sean en perjuicio del dominado.

Esa sed de poder unas veces es consecuencia de estructuras políticas, pocas veces sometidas al imperio de la ley, y, por el contrario, al servicio de los intereses específicos de clase o grupo social. En otros casos, el poder sin escrúpulos viene asentado en las condiciones económicas que se manifiestan en las economías de producción o de distribución, pero que, en todo caso, modifican la voluntad de los que menos pueden, que quedan al servicio de los intereses de los más poderosos. De esta forma, convierten en esclavos a personas que, en cuanto tales, son titulares de la misma dignidad y acreedoras al respeto y defensa de la misma.

Tres actitudes de falta de fraternidad –egoísmo, sed de ganancia exclusiva y sed de poder– que vienen a darse como ingredientes consustanciales en los dos aspectos que se va a tratar a lo largo de estas líneas: la carrera de armamentos y su necesaria limitación, y la pobreza de tantas gentes, frente a la riqueza abusiva de muchas otras.

El problema armamentístico

Sería un gesto de irresponsabilidad social omitir la consideración que merece el crecimiento de los recursos económicos destinados a la compra de armamento y el armamento en sí mismo considerado, en sus facetas de investigación, producción y distribución. De aquí que resulte necesaria la formulación de una cuestión tan básica como simple: ¿por qué la escalada de compra de armamentos?

Los argumentos justificativos confluyen por lo general en su contribución a la paz en el mundo, si bien hay consideraciones marginales que abonan el hecho de la carrera armamentística. Ya en Juan XXIII, podemos encontrar referenciado y contestado aquel argumento general. Así reza el texto del Pontífice: “La razón que suele darse para justificar tales preparativos militares es que hoy día la paz, así dicen, no puede garantizarse si no se apoya en una paridad de armamentos. Por lo cual, tan pronto como en alguna parte se produce un aumento del poderío militar, se provoca en otras una desenfrenada competencia para aumentar también las fuerzas armadas. Y si una nación cuenta con armas atómicas, las demás procuran dotarse del mismo armamento, con igual poder destructivo”²².

A la luz de los hechos, no puede ser más notoria la marcha de la humanidad por la que, con razón, podría calificarse de espiral armamentista, presidida por un principio, al pare-

2 Juan XXIII. Carta encíclica *Pacem in Terris*. Roma, 11 de abril de 1963, N° 110.

cer inapelable, de que la tenencia de armas incentiva la proliferación de las mismas. Y ello alejado del objetivo teórico de la paz. Son los mismos hechos los que nos permiten afirmar que vivimos en un escenario inconfundible, en el que convive el crecimiento de la tenencia de armas con la abundancia de conflictos, esparcidos, en estos momentos, en la práctica totalidad del globo que nos sirve de morada.

Siendo esto así, resulta ingenuo seguir defendiendo el objetivo de la paz como justificativo de la tenencia de armamento, y lo que es más, de su continuo crecimiento. Pretender alcanzar un fin por un camino erróneo puede generar desánimo y, siempre, contradicción entre el objetivo al que nos dirigimos y los medios que empleamos para su consecución. De aquí que, en este caso, sea necesario despojarse de los ropajes que a nada conducen, para adentrarnos en el camino que nos garantice la obtención del fin pretendido. “La paz ha de nacer de la mutua confianza de los pueblos y no debe ser impuesta a las naciones por el terror de las armas; por ello, todos han de trabajar para que la carrera de armamentos cese finalmente, para que comience ya en realidad la reducción de armamentos, no unilateral, sino simultánea, de mutuo acuerdo, con auténticas y eficaces garantías”³.

Así las cosas, desde la probada falta de eficacia de la proliferación de armamentos para la consecución de la paz, y dispuestos a iniciar un nuevo camino que nos conduzca a tan deseado fin, será contundente Juan XXII al afirmar que, “Todos deben [...] convencerse que ni el cese en la carrera de armamentos, ni la reducción de las armas, ni, lo que es fundamental, el desarme general, son posibles si este desarme no es absolutamente completo y llega hasta las mismas conciencias; es decir, si no se esfuerzan todos por colaborar cordial y sinceramente en eliminar de los corazones el temor y la angustiosa perspectiva de la guerra [...] una paz internacional verdadera y constante no puede apoyarse en el equilibrio de las fuerzas militares, sino únicamente en la confianza recíproca [...]”⁴.

El estado de la cuestión

Ante el análisis que nos proponemos realizar, conviene anticipar una primera advertencia con el propósito de evitar sesgos en sus resultados. La advertencia se concreta en la imposibilidad de reducir el ámbito de estudio a una dimensión “micro”, desarrollando aspectos parciales y

3 Concilio Vaticano II. Constitución pastoral *Gaudium et spes*. Roma, 7 de diciembre de 1965, N° 82.

4 Juan XXIII. Carta encíclica *Pacem in Terris*. Roma, 11 de abril de 1963, N° 113.

aislados, porque el problema armamentístico compromete actividades diversas, las más de ellas de gran entidad económica y social, y a su vez abarca y empeña a toda la humanidad.

Así vista, la carrera de armamentos presenta tres dimensiones que de suyo son inseparables, hasta el punto de que solo la presencia de las tres en nuestra consideración, harán posible una conclusión realista del fenómeno objeto de estudio. Las tres dimensiones son: investigación, producción y comercio. Cada una de las tres precisa de las otras dos para alcanzar realismo y para que su existencia tenga sentido. Y las tres, conjuntamente, son el trampolín para introducirnos en la necesidad del desarme para que el hombre recobre el sentido de fraternidad que lo distingue de los demás seres creados.

Siendo esto así, no cabe calificar de inocua a una de ellas frente a la perversidad inmanente en las otras dos, pues solo su conjunto es el artífice de la situación presente, que bien merece el apelativo de “proliferación de los armamentos”. Así, “Si la producción de armas es un grave desorden [...] no lo es menos el comercio de las mismas. Más aún [...] el juicio moral es todavía más severo. Como se sabe, se trata de un comercio sin fronteras capaz de sobrepasar incluso las de los bloques [...] Nos hallamos así ante un fenómeno extraño: mientras las ayudas económicas y los planes de desarrollo tropiezan con el obstáculo de barreras ideológicas insuperables, arancelarias y de mercado, las armas de cualquier procedencia circulan con libertad casi absoluta en las diversas partes del mundo. Y nadie ignora [...] que en algunos casos, los capitales prestados por el mundo desarrollado han servido para comprar armamentos en el mundo subdesarrollado”⁵.

De manera análoga, todo el proceso, desde el inicio del proyecto investigador, pasando por el proceso de producción, por la comercialización –tanto por parte de la oferta como de la demanda–, para terminar en el uso de las armas, que con la pretensión de defensa –no se sabe bien de quién– se desenvuelve como peligro para la humanidad, presenta, en cada etapa, características muy específicas que no pueden ignorarse, a no ser asumiendo el riesgo de error en todo el contenido del estudio.

a) La investigación

Nos encontramos ante un tipo de productos de alta sofisticación, tanto por las características del producto en sí mismo, como por la tecnología precisa para su desarrollo y producción.

5 Juan Pablo II. Carta encíclica *Sollicitudo rei socialis*. Roma, 30 de diciembre de 1987, N° 24.

Ello requiere grandes esfuerzos científicos, técnicos, económicos y humanos, en la investigación, para que el resultado sea el pretendido. Los recursos materiales de carácter económico que se requieren para el éxito de la investigación son ingentes en su cuantía en el momento presente; una cuantía tanto mayor cuanto mayor sea el avance en la tecnología exigible que se incorporará a los diversos productos.

Pero ni siquiera la mayor disponibilidad de recursos económicos para este fin es suficiente para iniciar el proceso. Esta disponibilidad se tornará estéril si no se cuenta con recursos humanos con capacidad científica y técnica para llevar a término el propósito de la cadena productiva armamentista. Un amplio referente en la investigación científica y técnica, desarrollada en áreas limítrofes a las específicas de la producción de armas, será el requisito de que, junto a los medios disponibles, puedan dar seguridad relativa al éxito de la misión.

Si consideramos la exigencia de ambos requisitos, será fácil concluir en el restringido número de países que están en condiciones de desarrollar adecuadamente, y a los niveles de exigencia requeridos por la tecnología más avanzada, los procesos de investigación, diseño y producción de las armas, incluso de las convencionales, y más aun de las de más alta sofisticación y complejidad. Estamos hablando de países altamente desarrollados en lo económico, pero también en lo científico y técnico.

Es bien cierto que hay procesos que se localizan en países de un nivel de desarrollo económico poco elevado. Se trata de naciones con economías segmentadas, que, con recursos muy escasos, inician el proceso de producción armamentista canalizando los pocos recursos a este fin, imponiendo en consecuencia sacrificios excesivos a la población que vive en condiciones precarias. Es más, resulta evidente que el proceso completo, desde la investigación hasta la finalización de la producción, es tanto más sostenible, cuanto menos excepcional sea la capacidad investigadora en armamentos, respecto a la investigación aplicada al resto de actividades y sectores de la economía.

Los efectos de sinergia se hacen especialmente presentes entre el sector de la producción de bienes, mercancías y servicios, y el de la industria de armamentos. En este sentido, no puede olvidarse el carácter horizontal de la investigación y el dualismo existente entre los usos bélicos y los usos civiles de buena parte de las investigaciones, creando una permeabilidad que permite optimizar costes con tantas mayores posibilidades cuantos más sectores puedan beneficiarse de un mismo esfuerzo investigador.

El gran problema económico de la investigación radica en la capacidad del sistema para recuperar su coste. Es decir, para amortizar los recursos que se han dedicado al proceso investigador. Es evidente que en una acepción muy restringida, la amortización, en su dimensión exclusivamente contable, es un coste del capital tangible o tecnológico de los procesos, que se paga con el precio de los productos en el mercado.

Siendo esto así, a mayor producción, mayor y más rápida capacidad de recuperación del coste de la investigación y, en su caso, de la inversión en equipo capital. La posibilidad de la recuperación de la investigación crece exponencialmente cuando los resultados de la misma están llamados a intervenir en muy diversos procesos productivos, tanto en sectores bélicos, como en usos de la industria civil, dedicada a la producción de bienes y servicios para satisfacción de las necesidades de los miembros de una comunidad. Obsérvese, en este sentido, la gran diferencia histórica, tanto en su dimensión económica como social, de la industria armamentística en dos economías tan extremadamente diferentes como las de la recordada Unión Soviética y la de los Estados Unidos de América.

En el primer caso, la recuperación de la investigación tenía que serlo, necesariamente, a través de la producción del armamento para el que se desarrolló la misma, consecuencia del contraste tecnológico de la nación que, frente a un gran desarrollo en la tecnología de la guerra, tenía que contratar asistencia técnica del exterior para producir un simple automóvil de tecnología nada sofisticada. En los Estados Unidos, por el contrario, las inversiones en investigación para usos bélicos eran aprovechadas por un buen número de actividades productivas de carácter civil que, por su sofisticación, eran propicias para utilizar los avances de la industria de la guerra.

b) La producción

Es el segundo escalón o etapa del proceso. Es bien cierto que, definidos los resultados de la investigación y de las pruebas experimentales de la misma, se abre el marco de países con capacidad para el desarrollo de la producción. De este modo, lo primero que hay que poner de manifiesto es que la producción puede llevarse a término en el seno del propio país que desarrolló la investigación y definió el producto, o bien puede hacerse en terceros países. No obstante, siendo esto así, también a la hora de ceder la producción a un tercer país, se hacen presentes ciertas restricciones que afectan la elección del destinatario.

Una restricción inicial, que no exige más dilatada justificación, es la que viene determinada por el carácter del cesionario; su carácter y especificidad en lo político y también en lo social.

El ámbito ideológico, delimitado por el respeto a los derechos humanos, por la división de poderes en la organización institucional y de gobierno de los asuntos del país; su política exterior, definida por su cercanía a aquellos países que comparten los valores cívicos y políticos antes mencionados; el mismo desarrollo social de su población, en el que la educación ocupa un lugar predominante; y, cómo no, la estabilidad política y la garantía del proceso electoral para los sucesivos cambios de los Gobiernos, son variables determinantes a la hora de ceder la tecnología resultante de un costoso proceso investigador a un país determinado.

Eliminada esa primera restricción, la segunda vendría referida a la capacidad técnica en el capital humano, capaz de garantizar el uso eficiente del conocimiento científico y técnico-procedimental —*knowhow*— cedido por el país investigador. Se trata de mostrar que se dispone de las infraestructuras necesarias, con plena suficiencia, para desarrollar la producción que se pretende. Eso implica, ante todo, equipos humanos con formación suficiente para llevar a buen término el fin que se propone; y, a la postre, si algún equipo capital muy específico no está disponible en el país de destino, siempre es posible transferirlo desde el país de origen.

La confluencia de ambos requisitos acaba configurando un grupo de naciones de segundo nivel, que no siendo líderes y no teniendo por ello la capacidad suficiente en la investigación armamentística, sí tienen en cambio los medios necesarios, materiales y humanos, para llevar a cabo, con éxito, la producción bélica, con el conocimiento cedido por los líderes en la investigación.

La situación así descrita, nos lleva a un escenario en el que son pocos los países que van a producir armas, sobre todo las de mayor sofisticación, y menos aun los que van a tener capacidad para crear nuevas armas. En definitiva, estamos ante un oligopolio por el lado de la oferta, que será tanto más restringido cuanto mayor sea el nivel tecnológico incorporado al producto que se trata de producir.

La restricción por parte de la oferta, contrasta con la necesaria amplitud por parte de la demanda. Ya hemos dicho que ese largo y costoso proceso de investigación y producción requiere de una demanda muy amplia para que en dichos procesos puedan obtenerse sustanciales economías de escala, necesarias, además, por cuanto el elevado coste se acentúa por la revolución tecnológica, que convierte en obsoletos productos cuya vida útil, desde el punto de vista físico, podría prolongarse por períodos muy largos.

c) El comercio

Estamos ante la última etapa del largo proceso, previa a la utilización del armamento para los fines a los que vaya a destinarse. Por lo que llevamos dicho, el comercio se desenvuelve en una estructura de mercado de oligopolio, al menos teórico por el número de concurrentes, si bien, por su propia naturaleza, nada hay de extraño para que en el mismo se dé un alto grado de colusión, la cual le añade dosis de imperfección apreciables a un mercado ya de suyo imperfecto. Además, a ello hay que añadir que, en este mercado, sigue presente la vieja filosofía de los bloques, con una diferenciación clara entre afecciones y rechazos, entre alineados y no, operantes entre demandantes y oferentes de armamentos.

Pese a la crisis económica y financiera que azota al mundo, que ha resquebrajado sectores y actividades económicas asentadas desde antiguo en no pocos países, que ha debilitado el comercio internacional alterando la relación de intercambio entre economías y la paridad entre monedas, el volumen del comercio de armas sigue creciendo, en un itinerario que no deja de preocupar a una humanidad responsable. Así, las ventas de las cien mayores empresas en el año 2008, último año disponible, se han situado en los 385,0 mil millones de dólares estadounidenses⁶, lo que supone un incremento del 10,9 % sobre el año precedente (2007) y un 84,0% sobre el año 2002, lo que indica la fortaleza del sector, más aun, en un período de contracción de la actividad económica general.

Cinco países –Alemania, Francia, el Reino Unido, Rusia y los Estados Unidos– alcanzaron el 76% de las exportaciones totales, mientras los mayores receptores fueron China, Corea del Sur, Emiratos Árabes Unidos, Grecia y la India, de cuyo nomenclátor se deduce que la función de demanda de armamento no tiene una variable independiente definida de forma inapelable. Se constata que, entre los receptores, hay países de renta per cápita muy alta, como los Emiratos Árabes Unidos, junto a otros de renta por habitante muy baja, como la India y China; países que se sienten amenazados por el vecino, como el caso de Corea del Sur; y aquellos otros en los que no existe el mínimo signo de amenaza, como el caso de Grecia.

Este último caso, además, es paradigmático al mostrar cómo una nación puede dedicar grandes recursos a la compra de armamento al tiempo que está viviendo un escenario de desequilibrios financieros en su economía, precisamente en un año (2008) en el que se ha

6 Fuente: José T. Raga, sobre datos de *Sipri Yearbook 2010*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

iniciado ya la crisis económica y financiera de forma notable, que conducirá a la economía griega a la necesidad de rescate por parte de la Unión Europea y de las instituciones financieras internacionales, y a someter a la población a sacrificios excesivos –origen de múltiples revueltas–, que podrían haberse evitado, o al menos aliviado, en caso de haber existido una mayor racionalidad en las decisiones de gasto.

¿Podemos suponer que todo este volumen creciente de armas lo es para las necesidades de defensa? Es más, cabría preguntarse, si la respuesta fuera afirmativa: ¿son las necesidades de defensa, en las que se refugia la demanda de armamento, unas necesidades reales y objetivas? Tanto en los países oferentes como entre los demandantes, hay países pertenecientes a la Unión Europea que han asumido la responsabilidad de contribuir a la lucha contra la proliferación de armas ligeras, una responsabilidad que se concreta en actitudes y garantías en el comercio de tales armas, que hay que mostrar que se cumplen pese al elevado nivel del comercio de tales medios.

El texto que pretende garantizar tal compromiso resulta elocuente por sí mismo. Dice así: “Para alcanzar los objetivos enunciados en el artículo 1, la Unión Europea orientará sus esfuerzos a la consecución de un consenso a fin de llevar a la práctica los principios y medidas siguientes:

1. Que todos los países se comprometan a importar y poseer armas de pequeño calibre únicamente para satisfacer sus necesidades legítimas de seguridad, a un nivel que se corresponda con sus necesidades legítimas de defensa propia y seguridad.
2. Que los países exportadores se comprometan a proporcionar armas de pequeño calibre únicamente a los gobiernos [...] con arreglo a los criterios restrictivos [...] relacionados con la exportación de armas internacionales y regionales, como establece en particular el código de conducta de la Unión Europea.
3. Que todos los países se comprometan a fabricar armas de pequeño calibre únicamente para la tenencia que se indica en el numeral 1 o para las exportaciones que se indican en el numeral 2”⁷.

7 Consejo Europeo. “Acción Común del Consejo, de 12 de julio de 2002, sobre la contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre”. En: *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L. 191/1 de 19.7.2002, art. 3.

Hasta este momento hemos hablado de armas ligeras para dar cobertura a las necesidades defensivas de los países, si bien, como hemos visto, estas necesidades defensivas parecen producirse en naciones que, a los ojos de cualquier observador, crearían dudas fundadas de su objetividad. Dicho lo cual, y con las dudas que nos ha merecido el alcance defensivo que pretende justificar formalmente la tenencia de tales armamentos, no permite ocultar la mayor problemática que se plantea con la disposición de armas nucleares de gran capacidad ofensiva.

Sus consecuencias están en la mente de todos, y la simple disponibilidad puede ser una amenaza para la humanidad, incluso desde la presunción de responsabilidad que cabe estimar en los Gobiernos de algunos de los países que están en posesión de las mismas. Sin embargo, resulta preocupante la falta de transparencia en la información, incluso la deliberada ocultación de la misma por parte de algunos de los poseedores de tan devastadores armamentos, por cuanto tales actitudes muestran la voluntad de evadirse a controles y de eludir responsabilidades. Tengamos en cuenta que entre ocho Estados poseen más de 7.500 armas nucleares, y ello pese a la reducción efectuada por Rusia y los Estados Unidos para cumplir con los límites impuestos por el Tratado SORT 2002⁸.

El gráfico 1⁹ muestra la disponibilidad, estadísticamente conocida o estimada con visos de alguna certidumbre, de armas nucleares en enero del 2010.

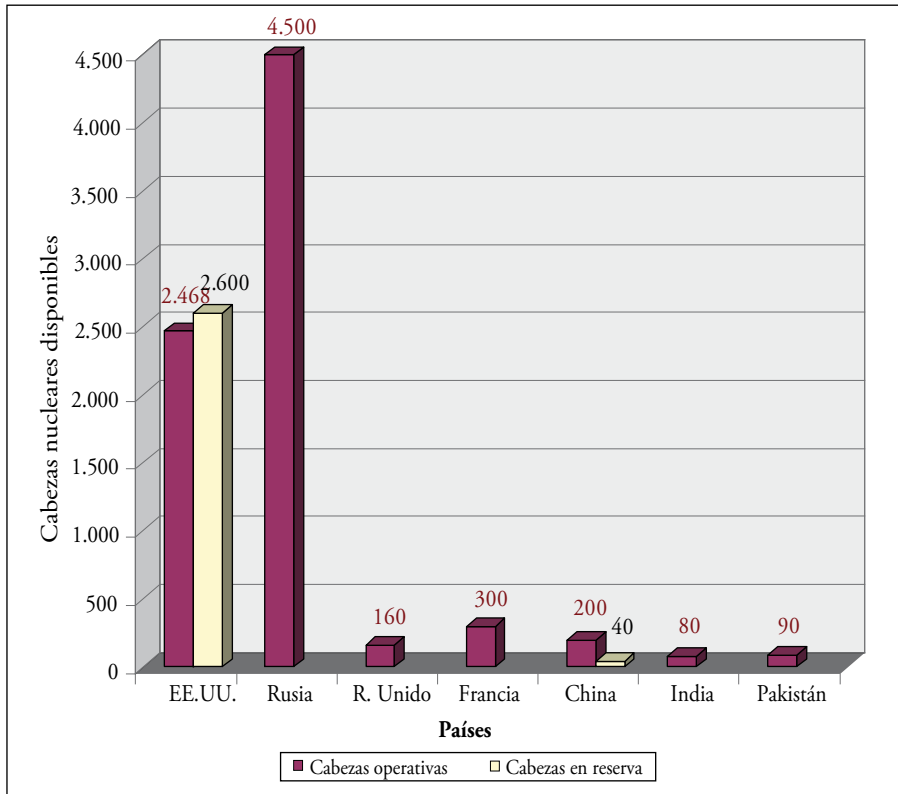
No está valorada estadísticamente la disponibilidad probable de dos países, Israel y Corea del Norte, si bien es de general aceptación la presunción de que disponen de ellas. Es más, si nos referimos al segundo de los mencionados, la seguridad es prácticamente plena, ya que en octubre del 2006 y en mayo del 2009, se produjeron explosiones nucleares subterráneas en este país.

En algunos casos, las armas tienen una especificidad muy notoria. Es el caso del Reino Unido, en donde las 160 cabezas nucleares son para uso exclusivo de la marina; así como, en el caso de Francia, las 300 cabezas disponibles lo son para equipamiento aéreo. También en el caso de Pakistán, las cabezas nucleares están llamadas a equipar a la fuerza aérea o bien a su incorporación a misiles.

8 SORT [Strategic Offensive Reduction Treaty].

9 Fuente: José T. Raga, sobre datos de *Sipri Yearbook 2010*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

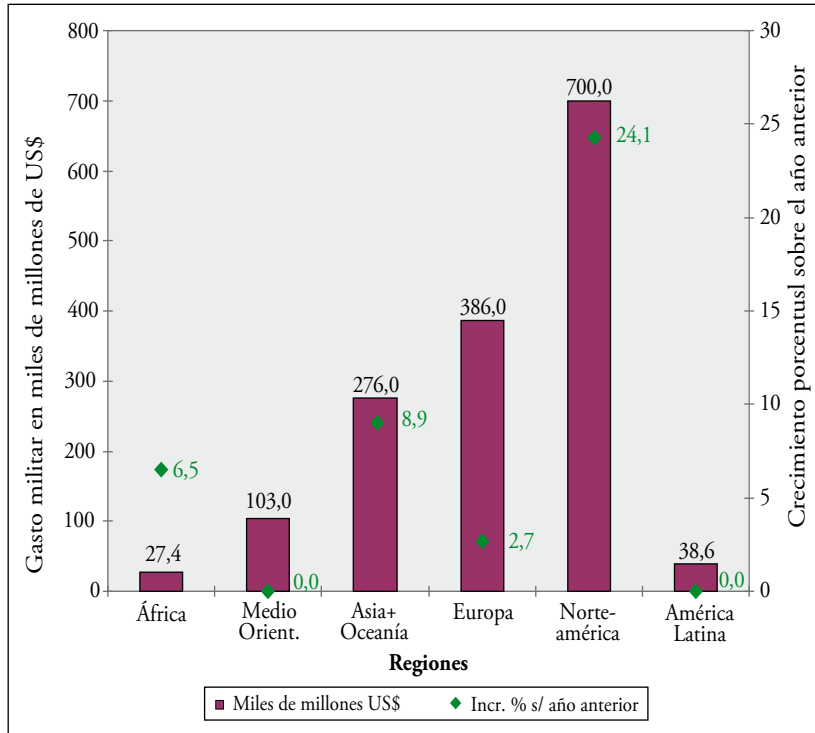
Gráfico 1
Armas nucleares en enero del 2010



Con ser importantes, las armas son solo el aspecto material del problema. Detrás y delante de las armas hay personas que en unos casos las manejan y que en otros son personas a las que aquellas se dirigen. Hay personas que pueden sentirse amenazadas, que viven en la angustia permanente de una decisión irresponsable, y hay ejércitos que comportan gastos en muchos casos insostenibles, o cuya realización implicará grandes sacrificios de la comunidad.

En el gráfico 2, podemos observar el nivel de gasto militar en el año 2009 en grandes regiones del mundo, el cual totaliza 1.531 miles de millones de dólares estadounidenses, con un incremento de 6% sobre el año anterior¹⁰.

10 Fuente: José T. Raga, sobre datos de *Sipri Yearbook 2010*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

Gráfico 2**Gasto militar por regiones en el año 2009****(En miles de millones de \$ USA y en crecimiento porcentual sobre el año anterior)**

Quizá sería conveniente añadir, si se nos permite, algún breve comentario a estos datos para que sean más expresivos de una realidad humana que comporta también magnitudes económicas y, consecuentemente, implicaciones para la vida de las personas y las comunidades. En este sentido, conviene saber que el gasto militar total supone un 2,7% del producto bruto interno mundial y, siendo más ilustrativo, equivale a algo más de dos veces (2,06) el PBI de los 41 países más pobres del mundo, y algo más de la mitad del PBI de América Latina, excluyendo México y el Caribe. Asimismo, el gasto total militar es equivalente al PBI de Brasil y a 11,86 veces el de Perú.

Ante la presencia de estos datos, surge una cuestión interpelante: ¿cuánto hay de economía, cuánto de necesidad de defensa y cuánto de cultura, en esta carrera de armamentos? Está fuera de toda duda que existen razones económicas que impulsan la proliferación de arma-

mentos. Un espacio tiene, en la teoría económica, la que ha dado en llamarse “economía de la guerra”¹¹. Aunque, junto a razones económicas, de fácil percepción, resultan también evidentes razones de carácter político que encuentran su fundamento en el deseo de ampliar el poder, la influencia y, más aun, con mayor preocupación, la pretensión de dominio.

Si todo ello resulta incuestionable en cuanto que realidad del mundo en que vivimos, resulta necesaria, incluso apremiante, la implantación de una nueva cultura que sustituya las apetencias y aspiraciones anteriores por otros objetivos más acordes con la propia dignidad humana. Se trata de la apertura a la solidaridad como fruto de la interdependencia: “[...] la solidaridad que proponemos es un camino hacia la paz y hacia el desarrollo [...] la paz del mundo es inconcebible si no se logra [...] la renuncia a toda forma de imperialismo económico, militar o político, y la transformación de la mutua desconfianza en colaboración. Este es, precisamente, el acto propio de la solidaridad entre los individuos y entre las Naciones”¹².

Cuando entramos en una carrera de armamentos, todo el orden natural se perturba. Por un lado, se absorben ingentes recursos económicos que se requerirían para el desarrollo económico y social de las propias naciones ricas y, tanto más, para ayudar al desarrollo de las economías más pobres. Pero, es más, llegan a pervertirse las más nobles tareas que el hombre desarrolla en una comunidad; aquellas que tienen que ver con el conocimiento, con el descubrimiento del saber científico y con la difusión de ese saber al servicio de la comunidad.

La investigación científica, que se ennoblece y justifica cuando sirve al bien común de la sociedad, se corrompe cuando se entrega a los fines de la destrucción, de la aniquilación de personas, bienes y patrimonios. De aquí la constante preocupación por el desarme, para evitar el peligro de gravitar por la pendiente de la negación de lo humano, despreciando y mancillando la dignidad de la persona humana.

11 *Vide inter alia*: Brauer, Jurgen y Hubert van Tuyll. *Castles, Battles, & Bombs: How Economics Explains Military History*. Chicago: University of Chicago Press, 2008; Kirshner, Jonathan. *Appeasing Bankers: Financial Caution on the Road to War*. Princeton: Princeton University Press, 2007; Matsumoto, Miwao. *Technology Gatekeepers for War and Peace: The British Ship Revolution and Japanese Industrialization*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006; Klausen, Jytte. *War and Welfare: Europe and the United States, 1945 to the Present*. Nueva York: St. Martin's Press, 1998.

12 Juan Pablo II. Carta encíclica *Sollicitudo rei socialis*. Roma, 30 de diciembre de 1987, N° 39.

d) El desarme

Las propias Naciones Unidas han reconocido cómo el hecho del armamentismo puede conducir al conflicto armado. Dice así la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas:

“Reconociendo que el control de armamentos, el desarme y la no proliferación son fundamentales para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales [...]

Reconociendo el derecho de todos los Estados a fabricar, importar, exportar, transferir y poseer armas convencionales para su legítima defensa y sus necesidades de seguridad, así como para participar en operaciones de apoyo a la paz [...]

Reconociendo que la ausencia de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales es un factor que contribuye a los conflictos, el desplazamiento de personas, el delito y el terrorismo y por ende socava la paz, la reconciliación, la seguridad, la estabilidad y el desarrollo sostenible”¹³.

La claridad del reconocimiento no parece ofrecer dudas, aunque en el interior permanece una inquietud: ¿hasta dónde la convicción en los principios que aquí se describen y hasta dónde no pasan de ser pronunciamientos para mostrar objetivos en los que no se cree o, lo que sería aun peor, manifestaciones para acallar conciencias o para evitar pronunciamientos y exigencias de la población, que quizá se produjeran con violencia más allá de la tolerable?

Por su parte, el Magisterio de la Iglesia también “[...] ha formulado una valoración moral del fenómeno de la disuasión: ‘La acumulación de armas es para muchos como una manera paradójica de apartar de la guerra a posibles adversarios. Ven en ella el más eficaz de los medios, para asegurar la paz entre las Naciones. Este procedimiento de disuasión merece severas reservas morales. La carrera de armamentos no asegura la paz. En lugar de eliminar las causas de guerra, corre el riesgo de agravarlas’”¹⁴.

13 “Resolución 61/89 de la Asamblea General de las Naciones Unidas ‘Hacia un tratado sobre el comercio de armas: establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales’”. 67ª sesión plenaria, 6 de diciembre de 2006.

14 Pontificio Consejo “Justicia y Paz”. *Compendio de la doctrina social de la Iglesia*. Ciudad del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 2004; N° 508.

El desarme por su lado, es el único camino seguro en el que se afirma la dignidad del hombre, en el que sobresale su ansia de fraternidad, en el que se muestra su capacidad de amar. “La doctrina social propone la meta de un ‘desarme general, equilibrado y controlado’. El enorme aumento de las armas representa una amenaza grave para la estabilidad y la paz. El principio de suficiencia, en virtud del cual un Estado puede poseer únicamente los medios necesarios para su legítima defensa, debe ser aplicado tanto por los Estados que compran armas, como por aquellos que las producen y venden. Cualquier acumulación excesiva de armas, o su comercio generalizado, no pueden ser justificados moralmente”¹⁵.

El control debe de tener lugar desde el comienzo y abarcar todo el proceso que hemos descrito en sus diferentes etapas. Además, debe de aplicarse a todas las armas, sin excluir las llamadas armas ligeras, que tantas muertes ocasionan a lo largo del tiempo y que llegan a estar manejadas por niños y adolescentes, con el mismo poder mortífero, así como aquellas que con justicia reciben el nombre de “contra persona”, como las minas, que destrozan vidas, en múltiples ocasiones de seres inocentes.

Finalmente, “La prohibición de desarrollar, producir, acumular y emplear armas químicas y biológicas, así como las medidas que exigen su destrucción, completan el cuadro normativo internacional para proscribir estas armas nefastas, cuyo uso ha sido explícitamente reprobado por el Magisterio: “Toda acción bélica que tiende indiscriminadamente a la destrucción de ciudades enteras o de extensas regiones junto con sus habitantes, es un crimen contra Dios y la humanidad que hay que condenar con firmeza y sin vacilaciones”¹⁶. Todas las armas de destrucción masiva representan una amenaza de extraordinaria gravedad para la seguridad de la humanidad entera; de aquí la gran responsabilidad que asumen quienes las producen, quienes las distribuyen y quienes las usan, tanto ante Dios, como ante la propia humanidad.

e) La lucha contra la pobreza

Armas y pobreza parecen constituir un binomio perverso e incontestable, que provoca, como no podía ser de otro modo, escándalo entre los miembros de la familia humana, que como comunidad de hombres y de mujeres, aspiran a vivir una vida más fraterna, más justa y más solidaria. Cada unidad de un recurso económico disponible, solo es susceptible

15 Ídem.

16 Pontificio Consejo “Justicia y Paz”, *op. cit.*; N° 509.

de usos alternativos, pero no de usos simultáneos. De aquí la necesidad de elegir el uso preferente, según el criterio de preferencia de la persona que decide, al tiempo que esta elección implica preterir cualquier otro uso al que se hubiera podido atender con el recurso mencionado.

Por ello, no le falta razón al Concilio Vaticano II cuando afirma que: “Al gastar inmensas cantidades en tener siempre a punto nuevas armas, no se pueden remediar suficientemente tantas miserias del mundo entero. En vez de restañar verdadera y radicalmente las disensiones entre las naciones, otras zonas del mundo quedan afectadas por ellas. Hay que elegir nuevas rutas que partan de una renovación de la mentalidad para eliminar este escándalo y poder restablecer la verdadera paz, quedando el mundo liberado de la ansiedad que le oprime.

Por lo tanto, hay que declarar de nuevo: la carrera de armamentos es la plaga más grave de la humanidad y perjudica a los pobres de manera intolerable”¹⁷. Ya lo había advertido Juan XXIII al decir: “[...] vemos, con gran dolor, cómo en las naciones económicamente más desarrolladas se han estado fabricando, y se fabrican todavía, enormes armamentos, dedicando a su construcción una suma inmensa de energías espirituales y materiales. Con esta política resulta que, mientras los ciudadanos de tales naciones se ven obligados a soportar sacrificios muy graves, otros pueblos, en cambio, quedan sin las ayudas necesarias para su progreso económico y social”¹⁸.

Como ya hemos indicado en páginas anteriores, estamos perseverando en el error de que el armamentismo sea un medio disuasorio del conflicto y, por tanto, el camino idóneo para conseguir la paz. La historia demuestra que los conflictos son cada vez más numerosos, pese a la carrera de armamentos que se está desarrollando desde principios del siglo pasado, sobre todo. Si esto es así, habrá que buscar la raíz del problema en otro ámbito bien diferente. No podemos ignorar que “[...] dada la interdependencia progresiva que actualmente sienten los pueblos, no es ya posible que reine entre ellos una paz duradera y fecunda si las diferencias económicas y sociales entre ellos resultan excesivas”¹⁹.

Sin embargo, tenemos que ser conscientes de que hemos construido un mundo abierto, global, un mundo sin fronteras, pero, a la vez, hemos supuesto que ese mundo puede des-

17 Concilio Vaticano II. Constitución pastoral *Gaudium et spes*. Roma, 7 de diciembre de 1965, N° 81.

18 Juan XXIII. Carta encíclica *Pacem in Terris*. Roma, 11 de abril de 1963, N° 109.

19 Juan XXIII. Carta encíclica *Mater et magistra*. Roma, 15 de mayo de 1961, N° 157.

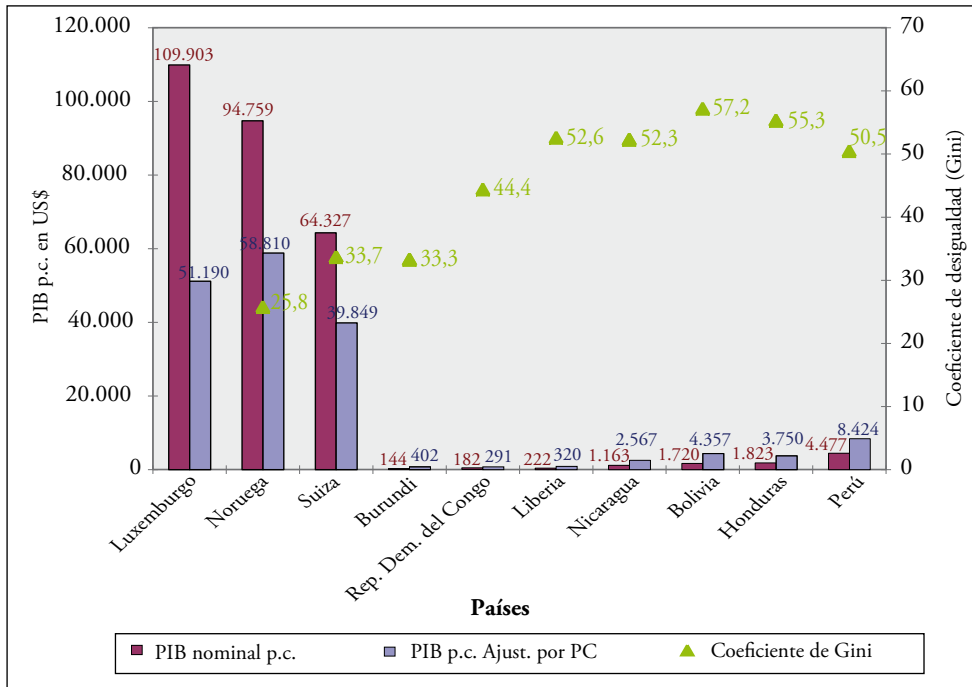
envolverse sin cambiar los parámetros de desigualdad preexistentes, o más aun, incluso con el coste de incrementar tal desigualdad. No es indiferente a los ojos del mundo, menos aun a los ojos de Dios, que los pueblos opulentos gocen de la comodidad que permite la abundancia de bienes materiales, mientras los pueblos pobres carecen de lo más esencial simplemente para poder mantener una vida medianamente digna. La solidaridad que debe de imperar en una sociedad conocedora de los problemas de sustento de la humanidad y de su acceso a los bienes esenciales del espíritu, no puede permitir que la situación se mantenga en las condiciones presentes.

Ello exige un paso decidido de comprensión, de interiorización del problema y de compromiso firme en acometer su solución. Ante la gran desigualdad, surge la duda respecto a la primera de las exigencias, es decir, la de no permanecer indiferentes ante las innumerables dificultades que oprimen a los países pobres; sin ese primer paso, no será posible que se desarrolle el compromiso solidario, ni menos aun que nos pongamos a resolver el problema económico que aqueja a una parte tan amplia de la humanidad.

En este estado de cosas, la cuestión que planteamos resulta verdaderamente interpellante: ¿es el mundo opulento capaz de valorar, en sus justos términos, lo que significa la extrema pobreza o, simplemente, la pobreza? Ante el gráfico 3²⁰, la duda planteada cobra toda su crudeza.

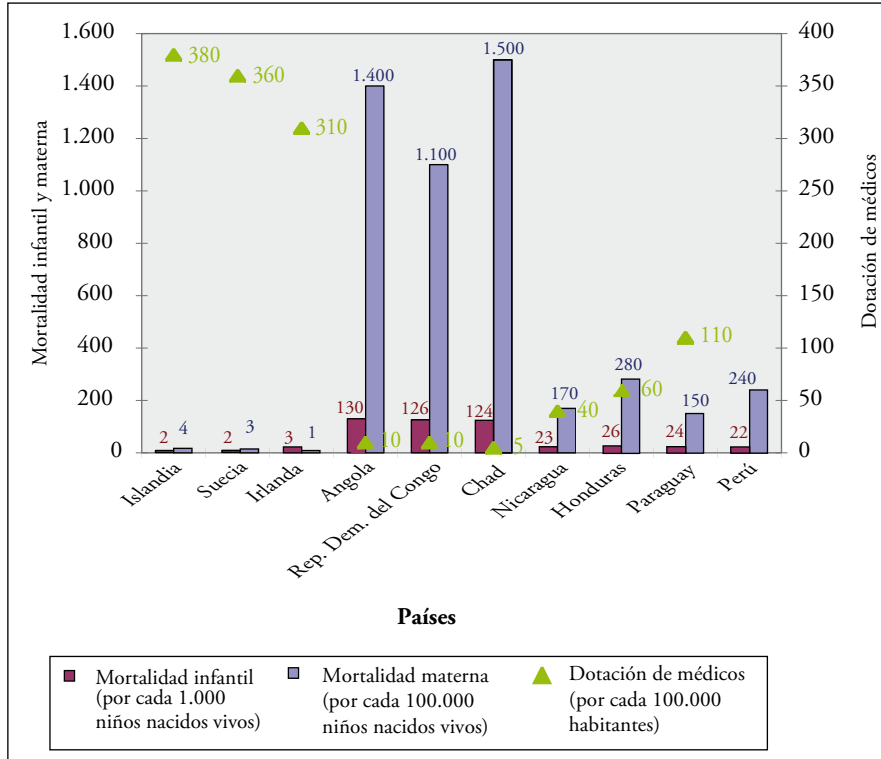
La cuestión que planteamos, no la consideramos vana. Parece a todas luces posible que alguien que dispone de una renta personal por encima de los 100.000 dólares estadounidenses difícilmente pueda valorar lo que supone disponer de una renta anual de apenas 140 dólares. A la dimensión que se aprecia de las columnas en el gráfico, que, precisamente para ello, hemos optado por representarlas todas en la misma escala de ordenadas, resulta gráficamente imperceptible la dimensión de Burundi al utilizar el mismo eje que para Luxemburgo. ¿Es la percepción en el corazón humano distinta de la que resulta de esta visión analítico-estadística? La permanencia del problema de la desigualdad y de la pobreza en términos absolutos, nos llevaría a concluir en que apenas hay diferencias de percepción entre un prisma de observación, de carácter técnico, y el otro al que nos referimos en una dimensión humana, en el que la fraternidad y el compromiso con el que sufre la necesidad apremiante, deberían ser signos distintivos de evidencia plena.

20 Fuente: José T. Raga, sobre datos de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre desarrollo humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico, Ediciones Mundi-Prensa (Paraninfo) y Mundi-Prensa México s.a. de C.V., 2010.

Gráfico 3**PIB p.c. nominal y ajustado en US\$, y su distribución (año 2008)**

Para valorar con mayor realismo y acentuar la gravedad de la situación de la pobreza de las personas que viven en esos países pobres, solo precisamos pasar de lo que son magnitudes medias (PBI per cápita) por tomar en consideración el modo en que se distribuye esa renta o ese producto. Para ello, figuran en el gráfico 3 los índices de Gini, que muestran la distribución de la renta en cada país, en ese año 2008, donde se aprecia que por lo general, salvo para el caso de Burundi, los países pobres tienen un índice de desigualdad mayor que los países ricos, pues la máxima desigualdad, aquella en la que toda la renta de la nación estuviera concentrada en una persona, tendría un índice de Gini igual a la unidad, siendo, por tanto, mayor la igualdad en la distribución cuanto menor sea el valor del índice referido.

En cualquier caso, la pobreza no queda reducida a una expresión puramente estadística del nivel de renta y su distribución, sino que abarca aspectos esenciales para la vida de las personas, y quisiéramos muy sintéticamente hacer alusión a algunos de ellos.

Gráfico 4**Tasas de mortalidad infantil y materna y dotación de médicos (año 2008)**

En el gráfico 4 se representan tres magnitudes que vienen a explicarse por sí mismas como un todo conjunto²¹: la mortalidad infantil (por cada 1.000 niños nacidos vivos), la mortalidad materna (por cada 100.000 niños nacidos vivos) y la dotación de médicos (por cada 100.000 habitantes).

Ante la imagen de este gráfico, resulta necesario preguntarse cuál es el privilegio que asiste a Islandia y a Suecia para que solo 2 niños, de cada 1.000 nacidos vivos en esos países, no lleguen a cumplir un año, mientras que son 130 los que morirán antes de cumplir un año de los 1.000 nacidos vivos en Angola, o 126 en la República Democrática del Congo o 125 en Chad. Análogamente, solo una madre morirá en Irlanda por cada 100.000 niños nacidos,

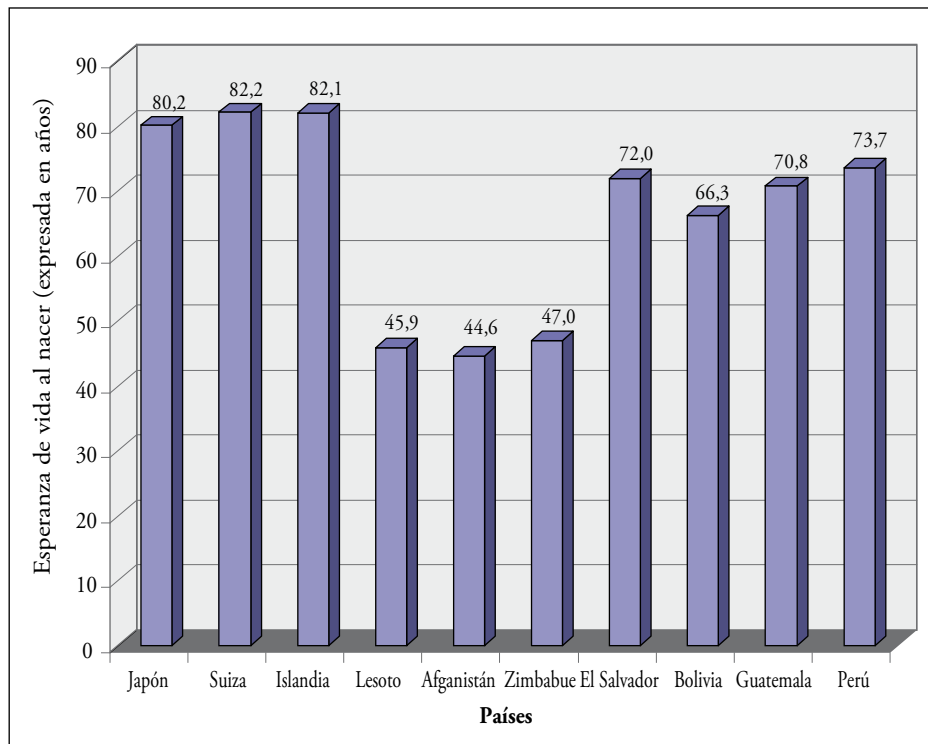
21 Ídem.

3 serán las que morirán en Suecia y 4 en Islandia, mientras 1.500 lo harán en Chad, 1.400 en Angola y 1.100 en la República Democrática del Congo.

Es evidente que el nacimiento no puede ser una razón admisible por el hombre para que estas diferencias en el derecho a vivir que asiste a toda persona humana, sigan haciéndose presentes en los comienzos del siglo XXI. Sin embargo, una causa más próxima, entre otras coadyuvantes, puede explicar por qué tan gran diferencia. En el mismo gráfico, aparece representada la dotación de médicos que atienden y velan por la salud y supervivencia de las personas. Las cifras son bien elocuentes: mientras que en Islandia, por cada 100.000 habitantes hay 380 médicos, en Suecia 360 y en Irlanda 310, en Chad hay tan solo 5, y en Angola y la República Democrática del Congo apenas alcanzan la cifra de 10. Una serie de variables, las representadas en este gráfico, que son coherentes y una muestra elocuente del signo y consecuencia de la pobreza a la que antes nos hemos referido.

Gráfico 5

Años de esperanza de vida al nacer (año 2010)



Algo semejante ocurre con la esperanza de vida al nacer, que se representa en el gráfico 5²². Mientras que la persona nacida en Suiza tiene la esperanza de llegar a cumplir, de media, 82,2 años y en Islandia, 82,1 años; en Afganistán apenas alcanzará los 44,6 años; en Lesoto, 45,9; y en Zimbabue quedará limitada a 47,0 años.

De nuevo nos formulamos la misma pregunta que en el caso anterior: ¿podemos aceptar que por el hecho de que alguien haya nacido en Afganistán en lugar de hacerlo en Suiza, la vida que pueda esperar apenas supere la mitad del tiempo del que habría dispuesto en caso de nacer en este último país? ¿Hay algún tipo de justicia, incluso en la llamada “justicia de los hombres”, que pueda ver con indiferencia la aceptación de este hecho lacerante?

Hemos limitado las referencias a los índices relacionados directamente con la vida humana, por ser el don máspreciado de la persona, pero lo mismo podríamos decir de los bienes de la cultura y de la instrucción, así como de los instrumentos para la información, donde las diferencias son igualmente extraordinarias, siendo el índice de analfabetismo, expresión de aquellas carencias, alarmante para países en los que el analfabetismo se considera erradicado y por tanto igual a cero.

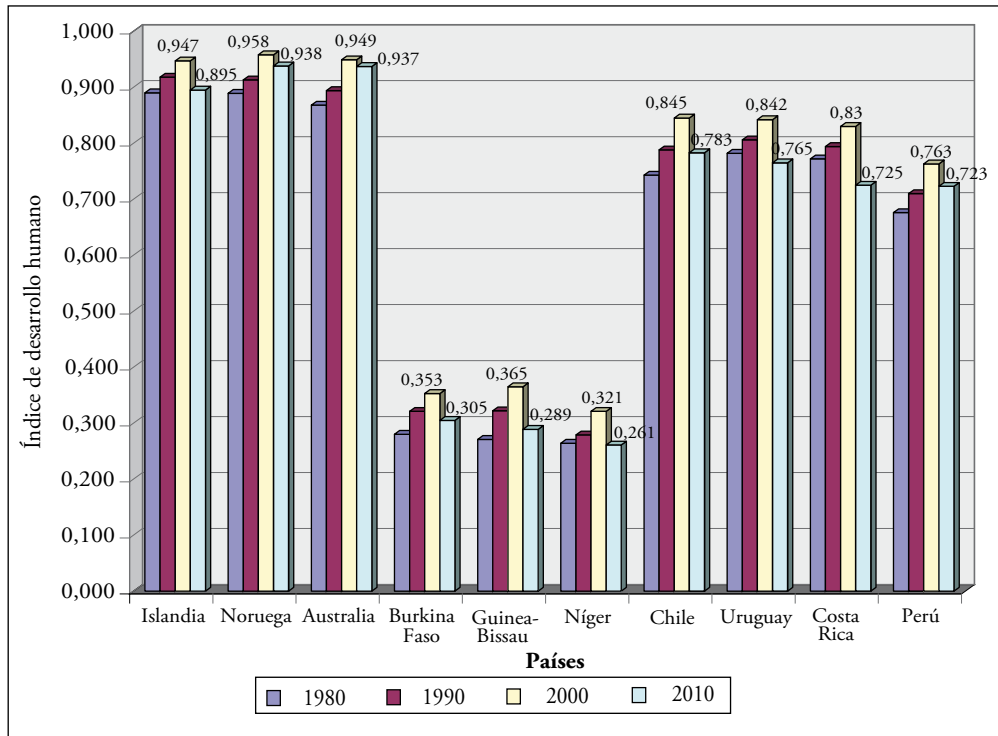
El problema, además, no permite el mínimo optimismo de futuro. Los avances y retrocesos del desarrollo humano se producen de forma paulatina y acompasada en unos y otros países, como puede desprenderse del gráfico 6.

Resulta fácil comprobar cuál ha sido el efecto de la crisis en la primera década del siglo XXI. Frente a ligeras caídas en el índice de desarrollo en los países ricos (5,5% para Islandia, 2,1% para Noruega y 1,3% para Australia), se experimentan caídas insostenibles en los índices de los países más pobres (13,6% para Burkina Faso, 20,8% para Guinea Bissau y 18,7% para Níger) y algo menos, aunque más que en los países ricos, en los países de América Latina (7,3% para Chile, 9,1% para Uruguay, 12,7% para Costa Rica y 5,3% para Perú).

Tengamos en cuenta, además, que los alarmantes porcentajes de caída que se producen en los países pobres, como consecuencia de la crisis de comienzos de siglo, lo son desde situaciones de pobreza, en algunos casos, extrema. Estamos hablando de países que tienen una renta media de unos 30 centavos al día y que, pese a ese nivel tan bajo de renta, expresión de todos los demás índices de subdesarrollo que vive el país, aun así su índice de desarrollo

22 Ídem.

Gráfico 6
Tendencias del índice de desarrollo humano



se contrae en porcentajes tan elevados como los tres países pobres que se muestran en el gráfico. De aquí que las medidas para remediar estas situaciones se planteen con angustia, porque angustiosa es la situación de sus gentes –mujeres, hombres y niños–, acusando con mayor dureza que los países ricos los estragos de una crisis económica y financiera, en cuya gestación no han tenido, y no eran capaces de tener, una participación significativa que, inculpándolos, liberara de responsabilidad a los países ricos, que sí que hemos tenido un papel protagonista en la recesión y en la prolongación de la misma.

f) Una llamada al desarrollo

El mundo desarrollado no puede desentenderse de este gran problema que sojuzga a seres con la misma dignidad, criaturas creadas también a imagen del Creador, y que el transcurso de los tiempos obliga a pensar que carecen de oportunidades para salir de su situación mísera, de marginación y, si se quiere con más contundencia, de exclusión.

Decía Pablo VI que “Hoy el hecho más importante del que todos deben tomar conciencia es el de que la cuestión social ha tomado una dimensión mundial [...] Los pueblos hambrientos interpelan hoy, con acento dramático, a los pueblos opulentos. La Iglesia sufre ante esta crisis de angustia, y llama a todos para que respondan con amor al llamamiento de sus hermanos”²³. Una llamada, como se dice en el texto, desde la angustia que produce la vida precaria y débil, como consecuencia de la escasez de lo imprescindible para el sostenimiento biológico de la persona. El camino del desarrollo de todos estos pueblos exige esfuerzos y, sobre todo, imaginación y entusiasmo por una tarea en la que todos estamos comprometidos.

Porque, “En esta marcha todos somos solidarios [...] La hora de la acción ha sonado ya; la supervivencia de tantos niños inocentes, el acceso a una condición humana de tantas familias desgraciadas, la paz del mundo, el porvenir de la civilización, están en juego. Todos los hombres y todos los pueblos deben asumir sus responsabilidades”²⁴. No puede expresarse con mayor claridad y mayor contundencia; es una responsabilidad colectiva, que no por ser colectiva o común elimina la responsabilidad individual de cada uno de cuantos formamos el gran consorcio de la familia humana.

La vieja fórmula de las ayudas puntuales y siempre escasas, no es válida en estos momentos. No queremos decir, con ello, que se pueda prescindir de tales ayudas; estas son una exigencia de la caridad con el que carece hasta de lo necesario. Lo que queremos decir es que hay que dar un paso más allá de la caridad, pues parece demostrado que la práctica de la caridad, siendo virtuosa y engrandeciendo a quien la practica, viene a resolver en el mejor de los casos las necesidades presentes, pero no es una garantía para las necesidades futuras.

Los pueblos hambrientos precisan de caminos para, con su esfuerzo común, poder encontrar vías por las que acceder, desde su propio protagonismo, a un horizonte de desarrollo en el que crecer económicamente, tanto en bienes materiales como en los inmateriales de la cultura y formación, así como en los espirituales, cultivando los valores que los dignifican afianzados en la fe y la práctica religiosa.

¿Hasta dónde la exigencia de ese compromiso del mundo opulento en la tarea de humanidad y fraternidad del mundo necesitado? Es evidente que no hay una respuesta unívoca y cuantitativamente uniforme para todos los que se sienten parte del compromiso. Todo

23 Pablo VI. Carta encíclica *Populorum progressio*. Roma, 26 de marzo de 1967, N° 3.

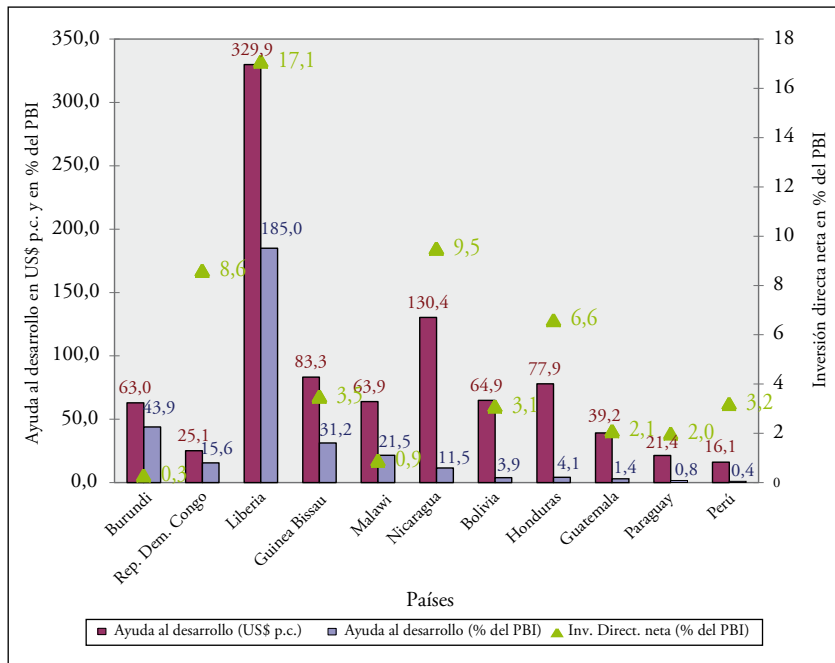
24 Pablo VI, *op. cit.*, N° 80.

dependerá de la situación de partida, tanto en lo que se refiere a la abundancia, como en lo que respecta a las posibilidades en el hacer y en el compartir.

También en la dimensión cuantitativa caben no pocas reservas en las magnitudes que por excelencia van dirigidas a paliar los males del subdesarrollo: de un lado, los recursos dedicados a la ayuda al desarrollo, y de otro, los que entrañan un mayor compromiso y un efecto más favorable a largo plazo, como los recursos dirigidos a la inversión real en el país al que se dirigen los fondos. Veamos en este sentido lo que se muestra en el gráfico 7²⁵.

Gráfico 7

Flujos financieros hacia los países mas pobres y latinoamericanos (Año 2008)



La magnitud que representa la tradicional ayuda al desarrollo está representada en las columnas, a su vez desde dos bases distintas: la primera columna, para cada país, es la ex-

25 Fuente: José T. Raga, sobre datos de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre desarrollo humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico, Ediciones Mundi-Prensa (Paraninfo) y Mundi-Prensa México s.a. de C.V., 2010.

presión de la ayuda recibida en dólares estadounidenses por habitante del país receptor; la segunda de las columnas expresa, para cada país, los dólares estadounidenses recibidos en ayuda, referidos al producto bruto interno del país receptor, y en porcentaje sobre el mismo. Ambos valores se incluyen en el eje primario de ordenadas.

La otra magnitud, la representada por los triángulos, con sus respectivos valores, es la inversión directa que se realiza en el año 2008 en los países que figuran en el eje de abscisas del gráfico, cuyos valores, en porcentajes del producto bruto interno de los países receptores, están expresados en el segundo eje de ordenadas.

Ya hemos dicho que cuando nos situamos ante el problema de la pobreza y el subdesarrollo, por mucho eufemismo que utilicemos en la denominación “países en vías de desarrollo”, no caben códigos ni estándares en las conductas de los hombres, para que estos se sientan liberados de responsabilidad. En otras palabras, los códigos y los estándares, de existir, estarán en el corazón de los hombres y en su conciencia rectamente formada. La liberación no puede quedar reducida a un porcentaje en la ayuda o en la inversión, sino en la misma explicación de la pobreza y, más aun, en las causas que determinan la pobreza de unos, frente a la opulencia de otros.

Conviene que pensemos si no será el olvido del hombre la verdadera causa del problema. Lo económico, con ser importante, sobre todo cuando nos enfrentemos a la propia supervivencia, carece de sentido si no se centra en la persona humana. A la persona humana se dirige toda ayuda, pues en la persona humana es donde radica la pobreza, el hambre y la muerte temprana o prematura. “[...] todo programa concebido para aumentar la producción, al fin y al cabo no tiene otra razón de ser que el servicio a la persona [...] Decir desarrollo es, efectivamente, preocuparse tanto por el progreso social como por el crecimiento económico [...] Economía y técnica no tienen sentido si no es por el hombre, a quien deben servir”²⁶.

g) Hacia el desarrollo integral

Muy atrás queda ya la distinción académica de finales de la década de 1950, entre los términos crecimiento y desarrollo. El primero restringido a una dimensión puramente económica (crecimiento económico), mientras que el segundo incorporaba magnitudes sociales, de aquí que en países como España, se optase por una política que tendría como finalidad el

26 Pablo VI “Carta encíclica *«Populorum progressio»*”. Roma 26.03.1969, núm. 34.

desarrollo económico y social. Hoy, aquel concepto de desarrollo sigue quedando estrecho, ante la nueva configuración del desarrollo integral del hombre.

Hoy, resulta necesario afirmar “[...] que no basta progresar solo desde el punto de vista económico y tecnológico. El desarrollo necesita ser ante todo auténtico e integral. El salir del atraso económico, algo en sí mismo positivo, no soluciona la problemática compleja de la promoción del hombre, ni en los países protagonistas de estos adelantos, ni en los países económicamente ya desarrollados, ni en los que todavía son pobres, los cuales pueden sufrir, además de antiguas formas de explotación, las consecuencias negativas que se derivan de un crecimiento marcado por desviaciones y desequilibrios”²⁷.

Porque, sigue diciendo el Pontífice, “El desarrollo debe abarcar, además de un progreso material, uno espiritual, porque el hombre es ‘uno en cuerpo y alma’, nacido del amor creador de Dios y destinado a vivir eternamente. El ser humano se desarrolla cuando crece espiritualmente, cuando su alma se conoce a sí misma y la verdad que Dios ha impreso germinalmente en ella, cuando dialoga consigo mismo y con su Creador. Lejos de Dios, el hombre está inquieto y se hace frágil. La alienación social y psicológica, y las numerosas neurosis que caracterizan las sociedades opulentas, remiten también a este tipo de causas espirituales”²⁸.

De aquí que el compromiso por el desarrollo, que supone tanto como el empeño en reducir hasta eliminar las carencias de la humanidad, excede con mucho el comportamiento puntual, incluso desinteresado, porque, realmente, es un compromiso que afecta a toda la persona; es un compromiso que ahonda en el ser enmarcando las acciones específicas en un marco vocacional, en una vocación que, como llamada, interpela y estimula a la acción, por lo que esta es consecuencia de la vocación personal. Ya en la encíclica *Populorum progressio* se consideraba el progreso como una vocación, una llamada que requiere una respuesta libre y responsable, con grandeza y generosidad.

El desarrollo se concreta en la persona humana. No es concebible el desarrollo como una categoría abstracta, pues es la centralidad de la persona la que atrae y da sentido a la acción para el desarrollo. Tan ligado está el desarrollo a las personas, que solo desde ese escenario se puede contemplar la diversidad de formas y caminos para el desarrollo de los pueblos, ya

27 Benedicto XVI. Carta encíclica *Caritas in veritate*. Roma 29.06.2009, núm. 23.

28 Benedicto XVI, *op. cit.*, N° 76.

que cada pueblo y cada persona tiene sus propias peculiaridades, que deben ser respetadas por la política de desarrollo si se pretende que esta política resulte eficaz para el fin establecido.

La vocación determina una actitud abierta y cooperativa. En la acción vocacional, no hay competitividad entre parcelas personales, sino cooperación para un fin que, por ser común, une a todos en un mismo empeño. No se buscan éxitos personales ni relevancia de unos frente a otros. Todos deben dirigirse a un mismo punto de referencia: el hombre. De aquí que la cooperación para el desarrollo, para ese desarrollo integral que estamos configurando, que no es solo económica sino que abarca todas facetas del ser como criatura es, precisamente, una “ocasión para el encuentro cultural y humano”²⁹.

Ese encuentro, en el que la fraternidad será la nota distintiva, nos conducirá, de forma natural, a actitudes cooperativas también de desarrollo en su dimensión económica. Una muestra primaria de esa cooperación en lo económico, pasa por la apertura cierta y sincera de los mercados, para que los menos favorecidos encuentren oportunidades de comercialización de sus productos en aquellos lugares en los que existe capacidad de demanda en los sujetos económicos; lo cual es tanto como pronunciar un claro y rotundo NO al proteccionismo.

Es inadmisibles que cuando hemos construido un mundo global, sigamos con actitudes de protección de los mercados nacionales, impidiendo la entrada de productos de otros orígenes—sobre todo los de los países más pobres—, eliminando de esta forma la única posibilidad de comercialización de tales productos, esenciales para la subsistencia de millones de seres humanos. El proteccionismo, se le vista como se le vista, no es otra cosa que la muestra del egoísmo.

Eliminadas las barreras proteccionistas, aquella fraternidad que se había mostrado en el encuentro cultural y humano, nos llevará a la generosidad en el compartir. Compartir aquellos bienes con los que el Señor nos ha favorecido y en los que apenas hemos tenido una pequeña participación. Aquellos bienes, representados en su conjunto por una magnitud—renta nacional o producto bruto interno— y que en el mundo, ya vimos, se distribuían con una gran desigualdad. El compromiso que surge de la vocación, a la vez que la condiciona, exige generosidad en las transferencias de mayores porcentajes de ese producto, de los países ricos hacia los países pobres, en forma de ayuda al desarrollo. Mayor generosidad que debe-

29 Benedicto XVI, *op. cit.*, N° 59.

ría venir acompañada de mayor eficacia en los cauces utilizados, que deberán comportar los mínimos costes posibles, para que llegue la mayor cantidad a los destinatarios.

Finalmente, la generosidad que estamos reclamando del sector privado, acompañada de la regulación existente del sector público que la posibilite, exigiría una actitud equivalente en generosidad por el propio sector público, aceptando, en virtud del principio de subsidiariedad fiscal, que parte de los tributos que los ciudadanos ingresan en el Tesoro pueda ser dedicada a remediar las carencias de países pobres, cumpliendo la voluntad del contribuyente, no solo en el interior de la economía nacional, sino fuera de nuestras fronteras, dondequiera que se plantee la necesidad.

h) Una llamada conclusiva

Permítaseme terminar estas reflexiones con un elocuente pasaje de la encíclica *Caritas in veritate*, en un intento de que el mismo se convierta en una llamada a personas y a instituciones, tanto más oportuna cuanto más interpelados nos sentimos ante la pobreza del mundo y ante el empeño por su solución.

Dice así: “La cooperación internacional necesita personas que participen en el proceso del desarrollo económico y humano, mediante la solidaridad de la presencia, el acompañamiento, la formación y el respeto [...] los propios organismos internacionales deberían preguntarse sobre la eficacia real de sus aparatos burocráticos y administrativos, frecuentemente demasiado costosos. A veces, el destinatario de las ayudas resulta útil para quien lo ayuda y, así, los pobres sirven para mantener costosos organismos burocráticos, que destinan a la propia conservación un porcentaje demasiado elevado de esos recursos que deberían ser destinados al desarrollo [...] cabría desear que los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales se esforzaran por una transparencia total, informando a los donantes y a la opinión pública sobre la proporción de los fondos recibidos que se destina a programas de cooperación, sobre el verdadero contenido de dichos programas y, en fin, sobre la distribución de los gastos de la institución misma”³⁰.

Aquí se contienen los principios esenciales de la cooperación para el desarrollo. Por un lado, personas comprometidas, solidarias, empeñadas, respetuosas y capaces para la misión que se proponen desempeñar. Por otro, los intermediarios, los organismos internacionales que

30 Benedicto XVI, *op. cit.*, N° 47.

canalizan recursos económicos a los países en vías de desarrollo, para que lo hagan a costes mínimos, pues cualquier coste en exceso está privando de las posibilidades de subsistencia a personas, familias y pueblos. A la vez, la transparencia requerida de estos organismos en la administración correcta de los recursos, además de una obligación, es un deber para con los donantes y con los beneficiarios, además de un instrumento para despertar mayor generosidad en aquellos que disponen de más.

Una llamada de atención, en definitiva, ante la que todos debemos sentir nuestro grado de responsabilidad; cada uno según sus posibilidades.

Bibliografía

AGHION, Philippe y Rachel GRIFFITH

2005 *Competition and Growth: Reconciling Theory and Evidence*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

BALASSA, Béla

1993 *Policy Choices for the 1990s*. Londres: Macmillan.

BENEDICTO XVI

2009 Carta encíclica *Caritas in veritate*. Roma, 29 de junio.

BRAUER, Jurgen y Hubert VAN TUYLL

2008 *Castles, Battles, & Bombs: How Economics Explains Military History*. Chicago: University of Chicago Press.

CONCILIO VATICANO II

1965 Constitución pastoral *Gaudium et spes*. Roma, 7 de diciembre.

CONSEJO EUROPEO

2002 “Acción Común del Consejo, de 12 de julio de 2002, sobre la contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre”. En: *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L. 191/1 de 19.7.2002.

DASGUPTA, Biplab

1998 *Structural Adjustment, Global Trade and the New Political Economy of Development*. Londres: Zed Books.

FAJNZYLBBER, Pablo y J. Humberto LÓPEZ (Eds.)

2008 *Remittances and Development: Lessons from Latin America*. Washington D.C.: World Bank.

FINE, Ben; Costas LAPAVITSAS y Jonathan PINCUS (Eds.)

2001 *Development Policy in the Twenty-First Century: Beyond the post-Washington Consensus*. Londres: Routledge.

FRANCO, Andrés (Ed.)

2001 *Financing for Development in Latin America and the Caribbean*. Tokio: United Nations University Press.

GARSDIE, W. R. (Ed.)

2007 *Institutions and Market Economies: The Political Economy of Growth and Development*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

GREENAWAY, David

1998 "Does Trade Liberalisation Promote Economic Development?". En: *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 45, N° 5, noviembre, pp. 491-511.

JUAN XXIII

1963 Carta encíclica *Pacem in Terris*. Roma, 11 de abril.

1961 Carta encíclica *Mater et magistra*. Roma, 15 de mayo.

JUAN PABLO II

1987 Carta encíclica *Sollicitudo rei socialis*. Roma, 30 de diciembre.

KIRSHNER, Jonathan

2007 *Appeasing Bankers: Financial Caution on the Road to War*. Princeton: Princeton University Press.

KLAUSEN, Jytte

1998 War and Welfare: Europe and the United States, 1945 to the Present. Nueva York: St. Martin's Press.

KRUEGER, Anne O.

1996 *La economía política de reforma en los países en desarrollo*. Madrid: Alianza Editorial.

LANG, Franz Peter y Renate OHR (Eds.)

1996 *Openness and Development*. Heildelberg: Physica-Verlag.

MATSUMOTO, Miwao

2006 *Technology Gatekeepers for War and Peace: The British Ship Revolution and Japanese Industrialization*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

NACIONES UNIDAS

2006 "Resolución 61/89 de la Asamblea General de las Naciones Unidas 'Hacia un tratado sobre el comercio de armas: establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales'". 67ª sesión plenaria, 6 de diciembre.

NACIONES UNIDAS – PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

2010 *Informe sobre desarrollo humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico, Ediciones Mundi-Prensa (Paraninfo) y Mundi-Prensa Méjico s.a. de C.V.

NDULU, Benno J. *et al.* (Eds.)

2008 *The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960-2000*. Cambridge: Cambridge University Press.

PABLO VI

1969 Carta encíclica *Populorum progressio*. Roma, 26 de marzo.

PONTIFICIO CONSEJO "JUSTICIA Y PAZ"

2004 *Compendio de la doctrina social de la Iglesia*. Ciudad del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana.

SIPRI YEARBOOK 2010

2010 Oxford: Oxford University Press.

SPATZ, Julius

2006 *Poverty and Inequality in the Era of Structural Reforms: The Case of Bolivia*. Berlín: Springer.

SRINIVASAN, T. N.

1998 Democracy, Markets, Governance and Development. New Haven, CT: Yale University, Economic Growth Center.

THOMAS, Vinod *et al.* (Eds.)

1991 *Restructuring Economies in Distress: Policy Reform and the World Bank*. Oxford: Oxford University Press.

La visión del Perú sobre la limitación de armamentos

Embajador Marco Balarezo

La presentación del Dr. José Raga ha sido bastante estimulante desde una perspectiva de alcance mundial que escapa a mi rápida presentación. Ha tratado temas importantes desde la perspectiva del productor de armas, no desde la perspectiva de un comprador de armas neto, de un país en desarrollo que no tiene industria de armamentos y que por lo tanto tiene otro tipo de consideraciones que, como temas aparte, también ameritan un estudio en términos de generación de empleo, de tecnología y de capacidades. También ha hablado sobre los dividendos de la paz, señalando que estos tampoco han tenido resultados en el cumplimiento de las metas del milenio, por lo menos en algunas de ellas.

Military expenditure by country, in constant (2008) US\$ m., 1988-2009

Country	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
<i>South America</i>											
Argentina	2.201	2.168	1.848	1.903	1.958	2.057	2.121	2.455	2.790	2.608	22.109
Bolivia	208	249	252	270	261	252	255	279	250	268	2.544
Brazil	19.550	22.531	22.947	18.306	19.021	20.581	21.310	22.983	23.302	27.124	217.655
Chile	3.835	3.981	4.246	4.310	4.998	5.364	6.282	6.116	5.982	5.683	50.797
Colombia	4.766	5.259	5.588	6.511	6.419	6.643	7.533	7.742	9.076	10.055	69.592
Ecuador	534	560	655	888	831	1.090	1.053	1.420	1.548	1.821	10.400
Guyana	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Paraguay	125	114	110	98	116	104	118	120	132	140	1.177
Peru	1.504	1.292	1.206	1.223	1.296	1.434	1.477	1.417	1.387	1.502	13.738
Uruguay	352	404	350	336	326	337	343	351	401	496	3.696
Venezuela	2.563	2.591	1.903	1.853	2.627	3.548	4.681	3.908	4.329	3.254	31.257
TOTAL	35.638	39.149	39.105	35.698	37.853	41.410	45.173	46.791	49.197	52.951	422.965

Source: Stockholm International Peace Research Institute - SIPRI - 2010.

Figures are in US\$m., at constant 2008 prices and exchange rates, except for the last figure, which is in US\$m. at 2009 prices and exchange rates.

“..” = data unavailable.

Este es el cuadro del Sipri que todo el mundo conoce y difiere un poco en las cifras que hemos escuchado. Se puede registrar una cifra total en gastos militares de 53.000 millones de dólares en el 2009, que supone un incremento constante a lo largo de los últimos diez años. Se nota claramente que hay países que tienen un crecimiento importante en adquisición o en gastos militares, porque en estos cuadros se esconde la realidad de cuánto se gasta en armas propiamente, pues se está hablando de gastos militares que pueden tener otros componentes. Básicamente, el tema para graficar es, primero, la dimensión del problema y, luego, la tendencia creciente. De ahí la preocupación y la iniciativa del Presidente de la República de limitar los gastos de adquisición de armamentos en América del Sur y, por supuesto, el caso de unas tendencias singulares que merecen una atención también específica y que podrían ser materia de conversación en otro ámbito.

Military expenditure by country as percentage of gross domestic product

Country	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>South America</i>									
Argentina	1,1	1,2	1,1	1,1	1	0,9	0,9	0,9	0,8
Bolivia	1,9	2,3	2,2	2,2	2	1,8	1,6	1,7	1,5
Brazil	1,8	2	1,9	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Chile	3,7	3,7	3,8	3,6	3,7	3,6	3,7	3,4	3,5
Colombia	3	3,2	3,4	3,7	3,4	3,3	3,4	3,3	3,7
Ecuador	1,7	1,8	2	2,6	2,2	2,6	2,3	2,9	2,8
Guyana	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Paraguay	1,1	1	1	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8
Perú	2	1,7	1,5	1,5	1,4	1,5	1,3	1,2	1,1
Uruguay	1,5	1,8	1,7	1,6	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3
Venezuela	1,5	1,6	1,2	1,2	1,3	1,4	1,6	1,3	1,4

Source: Sipri.

Con relación al producto nacional bruto, no se advierte mucha diferencia. Se dan crecimientos marginales, pero en algunos países sí se ven crecimientos significativos. Lo que trato de señalar es que hay efectivamente un problema de crecimiento, por lo menos en ese enfoque de crecimiento en los gastos militares, que no se puede considerar enteramente como adquisición de armas. Es un tema que puede ser materia de reflexión, pero sí existe una preocupación y es la relativa a las adquisiciones de armas que estamos haciendo. Como

lo mencionó el Presidente de la República, para los próximos años se está hablando de 60.000 millones de dólares, lo que implica obviamente una considerable desviación de recursos, y esa es una preocupación para el Perú.

Presentaré tres modos de tratamientos de lo que puede ser la limitación de armas y la lucha contra la pobreza.

Enfoque de la corrección de la irracionalidad

Estoy utilizando nombres y categorías o denominaciones libres como es el de enfoque de la corrección de la irracionalidad. Entiendo por irracionalidad cuando realmente hay un desbalance entre la percepción y la realidad. Aquí tenemos que corregir actitudes políticas en la toma de decisiones, sobre la base de que están percibiendo un mundo que no necesariamente se sustenta en datos objetivos. Las amenazas, tal como se pueden percibir históricamente en América Latina o en América del Sur, son de carácter endógeno y eso la diferencia profundamente de cualquier otra región en donde sí se tiene que enfrentar problemas y amenazas reales frente a terceros.

Estas irracionalidades requieren un cambio de percepciones, pues implican una competencia por recursos públicos que son escasos. De ahí viene su conexión con la lucha contra la pobreza, en la cual estamos compitiendo con presupuestos limitados. Por supuesto, la defensa es un bien público, igual que la vivienda, salud y la seguridad ciudadana, pero tiene que racionalizarse, y si tenemos un crecimiento desproporcionado en la adquisición de armas, estamos desviando esos recursos y olvidándonos de otros problemas, y esa es una irracionalidad sumamente dañina.

También tenemos el tema de cierta irracionalidad en los procesos de adquisiciones de armas, que no necesariamente son transparentes y no necesariamente llevan a tomar decisiones correctas. Acá podemos señalar elementos no muy claros en lo que se adquiere o la necesidad de algunas adquisiciones específicas. En resumen, el enfoque que plantea el tema de la irracionalidad es hacer una evaluación clara sobre el nivel de seguridad o el problema de seguridad y, a partir de ello, definir prioridades. Este es un ejercicio que, en algunos casos está pendiente.

En el caso del Perú, en el ámbito interno, los problemas que enfrenta de manera objetiva son terrorismo; tráfico ilícito de drogas; destrucción ecológica por pesca ilegal; minería

ilegal; trata de personas; residuos nucleares; bombas basura, que son un riesgo más que una amenaza; tráfico de armas pequeñas; contrabando; conflictos sociales; y delincuencia común.

En el ámbito externo, esto genera por supuesto un diagnóstico distinto, donde podemos enfrentar tipos de riesgo más que de amenazas. Son temas como crisis sistémicas; inestabilidad estratégica; crisis de recursos vitales como agua, energía y alimentos; terrorismo internacional y ciberterrorismo; conflictos regionales; proliferación nuclear; delincuencia organizada transnacional; Estados fallidos; nacionalismos y otros. Ciertamente, podemos enfrentar la necesidad de tratar con esas variables, lo que requiere un buen diagnóstico y tomar las decisiones adecuadas en términos de capacidades, armamento y tipo de Fuerzas Armadas que queremos tener como país.

Enfoque de la cultura de paz

El segundo tratamiento para lo que estamos discutiendo es el enfoque de la cultura de paz que, tomando el lenguaje de estudiosos, es pasar de lo que se puede llamar la “paz negativa”, que es la ausencia de la guerra, a la “paz positiva”, que no es otra cosa que la construcción cotidiana de la libertad, de los derechos, de la tolerancia y de todas las categorías positivas que hemos estado discutiendo, en democracia, gobernabilidad, transparencia, solidaridad y con un esquema que nos permita vivir en paz.

Enfoque del anclaje

El enfoque de anclaje sigue en cierta forma el modelamiento de lo que hacemos en la parte económica. No me olvido, por supuesto, del mundo real, caracterizado por ciertas asimetrías, por tendencias hegemónicas con rivalidades, con ecuaciones conceptuales de realismo puro y que, definitivamente, no deben llevarnos a descuidar las necesidades de seguridad externa. Pero, sea en ese marco conceptual o en el marco de la corrección de la irracionalidad y como complemento de la cultura de paz, entiendo el enfoque de anclaje como la ubicación de la economía del Perú en la economía mundial a través de una serie de instrumentos. Estos instrumentos incluyen acuerdos de libre de comercio, acuerdos de inversión y acuerdos de cooperación. El concepto de anclaje a nivel sudamericano establecería un régimen regional que permita que todos los países se sientan seguros y puedan incrementar la confianza recíproca. Esto va de las medidas de fomento de la confianza de segunda generación a las de

tercera generación; hasta la discusión del Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación que el Perú ha planteado.

El Perú pone las cartas sobre la mesa y solicita que visualicemos conjuntamente cuál es la amenaza que todos enfrentamos, generar elementos comunes desde el punto de vista de doctrina y que enfrentemos conjuntamente lo que podamos caracterizar como amenazas. Estamos trabajando en eso y creo que este concepto de anclaje, que plantea institucionalidad en el ámbito de Unasur y el Consejo de Defensa Sudamericano, justamente nos puede llevar a resolver algunas de las limitantes y encontrar espacio para que los países reduzcan sus adquisiciones de armamento y expliciten de forma adecuada sus percepciones de amenazas.

En síntesis, lo que se plantea en mi sugerencia es que digamos lo que Naciones Unidas ya viene diciendo desde hace mucho tiempo: el logro de la máxima seguridad al menor costo posible. Esto es una premisa que se viene manejando hace muchos años. No se trata de estar gastando excesivas cantidades en armas sofisticadas y que cada vez llegan a la obsolescencia de manera más rápida, sino, más bien, de encontrar un equilibrio entre esta forma de seguridad y el costo que implica.

Finalmente, viene lo que, tomando una expresión del Primer Ministro de Japón, se puede denominar la “construcción de un nuevo bien público”; y que yo denomino “un nuevo bien público común regional”. Este bien público común regional se define simplemente como integración, paz, seguridad y confianza.

¿Gasto social o gasto en armas en el Perú?: la necesidad de priorizar los recursos públicos en lo prioritario para el desarrollo

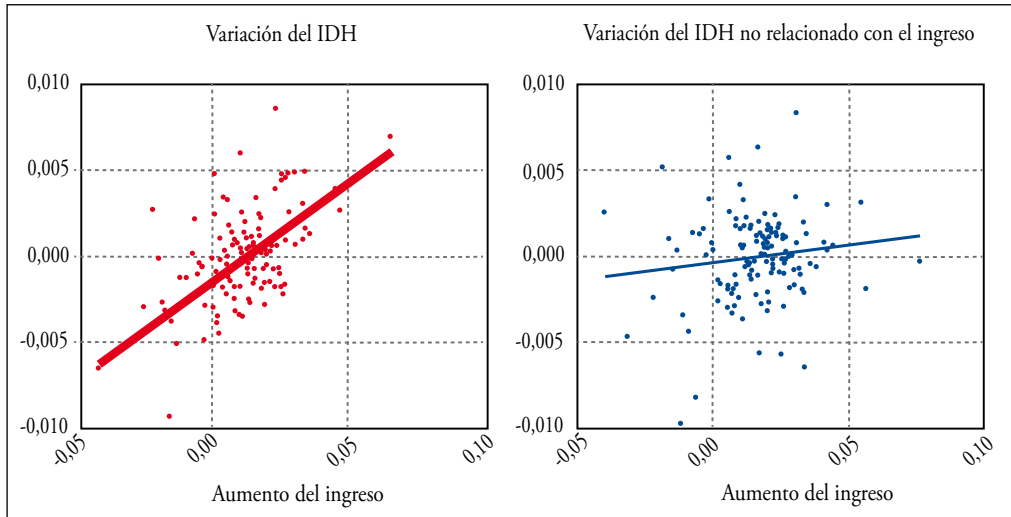
Enrique Vásquez Huamán

La presentación del Dr. José Raga ha sido muy estimulante y surge la pregunta: ¿cómo priorizar los recursos públicos, en lo social o en lo militar, para que el desarrollo sea sostenible en países en desarrollo como el Perú?

La pregunta invita a pensar que es importante tener claridad en que el desarrollo de un país debe traducirse en la mejora persistente de la calidad de vida de todos los ciudadanos, sin distinción. En consecuencia, los Gobiernos deben apuntar a que las políticas públicas promuevan un crecimiento sostenido del PBI y reducción de la desigualdad en perfecta sintonía. De lo contrario, persistirán las tendencias de una débil relación entre cambios en los niveles de salud y educación (condensados en el Índice de Desarrollo Humano) y el crecimiento económico, como se expresa en el gráfico 1 para los países del mundo en el período 1970-2010.

A partir de los números, es importante resaltar cuán relevante es el rol del Estado, a través de las políticas públicas y el gasto público, para hacer posible que las personas mejoren su estándar de vida, sobre todo aquellas que están más excluidas. Argumentamos que lo prioritario es armar a las personas con todos los medios para que puedan desarrollarse como ciudadanos que ejercen sus derechos y cumplen con sus deberes plenamente. Las mejores armas para alcanzar esta plenitud son la educación, salud y alimentación, en la calidad, cantidad y oportunidad que posibilitan empoderar económica y políticamente a las personas para poder ser libres en la construcción de sus propios destinos. Por lo tanto, debemos cuestionarnos el destino de los recursos públicos que no sean para este fin de empoderamiento y liberación de los ciudadanos. Cabe preguntarse: ¿cuánto se ha destinado de los recursos públicos en América Latina a gasto social *versus* el gasto militar?

Gráfico 1
Relación entre cambios en salud y educación y crecimiento económico (1970-2010)



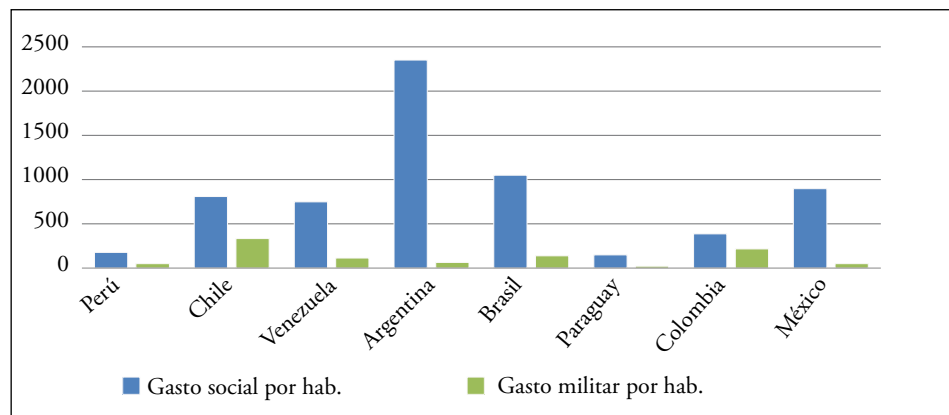
* El ingreso está expresado en PBI per cápita. La línea de regresión más gruesa indica que la relación es estadísticamente significativa.

Fuente: Naciones Unidas. *Informe de desarrollo humano 2010*.

El gráfico siguiente presenta una muestra de estadísticas del año 2009 que merecen preocupación. La relación gasto social / gasto militar es demasiado alta para el caso de Colombia, Chile y el Perú, en este orden, en comparación con Argentina, Brasil y México. El Perú precisa armarse con gente más educada, saludable y nutrida para poder incrementar su productividad marginal de trabajo, su competitividad y, por tanto, su crecimiento. ¿Qué hace el Perú destinando, proporcionalmente, recursos públicos tan valiosos cuyo costo de oportunidad es reducir y aliviar la pobreza?

Gráfico 2

Gasto social y militar por habitante (2009)

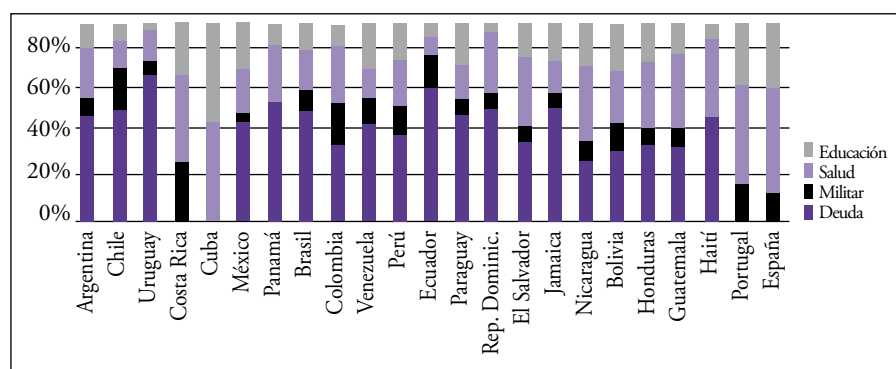


Fuente: *Panorama social de América Latina 2009*. Sipri Military Expenditure Database.

Estamos presentando algunas estadísticas de América Latina, para ver las diferencias que se dan entre países. Como sabemos, el tema de la pobreza tiene dos miradas: por un lado, lo que significa la reducción de la pobreza y, por otro lado, el alivio de la pobreza. Cuando estamos hablando de alivio de la pobreza, eso implica que los Gobiernos destinen recursos para poder brindar servicios sociales básicos, y eso es lo que estamos viendo acá en lo que se conoce como “gasto social”.

Gráfico 3

Perfil del gasto público (2006) (porcentaje del total)



Fuente: ONU. *Informe sobre desarrollo humano 2006*.

Pero cuando se comienza a mirar la composición del gasto público de la muestra de países de América Latina, podemos encontrar que la educación y salud son importantes, aunque no tan prioritarios como deberían ser.

Cuadro 1
Gasto en educación, salud y militar (2008) (porcentaje del PBI)

Países	Educación	Salud	Militar
Guatemala	3,2	7,3	0,4
Perú	2,7	4,3	1,1
El Salvador	3,6	6,2	0,5
Chile	3,4	6,2	3,5
Venezuela	3,7	5,8	1,4
Argentina	4,9	10	0,8
Brasil	5,2	8,4	1,5
Paraguay	2,7	5,7	0,8
Colombia	3,9	6,1	3,7
México	4,8	5,9	0,5
Bolivia	s.i.	5	1,5

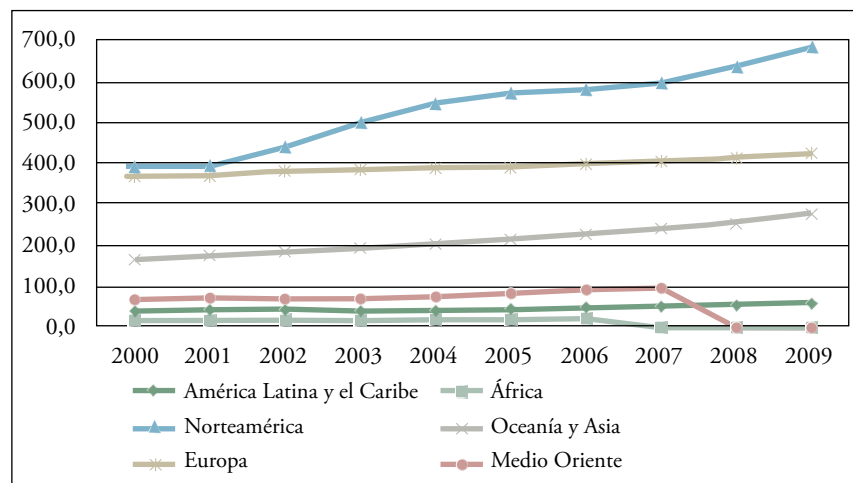
Fuentes: Databank – Banco Mundial y Sipri Military Expenditure Database.

Una mirada a partir de la participación del gasto sectorial como porcentaje del PBI también nos suscita preocupación. Países hermanos y fronterizos del Perú, como son Chile y Colombia, destinan recursos públicos al gasto militar de similar importancia al sector educación. Los volúmenes que esta proporción implica como disponibilidad de recursos resultan muy significativos. Felizmente el Perú, comparativamente hablando, destina cifras promedio de lo usual en América Latina. Sin embargo, aún el Perú presenta cifras relativas de inversión en educación y salud por debajo de lo que los países siguen como opción para cimentar el desarrollo de sus pueblos. Evidentemente, cuando se habla de prioridades del Estado con respecto a cuánto debe destinar de estos recursos, es esencial saber que lo más importante es invertir en recursos humanos, porque, finalmente, un país va a ser poderoso en la medida en que sus ciudadanos sean educados, nutridos y saludables, y, ciertamente, desarrollarse en un país donde puedan tener la seguridad del caso.

La seguridad es importante y, ciertamente, a nivel de las grandes regiones del mundo se puede observar, como el gráfico 4 lo demuestra, lo que implica en recursos públicos. Por ejemplo, el gráfico siguiente presenta cómo Norteamérica, durante el período 2000-2009, ha tenido una creciente asignación de recursos muy por encima que cualquier otra región. La crisis del 2011 ciertamente deberá presionar a los Gobiernos a replantear cuán rentable es, en el mediano y largo plazo, destinar tributos a mantener una primacía militar.

Gráfico 4

Gasto militar por región (2000-2009) (en US\$ miles de millones)

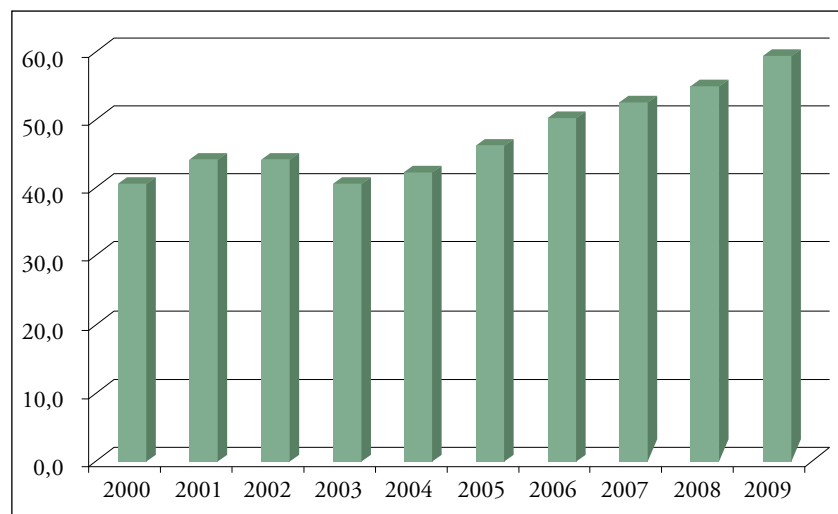


Fuente: Sipri Military Expenditure Database.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2011.

Gráfico 5

Gasto militar en América Latina (2000-2009) (en US\$ miles de millones)



Fuente: Sipri Military Expenditure Database.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2011.

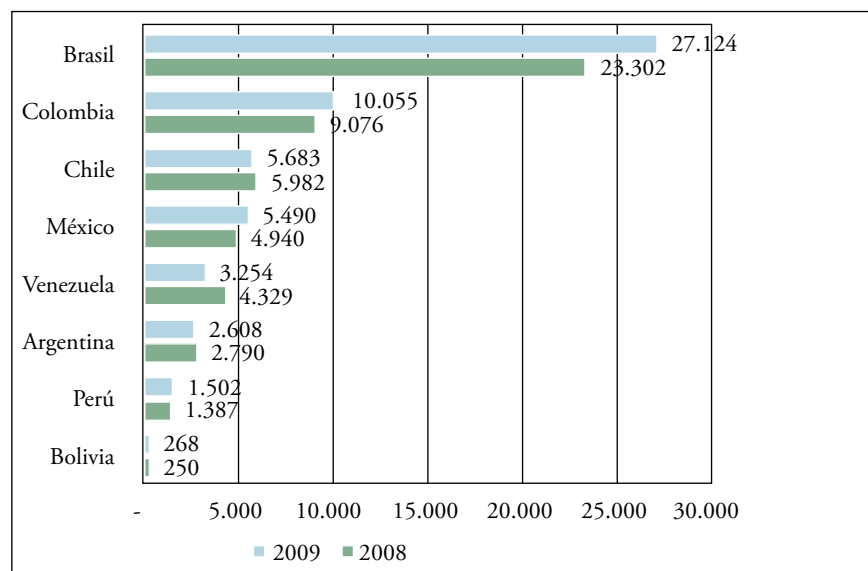
La región de América Latina, en términos comparados con otras regiones, es muy débil en términos de gasto militar. Sin embargo, la tendencia a un crecimiento se evidencia en el gráfico anterior, donde el año 2004 se convierte en un año de inflexión para marcar un aumento sostenido de gasto militar, pasando de US\$ 40.000 millones a casi US\$ 60.000 millones en el año 2009. No cabe duda de que parte del crecimiento del quinquenio 2004-2009 se tradujo en más recursos para la compra de armas y de equipamiento para el personal militar. De esta manera, se evidencia que la mejora de la calidad de vida de ciudadanos fue lenta, como las estadísticas iniciales lo demostraron, pues fundamentalmente recursos públicos se dejaron de destinar a empoderar el capital humano.

Necesitamos generar un cambio de esta cultura. Cuán importante es reconocer que si bien es necesaria la seguridad y proteger nuestros territorios, la mejor defensa es tener seres humanos capaces de educarse, ser saludables, estar bien nutridos, defender sus derechos y poder defender los derechos de otras personas. Los cambios de cultura deben acentuarse con urgencia para detener la asignación millonaria de recursos del erario nacional a fines bélicos. El gráfico siguiente, correspondiente a los años 2008 y 2009, muestra evidentemente que el crecimiento económico de países de América Latina se ha traducido también en más recursos para el gasto militar. Destaca Brasil, pues si bien ahora es parte del club de países de mayor crecimiento, aun los niveles de desigualdad son extremos, tan extremos como destinar más de US\$ 27.000 millones al gasto militar.

Como saben, esta presentación no precisa el aspecto de las armas, pero cuando vemos el caso del Perú, por ejemplo, advertimos que destina 1.502 millones de dólares en el año 2009 *vs.* 2.387 millones en el 2008. Evidentemente, en términos absolutos comparados con otros países como, por ejemplo, el gigante Brasil, es obvio que hay diferencias muy grandes. Acá lo importante que tenemos que rescatar, a pesar de que para los montos absolutos puede ser poco en comparación con otros países, es cuánto de ese dinero se destina realmente a que este país sea mejor.

Gráfico 6

Gasto militar en países de América Latina (2008-2009) (en US\$ millones)



Fuente: Sipri Military Expenditure Database.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2011.

Cuadro 2

Principales países exportadores de armas a América Latina (2009) (en US\$ millones)

	Chile	Perú	Brasil	Colombia	Venezuela	Argentina	Bolivia	México	Total
Canadá	2		16	2				4	24
China		2			41				43
Italia	45		6		3				54
Francia	38		30				2		70
Israel	10	7		66				4	87
España			26	13	32	4	3	26	104
Alemania	76	13	30						119
Rusia		10	35	34	81				160
EE.UU.	38		32	135		8		23	236
Total	209	32	175	250	157	12	5	57	897

Nota: cifras aproximadas.

Fuente: Sipri Arms Transfer Database.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2011.

Una fuente importante de información es la Stockholm International Peace Research Institute (Sipri) Arms Transfer Database, que muestra a los principales proveedores de armas para los países. El cuadro muestra la inversión de recursos y evidencia las diferencias significativas entre los países de América Latina. Por ejemplo, identificamos en el caso del Perú que destinó US\$ 32 millones para la adquisición a distintos países como Alemania, Rusia e Israel, en orden de importancia. Observando diferencias, Chile compró más de seis veces y Colombia adquirió ocho veces más armas que el Perú.

Cuadro 3
Principales armas adquiridas en América Latina (2009) (en US\$ millones)

	Colombia	Chile	Brasil	Venezuela	México	Perú	Total
Armoured vehicles		45	32				77
Sensors	6		6	54			70
Ships		36	39	32			107
Missiles		55	40	40		32	167
Aircraft	242	89	77	41	53		512
Total	248	225	194	167	53	32	933

Cifras aproximadas.

Fuente: Sipri Arms Transfer Database

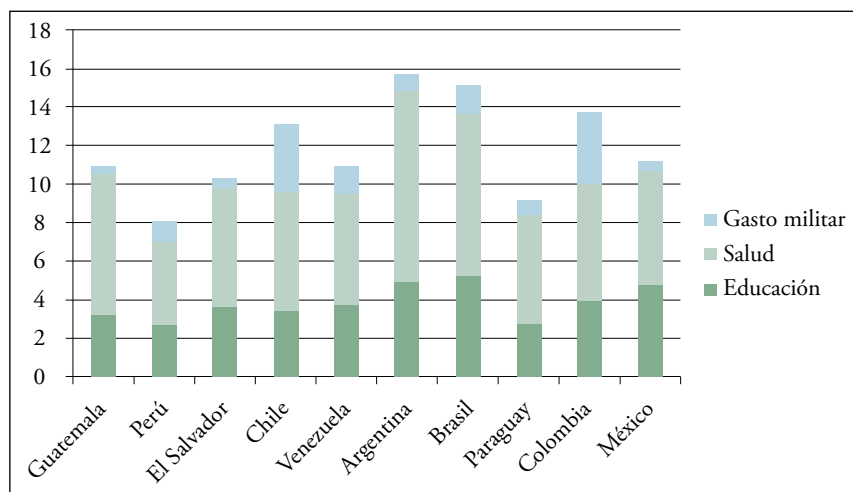
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico 2011.

Finalmente, el anterior cuadro hace explícito el tipo de material adquirido con recursos públicos por esta muestra de países de América Latina identificados por el Sipri. Cabe observar que el Perú adquirió únicamente misiles, en comparación con una gama de compras que realizaron los países vecinos.

Luego de revisar los números de lo que implica destinar recursos al gasto militar, cabe retomar la preocupación inicial: ¿cómo es que esos recursos públicos podrían ser mejor utilizados para consolidar un desarrollo económico y social más sostenido y equitativo?

Gráfico 7

Gasto en salud, educación y militar (2008)



Fuentes: Databank – Banco Mundial y Sipri Military Expenditure Database.

Para nosotros, evidentemente, eso lleva a la comparación de este gasto militar con respecto a lo que es, presupuestalmente hablando, gasto en salud y en educación; y acá una acotación: invertir en seres humanos es muy rentable para el país, no es un gasto, aunque por el lado de los contadores así se contabiliza en términos de presupuestos. La realidad es que cada vez que se invierte en un ser humano, esta persona va a contribuir al país. Si lo viéramos muy economicistamente, si se nutre a estos niños de cero a tres años o a las madres gestantes y lactantes, si se da la adecuada educación y salud y se respeta sus derechos a los servicios sociales básicos, al cabo de 15 o 18 años, van a ser altamente productivos, contribuir al PBI y a hacer posible que los países sean mejores, pues tendrán ciudadanos que ejercen sus derechos y cumplen con sus deberes plenamente.

Por lo tanto, es bueno generar una campaña para que haya un menor gasto militar y mayor gasto en educación y en salud, porque finalmente es más rentable para un país que tiene necesidades infinitas y recursos muy escasos.

Esquema 1

Comparación de gasto en educación con gasto militar

- ✗ En el Perú existen **97.127** niños que se encuentran en edad para estudiar y no asisten al colegio
- ✗ El gasto público peruano por estudiante asciende a **US\$ 170** en promedio
- ✗ Se necesitarían **US\$ 16.511.590** para lograr que todos los niños accedan a educación primaria

En el 2009, gastó aproximadamente **US\$ 32 millones** en adquisición de misiles. El doble de lo requerido para lograr que todos los niños accedan a educación primaria.

Fuentes: Grade. <<http://www.grade.org.pe/boletin/04/art01.htm>> y Databank del Banco Mundial.

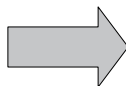
Una necesidad en el Perú es asegurar educación a todos. Por ello, debería ser prioridad presupuestal del Gobierno que el 100% de niños y niñas vayan a estudiar y accedan al número de horas adecuado, a profesores altamente motivados y usen materiales didácticos de primera calidad. Ello implica preocuparse por que los 97.127 niños que se encuentran en edad de estudiar y no asisten al colegio, tengan la oportunidad de aprender. En el Perú, el gasto público peruano por estudiante asciende en promedio a US\$ 170, y estamos hablando de la educación que efectivamente se da, pero en realidad es también un tema de calidad que exige muchísima mayor inyección de recursos. Con los US\$ 32 millones destinados a la adquisición de misiles del año 2009, tendríamos el doble de recursos para poder aliviar un tema importante de falta de acceso a la educación primaria. En este sentido, con la mitad de lo que se gastó en los misiles del 2009, hubiéramos logrado la meta de 100% de acceso a la educación básica primaria.

Esquema 2

Chispitas: solución costo-efectiva para la anemia

Chispitas es un compuesto que contiene:

- (a) Hierro
- (b) Zinc
- (c) Vitamina A
- (d) Vitamina C
- (e) Ácido fólico



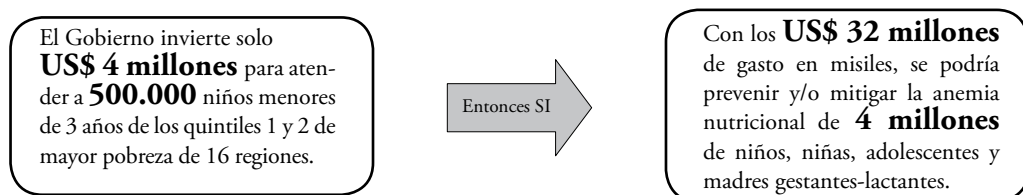
Un niño con anemia necesita **180 sachets** de Chispitas y solo cuesta **US\$ 9 al año**

Otro problema de los pobres es la desnutrición. Nuevamente, hacemos el incómodo ejercicio del costo de oportunidad de los recursos públicos. En lugar de destinar US\$ 32 millones a misiles el 2009, se hubieran podido invertir en combatir la anemia nutricional.

Experiencias exitosas en términos de costo-efectividad de iniciativas nutricionales hacen pensar que el uso de los recursos públicos debe concentrarse en defender la nutrición y salud de las personas por encima de otras alternativas. Por ejemplo, con fracciones del gasto militar se puede emplear armas como sales doblemente enriquecidas conocidas como “Sprinkles” o “Chispitas”. Una sal enriquecida que contiene hierro, zinc, vitamina A, vitamina C y ácido fólico. Con esto, se trata de mitigar de alguna manera y también de prevenir el tema de la anemia nutricional. ¿Por qué es importante combatir la anemia nutricional? Porque la gente pobre no tiene la ingesta adecuada para poder cubrir su sistema inmunológico, para que su sistema neurológico pueda captar adecuadamente los procesos de aprendizaje o poder de alguna manera responder a los estímulos del exterior. Solamente cuesta US\$ 9 al año y son 180 *sachets* de Chispitas, que alternativamente podríamos utilizar como suplemento. Armar a un país debería significar armar a las personas con todos los nutrientes para que puedan ejercer su derecho a una vida mejor.

Esquema 3

Inversión en gasto social y gasto militar



Al año 2011, el Gobierno está destinando US\$ 4 millones para atender a 500.000 niños menores de tres años de los quintiles más pobres 1 y 2 de 16 regiones. Sin embargo, en lugar de gastar US\$ 32 millones en misiles, se podría prevenir o mitigar cada año la anemia nutricional de aproximadamente 4 millones de niños, niñas, adolescentes y madres gestantes y lactantes. En suma, el uso de los recursos públicos debe orientarse hacia aquellas alternativas que hagan posible un desarrollo de las personas antes que cualquier otra preocupación.

En síntesis, como se advierte, las disparidades en el uso de los recursos públicos para lo social y lo militar son claras y evidentes. En ese sentido, todos debemos contribuir a esa nueva

cultura de que es más rentable invertir en seres humanos que en armas. La posición del Perú frente a otros países en cuanto a absorción de recursos para gasto militar *versus* el gasto social, no es tan preocupante como la de otros países, sobre todo vecinos. Sin embargo, el que el Perú destine no más de 2,5 veces y 4 veces más en educación y salud, respectivamente, no es un gran mérito. Tenemos que recordar el costo-oportunidad de los US\$ 1.500 millones de gasto militar del Perú en el año 2009, que desde nuestro punto de vista nos ha impedido invertir en recursos humanos más saludables, más nutridos, más calificados.

En nuestra opinión, por ejemplo, en educación, con poco dinero o algo como US\$ 16 millones, se pudo haber cerrado la brecha de acceso a la educación básica primaria. En nutrición, con una fracción y dejando de comprar misiles, podríamos atender a 4 millones de niños en combatir la anemia nutricional. Cerramos con este tema de la pobreza mencionando algo que es importante: la desigualdad. Se va a reducir la pobreza en un país cuando haya más inversión privada que genere empleo digno a los jefes de los hogares más pobres, en la medida en que invirtamos los recursos públicos en generar la infraestructura de caminos, de telefonía, de vialidad y otros servicios sociales, y que haya más empresas que inviertan en las zonas más pobres y de esa manera vincular al pobre con el mercado. Mientras tanto, hay que distinguir lo que es la reducción del alivio. Es importante que los programas de alivio se dirijan a las poblaciones más vulnerables, y si dejáramos de gastar en armas, podríamos más bien empoderar a los seres humanos en lo que es educación, salud y nutrición. En suma, consideramos que la mejor manera de empoderar al país es invirtiendo prioritariamente los recursos públicos en mejorar la productividad de las personas para que sean económica, social y políticamente independientes y libres de poder elegir la mejor opción para su bienestar.

Gastos militares y corrupción

Doctor José Ugaz

El tema del gasto militar, desde mi perspectiva, es un tema profundamente inmoral porque se da en un contexto como el que acabamos de escuchar, en el que podemos seguir haciendo comparaciones sobre lo que se podría lograr en el Tercer Mundo si se usara cada dólar del gasto militar para invertir en salud, educación, nutrición, etc. Siempre vamos a encontrar circunstancias escandalosas. Para los países donde la pobreza es una realidad lacerante, el gasto militar es un escándalo y, desde mi punto de vista, inmoral. Y nos estamos refiriendo solo al gasto militar legal, pues existe todo un mundo de comercio ilegal de armas que resulta doblemente inmoral.

Por ello, para un análisis más certero, hay que dividir lo que es el gasto militar legal del mundo subterráneo e ilegal del comercio de armas y pertrechos militares, que por cierto está íntimamente vinculado a la corrupción. ¿Cuál es uno de los nichos más importantes de generación de corrupción en el mundo? El vinculado a la compra y venta de armamento. ¿Por qué? Porque normalmente son operaciones que están amparadas por el secreto derivado de la seguridad nacional, y se buscan mil pretextos para no abrir y hacer transparentes estas movilizaciones de ingentes cantidades de dinero. Por supuesto, donde hay oscuridad hay manos que sustraen los recursos que están destinados para este tipo de negocios. Robert Klitgaard, uno de los estudiosos más importantes en materia de corrupción, tiene una fórmula según la cual: “Corrupción es igual a monopolio, más discrecionalidad del funcionario público, menos rendición de cuentas”. ¿Qué quiere decir eso? Que donde no hay transparencia porque las decisiones se concentran en unos pocos funcionarios públicos que tienen amplia discrecionalidad para disponer de los recursos, estos actúan con impunidad cometiendo ilícitos porque nadie les pide cuentas. El negocio militar, el negocio de la compra y venta de recursos militares, es un negocio monopólico, absolutamente oscuro, con amplia discrecionalidad de quienes manejan las chequeras y con escasas posibilidades de rendición de cuentas.

Un claro ejemplo es el caso peruano durante el régimen autoritario de Fujimori-Montesinos. Las famosas partidas secretas del Servicio de Inteligencia Nacional fueron la oportunidad, en esa entidad y en otros sectores militares, para que se saquearan millones de dólares del Estado peruano. Si hablamos de gasto militar legal aparejado a la corrupción, un caso emblemático es el de la compra a Bielorrusia de los aviones MIG 29 y Sukhoi 25 por parte del Gobierno de Fujimori, por los que, a pesar de ser de segunda mano, y recordemos que uno de ellos se cayó en plena exhibición en la ciudad de Chiclayo, se pagaron US\$ 531 millones. En los albores de la caída del régimen, US\$ 45 millones fueron detectados en cuentas de Suiza a nombre de Montesinos y sus secuaces. Fueron precisamente las comisiones que se pagaron debajo de la mesa por la empresa vendedora de estos aviones. Claramente, hubo un nicho de corrupción generado a partir del secreto que rodeó un negocio legal como es la compra y venta de costosas aeronaves de guerra.

Este negocio es escandaloso e inmoral, si tenemos en cuenta que hoy estamos hablando de un rubro en el que en el mundo se gastan 1,531 billones de dólares al año. La compra y venta de armas comparada con el año 2009 ha subido 9% y los cinco productores más importantes son, por supuesto, todos países del primer mundo: Alemania, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia que, en conjunto, controlan el 82% del mercado. Curiosamente, un 65% lo obtienen de los países del Tercer Mundo, al cual exportan el negocio en la fase en la que pueden obtener mayor rentabilidad. Así, tenemos que la antigua URSS, actualmente Rusia, desde el año 1947 a la fecha ha vendido 100 millones de fusiles AK 47. ¿Dónde están esos fusiles? Los vamos a encontrar en fuerzas armadas regulares, pero también en manos de las guerrillas y del narcotráfico. Nadie puede negar que parte importante de ese armamento está actualmente en poder del crimen organizado.

Cuando se analiza la dramática situación por la que está atravesando México en este momento debido a la violencia del narcotráfico, se llega a la conclusión de que gran parte del poderío de las organizaciones de los carteles mexicanos de Michoacán, Sinaloa, Jalisco, Tamaulipas, del Golfo, los Zetas, etc., que les permite enfrentar y desafiar la viabilidad del Estado mexicano, se debe a la potencia de armas que poseen. Recientes estudios han demostrado que la mayoría de esas armas cruzan por la frontera de los Estados Unidos, que es el principal abastecedor a través de sus tiendas en Arizona y otros locales comerciales adyacentes a la frontera mexicana. Siendo el comercio estadounidense el gran abastecedor de armas para el narcotráfico mexicano, muchos analistas afirman que existe una gran hipocresía cuando Estados Unidos le exige a México que controle “su” problema de narcotráfico, mientras que las armerías estadounidenses abastecen a los narcotraficantes con poder de fuego que les permite jaquear al Estado mexicano. Gran inmoralidad también en este aspecto.

Por la naturaleza de los bienes que comercia, el negocio legal de compraventa de armas emparenta rápidamente con el mundo de la ilegalidad. Así tenemos que, por ejemplo, Brasil, para no hablar de los Estados Unidos, Inglaterra o Francia, exporta armas a países que son grandes violadores de derechos humanos, como Zimbabwe, Angola, Nepal y Sri Lanka, mientras que Argentina, hace algunos años, en 1995, violó el embargo que se impuso a Libia para poder vender sus armas a ese país, armas que tal vez se estén usando el día de hoy para asesinar a sus propios ciudadanos que reclaman democracia. Sabemos además el papel que jugaron algunos países vecinos en el trasiego de armas bajo la mesa cuando el Perú tuvo el conflicto con Ecuador.

Este emparentamiento con el mundo criminal en el marco del comercio de armamentos y del gasto militar, es un problema que tiene que ver finalmente con la seguridad mundial. Para países que no estamos en conflicto externo como el Perú, eso nos lleva más bien a otro tipo de pregunta: ¿tiene que ver con nosotros el tema del gasto militar? Y ahí es donde yo quería referirme brevemente al tema de un eje que parece central y que afecta seriamente al Perú y demás países en desarrollo. La venta ilegal de armas; ya no el gasto militar legal, sino el comercio ilegal que vamos a llamar, para mayor precisión, “tráfico de armas”, está relacionado directamente con el crimen organizado que, a su vez, es un nicho generador de permanente corrupción y violencia, que tiene un impacto directo y frontal en la pobreza y que genera gravísimos problemas de gobernabilidad que profundizan la inviabilidad de los países pobres.

Hay una suerte de círculo maléfico del que no podemos salir, que tiene que ver primariamente con el mundo de la venta ilegal de armas, su relación con los cada vez más poderosos grupos del crimen organizado y el impacto que eso tiene en la viabilidad de los países pobres.

Se calcula que el crimen organizado mueve hoy aproximadamente el 10% del comercio mundial. Eso es muchísimo dinero, al punto que ahora se habla de enfrentar dicho fenómeno en el contexto de una “guerra global”. No se trata de guerras de alta y baja intensidad como en los años aciagos de las violaciones masivas a los derechos humanos, o de guerras ideológicas o religiosas como las que vemos que impulsa el fundamentalismo en ciertas partes del mundo, sino de “guerras globales”. Son guerras contra enemigos poderosos, como las organizaciones que promueven el tráfico ilícito de drogas; el tráfico de personas, que es responsable de que 30 millones de seres humanos hayan sido trasegados en los últimos diez años a través de las fronteras, niños y mujeres vinculados al negocio de la explotación sexual o mano de obra ilegal; y, por supuesto, el tráfico de armas. Hay otros enfrentamien-

tos contra el mundo de la ilegalidad que no implican tanta generación de violencia directa, como la guerra contra el lavado de activos, el contrabando, la piratería, etc.; pero, sin duda alguna, en el *ranking* de las guerras globales, la del tráfico de armas y el tráfico de drogas ocupa largamente el primer lugar.

El Banco Mundial calcula que en América Latina el control del crimen organizado tiene un costo de US\$ 23.000 millones al año, cantidad que en lugar de invertirse en desarrollo humano, se desvía a otros fines vinculados a la seguridad interna. Podemos hacer cálculos de cuánto aliviaría cada dólar de estos a quienes viven con un dólar al día. Se estima que 1.200 millones de seres humanos viven con US\$ 1 al día, 1.700 millones con US\$ 2 y 1.000 millones con US\$ 3 al día. Sin duda alguna, esos recursos implicarían un alivio significativo de la pobreza extrema.

América Latina ha superado a todas las regiones del mundo en la cantidad de muertos por armas de fuego fuera del contexto de un conflicto armado. Tenemos 90.000 muertos al año en la región, y eso es tres veces más que la región que nos sigue. Esto nos da un índice de la cantidad de armamento que circula en nuestros países. Ello ha llevado a militarizar la seguridad pública porque la policía ha sido totalmente rebasada. Hoy existen muchos grupos de crimen organizado que cuentan con armamentos tierra-aire que permiten atacar helicópteros y aviones, misiles y armamento con calibre suficiente para poder vulnerar cualquier tipo de refuerzo que pueda utilizar la policía. La potencia bélica del crimen organizado ha hecho que hoy día la seguridad se militarice. Basta observar el video que registra el ingreso de las Fuerzas Armadas mexicanas a Michoacán para tratar de controlar el narcotráfico en esa región. No deja de impresionar el desplazamiento de miles de hombres armados del ejército mexicano entrando en una zona de su propio territorio a combatir narcotraficantes. La presencia de tanques, buques, helicópteros y aviones da cuenta del poder bélico de las organizaciones del narcotráfico en esa zona.

La nueva realidad del crimen organizado ha llevado a los analistas a reemplazar el concepto de mafia por el de redes ilegales o *networks*. Ya no se trata de guerras fragmentadas o integradas, sino de lo que algunos denominan “*fraggmentation*”, es decir, de redes que se fragmentan cuando les conviene con la misma facilidad con que se pueden integrar para acciones específicas. Hay una dinámica muy flexible para efectos de la expansión del crimen organizado. Mientras estamos hablando aquí, en este momento, se está llevando a cabo el gran *show* de venta de armas en el Golfo Pérsico. Se calcula que habiendo subido el barril de petróleo a US\$ 100 la unidad, las ventas este año van a subir un 30% más que en el 2009. Ello implica que la Unión de Estados Árabes gastará, en los próximos 8 años, US\$ 6

billones en compra de armamento nuevo. ¿Qué impacto tendrá esa movilización de dinero para armas en el crimen organizado y la violación de derechos humanos?

El año 1996, el presidente del Banco Mundial, James Wolfenson, rompiendo una tradición, pues antes en esa institución no se podía utilizar la palabra ‘corrupción’ en los informes oficiales, afirmó que la corrupción era un cáncer que impide el desarrollo y profundiza la pobreza. Donde hay pobreza profunda hay inestabilidad social, la que crea serios problemas de gobernabilidad, poniendo en cuestión la viabilidad de muchos Estados. Este axioma ha sido constatado una y otra vez alrededor del mundo. Estamos viendo lo que está ocurriendo en el Medio Oriente y, por supuesto, hemos vivido de cerca lo ocurrido en el Perú en la década pasada, en que la profunda pobreza de vastos sectores de la población, sumada a otros factores, puso en cuestión la viabilidad del país.

Una entrada para enfrentar este grave problema pasa por promover instrumentos internacionales, acuerdos y esquemas de monitoreo internacional, pero eso es insuficiente. Se requiere adoptar medidas y políticas locales que vayan cerrando estas brechas sociales y los nichos de corrupción, de modo que impidan que nuestros Estados sean jaqueados por los cada vez más poderosos grupos que actúan al margen de la ley. Moisés Naím, autor del libro sobre el crimen organizado en el mundo llamado *Ilícito*, sostiene que la guerra contra esta realidad criminal es una guerra desigual en la que casi está asegurada la derrota de los Estados frente a las redes ilegales, porque mientras que las redes del crimen organizado que hoy cuentan con ingentes recursos actúan con flexibilidad, los Estados aún están anquilosados en viejos conceptos como la soberanía y reaccionan con una visión de túnel que les impide ser eficaces en su respuesta.

Frente a esta terrible realidad y para asegurar un resultado favorable, el control de la circulación de armas, particularmente las de origen ilegal, resulta fundamental. Dice Naím que para asegurar una victoria en esta materia, las ideas tienen que poder transformar la realidad. Comparto esa posición y creo que todos estos esfuerzos por limitar el trasiego legal e ilegal de armas en el mundo deben concretarse para poder nivelar el piso y enfrentar este flagelo de la humanidad con posibilidades de éxito.

Debate

Juan Mendoza. Profesor e investigador de la Universidad del Pacífico

Es una realidad que los Estados existen para defender los intereses nacionales. Nosotros podemos pensar que puede ser moral o inmoral, pero es un hecho que el que estemos sentados todos acá, depende de la capacidad del Estado de poder defenderse frente a las amenazas externas e internas. Eso es particularmente cierto para nosotros que hemos tenido guerra externa y guerra interna. Acabo de terminar una investigación de un año sobre el gasto militar en el Perú y gastamos tan poco que el estado de las Fuerzas Armadas es calamitoso. Las cifras que ha mostrado el Dr. Vázquez son clarísimas. Gastamos 1% del producto, o sea más o menos un quinto de lo que gasta nuestro vecino del Sur.

Si seguimos a este ritmo y sobre todo por lo que voy a decir después, va a haber un momento en que las fuerzas armadas no van a tener ninguna capacidad de garantizar la existencia del Estado. Todo lo demás es secundario. Podemos dar seguridad interna, podemos no tener corrupción, pero la existencia misma del Estado depende de esa capacidad de darnos defensa. Si uno analiza un poco más el gasto militar, vemos que casi no compramos armamento. La suma de US\$ 32 millones es prácticamente nada, y no la podemos invertir solamente en personas porque la naturaleza de la tecnología militar moderna nos exige que se gaste en capital. No podemos pelear una guerra como se peleaba hace 500 años, entrenando a los soldados y haciendo que luchan con lanzas o mosquetes. Tienen que pelear con armamento moderno, y el armamento moderno sofisticado es caro; y esto no lo digo porque sea militarista o tenga vínculos con los militares, sino que es ser realista.

Si queremos ir al desarme, no puede venir desde dentro sino que tiene que venir de fuera. Un país pequeño como el Perú tiene que asignar más recursos a la defensa nacional y, por supuesto, hacerlo de manera eficiente. Que las cosas se hagan sin control lleva evidentemente a corrupción, llama al mal gasto; pero sí tenemos que gastar más si queremos garantizar la

existencia misma del Estado en el largo plazo. Es un argumento que me parece muy difícil de refutar. Si hubiéramos comprado dos blindados en 1876 o cinco blindados, todavía tendríamos Tarapacá. Por supuesto, diez años después alguien podría haber dicho que con esos cinco blindados se hubieran podido hacer tres ferrocarriles. Es verdad, pero ya no tenemos Tarapacá. No estoy diciendo que hay que gastar mucho en armamento, pero tenemos que ser realistas. No gastamos nosotros, pero gastan todos los demás países, gastan los países desarrollados, gastan los subdesarrollados. Evidentemente, puede que el hombre se levante mañana diferente y las armas desaparezcan, pero esa es una utopía.

Vicemirante en retiro Jorge Montoya. Ex jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú

Algunas de las cosas que iba a decir las dijo el profesor Mendoza que me antecedió, y las comparto totalmente. Quería hacer unos comentarios, quizás desordenados, con relación a lo que ha sido expuesto por el panel. Primero, algunos datos. Para que tengan más o menos una idea de lo que se requiere proteger, diré que la frontera del Perú son 10.700 km. La primera tarea que tienen las fuerzas armadas, o sea el Estado, a través de la Constitución, es garantizar la soberanía e integridad territorial. Saquen la cuenta de cuánto cuesta solamente recorrerlo y, sobre todo, que gran parte de la frontera se encuentra en zonas muy agrestes.

En la frontera con Brasil no tenemos una sola carretera. Si no me equivoco, son 4.400 km. ¿Cómo se desplazan las fuerzas armadas que tienen que dar protección a esos lugares y cuánto deberíamos gastar y no gastamos? La frontera con Colombia en el Putumayo tiene más o menos 1.700 km. Para que tengan una idea de lo que estamos hablando, para recorrerlos por río en un convoy saliendo de Quito para llevar apoyo logístico a los puestos de esa zona, se demora 45 días en ida y vuelta. Ahí tenemos gente nuestra que está en los puestos fronterizos, protegiendo las áreas que ahora son “calientes” por los problemas que ya sabemos que hay con el narcotráfico y la guerrilla en Colombia. Todo eso requiere de presupuesto. Otro dato más. Preparar un batallón en condiciones de combatir requiere disparar cerca de un millón de tiros. Cuesta entrenar a la gente para que no la maten cuando vayan a combatir. Todo eso es gasto, y estoy hablando del Perú. Es posible que a los que vienen de otros países les sorprenda esta realidad, pero acá tenemos un problema de combate día a día. Estamos sentados acá y en el VRAE tenemos gente que está combatiendo en este minuto, y esa gente ha tenido que ser entrenada, dotada con armamento adecuado y puesta en el lugar a través de todo un sistema logístico muy complicado. Todo eso está en la suma que se ha presentado en las exposiciones del profesor de la Universidad del Pacífico, que bordea los 1.500

millones. De esos 1.500 millones, el 92% aproximadamente, es para gasto corriente, el 8% es para mantenimiento, operación y sostenimiento de lo que tenemos en este momento.

Haga la comparación con lo que está gastando Chile, lo que ha gastado en armamento y en qué están empleándolo. Ellos no tienen ningún conflicto interno; su gente simplemente está entrenándose. Vean la magnitud y la diferencia de lo que significa el poco gasto que tenemos en el Perú, que estamos llegando a un estado de indefensión y también, para información del panel, acá no es ningún secreto militar, porque desde hace más de diez años todas las compras de armas que se realizan en el Perú son publicadas en una página web. No hay nada secreto.

También una recomendación al expositor que habló sobre corrupción. La corrupción existe en todas partes y siempre hay dos partes en la corrupción: el corruptor y el corruptible. Cuando se generaliza, se está afectando la honra de las fuerzas armadas y eso es inaceptable. Si sé de alguien que ha cometido un acto ilícito, debo denunciarlo. No me debo quedar callado, y si lo sé, lo digo; y si no tengo pruebas, me abstengo de decirlo. Si Ud. sabe que hay corrupción en alguna compra, está en el deber de denunciarlo. El que no la denuncia, se convierte en cómplice de la corrupción. Pero, para tranquilidad de ustedes, todas estas compras se realizan de manera transparente, se publican en la página web y se hacen mediante procesos de licitación. No hay nada secreto, pues el Perú ha cambiado mucho en los últimos años. La corrupción a que hizo mención fue en la década de 1990. Esas personas debieron estar denunciadas y la corrupción que se realizó en tiempo de guerra debió ser tratada como traición a la patria y aplicarle el fusilamiento que correspondía a los traidores. Eso no es aceptable, pero no se puede generalizar ni mancillar la honra de las Fuerzas Armadas hablando de manera general sobre corrupción. En estas cosas debemos precisar claramente de qué estamos hablando.

No debemos perder el objetivo que nos convoca acá, que es un llamado a la limitación del gasto en armas, y creo que esa limitación se debe dar en la región de una manera racional, buscando los factores que permitan encontrar cuánto se considera aceptable en gasto de armas para un país, exponerlo y tratar que los países se acerquen a ese nivel. Creo que por ahí deberíamos hacer el ensayo de calcular números, estadísticas y cifras, relacionando el área y la superficie de un país con respecto a sus fuerzas armadas y al gasto de defensa, relacionando los problemas internos con lo que gaste en armas, y de esa manera publicarlo de manera totalmente transparente, hablarlo en Unasur o plantearlo de esa manera para poder obtener resultados en los otros países de la región que gastan diez veces más de lo que gastamos nosotros. El Perú va a tener que seguir gastando en armas y más de lo que está gastando

actualmente, que nos está llevando a un tema de indefensión irreversible si llegamos a bajar del límite mínimo permisible y teniendo problemas internos graves que solucionar. Creo que debemos llevar la propuesta por ese lado.

Otro tema de comparación que les recomiendo para sus cálculos estadísticos, es ver cuánto se gasta en juego, en los casinos, en diversión, y poner eso frente a la reducción de la pobreza. El dinero se desperdicia diariamente en el Perú en casinos, y se trata de una cifra respetable. Le aseguro que es más que los US\$ 32 millones que se han gastado en misiles. Hay temas que tenemos que examinar para reorientar el gasto interno, pues definitivamente todos somos responsables de ello y también de generar esa conciencia hacia el exterior. ¿Cuánto se gasta en Las Vegas en un día? Les aseguro que es más que todo el presupuesto de armas en el Perú.

Carmen Rosa Villarán. Presidenta del Centro Permanente de Paz en el Perú

Renovando la gratitud por esta segunda parte que está igualmente muy interesante, desde la exposición del Dr. José Raga, a todos los panelistas y también a la embajadora Luzmila Zanabria. El tema es realmente vital porque atañe a la gobernabilidad y esta requiere de creatividad, y también de formación, de investigación. Desde la exposición del Dr. Raga se habló de las personas. El tema peruano, en términos de educación, como lo exponía el Dr. Vázquez, implica un millón de niños con problemas educativos. Desde luego, hay temas en los que se ha avanzado pero hay otros en los que, por resistencia, prácticamente no avanzamos. Cuando se habla de otros países que invierten más en armamento, se advierte también que esas personas tienen otros niveles educativos. Desde luego, no podemos abandonar la defensa, pues las fronteras es un tema que a todos nos importa, pero sí debemos hablar de prioridades. De hecho, el cáncer de la corrupción está ahí y también el tema educativo es una realidad que hay que priorizar y no se puede postergar. Entonces, hay que mirar con absoluta responsabilidad cómo se invierte para la defensa, de tal modo que no se deje de invertir en educación, en salud y nutrición, en temas humanos prioritarios, porque gobernar es atender a las personas en esos temas esenciales y no se les puede olvidar, así como defensa también lo será, pero importa lo que es prioritario. En ese sentido, agradezco nuevamente a la mesa y creo que se va en buena línea si se prioriza. No está diciendo que no nos defendamos, sino que atendamos determinados temas porque son urgentes y están siendo reclamados en el país.

Alejandro Deustua. Miembro del Centro Peruano de Estudios Internacionales (Cepei)

La problemática de seguridad ciudadana que se nos ha planteado tiene evidentemente una dimensión compleja, tanto que las soluciones no han aparecido en la presentación, precisamente por la dificultad de la materia y el tiempo disponible. Sin embargo, me ha parecido percibir una predisposición a aludir a soluciones integrales para confrontar el problema complejo que nos convoca; pero lo integral suele ser vago. Tiendo entonces a estar de acuerdo con el Dr. Dávila Ladrón de Guevara, quien ha subrayado, me parece, la necesidad de especificar y focalizar los temas en el ámbito de la complejidad. De otra manera, estaremos perdidos en el marasmo de la complejidad del problema, como suele ocurrir con las famosas soluciones integrales que dispersan recursos, esfuerzos y capacidad de comprensión del problema.

Ahora, llevemos esto a un escenario local, a un problema complejo como el narcotráfico enfrentado por una institución compleja como es Devida. Quienquiera que haya visto el modelo organizacional y operativo de Devida, se habrá dado con la sorpresa de que no hay punto de entrada ni de salida de tamaña complejidad. Se trata de una maraña de instituciones donde el organismo central pretende coordinar un universo de entidades pero no tiene mando ejecutivo y tampoco responsabilidad operativa sobre las innumerables entidades del Estado y del sector privado que convoca. La verdad es que es una receta para el fracaso y la confusión. Quisiera preguntarle a Jaime Antezana, que es un experto en la materia, si está de acuerdo con estas soluciones integrales o, dado que tiene conocimiento de la problemática en el terreno, plantearía más bien soluciones más específicas como las que ha referido el Dr. Dávila Ladrón de Guevara. Quisiera preguntarle también cuáles serían estas soluciones teniendo en cuenta las cuatro variables básicas con que se ataca al narcotráfico y, entre ellas, sobre la erradicación, que es un tema que lamentablemente hoy ha perdido prioridad para dar énfasis a alternativas complejas.

General de brigada Juan Méndez. Ejército del Perú

En primer término, quería hacer una precisión. Cuando hablamos de gastos militares, yo preferiría que se hablara de inversión en seguridad nacional, que es el término adecuado. De lo contrario, estaremos recordando lo que habló el profesor Mendoza. Estaríamos hablando de construir trenes, escuelas y hospitales en territorios que ya no nos pertenecen. Justamente, no nos pertenecen porque no teníamos el material necesario para defenderlo

como manda la Constitución y como la mayoría de peruanos quiere y desea, porque, si bien es cierto que hemos escuchado con el debido respeto las ponencias de los panelistas, son opiniones muy diversas a las que tenemos nosotros y muy diversas a las que tenemos la mayoría de los peruanos.

En ese sentido, quisiera decir que nosotros no estaríamos acá si no existiesen fuerzas armadas y si no se invirtiera en ellas para la seguridad nacional. Como dijo el almirante Montoya, casi el 90% de lo que Perú invierte en sus fuerzas armadas es gasto corriente. Lo que se compra es algún material para reposición, que es un término que también es necesario que tengan en cuenta, pues una cosa es comprar armamento nuevo, moderno y distinto al que se posee, y otra, reponer los tanques y los misiles viejos que tenemos.

El otro concepto con el que en verdad me he sentido ofendido, como bien dijo el almirante Montoya, es el de la corrupción de las fuerzas armadas. Yo he crecido a la espalda del Palacio de Justicia, y siempre en mi barrio se ha comentado que los abogados son ladrones y corruptos. Yo nunca he compartido eso de generalizar, pues existen abogados probos, existen abogados ladrones y existen abogados corruptos, pero nunca he querido generalizar y me sentí ofendido con la generalización que he escuchado.

El otro concepto está referido al comentario del doctor Vázquez, sobre cuánto se tiene que dejar de comprar o invertir en armamento militar para invertir en educación o invertir en salud. Eso es el término correcto. Podemos hacer comparaciones, pero si en este momento quisiéramos invertir en educación, salud e infraestructura, no podríamos hacerlo simplemente porque en el VRAE, por ejemplo, no hay seguridad, y estamos hablando de más de 50.000 km². Para que quienes no son peruanos tengan una idea, el Perú tiene aproximadamente 1.250.000 km² de territorio. De esos, 50.000 km² en el VRAE carecen de seguridad si es que no interviene la fuerza armada, y para que esta intervenga en apoyo a la policía, tiene que estar equipada, lo que requiere inversión militar. El soldado tiene que entrenarse, contar con armamento y comer para ir al VRAE. Si quisiéramos invertir en hospitales, escuelas e infraestructura en esa zona, no se podría hacer. Esos 50.000 km² se han reducido gracias a la intervención de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional y, obviamente, de civiles que participan activamente en la tarea. La participación activa del terrorismo en el VRAE se ha reducido a más o menos 5.000 km². En el resto de los 40.000 o 45.000 km, sí se puede invertir, como de hecho se está invirtiendo en educación, en salud y en infraestructura. Ya se puede transitar por vía terrestre desde Huamanga hasta San Francisco o

hasta Pichay, lo que no se podía hacer el año pasado o el año antepasado, cuando todo debía hacerse por vía aérea, pues de lo contrario esa población estaba aislada.

En el contexto más general, y esto para el doctor Raga, pese a que no me gusta hacerlo, es que siempre se habla de limitaciones de armamento, de compras militares en los países como el Perú o, para generalizar, Sudamérica. Pero, específicamente en el Perú, es como decirle a un ciudadano que vive en extrema pobreza que no consuma carne roja porque las toxinas son dañinas. El gasto o la inversión militar en el Perú son mínimos, ínfimos, y venimos acá a hablar de limitaciones en compras militares.

Consulto al doctor Raga, que habló de tres etapas en cuanto a la venta general o el comercio general de las armas: la investigación, la producción y la comercialización. Siempre digo que en los seminarios, charlas y conferencias se plantea que la limitación vaya sobre los demandantes o los compradores, pero casi nunca se habla sobre los ofertantes, los vendedores. Estoy seguro de que ni el Perú ni ningún otro país compraría armas si no hubiera dónde comprarlas y cada uno tuviera que desarrollar su armamento y producirlo para su propio uso. Pero no hay un país del Primer Mundo que no venda armas, y son los mismos países que venden armas los que, por otro lado, o por un sector de ese país, promueven el no armamentismo. Eso genera una paradoja, hasta cierto punto inmoral, porque por un lado nos prohíben o nos invitan a no comprar más armas y por otro lado nos las ofertan. Si ahondamos en un estudio, seguramente vamos a encontrar datos precisos de lo siguiente: si un país quiere obtener un crédito para infraestructura, desarrollo vial o portuario, es sumamente difícil que lo obtenga, pero es sumamente fácil si queremos comprar armamentos, pues los dan a créditos muy blandos y plazos muy largos. Hay dinero ofrecido para comprar armamento, pero no para desarrollar al país. Entonces, sobre esta paradoja, sería bueno, doctor Raga, que de acuerdo a la exposición que nos ha planteado, se lleve a otros foros esta cuestión: ¿por qué se nos quiere limitar la compra? Y ¿por qué no se limita la venta? Lo dijo el doctor Ugaz respecto a la venta de armamento que fluye de los Estados Unidos a México; yo no tengo pruebas de ello, pero si el doctor Ugaz lo dice, tendré que creerle.

Comentarios finales del doctor José T. Raga

Quisiera manifestar de la forma más concluyente que, a la luz de alguna intervención de la que era fácil deducir que se podría haber producido alguna ofensa para alguno o algunos de los asistentes, en primer lugar, y antes de pasar a contestar las preguntas que directamente atañen al contenido de mi presentación, si en algo ha podido ofender mi exposición, por

supuesto pido las disculpas más sinceras y de todo corazón. No ha sido en absoluto mi intención, porque cuanto he planteando no pasa de ser un escenario para el bien de la humanidad. No he concretado un lugar y, naturalmente, no he hablado del Perú, ni siquiera de qué se podía hacer, o de quién obra bien y quién obra mal. He hablado de lo que significan las armas y el comercio de las armas.

En la sesión de esta mañana, se ha tratado de armas en cuanto podrían ser detonadoras de posibles conflictos, y esta tarde, he hablado de ellas en cuanto a la absorción de recursos que implica el armamentismo. Por ello, si fuera el caso, les ruego que acepten mis excusas, pues nunca pretendí ofender a nadie con mis planteamientos de estricta teoría económica, porque la realidad nos muestra que hay, y seguramente seguirá habiendo, una carrera que desemboca en una espiral armamentista. Se preguntarán ustedes de dónde viene todo esto. Espero que me corrija monseñor Sánchez Sorondo si estoy errado en mi consideración. Yo diría que el origen de todo ello está descrito en el Génesis, por lo que, mientras haya pecado original y los unos tengan aspiraciones de mandar sobre los otros y estos últimos pretendan dominar a los primeros, los conflictos estarán presentes en la comunidad. Ante estos conflictos, se reacciona buscando capacidad para cumplir con nuestra pretensión y para impedir la pretensión de los otros. Dicho esto, y dejando constancia de mis disculpas, procederé a dar respuesta a las preguntas específicas y que, por su contenido, se enmarcan en el ámbito temático de mi presentación.

Con respecto a por qué se habla siempre de limitar la compra y no la venta de armamentos, culpabilizando así a los países compradores y no a los vendedores, en mi presentación he dicho que en la problemática armamentística hay tres facetas: investigación, producción y comercio, y que solo conjuntamente las tres son capaces de acabar configurando la realidad del problema; problema que no se habría producido con que solo hubiera fallado una de ellas. Es más, en rigor, no se habla de limitar la compra sino de limitar el comercio de armas, no precisándose si por parte de la oferta o por parte de la demanda. Es bien cierto que la oferta no tiene ningún sentido si no existe demanda, aunque sea hipotética o potencial. Todo proceso de producción, no importa de qué bien o servicio, se dirige a satisfacer las necesidades de un demandante.

Ya se verá, a posteriori, si la presunción de un demandante potencial se confirma en la realidad o fue simplemente un error de apreciación, en cuyo caso se acabará cerrando la línea misma de producción. Bien es cierto que para incentivar la demanda, por parte del oferente, se pueden utilizar determinados instrumentos, en ocasiones perversos como fruto de la corrupción de usos y costumbres, tales como proporcionar créditos a los países pobres

y a los no tan pobres para facilitar la compra de armas, aunque ello origine una escalada de endeudamiento menguando las posibilidades de crecimiento económico. De hecho, parte de la ayuda exterior y buena parte de la ayuda al desarrollo, en no pocos casos, y esto es más bochornoso, acaba convirtiéndose en una ayuda para la compra de armamento, lo cual debería provocar vergüenza tanto de los destinatarios como de los donantes de los fondos. África es un buen ejemplo de esa situación.

Dicho lo cual, no puedo menos que reconocer el análisis del problema desde la orilla opuesta. Es decir que, así como yo he argumentado que sin demandante no hay producción, es perfectamente comprensible el sentido de la pregunta según la cual si no hubiera producción no habría demandante. Ello nos lleva a una vieja discusión de la izquierda estadounidense entre Paul Sweezy y, fundamentalmente, John K. Galbraith. Frente a la tesis tradicionalmente dominante en teoría económica de la soberanía del consumidor, basada en que el consumidor tiene la facultad de elección y puede optar por un bien (A) o por un bien (B), condicionando la actividad económica del proceso previo de producción de uno u otro, el Prof. Galbraith defiende que la verdadera soberanía es la del productor, porque a través de la oferta del producto y de instrumentos de publicidad convincente, crea la necesidad para que el demandante se sienta obligado a solicitar aquello que se le ha inculcado como necesario.

La discusión sobre quién de los dos es primero *—leader—* y quién es el que se siente arrastrado a los designios ajenos *—follower—* ha entretenido a buena parte de los economistas teóricos. Es cierto que un productor no tiene sentido si no hay un consumidor, y es cierto también que desear algo que ni siquiera existe porque no hay una producción que se ofrezca en el mercado, es algo que carece de sentido. Por eso he dicho que solo cuando las tres condiciones se dan conjuntamente es cuando se produce realmente la existencia de las armas que mueve a la investigación por un lado, a la producción por otro y al comercio por otro. Solo tiene sentido si las tres se dan cita conjuntamente, y en ello no puedo estar más de acuerdo con quien formuló la pregunta; así como no puedo estar más de acuerdo con la crítica manifestada respecto a que, en el mundo actual, con frecuencia hay dinero para la compra de armas y, en cambio, no hay dinero para la promoción del desarrollo. Eso es cierto y ahí nada tengo que objetar.

Se me ha pedido que confirme que el Estado precisa disponer de armamento para proteger los intereses nacionales. En este aspecto de la cuestión, me gustaría mostrar mi opinión quizá algo heterodoxa, que me obligaría a matizar algunos extremos. Se dice, en efecto, que el Estado está para proteger los intereses nacionales. Comenzaría mi respuesta presentando alguna cautela. Primero, qué significa el Estado. En todo caso, supongo que estamos hablando

de aquellos que detentan legítimamente los poderes del Estado, porque el Estado, como tal, es un ente incorpóreo. El Estado no tiene voluntad propia, por lo que nada decide; quienes deciden son los Gobiernos, que se supone son los que legítimamente ostentan los poderes del Estado para cumplir con sus fines esenciales. ¿Y por qué establezco esta cautela inicial? Porque el arma esgrimida por todo Gobierno es la de que todo lo que hace es para atender una demanda social que viene a representar, por su generalidad, el interés nacional. A los economistas, más aun a los de pensamiento liberal, eso de la demanda social nos impulsa a la desconfianza. ¿Qué significa demanda social? ¿Dónde está esa demanda? La demanda de un bien privado, cualquiera que sea, sí que sabemos dónde está, pues se manifiesta en un mercado, a través de la disponibilidad al pago de un precio, etc.

La cuestión tiene un alcance mucho mayor. En la Teoría de la Hacienda queda bien aceptado el principio de que en el momento en que exista una demanda social efectiva de un bien público puro, aquel bien que contribuye por ejemplo a la sanidad o a la educación, tendremos que concluir que hay escasez relativa de oferta de ese bien público respecto a las necesidades de la demanda, porque solo se siente la demanda colectiva de un bien público cuando no existe cantidad suficiente del mismo. Un individuo o una comunidad sienten la necesidad de protegerse de la malaria, por ejemplo, cuando no hay cobertura sanitaria suficiente para que todos los ciudadanos se sientan protegidos.

En otras palabras, cuando se da la evidencia de esa demanda social, significa que la necesidad no está atendida y, por lo tanto, que la Administración del Estado no está cumpliendo las funciones que se suponen esenciales de la función pública. Ello no impide que el Gobierno, que es el que ejerce las funciones que corresponden al Estado, utilice esa referencia a la demanda social –en ocasiones, demanda pública– para afianzar sus propias políticas, que no son siempre representativas de las necesidades sociales.

Se ha planteado como motivo de escándalo que tengamos una visión criminalista de los Gobiernos, implicando que consideramos que todos son criminales. Ante todo, diré que conviene precisar que criminalista no es lo mismo que criminal, y que la cuestión ha surgido por la alusión de alguno de los ponentes a temas de corrupción y de discrecionalidad. En mi opinión, corrupción y discrecionalidad conforman un binomio que se muestra más que evidente porque desgraciadamente nosotros, mujeres y hombres, no somos ángeles. Lo que ocurre es que, en la consideración de un gobernante, un poder reglado es muy poco poder. Por ello, parece natural que a los que detentan el poder no les guste el poder reglado, pues este poder reglado se traduce, simplemente, en hacer lo que se debe hacer. El poder que realmente satisface a quien lo ejerce es el que goza de un amplio margen de discrecionalidad;

una discrecionalidad que surge cuando no se cumple el poder reglado alegando que se administra con discrecionalidad y, en algunos casos, acaba llamándole simplemente “equidad”.

Así, con frecuencia, se acaba apelando a la equidad para no someterse a la rigidez del poder reglado, aunque poco o nada tiene que ver lo uno con lo otro. No digo que necesariamente tenga que ser así, pero la imperfección humana puede conducir a que cuando no hay poder reglado y el poder discrecional simplemente usa sus propias normas, acaba desembocando en un ejercicio discrecional del poder. Cuando estoy en mi país, soy bastante más duro con mi argumentación. En España hemos aprendido, y este es el peligro, que, con la mayor frecuencia, poder discrecional equivale a poder arbitrario, que conceptualmente es bien diferente a discrecional, porque una correcta discrecionalidad aplicaría la corrección de la ley en aquello a lo que, como definen los escolásticos, la norma no puede aplicarse universalmente. Sin embargo, cuando el gobernante decide sin sujeción a normas, porque para eso está en el ejercicio del poder, estamos ante un poder arbitrario y no ante un poder discrecional.

Finalmente, se me ha pedido precisar en qué estoy pensando cuando me refiero a la hipocresía de los Gobiernos. En efecto, he mencionado actitudes hipócritas y farisaicas de no pocos Gobiernos, y específicamente situé estas actitudes en la violación de embargos, tan frecuente como argumentada con justificaciones difíciles de asumir. Una hipocresía, en ejemplo muy reciente, es la de la Unión Europea, que hace apenas dos días se preguntaba cuándo y de qué forma tendría que pronunciarse respecto al problema de Libia. Este planteamiento de la Unión es de un fariseísmo extraordinario, difícil de aceptar. Se preguntarán ustedes cuál es la razón del pronunciamiento. Mi respuesta, quizá errónea, es porque hay petróleo y si el actual mandatario permanece en el poder porque no consigan su derrocamiento, podría negar los suministros petrolíferos a los países de la Unión Europea o, al menos, a algunos de ellos.

El problema fundamental es el modelo de Gobierno nacional o supranacional que se considera habitual y por tanto aceptable; un modelo basado en intereses políticos identificados con intereses económicos de las naciones. Atención, no estoy hablando de personas sino de naciones, de no pocos presidentes en el Gobierno de una nación que se ven obligados a respaldar los intereses económicos de los ciudadanos de esa nación o de la nación en sí, y eso con preferencia a los principios éticos y a la responsabilidad que se contrae con la sociedad.

Comentarios finales del embajador Marco Balarezo

Como viceministro de Políticas para la Defensa, puedo decir que las Fuerzas Armadas saben perfectamente que tienen la mayor estima y respeto por parte de las autoridades civiles del Ministerio y de la Cancillería, y estoy seguro de que del Gobierno, o sea que eso está fuera de duda. Para complementar lo que dice el almirante Montoya, añadiré que la política del Gobierno es hacer adquisiciones de Gobierno a Gobierno y no a través de proveedores, y esto por razones obvias. Entonces, creo que es importante tener en cuenta esa vertiente de tratar de ser más transparentes y claros en las adquisiciones de armamentos.

Yo me refería a que se debe hacer frente a ciertas irracionalidades que vienen justamente al encuentro de percepciones bastante rígidas sobre soberanía e integridad territorial y la percepción de inminencias de conflictos o actitudes hostiles, que nos lleven a unos círculos de carrera de armamentos, que es lo que queremos combatir. Estoy también de acuerdo con el almirante Montoya cuando hablamos de limitación de armamentos. No estamos hablando de ponernos en una situación indefensa, ni tampoco de tratar de reducir al mínimo nivel la operatividad de las Fuerzas Armadas. La preocupación viene desde la percepción de una asimetría, de una escalada para comprar armamentos, y se dirige a estos actores para que se utilicen mejor estos recursos en la reducción de la pobreza.

Comentarios finales del doctor Enrique Vásquez

Gracias por las sugerencias. Por mi formación de economista, solamente quería enfatizar que para mí lo más rentable es la inversión de los recursos públicos de un Estado en los seres humanos y respetar sus derechos a una buena educación, salud, nutrición y respeto de su identidad. Para mí es lo más relevante y esa debe ser la prioridad de la inversión de recursos: invertir en el mejoramiento de las capacidades de las personas para que estas sean ciudadanos de bien.

Comentarios finales del Doctor José Ugaz

Al profesor Mendoza de la Universidad del Pacífico, quisiera aclararle solamente que en ningún momento he planteado que no haya inversión en el ámbito militar. Obviamente creo que debe hacerse, pero racionalmente. Donde discrepo abiertamente es con su frase: “todo lo demás distinto a la seguridad nacional es secundario”. No creo que todo es secundario a

la seguridad nacional, sino que hay elementos mucho más importantes que deben tenerse en cuenta. En primer lugar está el ser humano. Una vez que tengamos eso claro, hablemos de cómo estructuramos un Estado que esté a su servicio y lo defendemos. Me parece que ese concepto extremo de soberanía y seguridad nacional que defiende el doctor Mendoza, nos ha traído demasiados problemas, por lo menos en la región, como para seguir sosteniéndolo en estos tiempos. De hecho, en materia de lucha contra el crimen organizado no hay hoy analista que se respete que no sostenga que hay que revisar el concepto de soberanía, porque mientras las redes criminales cruzan las fronteras sin ambages de ningún tipo, las afincadas y obsoletas soberanías que se han construido a partir de nacionalismos extremos se convierten en un gravísimo impedimento para la lucha contra el crimen.

En cuanto a las opiniones del almirante Montoya y del general Méndez, simplemente diré que no he querido ofender a nadie. Yo escucho regularmente al Almirante en la radio y me parece que es una persona muy preparada. Jamás he tenido duda de su honestidad y tampoco de la del general Méndez, a quien no conozco. Pero ello tampoco me impide hacer referencias históricas a la situación en la que Fujimori-Montesinos postraron a las Fuerzas Armadas. Eso no lo digo yo, está refrendado por condenas judiciales y en videos. No ha habido ningún ánimo de generalizar ni de ofender. No hay que confundir la pertenencia al sector defensa con pertenecer a un sector que se pone a la defensiva cada vez que se habla de temas que lo incomodan, porque es diferente. Yo no he pretendido aquí mancillar ni cuestionar la honra de nadie, sino simplemente graficar una tendencia, y esa tendencia es que donde ha habido oscurantismo en el gasto militar, ha habido altísima corrupción. Tampoco comparto aquella parte del discurso de los oficiales mencionados según la cual solo se puede hablar de corrupción si uno tiene el recibo que prueba el soborno en la mano. Primero, porque los corruptos nunca dan recibos y, luego, porque las investigaciones surgen a partir de información que pueda ser refrendada de muchas otras maneras indiciarias. Casos recientes en materia de corrupción en el ámbito de las compras se dieron precisamente durante la gestión del ministro Rafael Rey en el Ministerio de Defensa, cuando se cuestionó una compra de equipamiento militar israelí que fue anulada hasta en dos oportunidades, si mal no recuerdo, por sospechas graves de corrupción. La anulación la hizo el ministro y no la sociedad civil.

Por cierto, comparto plenamente la afirmación de que hay muchísimos abogados corruptos, y agrego que es probable que sean más que los militares corruptos. A mí, a diferencia de ofenderme, me satisface cuando escucho que eso se dice y se ventila, porque creo que puede contribuir a limpiar mi gremio, que por cierto está bastante venido a menos. Una cosa es discrepar ideológicamente, como creo que discrepamos con muchos de lo que están aquí,

y otra cosa es ofender. La discrepancia es perfectamente admisible, pues de eso se trata la democracia. Eso es lo que he venido a tratar de hacer hoy: compartir mis ideas sin insultar ni generalizar, ni mucho menos cuestionar la importancia que tienen las Fuerzas Armadas en el Perú.

Tercer módulo

La seguridad ciudadana y la problemática de las drogas

Moderador:
Fabián Novak,
director del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI)
de la Pontificia Universidad Católica del Perú

Seguridad ciudadana, desafío de cohesión social para América Latina

Gustavo Béliz¹

Formularé las presentes reflexiones teniendo en cuenta lo que estamos percibiendo como “mirador regional” actualmente desde el Banco Interamericano de Desarrollo. Estas son opiniones a título personal sin que de modo alguno involucre una opinión institucional del BID. También realizaré algunos comentarios a partir de la experiencia que me tocó vivir en ocasión de asumir la responsabilidad de conducir las áreas de seguridad ciudadana en dos oportunidades en el Gobierno de mi país.

En primer lugar, analizaremos el contexto regional de la problemática, para luego concentrarnos en identificar lo que a nuestro juicio constituyen nudos estratégicos para la adecuada gestión de políticas de seguridad ciudadana con cohesión social.

I. Contexto del problema

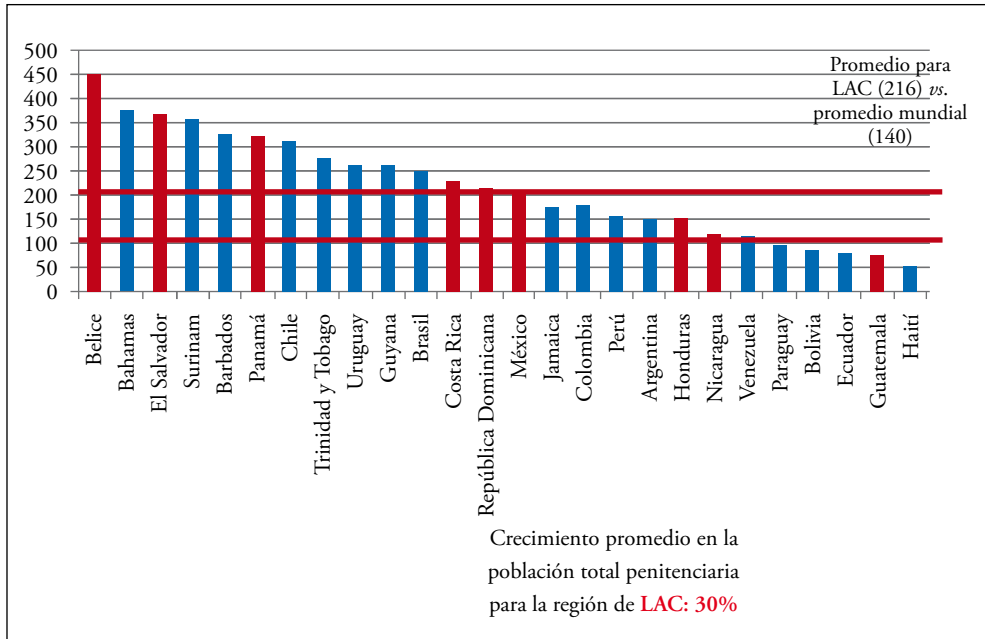
América Latina y el Caribe enfrentan un acentuado deterioro de la situación de inseguridad.

- La región es una de las más violentas del mundo y una de las más inequitativas del mundo. Según las últimas estadísticas disponibles (Informe de Seguridad de las Américas, proyecto Flacso – BID), la región exhibe una tasa de 26,3 homicidios por cada 100.000 habitantes, que está más de tres veces por encima del promedio mundial (8). Mientras la tasa de la población penitenciaria promedio en el mundo es de 140 personas detenidas por cada 100.000 habitantes, en América Latina llega a 216. A nivel de ciudades,

1 Ha sido en dos oportunidades ministro del Gobierno Nacional en la República Argentina, a cargo del área seguridad (1993 y 2003). Actualmente, se desempeña como especialista líder de Modernización del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones reflejadas en su ponencia son realizadas a título personal, sin involucrar a la institución en la que se desempeña.

la región encabeza las áreas más violentas del mundo, incluso por encima del Medio Oriente. Lo que es aun más preocupante: a pesar de que varios indicadores sociales han mejorado en la última década (PBI per cápita, pobreza, inequidad, alfabetización), no se ha producido un “efecto derrame” de mejores condiciones de seguridad ciudadana.

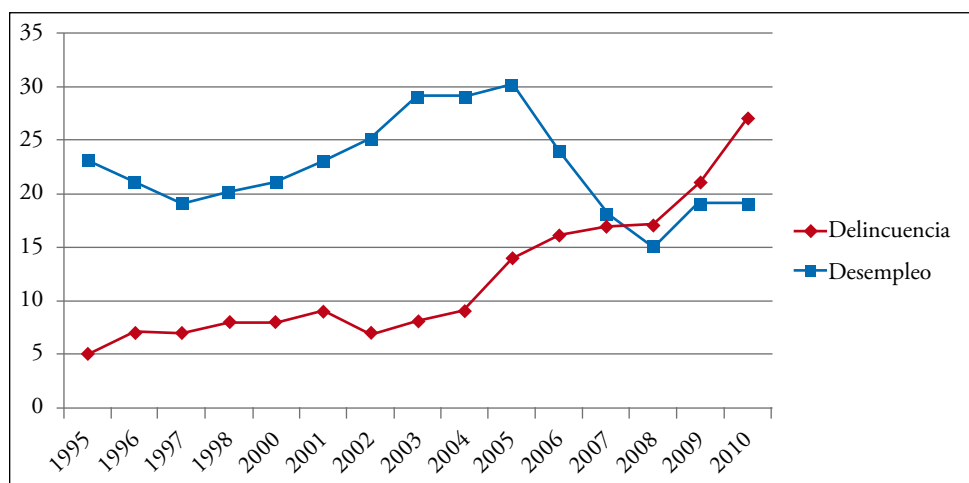
Situación por país: tasa de población penitenciaria por 100.000 habitantes



Fuente: World Prison Brief. King's College

- La cuestión crece como preocupación para la ciudadanía. Desde el plano de la percepción subjetiva del tema, los habitantes de la región mencionaron en el 2005 al crimen y la violencia como uno de los dos problemas más importantes por ser resueltos, según la encuesta Latinobarómetro. En el año 2000, el tema se ubicaba en el cuarto lugar de las demandas (incluso llegó a estar quinto en el 2003), después del desempleo, la educación y la corrupción. En el año 2005, se ubicó en el segundo lugar de las demandas ciudadanas, después del desempleo. En el año 2008, la violencia pasó a encabezar el *ranking* de preocupaciones de la región.

**Magnitud de la crisis. Es el problema más importante de la región
- promedio para Latinoamérica**



Fuente: Latinobarómetro 2010.

- El costo económico total de atender la violencia se ha estimado entre el 5 y el 20% del PBI, constituyendo un drenaje de recursos que podrían dirigirse a otras necesidades sociales. En Guatemala es del 7,7% del PBI; en El Salvador, del 10,8%; en Honduras, del 9,6%; en Nicaragua, del 10,0%; en Costa Rica, del 3,6%; en Colombia, del 7,4%; y en Chile, del 2,6%. El costo de la seguridad privada también es significativo. El turismo se ha visto reducido en países con altas tasas de criminalidad, al tiempo que los costos adicionales afectan la competitividad de las exportaciones. La informalidad económica –otrora con una cara positiva para superar asfixiantes regulaciones estatales– también ofrece “ductos” por los cuales se trafican bienes malhabidos, drogas, armas y seres humanos.

Costos económicos de la violencia en Centroamérica (2006)

Tipo de costo	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Centroamérica
Millones de US\$						
Pérdidas en Salud	1.281,3	1.143,6	359,9	241,1	325,3	3.351,2
Costos Institucionales	305,1	284,9	239,3	86,5	221,3	1.137,1
Gasto privado en Seguridad	459,4	328,8	176,0	124,0	150,3	1.238,5
TOTAL	2.291,0	2.010,0	885,2	529,0	790,8	6.506,0
	↓	↓	↓	↓	↓	↓
% del PBI	(7,7)	(10,8)	(9,6)	(10,0)	(3,6)	(7,7)

Fuente: Acevedo, Carlos. *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*, 2008.

- El costo comunitario –expresado como destrucción de capital social– afecta especialmente a niños y jóvenes, hipotecando perspectivas de desarrollo futuro en el seno de las comunidades. La tasa de muertes por armas de fuego entre la población de 15-24 años prácticamente duplica la media en todos los países de la región. La violencia doméstica e intrafamiliar constituye también la cara silenciosa y oculta de este fenómeno. En Uruguay, por citar apenas un ejemplo, durante el 2008 el 77% de los homicidios de mujeres fueron causados por episodios de violencia doméstica. Asimismo, el consumo de drogas expresa también su impacto fuerte sobre los índices de seguridad. En Chile, por ejemplo, el 42% de los delitos cometidos por la población carcelaria están asociados al consumo de drogas y el 26% de los delitos fueron cometidos encontrándose bajo los efectos de las drogas. En Costa Rica, el 42% de los hombres había consumido drogas en el momento de delinquir².
- El costo institucional, expresado a través de la desconfianza en la justicia y la policía, también se traduce en una alta cifra negra de delitos (el porcentaje de hechos delictivos cometidos que la población no denuncia ante las autoridades). Oscila entre el 75% y el 40% según los países, con un promedio que supera más del 50%. El crimen organizado, con lógica empresarial de eficiencia, a menudo pretende ser contrarrestado con un Estado desorganizado y sin una lógica eficiente de funcionamiento.
- La Organización Mundial de la Salud estima que por encima de los 5 homicidios por cada 100.000 habitantes, el problema corre el riesgo de convertirse en pandémico, y por tanto necesita abordarse con un enfoque integral y epidemiológico basado en la atención de los factores de riesgo que promueven violencia (focalizando intervenciones en áreas múltiples como salud, educación, infraestructura urbana, policía comunitaria, modernización tecnológica, sistemas de información y organización judicial, entre otras).
- Frente a este panorama de amenazas, Latinoamérica y el Caribe también enfrentan un conjunto de oportunidades que vale la pena resaltar como esperanza en nuestra región: la familia, a pesar de todas sus vicisitudes, sigue siendo un ámbito a partir del cual la problemática puede prevenirse con mayor eficacia; el desarrollo tecnológico también ofrece ventajas de democratización de la información y da lugar a innovaciones de participación ciudadana; la academia ha comenzado a interesarse de modo sistemático en

2 Al mismo tiempo, se observa un déficit importante en el tratamiento de adicciones desde el sistema de salud pública de toda la región.

el estudio científico de los problemas de violencia; la sociedad civil también comienza a organizarse en múltiples manifestaciones de solidaridad para atender el fenómeno y proponer soluciones; son múltiples los ejemplos de voluntariado que llegan allí donde la mano del Estado resulta ausente; en los propios Estados, comienza a abrirse paso un debate que indica que las tareas de prevención de las causas que originan violencia son tanto o más importantes que las tareas de control de las manifestaciones de la violencia; la globalización, por último, da lugar a abordajes regionales y subregionales que implican novedosos caminos de cooperación en el intercambio de información y acciones concertadas en múltiples ámbitos (judiciales, sociales, administrativos).

II. Nudos estratégicos y lecciones aprendidas para la gestión de políticas de seguridad ciudadana en la región

1. Una doble transición: de políticas de Gobierno a políticas de Estado. De políticas unilaterales a políticas integrales

- 1.1 El problema de la violencia es demasiado grave y profundo como para descansar en meras políticas de Gobierno. Necesita expresarse a través de políticas de Estado. Requiere la construcción de sólidos consensos, abonados por los diferentes sectores políticos, la sociedad civil y las instituciones representativas democráticas en los más amplios niveles jurisdiccionales. Se requiere conciencia de que el problema es complejo y exige estrategias y políticas nacionales, muchas de las cuales solo son capaces de madurar en el largo plazo.
- 1.2 No existe una bala de plata para prevenir la violencia y garantizar la seguridad ciudadana. Se requiere trabajar integralmente y en simultáneo en diferentes campos, con base en un enfoque sistémico, lo cual no elimina sino agiganta la necesidad de ser especialmente selectivo en las intervenciones. Evitar la simplificación conceptual y unilateral de las macropolíticas es un desafío; evitar la saturación y dilución de micro-intervenciones dispersas sin una lógica común y sin ningún impacto práctico, es su contracara igualmente desafiante. El liderazgo debe trascender la discusión entre derechas o izquierdas, o entre mano dura *versus* garantismo, para sintetizar un conjunto de acuerdos básicos por ser sostenidos a lo largo del tiempo.

- 1.3 Liderazgo y voluntad política para construir consensos que trasciendan al Gobierno de turno, son requisitos imprescindibles –aunque insuficientes– para garantizar el carácter promisorio de las políticas. Un liderazgo que aglutine voluntades, las alinee con prioridades estratégicas, asegure un correcto financiamiento de las iniciativas, garantice una correcta relación entre el Gobierno central y el Gobierno local, y dé cuenta de los resultados de los programas de cara a la comunidad, constituye el primer e indispensable paso crítico para el éxito de los programas de reforma
- 1.4 Si existen políticas de Estado plurianuales y consensuadas, el problema tiene solución. La Alcaldía de Bogotá demuestra el carácter estratégico de la voluntad política para encarar intervenciones en esta área. La ciudad pudo disminuir sus índices delictivos de una media de 80 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1993, a una de 18 homicidios por cada 100.000 habitantes en el 2010. La tarea de construir políticas de seguridad y convivencia ciudadana perdurables en el tiempo y en el espacio no es una empresa imposible –por más grave que resulte la condición de violencia en el lugar– si se encara con iniciativas integrales, decisión y gerenciamiento responsable de los diferentes programas.
- 1.5 Dentro de un panorama caracterizado por las dificultades en este plano, se identifican también oportunidades: (i) hay intentos de cambio en las respuestas del Estado ante el delito. Los recursos invertidos y la existencia de programas llevan a pensar que hay más preocupación por prevenir; (ii) los actores se diversifican. Hay cada vez más convicción sobre el rol de los Gobiernos locales y la comunidad organizada; (iii) hay más redes de coalición y esquemas de trabajo interagencias para promover la prevención del delito y fortalecer la seguridad comunitaria; (iv) las instituciones académicas de la región han comenzado a profundizar investigaciones robustas sobre este tema. Es el comienzo de un largo y difícil camino. La seguridad es algo demasiado importante para dejarlo solo en manos de militares y policías. Se requiere un masivo movimiento de preventólogos que aborden el problema en simultáneo (médicos, sociólogos, antropólogos, expertos en finanzas, diseñadores urbanos, animadores culturales, etc.).

$$i + i - i = V$$

Impunidad + Inequidad - Instituciones inteligentes = Violencia

Si la violencia se entiende como una pandemia, resulta preciso pensar en cuáles vacunas son más apropiadas para prevenirla desde el plano de las políticas públicas de seguridad ciudadana. La transparencia y la rendición de cuentas; los presupuestos participativos para el gasto en seguridad; el acceso a la justicia de modo descentralizado en las zonas más vulnerables; la participación comunitaria descentralizada y el fin del autogobierno policial, constituyen algunos elementos importantes para superar la sensación de impunidad. La vacuna contra la inequidad requiere poner en marcha dos planos simultáneos de intervenciones sociales, para atender problemáticas en el corto, mediano y largo plazo. Las políticas universales de acceso a una mejor educación, salud y oportunidades laborales, sin duda contribuyen a acciones de prevención primaria y secundaria de la violencia. Pero corren el riesgo de quedar limitadas si al mismo tiempo no se ponen en marcha intervenciones inmediatas sobre colectivos que ya están en conflicto con la ley penal y con alto riesgo de reincidencia una vez que ingresan o salen del sistema. De ahí la importancia de la prevención terciaria de la violencia. Finalmente, se requiere instituciones inteligentes, que actúen más allá de una lógica de mano dura o mano blanda, para focalizar sus intervenciones tanto sobre territorios como sobre personas en situación de riesgo. Superar la maraña administrativa de complejos burocráticos de suma cero (por ej.: fiscales *vs.* policías, políticos *vs.* parlamentarios, jueces *vs.* trabajadores sociales), supone alinear a un Estado que toma decisiones con base en información científica, y evalúa sus intervenciones con rigurosidad para realizar los ajustes de aquellas políticas que no funcionan de modo adecuado. A diferencia de lo que ocurre con una recomendación clásica de salud pública cuando se enfrenta una pandemia (“lavarse las manos con frecuencia”), frente a la pandemia de la violencia, precisamente, no cabe que ninguno de los actores institucionales del Estado “se lave las manos”. La seguridad no puede ser tarea de todos y responsabilidad de nadie.

2. Seguridad ciudadana, corazón de la gobernabilidad democrática³

- 2.1 La tarea de prevención de la violencia no es una cuestión de más o menos fuerza, sino de más o menos calidad democrática. Prevenir la violencia es una tarea que involucra una auténtica reescritura del contrato democrático, que se encuentra seriamente amenazado cuando el Estado pierde el monopolio de la fuerza y la violencia se privatiza apelando al fenómeno de justicia por mano propia. Construir gobernabilidad democrática en este ámbito implica un simultáneo proceso de reconstrucción de genuina autoridad estatal y de genuina autoestima societal, en torno a principios de actuación, prioridades y valores comprometidos en un concepto amplio de capital social.
- 2.2 La inseguridad ciudadana, con todos los componentes que implica, constituye un riesgo para la gobernabilidad democrática. Supone la siguiente caracterización: (i) junto con la pobreza y la desigualdad, es la amenaza más importante a la consolidación democrática y la vigencia de los derechos humanos en la región; (ii) subsiste una aparente competencia y contradicción entre tener seguridad y derechos humanos para todos (visión extrema según la cual las garantías y libertades favorecen el delito); (iii) surge una imagen creciente –que esconde una añoranza autoritaria– acerca del carácter débil de la democracia, y por tanto acerca de la demanda de leyes más duras, restricción de derechos y militarización de las iniciativas; (iv) prevalece como riesgo la generación de segregación social y penalización sobre el colectivo de jóvenes; (v) se instalan riesgos para la competitividad, haciendo más costosa la inversión e incluso restringiéndola; (vi) desvía ingentes recursos públicos y privados; (vii) acentúa la desigualdad entre quienes pueden y no pueden comprar seguridad.
- 2.3 Cada uno de estos elementos se hace presente de modo sustantivo en el momento del diseño y ejecución de una política de seguridad ciudadana y prevención de la violencia. Resulta necesario al respecto superar el juego de suma cero entre policías, fiscales, legisladores y autoridades ejecutivas, que enfrentan serios obstáculos para articular acciones concertadas, complementarias y holísticas para enfrentar el fenómeno de la violencia. El cambio supone una modificación de la cultura administrativa de nues-

3 Dentro del amplio racimo de conceptualizaciones que procuran desarrollar este término, el BID ha sostenido que la gobernabilidad comprende el proceso a través del cual la autoridad se ejerce en una determinada comunidad política, incluyendo: (i) la forma mediante la cual los titulares de la autoridad son elegidos, controlados y reemplazados; (ii) los principios y normas bajo los que se ejercen las interacciones entre el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, en términos de competencia, responsabilidad y funciones; (iii) la capacidad de la autoridad para identificar necesidades, captar recursos, definir políticas y llevarlas a cabo (Documento de Estrategia de Modernización del Estado, GN-2235-1).

tros Estados, incluyendo desde luego la necesidad de articular alianzas transnacionales y regionales para enfrentar con mayor eficacia las manifestaciones de delincuencia internacional. Pasar de la lógica de la confrontación a una lógica de solidaridad en la gestión, es la primera tarea que los Estados deben darse, para luego convocar a una lógica de solidaridad ciudadana para enfrentar el problema.

- 2.4 Distinguir, asimismo, entre impactos de corto, mediano y largo plazo de las intervenciones, también es una cuestión estratégica central, por cuanto muchos procesos de reforma del área de seguridad no consiguen sostener esquemas de apoyo y respaldo político, a partir de la confusión entre las soluciones inmediatas que pueden aportar medidas coyunturales y las soluciones estructurales que demoran en el tiempo y poseen un indispensable proceso de maduración. Acompasar unas y otras, para estar en condiciones de asegurar incluso la sostenibilidad de opinión pública⁴ de los planes de reforma, constituye un eje clave para construir estrategias gobernables⁵.

La reforma policial, elemento central para asegurar una gobernabilidad democrática y transparente de la seguridad ciudadana

Los presupuestos policiales (tanto en la discusión de la magnitud de su gasto como en la calidad de sus erogaciones; los sistemas de compras y contrataciones de bienes y servicios; los mecanismos de ingreso y promoción de los aspirantes a la policía; los sistemas de calificaciones y formación profesional; la capacitación tanto en campos técnicos propios policiales como en valores democráticos y de los derechos humanos; los ámbitos para investigar inconductas y decidir sanciones; los incentivos apropiados para premiar el buen desempeño y la productividad; la rendición de cuentas ante ámbitos parlamentarios y de la sociedad civil, son algunos de los principales desafíos que la fuerza policial enfrenta en toda la región. Los mismos no pueden ser abordados bajo la lógica del subgobierno policial, alejado del control democrático y sin una lógica de intervención que incorpore claros mecanismos de transparencia.

4 El manejo de las expectativas de los proyectos de reforma en el área de seguridad ciudadana aparece como supremamente importante.

5 Por citar algunos ejemplos entre unas y otras intervenciones: (i) medidas que pueden asegurar victorias tempranas y que operan sobre los factores de riesgo: control sobre consumo de alcohol y sobre accidentalidad vial; control sobre la posesión de armas de fuego; prevención situacional; policía comunitaria en territorios focalizados; (ii) medidas estructurales de más largo aliento: prevención social; trabajo sobre grupos vulnerables en actitudes, valores y conductas; rehabilitación de habitantes en conflicto con la ley penal.

3. Un hogar y una identidad para la gestión de las políticas de seguridad ciudadana

- 3.1 Así como la mano mágica del mercado no asegura la equitativa distribución de los beneficios sociales de un proceso de crecimiento económico, tampoco la mano mágica de las políticas sociales asegura per se beneficios en el ámbito de prevención de la criminalidad. Hacen falta acciones focalizadas, inteligentes y oportunas, que eviten la superposición de programas costosos e ineficientes. El diseño de los programas de prevención de la violencia debe responder a la lógica de una cadena de valor, teniendo en cuenta que el fenómeno es multicausal, que da lugar a diversos escenarios multiagenciales que se deben considerar: (i) la violencia puede ser una, con variadas manifestaciones formales; (ii) las violencias pueden ser varias, con una sola expresión formal; (iii) la violencia puede estar acompañada de actividades criminales que no son violentas; (iv) la violencia opera en un contexto legal y cultural no siempre homogéneo.
- 3.2 ¿Dónde encontrar un hogar apropiado para las políticas de seguridad ciudadana? El desafío excede largamente a los clásicos Ministerios del área (sean de Justicia, Gobierno o Seguridad)⁶. Toda esta situación convoca a múltiples sectores de la administración pública, que trascienden el plano de la justicia y la policía como instituciones de control formal. Las escuelas, los hospitales, el sistema penitenciario, los medios de comunicación, el ámbito familiar, las cuestiones de género, los ámbitos culturales y deportivos, el control de la seguridad privada y el mercado laboral, son varias de las instancias donde resulta preciso establecer expresiones institucionales de un fenómeno plural y multifacético⁷. Todo lo cual acentúa la relevancia de establecer un claro liderazgo de coordinación en el momento de impulsar iniciativas integrales.
- 3.3 ¿Dónde establecer una precisa identidad como marco y límite para las políticas de seguridad ciudadana? Resulta muy importante no confundir las políticas de seguridad ciudadana con las políticas sociales en general, porque de lo contrario se acentuará el

6 Existe también escasa permeabilidad de las instituciones no tradicionales para aceptar directrices o iniciativas de las instituciones a cargo del sector, generalmente los Ministerios del Interior, Justicia, Seguridad.

7 Las orquestas sinfónicas juveniles en Medellín, Ecuador y Venezuela; el movimiento de Escuelas de Fútbol y Escuelas Abiertas en Brasil; las innovadoras expresiones de justicia restaurativa en el Perú; los movimientos de Aulas para la Paz en Colombia, son algunos ejemplos de políticas integrales que atienden a los factores de riesgo generadores de violencia. Varios de ellos han sido documentados y sistematizados por el reciente Concurso de Buenas Prácticas de Seguridad Ciudadana que lanzó el BID junto con la Universidad Nacional de Chile y el Open Society Institute.

riesgo de criminalizar la pobreza. Nuevamente, la importancia de focalizar adecuadamente un ámbito propio de intervención en esta materia, conlleva el desafío de pasar de la administración de la seguridad pública (que a menudo supone facilitar un autogobierno policial, por ejemplo) al gerenciamiento estratégico de la seguridad ciudadana (que siempre requiere articular en fina sintonía el rol del Estado, el mercado y la sociedad civil). No se trata de manejar iniciativas a ciegas y como meras respuestas a encuestas de opinión pública, sino de calibrar adecuadamente las intervenciones sobre las áreas geográficas, los colectivos sociales en riesgo y las tipologías delictivas de mayor connotación social⁸. Esto es, superar un concepto Estado-céntrico para la atención del fenómeno, para incluir un concepto ciudadano-céntrico y comunitario-céntrico. No se busca construir una mera seguridad del Estado, sino una seguridad de la comunidad y de sus habitantes.

- 3.4 La seguridad ciudadana es un campo de actuación emergente, que debe ganarse un espacio e identidad en el contexto de las políticas públicas. Para esto se requiere fortalecer un enfoque técnico y validar principios y estrategias de actuación. Una evaluación general enseña que las distintas iniciativas gubernamentales no están alcanzando los resultados o que estos no perduran en el tiempo. No constituye el diseño de estas políticas un tema de receta común (extrapolable a cualquier situación) ni tampoco parece recomendable que los Gobiernos continúen haciendo más de lo mismo.

4. Los Gobiernos nacionales y los Gobiernos locales, un equilibrio “glocal” estratégico

- 4.1 Los Gobiernos locales son una ventana de oportunidad para consolidar prácticas promisorias en el ámbito que nos ocupa. Por cierto que este liderazgo transversal –de alcaldes comprometidos con la solución del problema a nivel barrial y local– requiere también el fortalecimiento de una unidad del Estado central que concentre y coordine políticas universales en las cuestiones estratégicas y neurálgicas de combate y prevención sobre el crimen organizado. Problemas como el narcotráfico o el tráfico de personas –por citar dos casos– exceden largamente la dimensión local, e incluso convocan a la pertinencia de desarrollar un ámbito de cooperación transnacional. El Estado central, de tal modo, surge como normador y responsable neurálgico de coor-

8 En Chile, el 20% de los hogares en la Región Metropolitana de Santiago concentraron en el 2011 el 80% de los robos del país. Treinta y cinco comunas del país donde viven jóvenes infractores, explican el 50% del total de los ingresos policiales del país (Fundación Paz Ciudadana, 2011).

dinar la totalidad del sistema de seguridad; las policías y demás fuerzas de seguridad a menudo dependen de su instancia e incluso los sistemas de información requieren una conexión y capilaridad en los diferentes niveles jurisdiccionales, tanto locales como nacionales.

- 4.2 Más allá de los conflictos jurisdiccionales que surgen en esta materia, conviene tener en cuenta las experiencias innovadoras que se están llevando adelante a nivel regional y mundial desde esta perspectiva “glocal” (global + local) de corresponsabilidad. Por ejemplo: la iniciativa de serenazgos y financiamiento local de la seguridad en el Perú; los Fondos Concursables puestos en marcha por Chile para incentivar la innovación de las comunas; el Programa Nacional de Seguridad con Ciudadanía del Brasil; el Fondo Federal de Seguridad Pública en México; los contratos locales de seguridad ciudadana impulsados por el Foro Europeo de Seguridad Urbana (en Francia, Bélgica, República Checa, Reino Unido).
- 4.3 Como un área particular de política merece destacarse en el plano de las realidades locales y comunales la cuestión del espacio público y de la planificación urbanística. Las obras de infraestructura de base local (por ejemplo parques, estadios y canchas, redes de iluminación, centros comunales, arterias e incluso nodos de comunicación y transporte) pueden constituir también una oportunidad para promover criterios de prevención situacional, que bien acoplados con las opiniones y necesidades de la población beneficiaria y con la promoción de organización comunal, pueden contribuir a la disminución del delito de oportunidad y, lo que es más importante, fomentar criterios de integración espacial y construcción de capital social, acompañados por la disminución de la sensación subjetiva de inseguridad.
- 4.4 La diseminación de experiencias promisorias a nivel local, el efecto demostración que suponen, la transferencia de prácticas adaptables a otras realidades comunales e incluso la generación de economías de escala de base regional —a través de la asociatividad de diversos Gobiernos locales—, constituyen aquí una fuente destacada de posibilidades por tener en cuenta. Las ciudades pueden ser espacios de democratización creciente de las políticas de seguridad ciudadana, que incrementen a través de acciones participativas los niveles de *accountability*.

La necesidad de un foco inteligente y socialmente sensible

¿Qué magnitud de problemas enfrentamos en este ámbito de la violencia juvenil?

Los jóvenes son las principales víctimas y victimarios de los problemas de violencia en nuestra región. Las políticas sociales requieren desarrollar una nueva generación de intervenciones, focalizadas en la prevención terciaria de la violencia (aquella dirigida a quienes han estado en conflicto con la ley penal). En el marco del pleno respeto a las convenciones internacionales que existen en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes, urge encarar respuestas que brinden una nueva oportunidad a quienes están en riesgo de convertirse en una esperanza perdida. ¿Cuál es la magnitud de las intervenciones requeridas para esta prevención terciaria? Analizando el caso de algunos países de la región a mero título de ejemplo, comprobamos que el universo de destinatarios de políticas, lejos de ser inabordable por su número, lo que requiere es un foco inteligente y socialmente eficaz de parte de diferentes agencias del Estado. La cantidad de jóvenes detenidos en Costa Rica en el Sistema de Justicia Penal Juvenil es de alrededor de 220; en Chile son 500; en Uruguay no superan los 300. En todos los casos, las tasas de reincidencia delictiva orillan el 70%. ¿Cómo detener esa puerta giratoria? Parece evidente que se requiere una coordinación de recursos y acciones no tradicionales, basadas en tratamientos psicoterapéuticos, atención al grupo familiar en crisis, fomento de habilidades laborales y actitudinales, desarrollo de capacidades productivas y laborales, y también desintoxicación cuando hiciera falta. Mientras estas políticas sociales terciarias estén ausentes, la solución de más encierro y más dureza corre el riesgo de reproducir el problema a mayor velocidad, reforzando un círculo vicioso.

5. Participación de la sociedad civil + responsabilización de actores estatales

- 5.1 La participación de la sociedad civil es de primer orden para las estrategias de prevención comunitaria del delito y coproducción de seguridad ciudadana. Requiere varias precondiciones para evitar su fracaso: (i) reglas claras de expresión, que trasciendan la mera crítica a una situación dada para cooperar en la formulación de políticas públicas más eficaces; (ii) instituciones confiables que convoquen a la participación con continuidad en el tiempo y con transparencia en los procedimientos, para evitar la captura

de las instancias participativas; (iii) convocatoria de la sociedad civil para realizar tareas de monitoreo y evaluación de políticas, complementarias de las acciones técnicas que en este ámbito desarrolle el Estado; (iv) la apelación a la participación no puede consistir en una fuga del Estado de sus responsabilidades, porque de lo contrario la sociedad se deja ganar por la fatiga cívica o el miedo ciudadano.

- 5.2 Planes estratégicos de seguridad ciudadana bien consensuados y respaldados socialmente pueden contribuir a generar un ámbito de apertura en esta materia. La conformación de Consejos Asesores Profesionales para los Planes Maestros; la convocatoria a escuelas y familias para la prevención de la violencia escolar y juvenil; los presupuestos participativos del área de seguridad; el protagonismo de la sociedad civil para tareas de animación social y cogestión de proyectos de intervención sobre comunidades vulnerables; la asociación de municipios comprometidos con acciones comunes; las auditorías por ONG sobre áreas neurálgicas de la acción policial (compras, mecanismos de ascensos, sistemas disciplinarios) constituyen todos elementos por tener en cuenta en el momento de diseñar los proyectos. Diagnosticar correctamente aquí el grado de desarrollo relativo del capital social local constituye una tarea prioritaria para no generar sobreexpectativas en las intervenciones.
- 5.3 Si de participación de la sociedad civil se trata, no puede omitirse la relevancia que tienen en el campo de la prevención de la violencia fenómenos de voluntariado y compromiso social de múltiples experiencias religiosas, que van desde la prevención y tratamiento de adicciones hasta la asistencia a personas en conflicto con la ley penal, pasando por la atención a jóvenes marginalizados, la generación de proyectos productivos alternativos al narcotráfico y el combate a la trata de personas. Son miles los voluntarios en este campo que de modo abnegado construyen una cultura de la solidaridad que resulta indispensable fortalecer.
- 5.4 Corresponde otra precisión: no se puede construir sociedad civil si en simultáneo no se construye Estado. La responsabilización es la otra faceta de la participación, por cuanto esta no puede ser vista como el atajo que toman las autoridades para desentenderse de sus responsabilidades específicas en materia de prevención de la violencia. La contractualización de una política de Estado integral en materia de seguridad ciudadana y prevención de la violencia significa que, cada cual según su ámbito de poder y responsabilidad, asume derechos y obligaciones por ser llevadas adelante para el cumplimiento de objetivos estratégicos comunes. El principal reto consiste en evitar que la seguridad sea tarea de todos y responsabilidad de nadie.

- 5.5 Vale la pena reiterar la importancia del enfoque institucional. Instituciones sin participación suponen el riesgo de meros aparatos legales formales, sin vida. Participación sin instituciones supone el riesgo de simple protesta en el vacío. Sin una Policía y una Justicia democrática confiables, eficaces y con pleno respeto de los derechos humanos y las garantías procesales, el sistema de seguridad colapsa. El terreno para avanzar en ambas instancias en materia de apertura, democratización, transparencia, rendición de cuentas, auditoría social y productividad de sus presupuestos, es sencillamente formidable. La participación y responsabilización constituyen herramientas apropiadas para abordar estas cuestiones.

6. *E-governance* y marcos estadísticos sólidos

- 6.1 No se puede resolver un problema que no se conoce. En tal sentido, asoma como supremamente importante la necesidad de consolidar un sistema de cuentas nacionales en materia de seguridad pública, con estadísticas sólidas de múltiples fuentes (policía, justicia, hospitales, encuestas de victimización, grupos focales, gasto privado en seguridad, etc.). Este problema no es exclusivo de América Latina. Con solo repasar los indicadores de las Naciones Unidas, se comprueba que existe una brecha informativa de nivel mundial, con una ausencia de criterios de compatibilización en el uso de la información y, sobre todo, de actualización en tiempo y forma de la misma, para poder descubrir tempranamente sus tendencias y anticipar medidas correctivas. El fenómeno en la región requiere asimismo superar un atraso tecnológico del área de seguridad, que denota no pocas veces la existencia de un Estado que opera en compartimentos estancos: se abusa de la estadística policial y judicial, la cual a su vez no es compartida y a menudo está disponible con muchos meses de atraso.
- 6.2 Las experiencias de Observatorios Urbanos de Prevención de la Violencia han sido un aporte del BID de primerísimo orden, ya desde la puesta en marcha de sus primeros proyectos. Es una línea de trabajo que, al convocar a todos los actores interesados a compartir estadísticas, básicamente democratiza la información (porque la hace verificable por la comunidad en su conjunto); la ordena (porque la entrecruza entre policías, fiscales y medicina legal, por ejemplo); y la jerarquiza en función de la acción (porque tiene en los alcaldes a los líderes de su análisis, para promover iniciativas de

política pública). Se trata de un esfuerzo que inicialmente tuvo una base local, pero que actualmente está mereciendo un aporte de naturaleza regional⁹.

Un diálogo clave entre la academia y el Estado, para brindar respuestas científicas a la prevención de la violencia

Si se consideran a nivel mundial las estadísticas de desempleo, de mortalidad infantil, de exportaciones, de importaciones, de producto bruto interno, de evolución de la balanza de pagos, de reservas de los Bancos Centrales (y el etcétera podría ser mucho más numeroso), se podrá advertir que existe actualmente un importante grado de sofisticación para construir las cuentas nacionales y las estadísticas que registran esos fenómenos económicos. Por el contrario, y a pesar de ser un problema de creciente importancia, en materia de seguridad y de violencia hay una gran niebla estadística: se toman decisiones sin tener información adecuada; se toman decisiones en función de “mareas” mediáticas; se toman decisiones por mera intuición. De ahí la importancia de entablar un intercambio constructivo y activo entre la academia y el sector público en toda la región, para incorporar activamente a las ciencias sociales en el análisis del fenómeno de la violencia y en el aporte de marcos conceptuales sólidos y prácticos, que sirvan como punto de referencia sólido para la puesta en marcha de políticas públicas sostenibles.

- 6.3 Las nuevas tecnologías de la información pueden convertirse así en una importante oportunidad para mejorar la gestión de las políticas públicas de prevención de la violencia. Hay una auténtica explosión de iniciativas en toda la región al respecto, que requieren adecuados marcos regulatorios de parte del Estado para que su aplicación no implique innecesarias cargas sobre el presupuesto público ni riesgos de violación a la privacidad y las garantías individuales. Bien enmarcadas y enfocadas, pueden constituir un punto de arranque para consolidar proyectos sostenibles y eficaces¹⁰.

9 El Bien Público Regional sobre Indicadores Estandarizados de Crimen y Violencia ha convocado, con el apoyo del BID, a 15 países de la región –entre ellos el Perú– para armonizar estadísticas referidas a los principales delitos de mayor connotación social.

10 El sistema de base de datos Compsat, por ejemplo, constituye un instrumento integrador para la obtención y manejo de información procedente de las fuentes primarias de datos sobre violencia (policía, fiscalía,

- 6.4 La mera mención del racimo de ejemplos en el sector ofrece una idea de la potencialidad de esta temática: las cámaras de circuito cerrado de televisión en espacios privados y públicos (que en Europa están mereciendo un código ético para su aplicación); la Plataforma México como macrosistema de consolidación de datos en el sistema judicial y policial; los registros de ADN que contribuyen al esclarecimiento de crímenes e incluso a liberar a personas injustamente condenadas; los brazaletes electrónicos que, adecuadamente monitoreados, pueden ser un paso para descongestionar el sistema penitenciario; las líneas telefónicas 911 o similares, que pueden permitir, como ocurre en Brasil, el monitoreo de la sociedad civil y el sector empresarial; los sistemas de identificación de patentes que previenen el robo de automóviles; las redes sociales como Facebook y Twitter, que pueden ser herramientas apropiadas para prevenir la violencia doméstica y el acoso escolar.
- 6.5 Se trata de analizar todas estas herramientas de prevención situacional del delito a la luz de bienes públicos accesibles a toda la comunidad, para evitar el riesgo de construir sociedades amuralladas –fortalezas orwellianas del siglo XXI–, que dejan de un lado a quienes pueden adquirir sofisticadas maquinarias de prevención, mientras que la mayoría se encuentra desprotegida de mínimos estándares de convivencia. Lo cual nos lleva a recordar, como principio orientador, que el acento puesto en la humanidad de las personas –sus oportunidades, sus capacidades, sus derechos humanos esenciales– siempre será anterior a cualquier instrumento tecnológico.

7. Monitoreo y evaluación: una lupa de eficiencia

- 7.1 Como lo señala el renombrado criminólogo Lawrence Sherman¹¹, idealmente las políticas públicas de seguridad pública deberían estar científicamente evaluadas, con el mismo rigor con que se evalúa una medicina antes de ser autorizada para el uso público. Ciencia y conciencia van en este sentido de la mano. La superación de este vacío

medicina legal, centros hospitalarios, mesas de registro de denuncias, etc.). Estas herramientas de gestión permiten ingresar y aglutinar la información procedente de las instituciones beneficiarias en sus diferentes niveles del Gobierno (central, regional y municipal) mediante redes de comunicaciones, hasta alcanzar el nivel central donde se encuentra el repositorio de información que servirá de base para la creación del Observatorio del Crimen y la Violencia

11 Autor de un célebre estudio, “Qué funciona, qué no funciona, qué es promisorio en las políticas de seguridad”, que evaluó más de 500 programas de prevención de la violencia en los Estados Unidos durante el año 2002, a pedido del Congreso de su país.

de calidad en la evaluación de las políticas públicas de seguridad ciudadana, supone transitar una avenida de doble vía. Por un lado, institucionalizando mecanismos formales de programación y control en cada una de las etapas del proceso de las políticas públicas del sector. Los desafíos que aquí cuentan poseen exigencias en cierto modo comunes al resto de las instituciones estatales: mejorar controles *ex ante* y *ex post* en materia de ejecución presupuestaria por resultados; consolidar mecanismos de inversión y cuentas públicas; implementar herramientas que fomenten la competencia del sector privado en áreas neurálgicas (como es la de las compras estatales en materia de seguridad, por ejemplo); jerarquizar el ámbito parlamentario para realizar un control político de las metas programáticas de las acciones; y garantizar la independencia del poder judicial para la sanción de casos que entren en conflicto con la ley penal, son algunos requisitos generales de un concepto de control amplio.

- 7.2 Simultáneamente, la coproducción social de mecanismos de monitoreo y evaluación de políticas de seguridad ciudadana ofrece una amplia gama de instrumentos, que en cierto modo resultan complementarios a la faz anteriormente señalada. Van desde el establecimiento de líneas de base consensuadas al inicio de las intervenciones y la constitución de comités de proyectos multidisciplinarios, hasta la evaluación comunitaria de sus impactos, pasando por encuestas cualicuantitativas, cuestionarios para identificar la evolución en normas, valores y conductas, establecimiento de grupos de control para comparar la población beneficiaria de la no beneficiaria de programas, y aislamiento de variables para poder identificar cuáles han sido las relaciones causa-efecto de las intervenciones de los programas –del BID, entre ellos– en este ámbito. Las “encuestas de victimización”, que determinan la cifra oculta del delito; los sistemas de información georreferenciados, que se basan en una metodología de análisis confiable, flexible, oportuna y económica; y el fortalecimiento de la sociedad civil para que pueda cumplir con esta tarea de un modo independiente y con capacidad instalada, constituyen también elementos de singular relevancia.
- 7.3 La evidencia empírica que comienza a construirse en todo el mundo a partir de la evaluación sistemática de programas de prevención de la violencia (que emplea métodos estadísticos, experimentales y cuasiexperimentales), permite profundizar un ejercicio que no solo apunta a los resultados de los programas implementados, sino también a la costo-eficiencia de las intervenciones, para maximizar el impacto de los presupuestos públicos. Algunos ejemplos del estado del arte mundial en la materia son por demás significativos: la mejora de la iluminación en lugares estratégicos de una ciudad

puede incidir en la disminución del crimen; la restricción de poderes arbitrarios y discrecionales de la policía no implica riesgo de que el delito aumente; el control de las armas y los retenes policiales en lugares críticos disminuye la violencia; la restricción del alcohol en días claves de la semana aminora el riesgo de crímenes; las experiencias de justicia restaurativa y el apoyo a los padres para manejar conflictos disminuyen el riesgo de reincidencia de la violencia juvenil.

- 7.4 Cada uno de los anteriores aspectos supone tener en claro criterios conceptuales imprescindibles para que la lupa del control no introduzca elementos distorsivos en la gestión de los proyectos. Simplicidad para el diseño de herramientas de evaluación y monitoreo; economías de escala y de propósitos para desarrollarlas; realismo para considerar las limitaciones que se enfrentan en la etapa de recolección de información de base; apertura para advertir las culturas organizacionales de cada institución; sostenibilidad para extender pocas pero consistentes herramientas a lo largo del tiempo; comparabilidad a través de matrices que sean apropiadas para extrapolarse a diversas áreas con base en criterios integrados; transparencia para establecer un constante chequeo cruzado de datos y fuentes primarias entre efectores y usuarios del sistema de seguridad ciudadana; y nuevamente solidaridad para construir una cultura de socialización de las estadísticas entre las diferentes agencias públicas, son algunas de las metas por alcanzar en este aspecto.

8. Más que cambiar legislaciones, aplicarlas eficazmente

- 8.1 La inflación normativa penal, que a menudo acompaña muchos procesos de reforma, debe ser superada por el efectivo y justo cumplimiento de las leyes vigentes, para evitar dos consecuencias igualmente negativas: o bien la superpoblación carcelaria de personas procesadas y no condenadas, que surge como producto de los cuellos de botella del sistema judicial; o bien la nula aplicación de la norma como producto de la mera sanción de leyes fictas; lo que conduce en ambos casos –aunque por caminos distintos– a procesos de anomia social. Algo similar cuenta en el momento del anuncio de planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana. Más allá de los correctos enfoques de macropolíticas que necesitan contener, exigen un esfuerzo de *micromanagement*, para que los anuncios puedan desplegarse en una secuencialidad que les permita arribar a éxitos –tempranos y de largo plazo– susceptibles de generar prácticas promisorias.

- 8.2 En materia legislativa penal, resulta esencial advertir las posibles consecuencias del agravamiento de penas, a la luz de la política criminal y de la infraestructura y población carcelarias. La ausencia de mecanismos apropiados para impulsar instancias de rehabilitación y resocialización que eviten la reincidencia de las personas en conflicto con la ley penal, son un aspecto decisivo, cuya ausencia y fracaso en la región resulta evidente, más allá de estar o no consagrados en la legislación positiva. Se trata de un área de política social intensiva –con énfasis en los aspectos de prevención terciaria de acuerdo a un enfoque epidemiológico– que requiere recursos económicos, planificación de inversiones públicas, cambio de enfoques militarizados, medición de impacto de las intervenciones y personal apropiado para su cumplimiento.
- 8.3 Actualmente se lleva adelante un importante debate sobre los modelos de justicia retributiva y justicia restaurativa, que resulta preciso alumbrar a la luz de la experiencia comparada¹². Sin acceso a la justicia, sobre todo para los sectores económica y socialmente más postergados, el riesgo de violencia aumenta en una comunidad. Sin una justicia con independencia política de criterio, con procesos ágiles y eficientes, con control en la ejecución de la pena, con el fomento a la resolución alternativa de conflictos, con descentralización que acerque su gestión al territorio, con instalaciones adecuadas y modernizadas, con mecanismos de rendición de cuentas y de responsabilización frente al resto de las instituciones y a la comunidad en su conjunto, la problemática de la inseguridad ciudadana tiende a agravarse no solo bajo el manto de la corrupción sino, más específicamente, bajo el manto de la impunidad.
- 8.4 Párrafo aparte merece la cuestión del narcotráfico y del crimen organizado transnacional, que ha dado lugar en algunos casos –como en Guatemala– al llamado a la comunidad internacional para poner en marcha comisiones judiciales supranacionales que complementen y suplan a desbordados poderes judiciales locales en la lucha contra el fenómeno. Más allá de las formas técnicas implementadas –que varían de acuerdo al alcance y disposición de cada país–, surge con claridad que instrumentos internacionales como la Convención de Palermo y las directrices del GAFI en materia de lavado de dinero, constituyen elementos de singular importancia para hacer frente al fenómeno. La discusión incluye pero trasciende la clásica división entre países productores y países consumidores de sustancias prohibidas, puesto que esa línea tiende

12 Desde el punto de vista de la innovación, merece destacarse también la experiencia de los Tribunales de Tratamiento de Drogas y Violencia Doméstica, que Chile está implementando y que en los Estados Unidos y Canadá han sido un aporte importante para disminuir la reincidencia criminal.

a hacerse borrosa aun para países de tránsito, que ven también derramarse los efectos perniciosos de la droga sobre sus poblaciones locales.

9. Una focalización clave: la violencia juvenil

- 9.1 Los jóvenes son los principales victimarios y las principales víctimas de la situación de violencia en los países de toda la región. De ahí la necesidad de considerarlos como un punto clave en las políticas de focalización, sin por ello estigmatizarlos. Tienen que ser sujetos de las intervenciones y no meros objetos tupacamarizados por rivalidades ideológicas de los actores del sistema¹³. Las instancias de prevención primaria y la atención de los factores de riesgo más generales (vinculados sobre todo a la generación de oportunidades laborales y de inserción en actividades productivas) constituyen alternativas que resulta preciso impulsar. La escuela es la frontera esencial para esta focalización de respuestas integrales del Estado. La evidencia en los Estados Unidos, Brasil, el Caribe, México, Honduras y Chile¹⁴ apunta a que mejorar la calidad y aumentar el sentido de pertenencia de los jóvenes a la escuela disminuye el ausentismo, las peleas, el *bullying* y el vandalismo, al tiempo que mejora la motivación, aumenta la participación en clase, mejora el desempeño académico y aumenta la compleción de la secundaria. De hecho, los estudiantes que se sienten más vinculados con sus escuelas, tienden a exhibir un menor grado de conducta disruptiva y violenta, a no portar o utilizar armas, experimentar con sustancias prohibidas, entre otras.
- 9.2 El fenómeno de las maras y pandillas –auténticas organizaciones empresariales criminales con actividad transnacional– representa un aspecto que trasciende la escala del Gobierno local, para abordarse incluso desde una perspectiva de dimensión regional.

13 Kitty te Riele (2006) plantea un sólido argumento en contra del uso de la denominación de “jóvenes en riesgo”, y propone la utilización de la denominación “jóvenes marginalizados”. Aunque pareciera una cuestión puramente semántica, la autora argumenta que la denominación de “juventud en riesgo” pone la carga en los jóvenes, en sus características y particulares situaciones. Además, establece la falsa dicotomía conceptual entre la existencia de grupos de jóvenes supuestamente “problemáticos” *vs.* “normales”. Es así como esta conceptualización, según la autora, podría estar enfocando la atención sobre lo que está mal con estos jóvenes, en lugar de lo que está mal con la escuela y las instituciones que los debieran apoyar. El utilizar la conceptualización de “jóvenes marginalizados” permite, según la autora, reconocer que la marginalización es al menos en una parte producto de la escuela y las instituciones sociales que debieran velar por los jóvenes, y que necesitan ser reformadas para dejar de marginalizarlos.

14 Cunningham, Wendy; Linda McGinnis, Rodrigo García Verdú, Cornelia Tesliuc y Dorte Verner. *Youth at Risk in Latin America and the Caribbean*. The World Bank, 2008

Se destaca aquí la necesidad de profundizar en el análisis de las causas de la relación jóvenes/violencia, para enfocar las acciones más apropiadas. (Abandono del hogar; deserción escolar; amistades con pandilleros; presencia de maras o pandillas en las comunidades; capital social perverso a través de redes asociativas del narcotráfico; falta de oportunidades laborales y aspectos de identificación cultural que trascienden el plano eminentemente económico; son todos elementos por tener en cuenta para un abordaje integral de políticas públicas).

- 9.3 Lo anterior no debería suponer obviar las profundas mutaciones culturales que comienzan a percibirse con respecto a esta problemática en el ámbito de América Central. Un reciente estudio (Demoscopia, 2010) indica que los pandilleros y mareros realizan trabajos remunerados, los cuales en su mayoría son no calificados (panadería, pintura, carpintería, albañilería, comercio, mecánica). El promedio de pandilleros con un empleo en Guatemala es del 57%; en El Salvador, 62%; en Honduras, 27%; en Nicaragua, 65%; en Costa Rica, 28%. Complementariamente, existen barrios en los cuales los pandilleros son los distribuidores de productos de consumo para la venta en las pulperías y otros negocios al detalle. Cada vez es más frecuente –asimismo– que el cobro ilegal se realice por medios legales, como es el uso de cuentas bancarias, cheques, depósitos y otros. Existe una estructura administrativa para el manejo del dinero, que es presidida por el líder, el palabrero o cajero, según se trate de la denominación de cada país. Actualmente cuentan con grupos administrativos y asistencia legal.
- 9.4 Desde el punto de vista de la prevención terciaria de la violencia (sobre jóvenes en conflicto con la ley penal), lo mencionado sobre la importancia de establecer sinergias con el ámbito de la reforma judicial tiene también aquí importancia: las penas alternativas a la privación de la libertad, instalaciones apropiadas para el tratamiento diferenciado de menores cuando la privación de libertad sea indispensable, plenas garantías procesales a través de jueces especializados en el tratamiento de esta problemática, fortalecimiento concurrente de la institución familiar y mecanismos de tutorías que se encuentren adecuadamente enmarcados desde el plano legal y judicial, constituyen un capítulo pendiente de ejecución en gran parte de los países de nuestra región.
- 9.5 Dimensiones que tienen que ver con el crimen organizado –como el tráfico de personas– tienen en los niños, adolescentes y jóvenes un sector especialmente vulnerable. Dimensiones que tienen que ver con las nuevas tecnologías de la información –como la pornografía infantil expresada a través de Internet– también suponen modernos de-

saños de intervención de parte del sector público. Los cuales se unen sobre el terreno con el aspecto de la violencia intrafamiliar y doméstica, pues la violencia es un proceso que se aprende y es susceptible de transmitirse de un modo intergeneracional¹⁵.

Organizar al Estado para lidiar contra el crimen organizado

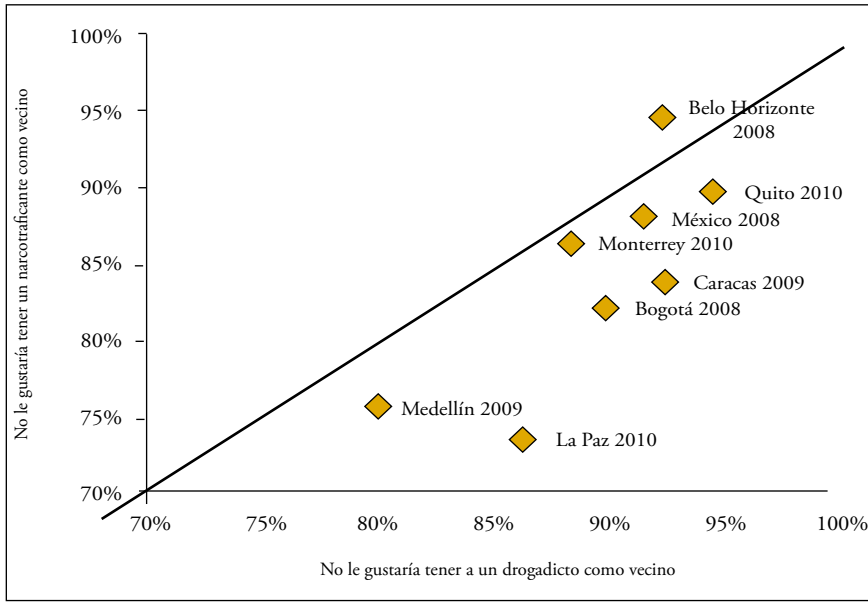
El crimen organizado no se resuelve con bayonetas ni con fuerza bruta; se enfrenta con una respuesta integral del Estado que va más allá de la natural acción de policías y jueces. Por ejemplo, requiere atenderse con contadores, con expertos en auditoría financiera, con investigadores sofisticados en operaciones de triangulación... El lavado de dinero es un elemento central para combatir al crimen organizado, en sus manifestaciones monetarias. El otro costado de atención tiene que ver con las consecuencias sociales más tangibles que el crimen organizado derrama en una sociedad, vinculadas a su salud pública. Más del 50% de personas que están detenidas en la gran mayoría de las cárceles de América Latina estaban bajo los efectos de la droga cuando habían cometido un delito. En un plano más general de exclusión –y sin que esto implique de ningún modo criminalizar la pobreza–, cabe decir que ser joven y pobre en América Latina y tener un problema de adicción es estar en el peor de los mundos, en general con un desamparo absoluto de los Estados, que no tienen centros de tratamiento para las adicciones en número ni calidad suficientes. La respuesta integral del Estado frente a esta problemática, implica reconocer que en materia de política de prevención social tiene tanto para decir el comisario o el fiscal que lidia con este problema todos los días, como el director de un hospital que recibe todas las noches a víctimas y victimarios de esta problemática, pasando por una gama de profesiones no tradicionales en este terreno que también requieren aportar su *expertise* (desde especialistas en finanzas hasta planificadores urbanos, incluyendo a sociólogos, antropólogos, educadores y criminólogos).

15 A simple título de ejemplo, puede indicarse que el 39,7% de las muertes de jóvenes entre 15 y 24 años en Brasil es causada por la violencia. Entre 1998 y el 2008, la tasa de muerte de jóvenes por hechos de violencia pasó de 30 a 52,9 por cada 100.000 habitantes. En El Salvador, dicha tasa es de 105,6. En Venezuela, de 80,4; en Colombia, 66,1; y en Guatemala, 60,6.

10. Más allá de la cultura del miedo. El rol decisivo de los medios de comunicación

- 10.1 Se vive en esta materia una auténtica paradoja, relacionada con lo expresado en el punto 6. Nunca antes pareció haber tanta información/espectáculo en el área de la seguridad, a tenor de lo exhibido por los medios de comunicación masivos, que reproducen *online* los más macabros acontecimientos de violencia. Nunca antes –al mismo tiempo– hubo tan poca información científica y estadística, a tenor de la comparación entre la calidad de las estadísticas de seguridad ciudadana y las estadísticas de empleo, crecimiento del PBI, analfabetismo, mortalidad infantil –entre otras– que exhiben las políticas públicas de la región.
- 10.2 La dimensión cultural del problema de la seguridad ciudadana llama a establecer un diálogo estratégico con los medios de comunicación, a la luz del concepto de responsabilidad social corporativa. La agenda es amplia, y contiene básicamente la necesidad de abordar el problema subjetivo de la inseguridad (la percepción de inseguridad de los habitantes, más allá de las denuncias recibidas en un determinado lugar en sede policial o judicial). Aquí también se constata otra realidad: si bien desde el punto de vista objetivo los delitos tienden a concentrarse en lugares, días, horas y protagonistas ciertamente focalizados, desde el punto de vista subjetivo la sensación de seguridad trasciende territorios, se generaliza y se desfocaliza, abarcando a un universo cada vez más grande de destinatarios y colectivos sociales.
- 10.3 Entran aquí a jugar cuestiones de riesgo, de culturización de la violencia, de sensación térmica mediática de muchos crímenes, de confiabilidad de las estadísticas, de difusión del problema más allá de una victimización territorial específica, de victimización vicaria (como reflejo de lo que le ocurre a otros a través de una pantalla de televisión, por ejemplo), y de amplificación de hechos criminales reales, los que incluso pueden crecer –o disminuir– a un ritmo esencialmente distinto al aumento del sentimiento colectivo de inseguridad.

Seguridad y cultura ciudadana. La hipocresía latinoamericana: se rechaza al drogadicto más que al narcotraficante



Fuente: Análisis de Corpovisionarios.

10.4 Los medios pueden ser parte del problema, pero también pueden ser convocados a ser parte de la solución. Cuestiones de enorme sensibilidad, como la violencia intrafamiliar, el tráfico de personas, la protección de sectores vulnerables como niños y ancianos, la violencia en los espectáculos deportivos, el desarme ciudadano, la prevención de la violencia escolar, la prevención de las adicciones, la civilidad para disminuir accidentes de tránsito y para usar del espacio público –por citar algunas áreas neurálgicas–, pueden tener a los medios como un aliado estratégico, en cuanto a la tarea de generar confianza en instituciones y políticas y propiciar una cultura ciudadana basada en la integración y el respeto en lugar de la segregación y la indiferencia¹⁶. Todo lo anterior también debe ser complementado con el reconocimiento de que una prensa independiente y un periodismo de investigación comprometido también son factores esenciales en el momento de denunciar las tramas más oscuras de corrupción que rodea

16 Un reciente estudio realizado por el ex alcalde de Bogotá Antanas Mockus, a través de la aplicación de la encuesta de cultura ciudadana, demostró que en varias ciudades de América Latina se desprecia más como vecino a una persona drogadicta que a una persona narcotraficante.

el fenómeno del crimen organizado; es creciente el número de periodistas asesinados por esta causa y corresponde rendirles también un reconocimiento por su importante contribución a superar una contracultura de la impunidad.

III. Reflexiones finales

La seguridad ciudadana es un claro problema de desarrollo. Como señalara Su Santidad Juan Pablo II¹⁷: “la globalización ha revolucionado el sistema de interacciones y relaciones sociales” y “la solidaridad entre generaciones debe recibir la mayor atención”.

Así como desde su lado más oscuro la globalización supone un amplio abanico de amenazas que corren el riesgo de transmitirse a las nuevas generaciones, también es posible demostrar que la violencia se desaprende, a través de la construcción de una cooperación colectiva glocal, al multiplicar y compartir experiencias que constituyen bastiones de esperanza para las nuevas generaciones. A lo largo de las anteriores líneas, se ha procurado demostrar que los problemas de violencia no son invencibles, que la construcción de políticas y programas de seguridad ciudadana tiene paradigmas y acciones promisorias en la región, y que existe un número muy importante de esfuerzos de ciudadanos, organizaciones e instituciones que no se resignan a convivir con la falta de respeto a los derechos humanos más esenciales. Naturalmente, el camino por recorrer es arduo y no está exento de amenazas y dificultades. Transitarlo con inteligencia y dando cuenta de la más amplia dignidad del ser humano, constituye acaso el más formidable reto que enfrenta la democracia contemporánea.

Si el desarrollo es el nuevo nombre de la paz, la solidaridad es el nuevo nombre de la seguridad.

17 Mensaje ante la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales, del 11 de abril de 2002.

La nueva guerra. La seguridad nacional amenazada

Jaime Antezana

En esta exposición, intentaremos una aproximación general a lo que está pasando actualmente con el narcotráfico y la seguridad en el Perú, en un contexto de postviolencia política y de crecimiento económico.

El Perú vivió doce años de la violencia terrorista más sanguinaria de nuestra historia: desde el 17 de mayo de 1980 hasta el 12 de septiembre de 1992. El fenómeno de la subversión terrorista llegó a su fin, “*sensu stricto*”, el año 1992. Ese año fueron derrotados Sendero Luminoso (SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA): el 9 de junio fue capturado Víctor Polay Campos y, poco después, el 12 de septiembre, Abimael Guzmán. Sin duda, la captura de A. Guzmán, jefe del más sanguinario movimiento terrorista, fue el golpe decisivo en la derrota de ese proyecto totalitario que amenazaba destruir y ahogar en sangre el país. La derrota de estos movimientos subversivos cambió el curso del país, empezando un proceso de pacificación y reconstrucción nacional.

Los estertores de violencia terrorista, en inflexión global irreversible, se prolongaron hasta el año 1999. La liberación de decenas de rehenes, el 22 de abril de 1997, de la toma de la residencia del embajador del Japón por el último grupo armado, el MRTA, fue el golpe que desarticuló a esa organización. La captura de “Feliciano”, el 14 de julio de 1999, miembro del Comité Central de SL y cabeza de Proseguir, una de las facciones, en el que se dividió SL a fines de 1993 luego de que A. Guzmán llamara a luchar por un “acuerdo de paz”, fue el golpe que demolió esta corriente y, con ello, la violencia que le era consustancial. En el año 1999, se bifurcan las aguas y finalmente acaba todo lo que es el accionar armado de estos dos grupos, llegando a su fin el ciclo de la violencia terrorista. Ese es un dato macizo de la historia peruana.

¿Qué está pasando actualmente en el campo de la seguridad nacional en el Perú? La tesis central de esta reflexión es que el Perú, desde inicios de la década que acaba de culminar, está viviendo un nuevo ciclo de violencia asociado al narcotráfico, y que las diversas expre-

siones de violencia o narcoviencia en curso están configurando la etapa embrionaria de un nuevo conflicto armado. ¿De qué nuevo tipo de conflicto armado se trata? A diferencia de la violencia terrorista que buscaba la conquista del poder a través de la violencia y el terror, este nuevo conflicto armado incipiente es una guerra en defensa de la coca y la cocaína. O sea, es una guerra de los narcos contra las fuerzas de seguridad y de manera principal, aunque no exclusiva como veremos más adelante, contra la Policía Nacional. Su objetivo es fundamentalmente proteger la cocaína y, en menor proporción, la pasta básica de cocaína (PBC) que se produce en los valles de siembra de coca.

Es una guerra o conflicto armado que se patentiza en dos formas de violencia. Una, por enfrentamientos entre sicarios-narcos con policías y eventualmente militares, en defensa de cargas de droga o insumos químicos. Dos, por enfrentamientos entre las columnas armadas de los llamados remanentes de Sendero Luminoso, en el Alto Huallaga y el Valle del Río Apurímac y Ene (VRAE), con la policía y militares. Otra forma de violencia de esta narcoguerra son los ajustes de cuentas, asesinatos individuales y también colectivos a manos de sicarios, que se producen en algunos eslabones de la cadena narco o contra funcionarios del Estado.

Ciertamente que hoy esta tesis es altamente controvertida y poco aceptada en el Perú. Pero son los hechos concretos los que nos están mostrando su génesis y desarrollo. ¿Cuándo habría empezado este nuevo conflicto o narcoguerra? El 29 de abril de 2004, cuando columnas armadas del Comité Regional del Huallaga (CRH), ex remanente autonomizado de Sendero Luminoso (SL) dirigido por “Artemio”, que opera esa zona, intentaron emboscar a tres helicópteros de la Policía en la zona de Alto Huánuco, los que estaban dando apoyo logístico a la erradicación de cultivos ilícitos de coca en el valle de Mishoyo, en Tocache, Región San Martín. Con esa acción armada, que no dejó víctimas mortales ni era para conquistar el poder sino para frenar un operativo antinarcóticos, se inició este nuevo conflicto. Ese hecho fue, por decirlo de alguna manera, el primer hito.

El segundo hito de esta nueva guerra ocurrió el 5 de diciembre de 2005. Ese día, columnas armadas de la organización lideradas por Víctor Quispe Palomino (a) “José”, otro ex remanente que se desligó de SL el año 1999, emboscaron a un convoy policial antidrogas en el puente Catute, en la frontera de los distritos de San Francisco y Santa Rosa, en el Valle del Río Apurímac y Ene (VRAE). Este ataque contra la policía antidroga, que dejó cinco policías muertos, buscaba apoyar la demanda de los cocaleros que exigían el retiro de la base antidroga de Palmapampa, que recién había sido inaugurada y de la cual provenían los policías. Al igual que en el Alto Huallaga, esta acción armada no tenía como objetivo la captura del poder ni la creación de “bases de apoyo”, sino el retiro de la aludida base antidrogas.

El tercer hito de esta “guerra de la coca y cocaína” se produjo el 6 de agosto de 2007, en el caserío El Molino, en la provincia de Ayabaca, Piura, una zona distante de las mencionadas y muy cercana a la frontera con el Ecuador. Ese día, se produjo un enfrentamiento de más o menos tres horas entre un grupo de sicarios-narco con unos seis policías que llegaron a la zona con la información de que había un laboratorio en el lugar. ¿Por qué se produjo el enfrentamiento? Los sicarios, según información policial y de la zona, se enfrentaron con armas modernas y mayores. Es el primer enfrentamiento armado entre sicarios narcos y la policía.

De este modo, desde el año 2004 y sin haber logrado procesar adecuadamente las secuelas de la accionar criminal de Sendero Luminoso y el MRTA y las respuestas que el Estado dio a este problema en la década de 1980 y parte de la de 1990, el Perú está empezando a vivir este nuevo conflicto, que es una nueva guerra o la “guerra de la coca” y la “cocaína”. Esta narcoguerra, a diferencia de la violencia terrorista, hasta el momento no asesina indiscriminadamente, sino de manera selectiva, a policías, militares y personas involucradas en la cadena narco, la producción, distribución y comercialización de la cocaína. Es una guerra embrionaria, pero en expansión.

Desde esta perspectiva, el narcotráfico es la principal amenaza a la seguridad y desarrollo nacional. Es una amenaza incluso mayor de lo que representó el terrorismo, por el poder económico, político y militar que ostenta. ¿Cómo hemos llegamos a esta situación? Varios factores y circunstancias lo explican. Sin embargo, para una mejor comprensión es necesario tener una aproximación, a grandes rasgos, a la evolución del narcotráfico en el país. Una breve digresión nos ayudará a entender ese proceso.

El narcotráfico en el Perú tendría tres ciclos o etapas. El primer ciclo empezaría a mediados de la década de 1940, en el período de la postguerra mundial. En ese lapso, pero sobre todo en la década de 1960 hasta fines de la de 1970, sería el ciclo de la emergencia y crecimiento del narcotráfico asociado principalmente a la producción de pasta básica de cocaína (PBC) derivada de la hoja de coca. En este ciclo, por primera vez en nuestra historia, la producción de coca desbordará la producción histórica que servía para el consumo tradicional e industrial. Así surge el excedente.

La producción ilegal de PBC para el narcotráfico, surgió paralelamente a la producción legal de base de cocaína que fabricaban diversas empresas legales para la industria farmacológica. De estos años son los primeros narcos en ciudades como Huanta, Huánuco, Tingo María, Andahuaylas y la selva de Ayacucho. Este primer ciclo concluye a finales de la década de 1970, con la dación de la Ley 22095, norma que reprime el tráfico ilícito de drogas, el

empadronamiento de los cocaleros (1978) y organiza los primeros operativos antinarcóticos (Verde Mar I y Verde Mar II). Este ciclo finaliza con el narcotráfico en ascenso, cuando se acelera el crecimiento de los cultivos de coca y el procesamiento de PBC.

El segundo ciclo empezaría a inicios de la década de 1980, hasta el año 1995. En esta etapa, los cultivos de coca adquieren una extensión y dimensión nunca antes vistas. Es el período del “boom de la coca” y el auge de la producción de PBC, que convirtió al Perú en el primer productor de hoja de coca y de PBC. El año pico de este “boom” fue 1992, cuando se llegó a cultivar 129.000 hectáreas de coca. Eso fue impulsado por los carteles colombianos de Cali y Medellín, que fueron en ese período los principales compradores y exportadores de la pasta peruana hacia Colombia, donde la refinaban en cocaína y la transportaban después a los Estados Unidos.

En este período, el narcotráfico permeó toda la sociedad peruana: la economía, la política, jueces, fiscales, policías, grupos alzados en armas, militares y policías. Este ciclo de apogeo del narcotráfico coincidió con el período de violencia terrorista (1980-1992), que, como ya señalamos, se convirtió en la principal amenaza a la seguridad y viabilidad del Perú. La mezcla sulfurosa de violencia terrorista con crisis económica, relativizó y opacó al narcotráfico en el período más importante de su historia en el Perú.

Así, aunque coincidieron cronológicamente el terrorismo y el narcotráfico, la necesidad de enfrentar la violencia terrorista en un contexto de hiperinflación y narcotráfico llevó a que el Estado peruano decidiera enfrentar la amenaza terrorista y no la del narcotráfico. La violencia terrorista, convertida en el principal problema de seguridad nacional en aquel entonces, mimetizó la violencia inherente al narcotráfico. La derrota de SL y el MRTA, a inicios de la década de 1990, cambiará no solo el curso del país sino también las prioridades en temas de seguridad.

En efecto, desde el año 1993 hacia delante, en un escenario de derrota de los movimientos terroristas y de estabilización macroeconómica, la problemática del narcotráfico adquiere una importancia central en la agenda bilateral del Perú y los Estados Unidos. Como parte de esa agenda, se diseña una política antinarcóticos con la estrecha colaboración de los Estados Unidos. Uno de los ejes centrales de la estrategia de lucha contra el narcotráfico fue la interdicción aérea, debido a que la principal modalidad de transporte de PBC era a través de avionetas que utilizaban aeropuertos clandestinos. La interdicción aérea buscaba romper el puente aéreo entre el Perú y Colombia.

Hacia mediados del año 1995, la interdicción fue resquebrajando el puente aéreo entre el Perú y Colombia. Esa situación de riesgo llevó a los carteles colombianos a dejar el Perú y trasladarse a su propio país. El retiro de los carteles colombianos dejó a los valles cocaleros peruanos sin compradores de PBC. Es por tal razón que ese año se produce la inflexión del narcotráfico, es decir, la caída del precio de la hoja de coca y de PBC. De esa manera, se produce la migración de los cultivos de hoja de coca del Perú a Colombia, fenómeno que se conoce como el “primer efecto globo de los cultivos de coca en toda la región andina”.

En el segundo lustro de la década de 1990, el Perú dejó de ser el primer productor de hoja de coca y de PBC, mientras que, en ese mismo período, Colombia pasó a convertirse en el primer productor mundial de coca y cocaína. De unas 20.000 hectáreas que tenía el año 1985, se creció a 79.000 hectáreas en 1997 y a 160.000 hectáreas en 1999. Esa posición, de primer productor, Colombia la mantuvo a lo largo de la pasada década.

Corolario: el segundo ciclo del narcotráfico llegó a su fin el año 1995. Esta etapa finaliza con el narcotráfico recesado y débil, aunque no destruido o desaparecido como consecuencia de la falta de comprador. En otros términos, se logró reducirlo a lo mínimo, a niveles de subsistencia. Ese logro impidió que se convierta, como sí lo fue en Colombia, en un problema de seguridad nacional. La recesión del narcotráfico contribuyó al proceso de pacificación y el paso de la estabilidad macroeconómica al crecimiento económico.

Desde el año 2000, después un lustro de retracción y subsistencia, empezó el tercer ciclo del narcotráfico. Esta nueva etapa, en un contexto de estabilización macroeconómica y de crecimiento económico, se caracteriza por la recomposición y reconfiguración del narcotráfico nacional. La llegada e instalación de los primeros carteles mexicanos (Guadalajara, Tijuana) en el Perú, van a alentar un nuevo período de crecimiento de los cultivos ilícitos de coca.

Algunas cifras nos ilustrarán sobre esta nueva etapa. En primer lugar, en cuanto al nuevo incremento de los cultivos de coca, hemos pasado de 38.700 hectáreas del año 1999 a 61.200 hectáreas al año 2010, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). Eso quiere decir que ha habido un incremento del 63,24% en la extensión de los cultivos de coca. Paralelamente a esa cifra de crecimiento por hectáreas, lo que más ha crecido en este período es la productividad. Actualmente el promedio nacional es de 2,5 toneladas *versus* una tonelada por hectárea que era la productividad histórica.

Con ello, hemos pasado de 43.000 toneladas de hoja de coca en el 2000 a 129.000 toneladas el 2010, es decir que en una década la producción de coca se ha incrementado en un 300%.

En consecuencia, en el Perú hay simultáneamente una expansión de los cultivos ilícitos de coca y un notable incremento de la productividad, porque ahora existe el uso en agricultura de tecnologías y agroquímicos para dar mayor productividad a los cultivos de coca. El VRAE es el caso más avanzado de ese proceso, con una productividad de 3,21 TM/ha.

En esta etapa también el Perú ha pasado de producir coca en seis regiones (Huánuco, Ucayali, San Martín, Pasco, Ayacucho y La Libertad) donde históricamente se plantaban cultivos de coca para el narcotráfico, a catorce regiones. Actualmente se cultiva coca en ocho nuevas regiones (Junín, Cusco, Puno, Loreto, Amazonas, Cajamarca, etc.)

Otro de los cambios más importantes de esta década ha sido el de la producción de cocaína. Según la ya mencionada Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), al año 2000 el Perú podía producir 141 toneladas de cocaína, en tanto que el año 2009 se llegó a producir unas 317 toneladas. Es decir, la producción de cocaína se incrementó en 125%, mucho mayor que el de la producción de hoja de coca. Este es el tercer ciclo del narcotráfico y el nuevo ciclo que estamos viviendo.

Tenemos, pues, un crecimiento sostenido de los cultivos de coca y de la producción de cocaína desde el año 2000 hasta la fecha. Las tendencias nos indican que van a seguir creciendo, y según cifras de las Naciones Unidas, en el Perú los cultivos de coca crecen en los últimos cinco años de 4 a 5% anuales, mientras que en Colombia descienden de 9 a 12%. En otras palabras, estamos en un momento parecido al primer lustro de la década de 1990. Es el momento en el que se está produciendo nuevamente el “efecto globo”, pues la coca de Colombia, presionada por el “Plan Colombia” y por el combate a las FARC, se está trasladando al Perú. Es eso lo que está presionando y alentando la producción del cultivo de coca en catorce regiones del Perú.

En consecuencia, estamos frente a un narcotráfico que está ingresando a una etapa de un nuevo *boom*, ya no de la coca sino de la cocaína. Este año 2011, si se mantienen las tasas y tendencias de los últimos cinco años, el Perú debe superar a Colombia en la producción de hoja de coca, y quizá también de cocaína. Este crecimiento del narcotráfico en el tercer ciclo en que se encuentra está en la base de la nueva guerra.

Las cifras de un estudio sobre narcoviolencia en el Perú son reveladoras. El año 2010 hubo 115 muertos por narcotráfico a nivel nacional. De esa cifra global, 78 son “ajustes de cuentas” por sicarios del narcotráfico en catorce regiones. El estudio revela que, contra lo que muchos creen (que estos estarían focalizados básicamente en el Alto Huallaga y en el Valle

del Río Apurímac y Ene – VRAE), los “ajustes de cuentas” por narcotráfico también han ocurrido, por mencionar algunas regiones donde no se tenía datos de este tipo, en Cajamarca, Piura, Apurímac, Tacna, Áncash, Puno, etc.

Es más, el estudio muestra que ese año la Región Loreto, y particularmente la provincia de Ramón Castilla, ha sido donde ha ocurrido el mayor número de “ajustes de cuentas” con un total de 17 casos. Le sigue la región Ucayali, y específicamente la provincia de Padre Abad, con 11 casos. Esos datos demuestran que esta modalidad de violencia narco se da en las rutas de la droga tanto en zonas rurales cuanto urbanas y en los centros de producción de hoja de coca y PBC.

Por otro lado, el estudio también señala que el 2010 se produjeron 37 muertos como consecuencia de enfrentamientos de sicarios-narcos que transportan y protegen cargamentos de droga en ruta de herradura o en carretera, con las columnas narcosenderistas en el Huallaga y el Valle del Río Apurímac y Ene (VRAE). Parte de esos 37 muertos incluye a los asesinatos selectivos perpetrados por el CRH de Artemio en el Alto Huallaga. Esa es, *grosso modo*, la cifra de la narcoviolencia en el Perú.

Visto en globo, el narcotráfico en este tercer ciclo tiene un nuevo rostro más complejo y beligerante. ¿Cómo se explica que después de que el narcotráfico quedara debilitado o en situación de subsistencia, ahora se encuentre en crecimiento y ascenso? La respuesta es simple: tras el colapso del Fujimorismo en el 2001, el Perú no tuvo programas o políticas para prevenir la recomposición del narcotráfico, el cual aprovechó esa ausencia.

A lo largo de esta nueva etapa, tampoco hubo una política integral del Estado para enfrentar el crecimiento y fortalecimiento del narcotráfico. Ni el Gobierno de Alejandro Toledo ni el de Alan García tomaron la decisión política de enfrentar al narcotráfico. Los esfuerzos realizados fueron inconexos e insuficientes para frenar el avance de los cultivos de coca y la producción de cocaína.

¿Qué características está mostrando este nuevo período del narcotráfico en el Perú? Estamos frente a la reproducción de tres modelos del narcotráfico. En primer lugar, es el modelo colombiano o la “colombianización” del narcotráfico. Este proceso tiene dos manifestaciones concretas. Por un lado, la penetración del narcotráfico en diversos niveles del Estado en las últimas elecciones municipales y regionales con narcoalcaldes y narcorreiones; y en las elecciones generales con la narcobancada en el Congreso de la República. Por otro lado, en la “FARCarización” de los ex remanentes de Sendero Luminoso histórico de Abimael

Guzmán, convertidos hoy en estructuras armadas, aunque no lo quieran reconocer y hagan gala de discursos “ideológicos y políticos”, estructuras integradas a la cadena narco en la producción de droga, la protección a los mochileros, el control de las rutas de la droga y como compradores de droga a narcos locales para entregárselos a otras firmas medianas. Un Sendero modelo FARC, o un narcosenderismo. Aquí hay que reconocer que el grupo armado de Artemio ha sido duramente golpeado, pero todavía no ha sido definitivamente desarticulado. Además, no controla las rutas de la droga ni opera como firma intermediaria, como sí lo hace la organización armada del VRAE.

Estas dos organizaciones narcosenderistas son, una más que la otra, parte de la nueva “guerra de cocaína”. Sus acciones armadas, principalmente contra los policías, en el caso del VRAE, son porque decomisaron droga o insumos químicos; o, en el caso del Alto Huallaga principalmente, para frenar el control del tráfico de drogas o la erradicación de cultivos ilícitos de coca. En el VRAE, las emboscadas contra los militares, desde que estos ingresaron en marzo del 2008, son por el control de las rutas de la droga. Son acciones armadas antidrogas.

El año pasado, la cantidad de emboscadas a patrullas y bases militares superó las de años anteriores; 17 emboscadas principalmente en zonas altoandinas fuera del VRAE, es decir, en las rutas de herradura por donde pasa la droga de la ceja de selva. No obstante, si bien fue el año de mayor número de emboscadas, el año pasado fue el de menor número de bajas de las fuerzas armadas, con solo siete militares muertos, y de los narcosenderistas, quizá solo uno o dos.

De igual manera, el año pasado en el Alto Huallaga y a contrapelo de las versiones oficiales de que esta organización ya no tenía ninguna capacidad de reacción y que la captura de Artemio era cuestión de tiempo, paradójicamente, hubo siete enfrentamientos armados después de más de un año y medio de inacción militar. Este es el modelo colombiano, de una “FARC” local que se recicla no con la ideología sino con el dinero de la droga, haciendo más difícil su desarticulación. En ese sentido, la organización armada del VRAE es una firma armada en expansión.

En segundo lugar, tenemos el modelo mexicano, es decir, la reproducción de prácticas de los carteles de México. Esto se puede constatar en los once enfrentamientos entre sicarios-narcos con la policía y militares, que se han producido el año 2010 en las carreteras o en las rutas de las drogas. Estos enfrentamientos no tienen nada que ver con las columnas armadas del Alto Huallaga y el VRAE. Se trata de enfrentamientos fugaces que tienen como protagonistas a pelotones de sicarios que transportan y protegen cargas de droga. Este pro-

ceso de “mexicanización”, como ya dijimos, empezó el año 2007 con un enfrentamiento en Ayabaca, Piura.

El surgimiento de un grupo armado de sicarios en Ramón Castilla el mes de febrero del año pasado, que perpetró “ajustes de cuentas”, narcomasacres y una emboscada a la Policía Nacional dejando un saldo de 17 muertes, fue la expresión más palmaria del proceso de mexicanización. La captura el 1 de marzo pasado de Jair Ardela, jefe de esa organización armada y uno de los narcotraficantes más criminales de los últimos años, cortó ese proceso.

Los datos mencionados revelan que los “burriers” y/o sicarios del narcotráfico están pasando de acciones de contención al enfrentamiento abierto con las fuerzas de seguridad del país. Un hecho que no debe pasar desapercibido es el enfrentamiento a balazos entre sicarios y policías el 8 de abril pasado, en la zona de Chaco, a quince minutos de la ciudad de Huamanga. Eso también se puede advertir en los operativos de destrucción de pozas de maceración de PBC, pues se están incrementando las respuestas armadas de los narcos ante la presencia policial.

En tercer lugar, el modelo brasileño o la “favelización” de las zonas urbanas de las grandes ciudades, donde existe microproducción y grupos de jóvenes que ejercen violencia callejera o delincuencial. El Callao, muy cerca de Lima, es emblemático de pandillas asociadas a microcomercializadores que se enfrentan a balazos con otras bandas en pos del control y dominio territorial. Allí también existen pandillas o grupos de pandillas que se enfrentan a otras por consumo de drogas, y todos estos grupos se enfrentan también con la policía. Eso es un proceso que se está incubando.

Estos tres son los modelos que está reproduciendo el narcotráfico peruano en un sincretismo inédito en nuestra historia. Es, asimismo, uno de los rasgos más importantes donde radica su complejidad y su vitalidad como una de las más serias amenazas a la seguridad y gobernabilidad. No estamos frente al narcotráfico de hace treinta años, sino a uno que se mexicaniza y colombianiza aceleradamente. El Perú tiene que enfrentar esta nueva etapa del narcotráfico, en pleno “efecto globo” y con una narcoguerra en curso, con políticas y estrategias integrales. No podemos equivocarnos.

Índices de victimización y otros factores de la seguridad ciudadana

Doctor Andrés Dávila Ladrón de Guevara

La excelente presentación de Gustavo Béliz hace desafiante la tarea de comentarlo, porque hizo una aproximación bastante amplia, comprehensiva e informada en relación con el tema de la seguridad ciudadana y de la convivencia. Afortunadamente, mantiene unos márgenes de indefinición y de complejidad que permiten exponer algunos argumentos en los cuales estamos de acuerdo, otros en los que podemos diferir, y dejar ideas para la discusión.

Empezaría diciendo que una parte de la dificultad para abordar el tema de la convivencia y la seguridad ciudadana es precisamente que constituye, llamémoslo así, un área relativamente joven, nueva, de las políticas públicas y de la atención a fenómenos de reciente desarrollo relativo en nuestras sociedades. Eso hace que una primera cuestión sea tratar de definir cuál es el objeto, cuál es el problema alrededor del cual tratar los asuntos de seguridad ciudadana y de convivencia. En ese sentido, y como hipótesis de trabajo, una propuesta es tratar de considerarlos como un área de política específica que siempre requiere un esfuerzo de delimitación y de diferenciación respecto de otros problemas. Fíjense que ayer estuvimos hablando todo el día de los temas de seguridad nacional, de armamentismo y de sus nuevas manifestaciones y derivaciones, que parecerían caer en el tema de la seguridad ciudadana.

Sin embargo, es importante tener capacidad de diferenciación, porque no son los mismos fenómenos, no son los mismos problemas, no son los mismos asuntos. En nuestras sociedades, la violencia como tal ha estado presente en mayor o menor grado en todos sus momentos, pero ahora tiene manifestaciones específicas que son las que requieren una serie de respuestas desde esta área de las políticas de la seguridad ciudadana, que difieren de lo que se pudo haber aplicado hace veinte o treinta años y de lo que de alguna manera estaba en el menú de alternativas en circunstancias anteriores, sea por el lado de la represión o por el lado de las políticas sociales.

Es un primer llamado respecto del cual creo que la presentación de Gustavo Béliz ayudará a tratar de entender bien de qué hablamos cuando hablamos de seguridad ciudadana, cuáles

son los asuntos que conciernen a esta problemática y cuáles son las posibilidades de respuesta desde las políticas públicas y desde los diseños institucionales.

Respecto al planteamiento del expositor, que evidentemente trata de resaltar cómo en la región parece haber una manifestación marcada de problemas de violencia y de inseguridad, yo simplemente haría un señalamiento que me parece relevante. No es que quiera negar esa realidad que muestran las cifras que planteó. Evidentemente, a nivel de la región, parece haber una problemática manifiesta que se expresa en el número o en la tasa de homicidios por 100.000 habitantes, pero creo que sobre esas cifras hay que volver. No es tan claro que en todos los países de la región las mediciones tengan la misma calidad y la misma validez. Fíjense que en un caso como el colombiano hay tres mediciones, pero apuntan más o menos a lo mismo. Hay países de la región donde incluso la medición del homicidio tiene dificultades. Entonces, estas tasas y estas cifras de comparación, hay que manejarlas con mucho rigor, como creo que lo hace Gustavo Béliz. Llamo la atención sobre eso, y especialmente si vamos a las demás cifras que acompañan no solo el homicidio, sino las demás cifras de delitos, que requieren una mirada muy cuidadosa.

En ese mismo sentido, hay una problemática que muchas veces afecta duramente la seguridad ciudadana y es que cuando se empieza a prestar atención a un fenómeno de estos, inmediatamente las cifras se disparan. En Colombia, en particular, tenemos hoy un problema con el tema de la violencia intrafamiliar y la violencia sexual. Es un tema que se ha empezado a medir con mayor rigor que hace dos o tres años, y, obviamente, el primer efecto es que las cifras son enormes, pero no porque el fenómeno haya aparecido hace dos o tres años sino porque antes no había medición y capacidad de caracterizarlo y examinarlo con cuidado. Por tanto, el efecto en las percepciones de los colombianos es que pasamos de ser muy violentos por homicidio a matarnos o agredirnos en las casas, y, además, tenemos la violencia sexual. Resulta que los fenómenos posiblemente venían revueltos desde hace mucho más tiempo y, en ese sentido, estas cifras merecen una mirada cuidadosa en cuanto a su evolución, a sus tendencias, para hacerse una buena perspectiva del problema.

Obviamente, estamos frente a un fenómeno que por su característica es complejo e incide en muchas variables, incide en muchos fenómenos, y es arriesgado establecer causalidades. Una cuestión que ha estado mucho en la cabeza de todo el mundo y que en Colombia ha sido motivo de muchas discusiones, es el tema de si la pobreza o la inequidad generan violencia. El tema ha estado allí y ha sido un poco una discusión que tiene modas. Hay momentos en que se habla de las causas objetivas de la violencia, después se dice que no son causas objetivas y que la violencia está donde hay riquezas en disputa, y luego se dice que no

es así. Es importante detenerse sobre esa caracterización y sobre ese intento de explicación. Obviamente, con esas causalidades habrá asuntos que se pueden generalizar para la región, pero también es importante diferenciar qué está sucediendo en cada país, en cada sociedad, para entender bien en qué momento del proceso están y qué tipo de soluciones se podrían encontrar.

Hay, entonces, un problema de definición, de comprensión, y esto hace que sea muy difícil, complejo y desafiante encontrar respuestas para atender estos problemas desde las políticas públicas, desde la institucionalidad. Adicionalmente, no se puede negar que hay un fenómeno que está allí como en el trasfondo, afectando, incidiendo y disparando estas problemáticas, que es el tema que en general yo llamaría de los tráfico ilegales, de los tráfico ilícitos, pero en particular, y con una marcada injerencia, el narcotráfico. Pero atención, este es un fenómeno que por sí solo requiere tratamiento, pues incide de alguna manera pero no tiene necesariamente que ver o es responsable de todo lo que pasa. Entonces, el tema de cómo defino, cómo establezco los nexos, es muy importante, sobre todo porque, como lo veremos ahora, las herramientas, los diseños institucionales, las políticas de prevención o atención difieren de acuerdo al diagnóstico que se haga.

Hago señalamiento de esto para entrar en el desafío, porque hay otro asunto que termina como recogiendo toda la problemática, y es que el problema de fondo es la corrupción. Eso seguramente es así, pero es uno de esos conceptos, una de esas nociones, uno de esos problemas que nubla la capacidad de distinción y de clarificación sobre el fenómeno, porque además la corrupción no es fácil ni de medir, ni de percibir, ni de detectar, y entonces se termina mezclando cosas o en estas nociones de que todo tiene que ver con todo. Ahí la capacidad de distinción, de definición de políticas y de diseños de herramientas e institucionalidad, se vuelve muy compleja. Atención, no dije que no crea que la corrupción no es grave, que no afecte y que no haga más difícil toda la problemática. Dije que es necesario diferenciar qué aspectos de la corrupción inciden en las problemáticas que conciernen la violencia en las sociedades contemporáneas de nuestros países y, por tanto, generan problemas de seguridad, para poder atender tanto los problemas de seguridad como las causalidades o los impactos de la corrupción.

En ese sentido, el problema tiene muchas dificultades y Gustavo Béliz va a hacer un buen repaso de esas dificultades para abordarlas. Si se quiere desarrollar políticas públicas, y, en efecto, el Banco Interamericano de Desarrollo ha tenido en esto un liderazgo muy importante en la región desde hace prácticamente catorce o quince años, hay un problema inicial de diseño institucional: ¿cómo atendemos este fenómeno cuando se tienen problemas de

seguridad y soberanía? Se dice que para ello se cuenta con los militares, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Relaciones Exteriores; y digamos que más o menos hay un modo de proceder así los nuevos fenómenos desafíen esa institucionalidad. Sin embargo, en estos temas la institucionalidad vigente está desafiada de entrada, está fragmentada, está dispersa, y encontrar el modelo no es nada fácil, pues cada país tiene particularidades relativas a si el problema está en la Policía, en el Ministerio del Interior o en el Ministerio de Defensa, como es el caso colombiano, y si la policía es nacional o no es nacional, si los modos de interacción entre Ejecutivo y justicia son buenos y generan equilibrios favorables, o hay rivalidades y hasta competencia de suma cero.

Todos estos problemas hacen que pensar en un diseño institucional sea complejo, además de otros problemas que señaló Gustavo Béliz, como el de hacer políticas desde lo nacional, con carácter civil, con elementos preventivos y elementos curativos. Sin embargo, quienes realmente ejecutan las políticas de seguridad y convivencia son las autoridades locales. Entonces, la complejidad del diseño institucional es grande, y en ese sentido no hay una fórmula mágica y ni siquiera un caso para exportar que uno llamaría exitoso, como puede ser el de Bogotá. De los aprendizajes y de las experiencias sí se puede aprender, para no arrancar de cero en las situaciones de los países. Además, es distinto atender los fenómenos cuando ya reventaron y explotaron y están muy graves, como puede ser el tema de las maras en Centroamérica, que cuando los fenómenos apenas están empezando a volverse graves y entonces hay mucho más margen de maniobra para el tipo de medidas que se pueden tomar.

Hay un tema aquí que es complejo, porque estoy muy de acuerdo con lo que plantea Gustavo Béliz en varias partes del texto, en relación con que se necesitan políticas integrales. Hay una gran dificultad, y es que tienen que ser integrales pero deben diferenciar los fenómenos, o sea que es una política pública compleja que ejecuta la integralidad pero diferenciando, porque en unas cosas tengo que prevenir, en unas cosas tengo que tomar medidas suaves y en otras tengo que acudir a la represión, y debo acertar con lo que hago en cada uno de los casos. Tengo que mezclar medidas de prevención con medidas de represión, y estas, en el caso de los jóvenes, son complejísimas porque es posible que ya estén delinquiendo, que ya sean pandilleros, que ya asesinen, etc. Es difícil precisar cómo se hace para atender y cómo se hace para prevenir, pues si se les trata a todos solo en la fase de atención, realmente no se está haciendo nada; se están generando costos enormes para la sociedad y para el país, y por ello hay que dosificar medidas suaves y medidas duras. Comparto el tema de que tiene que haber un predominio de las instancias civiles, pero con una muy adecuada dosificación y trabajo con las instancias policiales y con las instancias de justicia. En general, tiendo a ver que eso no está ocurriendo, aun en Colombia, donde el ejército ha estado muy metido

en el tema del orden público y haciendo tareas en el tema de seguridad ciudadana, pero, obviamente, cuando ya se tiene un tema de narcotráfico muy fuerte o de tráfico de armas, a veces se necesita recurrir al ejército. En principio, pensaría que es más un tema de policía, de justicia y de una serie de entidades del orden ejecutivo con los institutos que atienden a la familia, los institutos de capacitación técnica, etc., que son los que pueden dar una dosis adecuada entre medidas de capacitación, prevención y medidas de fuerza.

Es además un tema complejo, porque la seguridad ciudadana va desde asuntos evidentemente públicos, como pueden ser el homicidio, manifestaciones de violencia o el secuestro, que son las cuestiones más duras, pero también tiene que ver con el problema del ámbito familiar, la violencia intrafamiliar, la violencia sexual en los hogares. A la violencia intrafamiliar no se le pueden aplicar medidas represivas. Un candidato presidencial en Colombia dijo una vez que en el caso de los jóvenes que están delinquirando, se debe culpar a los papás y meterlos a la cárcel. El señor nunca pensó en quién cuidaría a los jóvenes si los papás están en la cárcel. Entonces, la represión en esos ámbitos no cabe, y hay que tener a la mano otro tipo de medidas.

Hay una gran dificultad que también mencionaba Gustavo Béliz, que es dosificar el corto, el mediano y el largo plazo. En ese sentido, digamos que las políticas públicas en esta área requieren esta mezcla difícil, compleja, que requiere mucho estudio, mucho análisis para tener éxito y, además, herramientas adecuadas y apropiadas para cada caso. Por ejemplo, y lo utilizo simplemente como señalamiento frente al tema de la violencia y la criminalidad en las calles, siguiendo el tema de las ventanas rotas, de un momento al otro se dice que la gran solución son espacios públicos iluminados, etc. Como igual sigue habiendo criminalidad, lo que hicieron entonces en Londres es colocar cámaras, y si en la mitad no hay una buena dosificación, manejo y gerencia de esto, las cámaras en las calles para lo único que sirven es para alimentar los noticieros amarillistas de la televisión. Es así porque no hay capacidad. Las cámaras producen una cantidad de muestras filmicas de cosas, pero no pasa nada y en realidad escandalizan más a la sociedad sin ser realmente una solución.

Entonces, el problema es esta dosificación de herramientas y el tipo de mecanismos que utilizamos, cuáles tienen éxito, cuáles de prevención o atención aplicamos en el corto plazo, etc. Obviamente, eso requiere presupuestos importantes y hay otra enorme dificultad, que es que a diferencia del gasto en seguridad y defensa, que, digamos, ya tiene muchas mediciones y más o menos se ve claro, en seguridad ciudadana se plantearía como porcentaje del PBI, y no se puede decir si eso es alto o bajo o si debe ser más o menos en alguna circunstancia. Los presupuestos son aun mucho más etéreos, están mucho más fragmentados y es

mucho más difícil aplicarlos con claridad para lo que se necesita; pero son indispensables. Pongo un ejemplo, también del caso colombiano, donde hay un problema. Los alcaldes de Bogotá, Medellín y Cali siempre se quejan por no tener suficientes policías, pero como son policías nacionales, dependen del Gobierno nacional, y entonces los alcaldes lo máximo que pueden hacer es alimentar un fondo para darles gasolina, radiopatrullas, motos, etc., pero no pueden generar nuevos policías, pues ningún alcalde se va a meter en un problema de tener policías que finalmente no son suyos, ya que son del orden nacional. Es un pequeño detalle que a veces incide gravemente en la posibilidad de respuestas de nuestras ciudades.

El otro gran reto es cómo priorizar los problemas. Cuando se tiene simultáneamente violencia intrafamiliar, violencia sexual, pandillas juveniles y hasta las barras de futbol, que son un problema en Bogotá, donde cada fin de semana hay un muerto, como el caso de un joven de quince años por las barras, etc., cabe preguntarse: ¿por dónde se comienza? ¿Por los problemas que están en lo privado o más bien por problemas del narcotráfico o por problemas invisibles como la extorsión? Esas dificultades hay que resolverlas.

En el tema de información hay también un reto grande. Yo insistiría en que hay que trabajar para tener en la región información de calidad, y, en ese sentido, el BID viene apoyando una iniciativa. Hay, relativamente, información de calidad por algunos esfuerzos sobre el tema de homicidio, el tema de secuestros, que son cosas que de alguna manera son fáciles de medir. El resto de la criminalidad es mucho más difícil y las entidades, las policías, los Gobiernos locales, tienen incentivos para mostrar que las cosas han mejorado y, entonces, hacer allí mediciones serias, sistemáticas, que permitan ver las tendencias en el tiempo, requiere recursos y esfuerzo. Requiere también una orientación muy clara desde el Gobierno central civil, que establezca que así nos vaya mal, debemos mirar bien para entender qué es lo que está pasando. Hay que usar también otras herramientas, como las encuestas de victimización y las encuestas de percepción, y con ello viene el siguiente problema.

Si logramos tener buena información, necesitamos educar a los usuarios de esa información porque, y lo diríamos respecto a casos como el de Bogotá o Medellín, desgraciadamente enormes esfuerzos para mejorar las condiciones de seguridad ciudadana, reducir el homicidio, destrabar fenómenos de violencia que están afectando a la sociedad, podrían dañarse con un mal informe de prensa o de un noticiero de televisión o de radio. Siempre hay un lunes en el año en que los noticieros están con este tema, y cuando se verifica, no es que los hechos no estén detrás, pero generalmente hay una tendencia a escandalizar y afectar la percepción de la sociedad sobre la materia, y ello es muy fácil. Entonces, se requiere también un menú de herramientas con información seria y con capacitación, que tiene que darse a

los funcionarios públicos encargados del tema en todos los niveles civiles, policiales, justicia, a las organizaciones no gubernamentales, a los medios de comunicación y al mundo académico. En ese sentido, aunque en la región no estamos en cero, pues hay progresos, hay avances, hay experiencias, hay lecciones aprendidas, solo insistiré en que todavía hay un esfuerzo grande por hacer, sobre todo frente a un fenómeno que parece venir creciendo y difuminándose por todas las sociedades urbanas de la región y que nos genera una angustia enorme porque no sabríamos como responder frente a él.

Debate

Almirante Jorge Montoya

Un comentario con relación a lo que han expuesto los panelistas, empezando por el final. Siempre hemos conversado sobre la teoría de mi amigo Jaime Antezana. Tenemos pruebas de que el terrorismo existe y que un grupo se encuentra en la zona del VRAE. Las últimas capturas que se han hecho, muestran documentos según los cuales mantienen su ideología. Concuerdo con el expositor en que hay un nuevo enemigo al que debe llamársele de otra manera. ‘Narcoterrorista’ creo que es la palabra más adecuada cuando se unen dos delitos. Cuando uno tiene que enfrentar una amenaza, debe definirla, y esta amenaza definida, para poder ser combatida, debe tener un marco legal en nuestra legislación. Existe el delito de terrorismo y el delito de narcotráfico, pero como narcoterrorismo no existe el delito. Creo que es un tema que debería pensarse bien para cambiar la legislación en ese sentido. Sin embargo, los expertos y todos los que conocen el tema lo denominamos de esa manera. Hay que reflexionar y buscar un nuevo canal para enfrentar esta nueva amenaza que ha aparecido hace ya algunos años.

Es cierto que el nivel de violencia se incrementa y con ello el narcotráfico. Hay que tener cuidado en relación con cómo se emplean las fuerzas armadas y la policía nacional para combatirlo. Pero el problema existe y lo tenemos para rato. En el caso del terrorismo, existe también otro problema, y es que nuevamente se está incubando en las universidades. Hay remanentes de Sendero Luminoso, senderistas liberados de las cárceles, que han empezado a realizar acciones proselitistas en las universidades, y no hay que perderlos de vista porque pueden incrementar el nivel de violencia.

Con relación a los otros comentarios, me referiré al tema de la violencia en Colombia, y lo traigo al Perú porque pueden tener el mismo origen. Ambos países hemos estado sometidos a una lucha muy intensa, hemos tenido fuerzas armadas y policiales combatiendo durante muchos años al terrorismo en el Perú y a las FARC en Colombia, y esto también sostiene la

violencia en los delincuentes que han combatido. Una vez que quedan libres y se integran a la sociedad, si no son readaptados adecuadamente a la vida normal, van a tener una carga de violencia incontenible que muchas veces se traduce en estos incrementos de violencia en las ciudades. Es un tema que se debería analizar, pues quizá por allí se encuentra el origen del incremento de la violencia en nuestro país.

Sobre el tema de las estadísticas de violencia en la región, si retiramos los casos de México, Guatemala y El Salvador, los números casi estarían dentro del orden estándar en el mundo o muy cercanos a ello. Estos números se incrementan sobre todo por la cifra de muertos en México y en algunos países de Centroamérica. Son cifras de la región, pero obedecen a un tema puntual, y no podríamos generalizarlo a todo el espacio regional o afirmar que la violencia en nuestros países está sobre ese nivel.

Con relación a la percepción de inseguridad ciudadana, creo que en nuestro país es bastante alta. Sin embargo, la realidad no va de la mano con esa percepción. Uno puede caminar tranquilamente por el centro de Lima o por cualquier parte de la ciudad con comodidad, y no está pensando en que va a ser atacado. Pero cuando uno habla de percepción de seguridad, dice que la violencia, el delito y la delincuencia son temas muy preocupantes; y es cierto que preocupa a todos, pero allí se abre el tema de lo que es la percepción y lo que es la realidad.

Finalmente, una recomendación para futuros eventos de esta naturaleza. Sería conveniente que integren en el panel a personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad, para que, de acuerdo a sus experiencias, puedan dar una visión real de lo que está sucediendo, ya que se está hablando de temas como limitación y gastos de armas. Creo que debería estar presente alguien del Comando Conjunto en algunos de los paneles y de la Policía Nacional en el panel de hoy.

Eloy Alfaro. Cancillería del Perú

Dos preguntas breves para el señor Jaime Antezana. ¿Del total de cocaína que se produce en el Perú, cuánto es para el consumo interno? Segunda pregunta: ¿en estos grupos armados o grupos comercializadores hay extranjeros, como brasileños, mexicanos y colombianos?

Carmen Rosa Villarán, presidenta del Centro Permanente de Paz del Perú

Mi preocupación es definitivamente la de una educadora. En los lugares difíciles por el tema de coca, se mencionó que debían establecerse aulas de paz, etc., pero para la formación de la juventud es importante el liderazgo en temas educativos de las municipalidades. Debe considerarse que no son problemas que se puedan solucionar solo con armas, porque, como decía Jaime Antezana, el tema de la delincuencia crece y desde luego también los consumidores, dentro o fuera del país. Los ciudadanos que permiten la situación del narcotráfico también son padres de familia, y desde la educación en centros educativos podría hacerse algo. Debe pensarse también en esa línea.

Denis Gabriel Romaní Seminario. Defensoría del Pueblo del Perú

Los expositores coinciden en la necesidad de que los Estados sistematicen y administren una base de datos que contenga información confiable, medible y verificable sobre los fenómenos de inseguridad para la mejor formulación de políticas públicas en esa materia. En efecto, la necesidad de administrar esta información permite que se tomen mejores decisiones para remover las condiciones que favorecen la existencia de situaciones de riesgo para las personas.

En nuestro país, lamentablemente, la información estadística que manejan instituciones públicas como el Poder Judicial, el Ministerio Público o la Policía Nacional en relación con los fenómenos de criminalidad no coincide, debido a las funciones que cada institución realiza. Por ejemplo, la información estadística sobre accidentes, robos u homicidios que administra la Policía Nacional, no necesariamente coincide con la del Ministerio Público, a pesar de que ambos investigan hechos similares. Por ello, tener en cuenta la información de solo una de ellas podría implicar un mal diagnóstico de lo que se produce en la realidad.

Tampoco contamos con un ente que se encargue con exclusividad de la evaluación de toda esta data, ni la autoevaluación de sus resultados es una práctica habitual de todas nuestras instituciones. Un ejemplo de ello ocurre en Colombia, cuya policía cuenta con protocolos de actuación para la atención del ciudadano, que incluyen actividades de autoevaluación respecto de sus acciones y resultados.

En consideración a todo lo mencionado, quisiera preguntar: si se creara un observatorio de criminalidad o de fenómenos de inseguridad, quién tendría a cargo esa responsabilidad y qué productos debe generar la información que administra.

Guillermo Burneo. Centro de Investigación de Drogas y Derechos Humanos

El Dr. Béliz ha presentado un tema que en este y otros espacios merece seguir siendo trabajado. Pero mi pregunta se dirige al señor Jaime Antezana. La Declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia: “Las drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma”, ha servido de base para que el Instituto del Diálogo Interamericano haya planteado en febrero pasado la necesidad de reevaluar la estrategia de la lucha contra el narcotráfico, incluso desde la perspectiva del mismo Estados Unidos. ¿Qué opinión le merece este informe?

Coronel de la Policía Nacional Henry Rojas. Estado Mayor de la Dirección Antidrogas

El señor Jaime Antezana refiere que en el año 2010 ha habido 115 muertos por narcotráfico. Según tenemos conocimiento, las investigaciones han dado como resultado que, con los indicios y pruebas que se tienen, esto empezó con la muerte del vocal Saturno Vergara, que estaba a cargo del caso del Cartel de Tijuana, organización que fue capturada el año 2002 cuando iba a exportar 2 toneladas de drogas. Hubo más de cuarenta personas detenidas, con funcionarios involucrados de todos los niveles. Con respecto a lo que dice del tema de la violencia, se concuerda en que, efectivamente, en nuestro país es dispersa. Es un tema, como bien lo ha dicho, de la narcoviencia. Hay muchas personas como usted y otras, que discrepan sobre cuándo se inicia y sobre todo en los temas puntuales y las cantidades que usted precisa.

Otro tema es que en nuestro país se ha incrementado el cultivo a 60.000 hectáreas. Efectivamente, el monitoreo que realizan las Naciones Unidas a través de satélites muestra un incremento en el último año del 6,8%, que resulta en 50.900 hectáreas de hoja de coca. Esto lleva también a la cantidad que se puede producir en una hectárea de hoja de coca y cuánto produce el nuevo cristal hoja por hectárea de coca —que anualmente puede ser tres, cuatro o dos toneladas—, el tipo de alcaloide y los insumos que se producen.

Usted ha formulado bien una cronología de modelos en el tiempo. Efectivamente, hay modelos donde los carteles colombianos ingresaban en nuestro país y no podemos dar marcha atrás y decir que no es realidad, y ahora vienen los carteles mexicanos. Efectivamente, se está librando la lucha contra el narcotráfico a través de la ayuda de la cooperación internacional, pero también al Estado le falta presencia, usted lo ha visto y mencionado, y es importante decirlo respecto al Perú. Los “efectos globo” que se han producido en la producción de la hoja de coca, se producen igualmente en las organizaciones a través del crimen organizado, como hemos anotado de las exposiciones de ayer y de hoy. Si advertimos que la presencia del Estado trabaja en el Huallaga a través de la Puerta de Hierro y el éxito que tenemos, verificamos que efectivamente hay remanentes del narcotráfico que apoyan a estas organizaciones. Tenemos bajas, pero las estrategias continúan y estoy seguro de que los resultados los veremos a futuro.

Comentarios finales del doctor Gustavo Béliz

El tema de estadísticas es muy importante, no por la estadística en sí misma sino para poder tomar decisiones y justamente focalizar la toma de decisiones. En varias de las problemáticas que procuré resumir, indicaba que el principal problema es que no se tiene una base estadística sólida, no para un anuario estadístico sino para tomar decisiones. En las diferentes fuentes de estadísticas, y esto es algo interesante y positivo, hay que leer de modo inteligente las estadísticas en función de los usuarios. Hay experiencias que funcionan muy bien, y son aquellas donde el alcalde le pone liderazgo al tema e incluye al director del hospital, al director de medicina legal, a los fiscales, al jefe de la policía, a todos los productores de información; y a partir de esa mesa de trabajo, que puede llamarse observatorio o central inteligente para la política de seguridad, se toman decisiones sobre temas como: dónde colocar recursos, dónde imponer la fuerza policial, qué cosas están fallando en el sistema legal y qué hacer con la política social. Por eso decimos que la ciudad es tan importante, pues es en el territorio donde aterriza la política de seguridad y debe tener un liderazgo, y en el alcalde mucho más, porque aun cuando a veces no está claro cómo podría conducir a la fuerza policial, la experiencia demuestra que si hay voluntad y liderazgo político, todo el resto se acomoda y puede funcionar adecuadamente.

Es muy importante también tener esa información para la percepción de la opinión pública. Lo que señalaba un participante es esencial, en el sentido de que no se suele medir estadísticas; y no solo hay que medir estadísticas, sino saber qué piensa la población de la policía, qué piensa la población de diferentes tipos de cuestiones. Eso hay que intentar reemplazarlo

con incentivos, incluso salariales, para la propia fuerza, y estudiar algunas experiencias intentadas en la región. Pero la estadística debe tener un sentido de foco porque si no lo que genera es la sensación de un árbol de navidad. La política de ciudad propone y promete tantas cosas que terminan siendo un eje de humo y sin ningún tipo de resultados visibles.

Comentarios finales de Jaime Antezana

Empiezo por una pregunta que aquí en el Perú nos hacemos permanentemente: ¿los grupos que operan en el Huallaga y en el valle del Río Apurímac son de Sendero Luminoso, tal como fue en las décadas de 1980 y 1990? Mi respuesta es no. Sendero Luminoso existe, está en las universidades, está construyendo un movimiento político para participar en las elecciones; es el senderismo histórico de Abimael Guzmán, que son los que produjeron el terror, la destrucción y la muerte a lo largo de las décadas de 1980 y 1990. Esos están construyendo el movimiento por la amnistía y los derechos fundamentales. No los confundamos con los del VRAE y los del Huallaga, que son un cisma del senderismo. Yo los llamo neosenderismo articulado al narcotráfico. ¿Por qué? Porque han pasado por tres grandes etapas, guardando diferencias cronológicas. Protección a los mochileros o narcotraficantes, de los cuales obtienen cupos del narcotráfico. Eso fue la primera etapa e incluso lo hubo en los ochenta en el Alto Huallaga. Posteriormente, cada una de estas dos organizaciones ha pasado a tener sus propias parcelas de producción de coca y de pasta básica de cocaína. ¿Cómo llamamos a esta organización que pasa a producir droga? Eso fue un período largo, y después han seguido con lo que es el transporte de la droga por caminos de herradura; ellos mismos transportando droga, haciendo el papel de “chalequeros” como decimos aquí en el Perú, para pretender ahora, en el caso del valle Apurímac, proteger todas las rutas de la droga.

Cuando se enfrentan a los militares en un distrito llamado Monobamba, que está en Jauja, en la frontera con Chanchamayo, no se enfrentan porque ellos estén avanzando en la guerra popular, como dicen en su panfletería. No, están protegiendo a los mochileros que están llevando con drogas y están trasladando cantidades de cocaína por esos caminos de herradura que les permiten después descender hacia la Carretera Central para venirse a Lima o para irse a Puerto Ocopa y de allí a Brasil por los ríos.

Eso es lo que hace esta organización, que se ha dedicado a proteger mochileros, a producir droga, a transportar su propia producción de droga, a transportar droga de otras firmas, y ahora, desde junio del año 2009, compra al contado droga y la transporta fuera del VRAE. Ninguna de esas acciones armadas es para borrar de la faz de la tierra a la policía. La ma-

yor parte de los ataques a la policía, entre diciembre del 2005 hasta el último ataque del 20 diciembre del año pasado, fue porque la policía estaba haciendo decomiso de insumos químicos, pero sobre todo de droga, y la presionan con los ataques. Atacaron una comisaría el 1 noviembre del 2007 porque la policía había decomisado droga dos semanas antes. Matan a tres policías el 29 diciembre pasado porque habían decomisado droga. No se puede insistir en que estos delincuentes son parte de un senderismo clásico. El problema central es la droga. Crecen porque están metidos en la droga y utilizan, eso sí y hay que decirlo, los discursos sociales y políticos para legitimarse ante la población y ser vistos, como alguien señaló ayer, como los Robin Hood de esta época. Estoy acá para defender tus intereses, para luchar contra el imperialismo yanqui. Pero ¿qué es lo que están cargando, qué es lo que están transportando? Droga. Eso es en el Huallaga y en el VRAE, y por eso no estamos frente a un problema de terrorismo sino de narcotráfico. En el caso del Alto Huallaga es mucho más sencillo; los ataques en su mayoría han sido contra la policía y también contra los erradicadores del cultivo de coca. Nadie va a decir que esos son ataques terroristas, eso no es para construir un nuevo Estado, no es avanzar en la guerra popular. De ninguna manera. Es para defender los intereses del narcotráfico, pues están entroncados dentro de las estructuras del narcotráfico y por eso es que avanzan, por eso es que subsisten y se recomponen, como es el caso del Alto Huallaga.

Respondo a otra pregunta sobre si estos grupos están armados y hay colombianos y brasileños. En el Perú, a diferencia de todas las décadas anteriores desde que el narcotráfico está presente, hoy el narcotráfico está armado. Antes, en los ochenta, cuando estaban acá los colombianos, su séquito de sicarios eran los únicos que estaban armados. Ahora no. Ahora el pocero está armado, el traquetero está armado, los miembros de los pelotones de seguridad de los cargamentos de droga están armados, independientemente de estas dos estructuras armadas que provienen del senderismo. El narcotráfico está armado en toda la cadena, desde la poza de maceración hasta la salida de la droga. Por ello digo que no debe sorprender que este año, o el siguiente, encontremos enfrentamientos armados en Ilo, Mollendo, Piura, Puno o Juliaca, muy cerca de la frontera, porque el narcotráfico va a defender la droga, los sicarios del narcotráfico que protegen los cargamentos van a defender la droga, van a producirse ataques a la policía, va a haber ataques a las comisarías, sobre todo a aquellas que controlan, porque el narcotráfico nacional está militarizado, está armado. Esto no es como antes, cuando el narcotráfico se dedicaba solamente a enviar la droga. Ahora no es así, y es por ello que el tema de la violencia no se reduce a estos dos grupos armados sino que el narcotráfico tiene los suyos propios.

Caballococha, en la provincia de Ramón Castilla, en la frontera con Brasil y Colombia, es un caso emblemático. Dos organizaciones armadas aparecieron en febrero del año pasado y han matado a 17 personas en la provincia, en esa frontera del Perú con Colombia. Es la zona de mayor número de ajustes de cuentas en el Perú. Pasamos a Ayabaca, la otra frontera de Piura con Ecuador, donde dos grupos armados protegen todos los cargamentos de droga y son los que han ejecutado los ajustes de cuentas. Alguien cree que todo esto se reduce a un problema de narcosenderismo o narcoterrorismo, pero no es así. Esto es narcotráfico y es la amenaza principal. Si seguimos pensando que tenemos al mismo enemigo de las décadas de 1980 y 1990, nos vamos a equivocar.

Por lo tanto, aquí pasamos a las soluciones concretas con estrategias finas y precisas con las que hay que perseguir tres aspectos de la cadena narco. Uno es el insumo básico, que es la hoja de coca, y tiene que haber un programa nacional de erradicación. Dos, tienen que controlarse los insumos químicos, que actualmente no se controlan, no se han controlado y siguen entrando libremente a toda la zona de producción, así haya normas, decisiones y anuncios. Todo esto entra normalmente a los valles, y lo digo porque he visitado permanentemente esa zona. Tercero, tenemos que chocar con algo con lo que nunca se ha chocado en el Perú, y es con el dinero. Hay que combatir el lavado de activos. Debemos enfrentar el insumo básico, los insumos químicos y el dinero, dentro de un enfoque que para mí es central, que es un enfoque de desarrollo. Tiene que haber programas de desarrollo económico y social. Esa es la clave del enfoque y esa es la versión peruana para nuestras salidas concretas. Eso, obviamente, no necesita más que un rediseño de las instituciones del Estado. Por la capacidad corruptora del narcotráfico, tenemos hoy en el Perú un narcopoder en ascenso en el Estado. A estas elecciones están yendo a participar por lo menos 18 personas que tienen vínculos directos e indirectos con el narcotráfico del más alto nivel. Obviamente, el narcotráfico se las está jugando por allí, por el amparo y la protección, y también para legitimar sus fondos y sus bienes e instrumentalizar al Estado. Pero también se las va a jugar contra la fuerza de seguridad en la cancha, en las rutas de la droga desde los puntos centrales de salida de la producción hasta los puntos de frontera, sea por el mar o por las cinco fronteras que tenemos con países vecinos.

Necesitamos de ese tipo de estrategia, firme y concreta, que ataque esos tres elementos de la cadena, y con un enfoque de desarrollo, que es central y decisivo. De lo contrario, no funciona ninguno de los elementos ni de los instrumentos que he señalado.

Comentarios finales del doctor Andrés Dávila Ladrón de Guevara

Simplemente diría tres cosas. La primera, oyendo la descripción reciente del caso peruano, es que desde mi perspectiva y entendiendo que debería haber una sola política de lucha contra el narcotráfico, habría que utilizar herramientas distintas así la institución encargada sea una sola o dos: ejército y policía. Son fenómenos distintos y no se pueden usar igualmente para fenómenos que tienen orígenes parecidos pero manifestaciones distintas. Entonces, si se aplica al tema de la mezcla entre narcotraficantes y organizaciones cercanas, o lo que fue o todavía es Sendero Luminoso, y se aplica a ellos lo mismo que a lo que están tratando de lanzar los carteles mexicanos, seguramente no se va acertar en uno de los casos, y pensaría que se requieren estrategias diferentes. Lo otro es que aunque existe el tema del “efecto globo”, en el Perú hay capacidad o hay posibilidades en este momento de anticipar muchos elementos antes de que la situación pueda volverse realmente crítica e inmanejable.

La segunda, en relación con las estadísticas. No hay una fórmula mágica pero, según la experiencia en el caso colombiano, hoy son posibles niveles de sofisticación enormes. Por ejemplo, el tema de homicidio tiene ya una georreferenciación muy detallada. En Bogotá se está hablando de cuadrantes de seguridad, porque ya está muy detectado dónde suceden los homicidios y demás delitos. Requiere una mezcla entre la voluntad política y la generación de una sana competencia entre las entidades. Ejemplo: las cifras que difieren entre medicina legal y policía no me preocupan, y cuando era funcionario público no me preocupaban porque ya estaba establecido dónde se encontraba la diferencia. El Instituto de Medicina Legal tiene menor cobertura en el territorio y hay homicidios que no alcanza a registrar. Pero hay que definir quién registra y también quién hace de instancia de contrapeso y obliga a que las cifras sean de buena calidad.

Siguen existiendo retos. Es fácil medir el homicidio, es fácil medir el secuestro, es fácil medir las masacres. La otra criminalidad es muchísimo más difícil de medir y puede generar incentivos perversos para mostrar que las cosas van mejor. En ese sentido, lo que ha funcionado en Colombia lo ha hecho porque entran muchas entidades y ya no tratan de esconder la información, sino de discutirla y tomar conjuntamente las decisiones para ejercer los correctivos, muchas veces con el liderazgo de los alcaldes. Un alcalde de Bogotá o de Medellín o de Cali que no haga Consejos de Seguridad por lo menos una vez a la semana, con todas las entidades sentadas rindiendo cuentas, no puede funcionar.

Lo tercero es un llamado de atención que no alcancé a señalar en la presentación. Hay unos fenómenos de violencia que son muy complicados en términos de que perduran en el tiempo. En eso, por ejemplo, la disminución del homicidio o la disminución del secuestro, tiene una cuestión detrás que es muy complicada y es que se genera una especie de pisos de los cuales es muy difícil bajarse. Bogotá tuvo éxitos muy grandes para llegar a 18 o 16 homicidios por 100.000 habitantes después estar en 60; pero bajar de ahí ha sido muy complicado. El país en su conjunto pudo bajar de 60 homicidios por 100.000 habitantes a 34, y llevamos cuatro o cinco años alrededor de otras cifras, y bajar a 20 o a 15 es una cosa que socialmente parece muy compleja de adelantar. Eso llevó a otro asunto, que es precisamente que en temas de seguridad ciudadana se debe tener capacidad de admitir que va a haber un grado de criminalidad, un grado de violencia que va a convivir con la sociedad, y eso es muy importante.

Consideraciones finales del embajador Hugo Palma, presidente del Centro Peruano de Estudios Internacionales (Cepei)

Unas palabras de agradecimiento a la Cancillería peruana, por esta nueva muestra de su decisión de abordar con absoluta transparencia temas que son de gran importancia y gran prioridad para todos los países de América Latina. Hay en ello una línea de consecuencia que debe ser subrayada. Agradezco profundamente a la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales por haber asumido con tan abierta disposición tratar de estos temas en nuestra región. La autoridad moral de la Iglesia, enmarcando en esta oportunidad nuestro trabajo en la encíclica *Pacem in Terris*, es la mejor garantía de que estos temas se examinen precisamente para que los latinoamericanos tengamos mejor paz, mayor seguridad y más amplias perspectivas de desarrollo, lo que nos exige la activa solidaridad que reclama la Encíclica y que, obviamente, va muchísimo más allá de los discursos que hacemos.

Este evento podemos considerarlo como dirigido también a todos los hombres de buena voluntad. Obviamente, no estamos hablando solamente de los peruanos sino de tales hombres dondequiera que se encuentren; y también está dirigido a los intereses de todos los países de América Latina. Comprensiblemente, hemos puesto ciertos énfasis en nuestras temáticas nacionales, pero lo hicimos con la absoluta convicción de que ellas interesan a todos y cada uno de los países de la región.

Fue inaugurado, como recordamos, por el Presidente de la República, quien reiteró que es inaceptable la contradicción entre las crecientes y cada vez más costosas adquisiciones de armamento de última tecnología, con la supuesta y expresa intencionalidad de un grupo de países que quiere constituirse en una unión política en Unasur. Esta contradicción simplemente es inviable, es inaceptable, y mientras más pronto sea disipada será mejor para todos. De hecho, estas adquisiciones están conspirando contra los reales y acuciantes problemas de muchos millones de personas en la región, incluyendo sus problemas de seguridad. Consecuentemente, decir que estas adquisiciones de armas sofisticadísimas están dirigidas a proteger a seres humanos en concreto, es una afirmación que merece total cuestionamiento. Más bien, la exigencia cristiana de la paz debe inspirar actuaciones de tipo contrario que

fomenten la confianza, la cooperación y el desarrollo, y disipen las sensaciones de recelo y temor que fomentan los armamentos. Eso es lo que dijo el Presidente.

La ilustrada presentación de monseñor Marcelo Sánchez Sorondo, canciller de la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales, ubicó estos trabajos en la dimensión ética en la cual todos los temas inherentes al ser humano deben ser abordados. No se trata apenas de la supervivencia de una especie animal sino de su trascendencia, y, en ese sentido, su presentación trajo lo esencial de la encíclica de Juan XXIII y, particularmente, la necesidad de que los comportamientos de las personas y las naciones se rijan por normas superiores, precisamente porque corresponden a su responsabilidad de seres dotados de razón, de conciencia y de intuición religiosa. La verdad y la justicia deben acompañar a la caridad y la justicia particular tiene que basarse, lo dijo muy claramente monseñor Sánchez Sorondo, en el reconocimiento de los derechos de los demás y en el cumplimiento de los deberes propios. Allí es donde tiene que empezarse y de allí vienen también los imperativos de cesar la carrera armamentista y procurar un desarme universal y completo con garantías. Nada ha dicho monseñor Sánchez Sorondo ni nadie, en el sentido de que el desarme debe ser una decisión individual irresponsable y casi gratuita. También nos recordó que el costo de los armamentos viene siendo, aquí y en muchas partes, la inhibición o postergación del desarrollo humano, y que la religión cristiana introdujo la libertad para todos y a través de ella la utopía puede hacerse realidad. Este es un llamado a la responsabilidad, pues lo que ocurra con nosotros, con la paz y el desarrollo, depende esencialmente de nosotros.

El nuncio apostólico de Su Santidad, monseñor Bruno Musaró, dio lectura al mensaje especial del cardenal secretario de Estado, en el cual recuerda el afecto del Santo Padre por la región y su anhelo de paz y prosperidad. Lo agradecemos profundamente.

El cardenal primado del Perú, monseñor Juan Luis Cipriani, hizo significativas reflexiones sobre la doctrina social de la Iglesia, que considera que el armamentismo es contrario al desarrollo y a la paz y que deben buscarse estos bienes en la construcción de un mejor futuro. Propuso que la familia, la empresa y la universidad se constituyan como estructuras estructurantes, así lo definió, para enfrentar no ideas sino eslóganes que están proliferando en sociedades crecientemente relativistas, que obligan a volver a buscar sustentaciones de verdad, y procurando que los medios de comunicación sean vehículos de paz y contribuyan a un nuevo humanismo integral, como lo propone Su Santidad Benedicto XVI.

El debate que hemos tenido, obviamente, ha sido intenso y por momentos también tenso. Se dice que de la discusión nace la luz, pero también nace el calor, lo cual es perfectamente

comprensible tratándose de temas de sensibilidad tan especial como las materias que se han tratado. Eso lo que demuestra es que hacen falta mayores, permanentes y lo más serenas posibles exploraciones de las complejas problemáticas, temáticas y preocupaciones en torno a la seguridad y defensa.

Algunas indicaciones precisas. Nadie cuestiona el derecho de los Estados a la legítima defensa ni su deber de dotarse de los medios indispensables para hacerla viable. Sin embargo, no hay acuerdo entre los países sobre cuáles deberían ser los parámetros operacionales de esa legítima defensa y tampoco hay reconocimiento explícito ni implícito de las condiciones para su ejercicio ni de los principios de derecho internacional que limitan su aplicación. Esta es una preocupación muy especial y los países de América del Sur y de América Latina podrían ser pioneros en traducir en derecho convencional lo que es derecho general. Ello sería un ejemplo para el mundo.

Tampoco hay acuerdo, y ni siquiera debate político e institucional, sobre cuáles serían los riesgos y amenazas que podrían necesitar el empleo de la fuerza armada para la legítima defensa en América Latina o América del Sur. Estas necesarias precisiones permanecen en unos espacios de opacidad que no deben interesar a ninguna de nuestras sociedades ni tampoco a nuestros Gobiernos.

Respecto a las adquisiciones militares, se habla de carreras e independientemente de entrar en la discusión de si existen, no existen o lo que fuere, lo que se verifica es, primero que nada, su magnitud. Estamos hablando de niveles realmente importantes; y además su costo, pues las sumas que se están gastando y se proyecta gastar son fabulosas. Sobre la concentración de estas compras y gastos en determinados países, mejor lo dejamos allí. La transparencia es bastante poca, pues lo que se notifica a las Naciones Unidas y la OEA son las adquisiciones de ciertos tipos de armas mayores, una vez que se han hecho y que ya son conocidas de todos. Ello no agota el tema de la transparencia, tampoco su impacto económico y menos aun su prioridad frente a otras cuestiones que interesan a los Estados y las sociedades. Se advierte una desconexión entre lo que podrían ser supuestas hipótesis de conflictos, amenazas o riesgos, y las percepciones sociales. Las percepciones de las grandes mayorías de América Latina no están en la orientación que justificaría las adquisiciones militares que estamos haciendo. La mayoría de nuestras gentes están pensando en otras cosas. Lamentablemente, parecería que esta tendencia adquisitiva, previsiblemente, se va a sostener o se va a agravar. Frente a ella, la prioridad real de los problemas sociales, de los desastres naturales y de las carencias de todo tipo, parece que no está encontrando la reacción necesaria. Sin embargo, como la situación de seguridad en América latina es gravísima por las razones que se han

expuesto, queda pendiente responder a la pregunta de dónde hay que hacer las inversiones en seguridad.

Las políticas de defensa y seguridad, que son de por sí complejas, exigen tratamientos integrales que no se perciben en el plano político. Nosotros estamos en elecciones y las cosas que se dicen son de una puntualidad curiosa, como si se tratara de un tema de sueldos o pensiones o cosas por el estilo, pero creo que no estamos bien en ese sentido. Por otro lado, es improbable que haya ningún país de América Latina que pueda decir que está bien en estos temas, y si lo hubiere, debe ser felicitado. Percibimos también una cierta difuminación de las tradicionales tareas militares y policiales, quién sabe agravadas por la complejidad de la circunstancia que estamos viviendo. Es una materia que debe ser objeto de muy detenida reflexión, sin la cual las decisiones serán apresuradas, voluntaristas, coyunturales y posiblemente desacertadas.

Curiosamente, no se ha hecho mención a la creciente privatización de la seguridad que se está dando en toda América Latina. Es pensable que la sociedad, las empresas y las instituciones estén considerando que el Estado simplemente no va a cumplir con esta función esencial de su razón de ser y, consecuentemente, cada quien tiene que dotarse de protecciones privadas. Obviamente, esto es una preocupación y se están citando casos en que se estimula la tentación de policializar las funciones de las fuerzas armadas. Eso llama a la necesidad de estudiar los impactos sociales y económicos de los gastos en la defensa, y especialmente de las adquisiciones de armamento que están insumiendo tan enormes recursos. Hay también muy fundadas dudas sobre los temas de autoridad, eficiencia, corrupción, transacciones legales o ilegales, y en general sobre la eficiencia del sistema.

En materia nuclear, por una parte advertimos satisfacción por haber sido la primera región altamente poblada del mundo en constituir una zona libre de armas nucleares. Ello es importantísimo, pues hemos sido un ejemplo para el mundo y hay otras áreas que están replicando zonas libres de armas nucleares. Por otra parte, preocupa una relativa indiferencia estatal y social sobre esta materia, y a futuro advertimos también un cierto riesgo de alianzas ideológicas que tengan algún componente nuclear o la posible emergencia de actores dispuestos a dotarse de armas nucleares. Todo ello llama a la actualización y reforzamiento del Tratado de Tlatelolco y al absoluto control de los materiales nucleares.

En materia de seguridad ciudadana y seguridad humana, todos hemos comentado la absoluta desagregación entre las percepciones de la sociedad y la institucionalidad interna. Desde la actuación estatal se apela a medidas puntuales o extremas. En las consultas, cuando

se trata del asunto, o se pide pena de muerte o se reclama mano dura o que los delincuentes vayan a hacer servicio militar o que se aumenten las penas. No se advierte en ninguna parte, ni en los sectores políticos, dónde está el conjunto del examen de la temática, y sería bueno estar equivocado en este aspecto. La gravedad de la situación con respecto al crimen cada vez más organizado frente a Estados cada vez más perplejos y fragmentados, sin liderazgo en estas materias, trae consigo reacciones mediáticas luego de las cuales volvemos más o menos a lo mismo. La gravedad de esta situación concierne no solamente a América Latina sino también al mundo. En todo caso, deberíamos preocuparnos esencialmente de lo que nos concierne, pues la desagregación interna en el tratamiento de las cuestiones de seguridad se replica en las relaciones externas, imposibilitando un enfoque transnacional del tema, que es el único que nos daría una posibilidad de mejorar algo la situación. Por ahora, toca escuchar invocaciones recurrentes a la soberanía de los Estados y afirmaciones sobre la existencia de instituciones en cada uno que se ocupan de estos temas.

La pregunta más elemental que debe hacerse es que si todo está tan bien, ¿por qué estamos tan mal? Pero esa respuesta todavía no se está escuchando. Lamentablemente, hay demasiada inercia y cierto individualismo arrogante de que cada uno debe tratar sus problemas en estos temas; y también algo de torpeza. Se han mencionado y son esenciales los temas de la calidad de la información, de la calidad que deben tener todas las estadísticas, lo cual exige que haya estudios en profundidad, mayor dedicación académica e institucional. En el plano político, no estamos viendo propuestas que también deberían ser reclamadas a los centros de investigación y a las universidades, para ayudar a terminar definitivamente con una carencia de voluntad política para priorizar el diagnóstico y plantear políticas en materias de seguridad y defensa. No se conoce de políticos que digan que estos son problemas que tienen que ser abordados en su complejidad.

Los temas puntuales son agobiantes. Están las cuestiones de las drogas, de las armas, del sica-riato, del tráfico de drogas, del tráfico de personas. Estamos viviendo, en América Latina, una situación de honda crisis de seguridad de las personas y de seguridad de las instituciones.

Respecto de la confianza, se anota que tenemos muchísimas medidas de fomento de la confianza en América Latina, pero no hemos definido ningún criterio para evaluar sus resultados. Consecuentemente, las seguimos ejecutando sin preguntarnos por el resultado que efectivamente estamos obteniendo, y se nota cierto descuido en lo que respecta a la prioridad que debía darse a las políticas del fomento de la confianza. Es absolutamente indispensable el examen y el aprovechamiento de las experiencias, y hay muchísimo que compartir para el sinceramiento de la política regional.

Es indispensable que la política asuma de manera clara e inequívoca su responsabilidad. Aquí no estamos hablando ni de un tema técnico, ni policial, ni militar. Estamos hablando de un tema político y si para algo existen los Estados es, antes que nada, para dar seguridad a los ciudadanos. Nos está faltando lo principal y parece muy necesario un impulso de la sociedad civil, el recurso a la academia, la actuación más eficaz y coordinada de la Contraloría o de sistemas de control, los monitoreos de los sectores de seguridad incluyendo obviamente la justicia, las fiscalías, el poder legislativo, que tiene vastas responsabilidades en estos temas, y las fuerzas del orden.

Todo eso tiene que ser objeto de interés social y, esencialmente, de interés político. Cabe preguntarse si sería pensable o posible tratar de establecer algún tipo de foro nacional de seguridad y de foro regional de seguridad, y que no solamente participen en ellos los militares o los representantes de las fuerzas del orden sino otros sectores, porque el tratamiento fragmentario y separado de estos temas no nos lleva a ninguna parte.

Finalmente, debo agradecer a nuestros distinguidos visitantes: monseñor Sánchez Sorondo; los embajadores Sergio Duarte y Gioconda Úbeda; los doctores José Raga, Andrés Dávila y Ernesto Derbez; a los panelistas; a los moderadores; a los funcionarios que han organizado este evento; al embajador del Perú ante la Santa Sede, Alfonso Rivero, quien lo promovió entusiastamente; a todos los que han participado tan activamente no solamente con su presencia sino con su interés y sus interrogantes; y a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales que nos han acompañado. Debo insistir en que el tema queda abierto. El resultado de nuestros trabajos será proporcionado en forma de libro a todos los aquí presentes, pero también a todos los países e instituciones concernidas de América Latina, para que puedan continuar esta reflexión.

Nos queda pedir el apoyo de Dios y, en lo que nosotros toca, recordar con César Vallejo que “hay, hermanos, muchísimo que hacer”.

Palabras del ministro de Relaciones Exteriores, José A. García Belaúnde, en la clausura del Seminario “Paz, Seguridad y Desarrollo en América Latina”

Monseñor Marcelo Sánchez Sorondo, canciller de la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales;

Embajador Sergio Duarte, alto representante del secretario general de la ONU para Asuntos de Desarme;

Embajadora Gioconda Úbeda, secretaria general de Opanal;

Señor nuncio de Su Santidad;

Señor canciller Derbez;

Señores y señoras:

Para mí es sumamente grato estar hoy con ustedes para clausurar el Seminario “Paz, Seguridad y Desarrollo en América Latina”, que inaugurase ayer el Presidente de la República. Y quisiera iniciar esta sesión de clausura agradeciendo sinceramente a la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales, por la manera como accedió a firmar, de buen grado y con presteza, un acuerdo con el Gobierno del Perú para llevar a cabo este seminario sobre un tema que es relevante y actual. Y es relevante y actual no solamente para el Perú, sino para toda la región de América Latina.

Quiero expresar además mi gratitud y reconocimiento a los expositores internacionales de alto nivel intelectual que accedieron a nuestra invitación y al Centro Peruano de Estudios Internacionales (Cepei), esta institución amiga que una vez más colabora eficientemente con la Cancillería peruana.

Cuando el año 2009 el presidente García planteó esta iniciativa de Paz, Seguridad y Desarrollo, lo hizo porque encontró que estábamos en una lógica poco lógica, una lógica perversa o una lógica irracional sobre este tema. Resulta que el año 2009 había crisis internacional de una magnitud que no había existido desde el año treinta, una crisis internacional que afectó las economías de los Estados Unidos, de Europa y de algunos países asiáticos. Y América Latina, extrañamente, pasó bien esa crisis. Es la primera vez que una crisis internacional

es sorteada bastante exitosamente por América Latina. Evidentemente, los niveles de crecimiento en la región no fueron los que solían ser antes, pero no hubo una situación de crisis, de inestabilidad, como solía ocurrir normalmente. Unos años atrás, una crisis internacional como la de los años 2008-2009 hubiera tenido un efecto devastador sobre nuestras democracias. Pero no, estuvimos bien pues habíamos hecho nuestra tarea, habíamos aprendido ya las lecciones del pasado y fuimos capaces de enfrentar esta crisis con éxito.

Pero, paradójicamente, la reflexión que aparentemente cundió en la región es: “Si lo hemos hecho tan bien, hay que premiarnos”. ¿Y cómo nos premiamos? Nos premiamos comprando más armas. ¿Por qué empezamos a gastar más en armas sin tener ninguna razón objetiva para hacerlo? Es decir, no es que la región empezó a entrar en un proceso de crisis, de conflicto, de belicosidad que hacía que todos los países se sintieran muy inseguros y por consiguiente necesitaran avanzar en la dirección de defenderse, protegerse, asegurar su integridad. No, no había belicosidad. Había algunos problemas ideológicos que nosotros en su momento llamamos una “guerra fría de muy baja intensidad” y que además empezaba a ser superada. De hecho, hoy día, en el 2011, podemos decir que esa situación de guerra fría de baja intensidad no existe más en América del Sur. Pero de que la hubo, la hubo. Ya no estamos en una situación así.

Entonces, no había una lógica de la defensa que nos hiciera gastar más en armas. Había la lógica de la recompensa por el esfuerzo que habíamos hecho en el manejo de nuestras variables macroeconómicas, que nos permitió sortear con bastante éxito o bastante razonablemente la crisis.

Entonces, ante esta ausencia de racionalidad en el gasto, el presidente García dice: “No es posible”. No es posible que no habiendo climas de belicosidad ni siendo previsible ninguna situación, estemos nosotros gastando lo que gastamos o previendo gastar aun más de lo que gastamos, en un continente que por lo demás tiene una serie de fracturas. Y entre ellas, por ejemplo, una de las cosas más importantes en América del Sur es su déficit de infraestructura, de conectividad. Lo que requiere América del Sur para integrarse en términos de inversión, en infraestructura, son recursos de dimensiones siderales, y eso hace la integración, y lo hace profundamente: comunicaciones, carreteras, hidrovías, etcétera; eso hace la integración.

De allí, pues, que la iniciativa del presidente García apuntaba a eso. Señores, estamos viendo un clima de paz en la región; las diferencias que tenemos son diferencias de tipo ideológico que hemos sabido superar y entender; hemos rescatado, empezamos a rescatar y

hoy día creo yo que hemos rescatado, un concepto que habíamos manejado en el pasado, que es el concepto del pluralismo ideológico que tuvimos allá en los años setenta, cuando convivíamos perfectamente democracia de izquierda con democracia de derecha y regímenes autoritarios de izquierda con regímenes autoritarios de derecha.

Y entonces empezamos a rescatar eso. ¿Cuál era la lógica de este ejercicio de armamentismo? Creo que eso fue lo que inspiró al presidente García, con la convicción además de que esto es un proceso. Es un proceso que hemos iniciado y vendrán otros que tendrán que continuar, pero es un proceso en el que desde un primer momento hay que tener claro que debe ser un compromiso.

No es fácil, obviamente, atacar el tema, y este seminario lo ha demostrado. Hay muchas formas de acercarse al mismo. Hay matices en cada realidad política de nuestros países, pero de todas maneras sí es importante que tengamos una reflexión al respecto y que seamos capaces de tenerlo en nuestra agenda.

Y es necesario tenerlo en nuestra agenda porque supongo que está claro, después de las reuniones de ayer y hoy, que el tema no solo hace a la defensa tradicional. El tema también hace a las nuevas amenazas, a esa agenda negativa que hay en la escena internacional. Y es evidente que el tema ya no es la cosa tradicional, la eventualidad e inseguridad que pueden surgir entre Estados, sino las amenazas que surgen a partir del crimen transnacionalizado, a partir del narcotráfico, etc., y eso sí requiere también de un tipo de actividad y de esfuerzo de conjunción, de colaboración, de trabajo conjunto para poder enfrentarlo.

Entonces, yo considero que este ejercicio de llevar a la conciencia de los países la necesidad de tener mecanismos para asegurar la paz, la seguridad, el desarrollo, para reducir los armamentos, tiene que ser un ejercicio muy amplio que pueda contener todas las variables de una realidad regional que es compleja; pero que además tenga las variables de esta nueva agenda, de carácter negativo, que se nos está imponiendo a todos los países.

Y en ese sentido, un ejercicio como el que han tenido ustedes ahora, es un ejercicio muy importante y muy aleccionador. Estoy seguro de que a partir de ahora podemos ir a reflexiones con los demás países, en el marco de Unasur por ejemplo, con nuevas ideas, con nuevos enfoques, con nuevas aproximaciones que hagan posible avanzar en la dirección deseada.

Creo que es un buen momento para la región. Es un momento en el que están despejadas las hipótesis de conflicto, las amenazas, las sombras sobre las relaciones. Todo eso está de-

jando paso a una creciente cooperación y a una creciente integración. No necesariamente la integración libresca que nos vino en un momento dado y que adoptamos quizá un poco acríticamente, y sobre eso hay que hacerse su propia reflexión, pero sí la integración que surge de la necesidad de trabajar conjuntamente en diversas tareas.

Si no podemos hacer la gran integración al estilo europeo, sí podemos hacer la gran integración nuestra, que es la integración de las fronteras, donde hay que trabajar porque suelen ser regiones de menor desarrollo relativo en nuestros países, y así superar este déficit de conectividad que tenemos en América Latina. La integración que se pueda dar entre países superavitarios de energía con aquellos deficitarios. Hay muchas formas de hacer integración y definitivamente ese es uno de los caminos para la paz y para la seguridad. A mayor integración, más paz; a mayor integración, mayor seguridad.

Con estas breves reflexiones, quería agradecer nuevamente a todos los participantes. Quería agradecer a la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales por haber venido a trabajar y colaborar con nosotros, y quería desear que tengamos la oportunidad de que haya otras jornadas como estas, que enriquezcan nuestro trabajo y nuestra reflexión.

Expositores, panelistas y moderadores

Jaime Antezana

Investigador del Instituto Peruano de Economía y Política (IPEP). Realizó estudios de Filosofía e Historia. Dedicado a estudios sobre narcotráfico con movimientos cocaleros y violencia en el Perú, ejerce consultoría para organismos nacionales e internacionales. Ha participado en trabajos de promoción en el proceso de desplazamiento forzoso y en el proceso de retorno de los desplazados a sus tierras de origen. Ha publicado *El movimiento cocalero en el Perú. De la reducción gradual a Coca o Muerte*.

Marco Balarezo

Diplomático. Viceministro de Políticas para la Defensa. Ha ocupado importantes cargos como director general para las Negociaciones Económicas Internacionales de la Organización Mundial del Comercio, representante permanente alterno del Perú ante las Naciones Unidas y subdirector para Asuntos de Países Andinos y de la Comunidad Andina de Naciones. MA por las Universidades de Harvard y Tufts.

Gustavo Béliz

Ex ministro de Justicia de Argentina, abogado, periodista, con un postgrado en la London School of Economics. Profesor de varios cursos e investigador de la Universidad Austral y autor de numerosas publicaciones. Es consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Monseñor Juan Luis Cipriani

Cardenal, arzobispo de Lima y primado del Perú. Primer Vicepresidente de la Conferencia Episcopal Peruana para el período 2009-2012. Doctor en Filosofía y Teología por la Universidad de Navarra, España. Doctor Honoris Causa por la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI), de la que es ingeniero industrial, y de las Universidades Inca Garcilaso de la Vega y Católica Santo Toribio de Mogrovejo de Chiclayo.

Andrés Dávila Ladrón de Guevara

Ph.D. en Investigación en Ciencias Sociales, con énfasis en Ciencia Política, por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México. MS en Ciencias Sociales por la misma casa de estudios y licenciado en Ciencia Política por la Universidad de los Andes. Profesor universitario, investigador y autor de libros y ensayos sobre temas de seguridad y fuerzas armadas.

Luis Ernesto Derbez

Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México (1970). Ph.D. en Economía por la Universidad Estatal de Iowa (1980). Es rector de la Universidad de las Américas Puebla. Ha sido secretario de Economía (2000-2002) y secretario de Relaciones Exteriores (2002-2006) del Gobierno de México. Consultor y profesor en universidades de México y el extranjero. Miembro de la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales.

Sergio Duarte

Alto representante del secretario general de las Naciones Unidas para Desarme con categoría de secretario general adjunto. Diplomático. Ha sido embajador del Brasil en la República Popular China (1996-1999) y representante permanente ante el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) en Viena (1999-2002). Presidió diversos foros y conferencias internacionales, entre ellos la Junta de Gobernadores del OIEA (1999-2000) y la VII Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (2005).

José Antonio García Belaúnde

Diplomático. Ex embajador ante el Aladi; director general de Negociaciones Comerciales del Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio; director secretario de la Junta del Acuerdo de Cartagena; director general y asesor del secretario general de la CAN. Fue coordinador del programa de Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad de San Martín de Porres. Es miembro de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional y ex ministro de Relaciones Exteriores. Es autor de libros y ensayos sobre diversos temas internacionales. Miembro del Centro Peruano de Estudios Internacionales (Cepei).

Alan García Pérez

Presidente Constitucional de la República del Perú en dos ocasiones. Abogado y político peruano. Ha sido diputado constituyente (1978-1979), diputado (1980-1985) y senador vitalicio (1990-1992). Autor de libros y ensayos y fundador del Instituto de Gobierno de la Universidad San Martín de Porres.

Monseñor Bruno Musaró

Nuncio apostólico del Perú. En 1977 ingresó en el servicio diplomático de la Santa Sede, y trabajó en esta Secretaría de Estado en Corea, Italia, República Centroafricana, Panamá, Bangladesh y España. Ha sido nuncio apostólico en Panamá, Madagascar, Mauricio, Seychelles y Guatemala.

Fabián Novak

Abogado, máster en Derecho Internacional Económico y doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor principal de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la especialidad de Derecho Internacional Público. Director del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la PUCP. Fue también viceministro de Políticas para la Defensa del Ministerio de Defensa del Perú (2006-2008).

Hugo Palma

Presidente del Centro Peruano de Estudios Internacionales (Cepei). Diplomático y abogado. Fue viceministro de Relaciones Exteriores y embajador en Yugoslavia, Brasil, Guyana, Francia, Ecuador, Italia y Japón. Representante ante la Unesco y la FAO. Profesor universitario y conferencista invitado en numerosos países. Consultor de organismos internacionales. Ha publicado libros, ensayos y artículos sobre seguridad, defensa, desarme, fuerzas armadas y Derecho Internacional.

Felipe Portocarrero

Rector de la Universidad del Pacífico, profesor del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas, y miembro del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Director de la Social Enterprise Knowledge Network (SEKN), director del Programa de Liderazgo y Desarrollo Social en América Latina. Ph.D. en Sociología por la Oxford University. Autor de libros y publicaciones.

José Raga

Licenciado en Derecho y Ph.D. de la Universidad de Valencia y MA en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona, y miembro de la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales de la Santa Sede. Es profesor universitario, conferencista y autor de numerosos libros y ensayos en materia económica.

Monseñor Marcelo Sánchez Sorondo

Canciller de la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales. Obispo. Catedrático de Filosofía Antigua en la Universidad Pontificia Lateranense. Entre 1988 y 1996 fue decano de la

Facultad de Filosofía de esa universidad, que depende directamente del Papa, y desde 1996 es director de la cátedra “Santo Tomás y el Pensamiento Contemporáneo”. Desde abril de 1999 es además prelado-secretario de la Pontificia Academia Santo Tomás de Aquino, de Roma.

Gioconda Úbeda

Diplomática. Secretaria general del Organismo para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Opanal). Ha sido embajadora de Costa Rica en los Estados Unidos Mexicanos y comisionada presidencial de su país para el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica. Realizó consultorías especializadas para el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur).

José Ugaz

Miembro de Transparencia Internacional y socio del Estudio Benítez, Forno, Ugaz. Ha sido Presidente de Proética, organización de la sociedad civil para la lucha contra la corrupción. Ha sido Procurador Ad Hoc de la República en distintos casos de corrupción en el Perú, consultor del Banco Mundial, oficial de Derechos Humanos de la Misión de Paz de las Naciones Unidas para El Salvador (Onusal) (1992) y miembro de la Misión de Observadores Electorales de las Naciones Unidas para El Salvador (1993).

Enrique Vásquez

Economista. Director de Desarrollo, profesor e investigador de la Universidad del Pacífico. MS y Ph.D. en Política de la Universidad de Oxford (Inglaterra), especialista en políticas y programas de lucha contra la pobreza. Fue presidente del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria. Autor de publicaciones especializadas y expositor en foros internacionales.

Luzmila Zanabria

Diplomática. Directora general de Asuntos Globales y Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores. Fue embajadora en la República Popular China, Bolivia y Paraguay, y anteriormente cumplió funciones en la Representación Permanente del Perú ante la Organización de las Naciones Unidas, en Nueva York, y en las embajadas en Japón y México.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

CORREO E.: tareagrafica@tareagrafica.com

PÁGINA WEB: www.tareagrafica.com

TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582

SEPTIEMBRE 2012 LIMA - PERÚ



América Latina, considerada como la región más estable y pacífica del planeta, es simultáneamente la más violenta. Por falta de visión política, precariedad de las instituciones y escaso interés académico y social, se ha dedicado considerable atención a temas de conflicto clásico y relativamente poca a la seguridad de las personas. Varios gobiernos de la región vienen gastando cifras enormes en dispositivos militares y compras de armamentos de última tecnología.

Al mismo tiempo, la delincuencia y el crimen se han transnacionalizado y aprovechan para avanzar todas las debilidades, resquicios legales, incompetencia y corrupción de los Estados. La mayor presencia de producción y tráfico de drogas, armas individuales, corrupción y desagregación de patrones sociales, se traducen en cifras de asesinatos, violencia y otros delitos que superan los promedios mundiales. Frente a ello, proliferan las declaraciones políticas de Jefes de Estado, cancilleres y autoridades, que, a pesar de la buena voluntad que las inspira, prácticamente carecen de resultados concretos.

En torno al cincuentenario de la encíclica *Pacem in Terris* del beato Juan XXIII, con el esfuerzo del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales y el Centro Peruano de Estudios Internacionales (Cepei) asociado a la Universidad del Pacífico, se realizó en Lima el 28 de febrero y 1 de marzo de 2010 un seminario internacional dedicado a la paz, seguridad y desarrollo en América Latina. Muy destacados especialistas de varios países examinaron los problemas centrales de la consolidación de la paz, la promoción de la seguridad y la vinculación de ambas con el desarrollo regional. Las presentaciones y debates que contiene esta publicación deberían interesar a políticos, académicos, militares, y a todos quienes consideren que América Latina no puede seguir siendo una sociedad de ciudadanos inseguros, que viven precariamente preguntándose cada día si serán las próximas víctimas de la violencia.

ISBN: 978-9972-57-205-0



9 789972 572050



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO

50 AÑOS
1962 - 2012