

## **HUGO PALMA notas para seminario "Paz, seguridad y desarrollo en América Latina" 28 febrero 2011**

CEPEI que ha trabajado en estos temas por más de 25 años, se honra en participar en la organización de este evento. Son temas de necesario y permanente tratamiento

Agradezco a los expositores anteriores. Desearía que las reflexiones del Cardenal Cipriani y la conferencia de Monseñor Sánchez Sorondo sobre el significado de Pacem in Terra, inspiren los comentarios que haré sobre la presentación del doctor Luis Ernesto Derbez, a quien adelanto mi coincidencia con buena parte de sus planteamientos.

### **Comentarios sobre la paz en América Latina**

Es obvio que la tenemos en la medida en que no hay guerras pero carecemos de ella en la acepción agustiniana de la tranquilidad en el orden. No creo que la región esté ni tranquila ni ordenada y menos aún gobernada por la justicia como lo reclamaba San Agustín para las relaciones internacionales, a partir del ineludible reconocimiento de los derechos de todos y del cumplimiento de los deberes.

Cabría examinar cuánto de nuestra paz proviene de la "activa solidaridad" que pide la Encíclica o está ahí mantenida por cierta inercia. Además, es bastante obvio, sino en el discurso ciertamente en la actuación, que mientras hablamos de la paz nos seguimos apoyando, al menos en parte, en el milenarismo y demostradamente falaz aforismo de Vegecio de que preservarla nos exige prepararnos para la guerra. Este es un tema de gobiernos y no de pueblos que, estoy seguro, no desean una paz armada, recelosa, desconfiada y poco estimulante.

Ahora casi hemos perdido de vista, al interior de nuestros países y en nuestras relaciones internacionales, el concepto de Cultura de Paz originalmente planteado por el religioso peruano Felipe MacGregor, desarrollado con encomiable entusiasmo por Federico Mayor, Director General de UNESCO y eventualmente asumido por la Asamblea General de Naciones Unidas.

### **¿A qué se deben actualmente las grandes compras de armas?**

También sobre esto el doctor Derbez ha dado indicaciones válidas.

Los estudios académicos recientes sobre el armamentismo en América Latina suman ya centenares de páginas y se registran innumerables menciones y comentarios en los medios de comunicación. Podemos ir a detalles pero lo mencionado por el doctor Derbez debería ser suficiente.

La inserción del armamentismo entre los conceptos de paz y desarrollo, de alta carga positiva, parece desubicada y antitética. Sin embargo, el Diccionario de la Real Academia dice que el Armamentismo es: "Actitud que pretende aumentar considerablemente el armamento de un país y perfeccionarlo".

Frente a ello, decimos que somos la región más pacífica del planeta y para sustentar nuestra buena conciencia añadimos que también gastamos menos. Tampoco nos quedamos cortos en eufemismos para referirnos a las grandes adquisiciones de armamentos: reposición, recuperación operativa, modernización, actualización y otros

que sugieren que no ocurre nada extraño. Cada gobierno tiene sus intenciones políticas y estratégicas, lo que hace una importante diferencia en la percepción de la carrera armamentista. Jefes de Estado y especialistas, más o menos sofisticadamente, cuestionan que estemos en una carrera armamentista y se refieren recurrentemente al imperativo de atender "las necesidades de la defensa". Armamentismo es lo que hacen los demás.

Además, creo que hay dos factores adicionales. En general, América Latina ha tenido crecimiento económico y una parte de los recursos se está dedicando a comprar armas. Aunque suene políticamente incorrecto, creo también que los gobiernos lo hacen, en parte y aunque no estén convencidos de su necesidad, para satisfacer demandas de sectores militares.

Esto dice relación con nuestra historia política latinoamericana y la significación y presencia del factor militar en la gobernanza regional a lo largo de dos siglos. En las recurrentes y casi interminables transiciones latinoamericanas hacia la democracia pueden ser asignaturas pendientes algunas cuestiones relativas a seguridad y defensa, incluyendo cuánto insumo político y manejo político hay efectivamente en estas áreas. Ciertamente es que ahora no hay golpes militares exitosos y estoy dispuesto a felicitar al gobierno que reclame tener absoluto control civil y ejercer inequívoca conducción democrática sobre sus Fuerzas Armadas.

El hecho es que las enormes compras de armamentos son una prioridad ante la que no compiten la subsistencia de la pobreza e inclusive pobreza extrema en todos nuestros países, el impacto humano de los desastres naturales y las generalizadas carencias de educación, salud, empleo e infraestructura, en unos países más y en otros algo menos.

Adicionalmente, es obvio que América del Sur no se encuentra "militarmente amenazada" ni por África, América del Norte, Europa o el Asia-Pacífico. A diferencia de América Central y el Caribe que de hecho están insertos en el contexto de defensa de América del Norte, somos en lo estratégico un territorio esencialmente insular. Por otra parte, las posibilidades de conflicto interestatal clásico o guerra de verdad en América Latina y más aún en América del Sur no son creíbles excepto para tratamientos superficiales y hasta afebrados. No admito que ninguno de nuestros pueblos la desee y sus consecuencias serían desastrosas hasta para los supuestos vencedores.

Los "ultrarealistas" señalan que los conflictos no ocurren porque "la disuasión" funciona. Subestiman 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.

Por ello, en la vieja discusión entre cañones y mantequilla, no faltará quien diga que todo es importante y que un Estado debe atender la diversidad de problemas, pero en nuestra realidad latinoamericana no hay un Estado que pueda hacerlo.

Por todo ello, es incomprensible y paradójico que desde la reciente constitución de UNASUR, se haya gastado sumas enormes en compras de sofisticados armamentos de última tecnología y se proyecta gastar aun más. De hecho, América del Sur es considerada ahora como uno de los mercados compradores de armas más dinámicos.

El Dr. Derbez considera que la responsabilidad principal es de los países proveedores de armas y consigna indicaciones que deberían orientar su actuación. Más allá de las responsabilidades, estas propuestas me parecen poco viables. Los países productores de armamentos tienen interés en exportarlos y, frente a ello, no encuentro real preocupación por los equilibrios estratégicos en las áreas compradoras ni las "necesidades reales de defensa" individuales ni por su posible impacto en el respeto a los derechos humanos. Los americanos expresan preocupación porque las ventas rusas puedan promover una carrera armamentista regional, pero no por las suyas propias. Los demás, Reino Unido, Francia, España, Holanda, Alemania y otros, difícilmente admitirán que sus ventas favorezcan tal carrera o impacten negativamente los derechos humanos.

Y si no espero nada de los productores de armamentos, tampoco espero mucho de nuestros gobiernos. Entiendo que pueda haber preocupaciones respecto a la defensa pero no creo que, salvo excepciones, las autoridades elegidas sean decisores exclusivos en esta materia ni que tanguen la capacidad y/o la voluntad para acercar sus decisiones a los discursos o declaraciones. Espero sí, que los sectores académicos y civiles se manifiesten más activamente en función de las necesidades de nuestros pueblos pero también de sus anhelos que, estoy seguro, no van en dirección del absurdo crecimiento armamentista.

## **LA SEGURIDAD EN AMERICA LATINA**

Una visión optimista de América Latina se basa en diversos elementos positivos. Una visión más crítica consigna elementos que impactan negativamente la confianza, entre los cuales cabe señalar la significativa desagregación política entre países incluyendo su estabilidad, previsibilidad y valores políticos compartidos, la cabal vigencia de la democracia y la insatisfacción "en la democracia", Informe del PNUD; cuestiones territoriales o limítrofes; compleja relación política y personal entre ciertos mandatarios; falta de marcos políticos e institucionales estables, funcionales y efectivos, improvisación de esquemas, carencia de rutinas políticas y militares productivas; gastos militares que vuelven a incrementarse; complejas situaciones de violencia interna y expresiones de turbulencia social y política; subsistencia de diferentes grados de autonomía de las fuerzas armadas en relación con los poderes constituidos; políticas de defensa que no parecen inequívocas sobre el ejercicio de la legítima defensa; ausencia de planteamientos de desarme o limitación de gastos y adquisiciones militares; no implementación de la Declaración sobre Seguridad en las Américas de México, 2003.

Entre las paradojas latinoamericanas destaca que si se le compara con otras regiones, parece relativamente estable y segura; pero al mismo tiempo es también 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 promueve una muy bien organizada delincuencia transnacional, en complicidad o competencia con las ya de por sí alarmantes delincuencias nacionales.

América Latina y América del Sur, guste aceptarlo o no, figuran entre las regiones más peligrosas del mundo y no porque sus ciudadanos puedan morir defendiendo la soberanía de sus países sino porque no pueden tener certeza de que llegarán al día siguiente sin grave riesgo para su vida, su salud o patrimonio, especialmente si este es pequeño.

No necesitamos armas nucleares porque las armas individuales se han convertido en nuestras armas de destrucción masiva. Tenemos entre 40 y 65 millones de armas

pequeñas que, además del crimen organizado, contribuyen a feminicidios, violencia juvenil, familiar y social según el Parlamento Latinoamericano.

Nueve de las diez ciudades más violentas del mundo están en Latinoamérica: Ciudad Juárez, Kandahar (Afganistán), San Pedro Sula, Caracas, Chihuahua, Distrito Central de Honduras, Ciudad de Guatemala, Mazatlán, Culiacán y Medellín, sin perder de vista Río de Janeiro, Sao Paulo y otras ciudades latinoamericanas que no andan muy lejos. Hablando de desarrollo, esta realidad tiene altísimo costo que en el caso de Guatemala sería del 7 % del PIB.

Román Ortiz nos advierte que las bandas 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 ejercen influencia social. Los nuevos criminales no son meros delincuentes sino una amenaza existencial contra las instituciones democráticas. Son "Al Capones" disfrazados como "Robin Hood" nos dice Ortiz; y esto obliga a vigilancia sobre la creciente presencia de elementos delictivos en la política. ¿Tenemos certeza de que lado están en nuestros países no pocos alcaldes, congresistas, funcionarios y miembros de las fuerzas del orden y la justicia?

Como somos inmejorables declarando propósitos hemos diseñado admirables visiones para la paz entre nuestros Estados y la seguridad y el desarrollo de nuestros pueblos. Tenemos en América del Sur hasta tres Declaraciones formales de Zonas de Paz, además de inúmeros planteamientos presidenciales y ministeriales sobre estas materias. ¿Por qué no se traducen en la práctica o lo hacen poco o mal?

Es posible que por razones de inercia conceptual y estratégica se siga atribuyendo un peso excesivo a la preocupación sobre el conflicto clásico, que no se está produciendo y descuidemos otras formas de conflictividad, tensión y violencia que acarrearán la inseguridad casi total de las sociedades y sus ciudadanos, que ya ha alcanzado muy alto nivel de crisis.

¿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?

Con la materialización de estos peligros estamos viviendo con más corrupción, violencia, pérdida de legitimidad de las instituciones y debilitamiento de nuestros Estados. Los peores flagelos de seguridad en la región son los que afectan la existencia diaria de muchos millones de personas en situación de pobreza y pobreza extrema. Es obvio que son víctimas no solamente de falta de condiciones de vida dignas sino de la criminalidad más extendida. ¿Ello no debería ser la absoluta prioridad de "la región más pacífica de la tierra"?

## **La confianza**

Se habla usualmente de medidas, pero el fomento de la confianza deriva de políticas como el acatamiento estricto del derecho internacional incluyendo los principios de no-uso o amenaza del uso de la fuerza, no intervención en los asuntos internos, solución pacífica de diferencias y controversias, buena vecindad, buena voluntad, moderación en los gastos y adquisiciones militares, integración, concertación y cooperación. Contrariamente, las políticas que erosionan o inhiben la confianza son el irrespeto al derecho internacional, el militarismo, el armamentismo, la intervención, la agresión y otras.

Las medidas de fomento de confianza tienen sentido si se aplican para facilitar el cumplimiento del derecho, pero no si se pretendiera utilizarlas 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.

Dos lecciones de Europa. Se debe evitar la trampa que a veces encierran las palabras. La aplicación de “medidas de fomento de la confianza” debería producir confianza pero nadie cuestionaba que se había cumplido la medida acordada, que era la notificación de maniobras militares importantes, sino la realización de gran número de maniobras.

La transparencia, no basta por sí sola para crear confianza. Como en el caso de las elecciones para la democracia, en el ámbito de la seguridad la transparencia es a la confianza una condición indispensable pero no suficiente.

La OEA ha sido activa en materia de medidas de fomento de la confianza. Tres conferencias especiales: Santiago 1995, San Salvador 1998 y Miami 2003.

### **La cuestión nuclear**

Lo más importante fue Tlatelolco, hace cuatro décadas. El Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, es el primer y único acuerdo formal latinoamericano de desarme que, sin mencionar una sola vez la palabra confianza, constituye su fuente principal en la región.

Complementando la presentación de mi distinguido amigo el Embajador Sergio Duarte, me permito añadir que el perfeccionamiento de nuestro único tratado latinoamericano no fue nada fácil. Sin extenderme sobre las visiones de algunos de nuestros países sobre las armas nucleares hace cuatro décadas, debe consignarse que fueron necesarios cambios sustanciales en el tratado y la decisión de políticos visionarios como los Presidentes Sarney y Alfonsín y también de Fernando Henrique Cardoso, para alcanzar la situación actual.

Por ello, encuentro lamentable el casi nulo interés que prestaron los Estados partes al 40º aniversario de Tlatelolco. Pago de cuotas a OPANAL?

Adicionalmente, debemos mantenernos atentos a la situación. Preocupa que un vicepresidente, entonces en ejercicio, declarara que Brasil debe dotarse de armas nucleares y personalmente me preocupa haber escuchado en ámbitos académicos que al hacer parte del grupo BRIC, Brasil, Rusia, India y China nuestro vecino se encuentra en “inferioridad de condiciones” por no poseerlas o, inclusive, que en realidad no las desea pero debe tener la capacidad de fabricarlas en plazo mínimo “en caso de necesitarlas”.

Obviamente, todos esperamos que esas situaciones no se produzcan y que Brasil esté decidido a ser no una gran potencia más sino una gran potencia diferente, cuya influencia y prestigio no transite por las armas nucleares ni el poderío bélico, sino por sus inmensas capacidades creativas que deben estar al servicio del bienestar de su pueblo, la estabilidad y el progreso regional y la paz mundial.

## **LA SEGURIDAD HUMANA**

La visión de la seguridad humana cuestiona que pueda haber un Estado seguro con ciudadanos inseguros pues la seguridad del Estado no es una finalidad en sí misma, disociada de la seguridad de las personas. Tiene dos aspectos básicos. Problemas crónicos como hambre, enfermedad y represión; pero también perturbaciones abruptas de la vida diaria. En el segundo caso se trata de catástrofes naturales o graves crisis que pueden conducir a tragedias humanas.

La seguridad humana no debe considerarse contradictoria con la seguridad de los Estados. Se trata más bien de una manera distinta y superior de interpretarla. En su aspecto operativo deberá referirse a asuntos como los derechos humanos y libertades fundamentales, el creciente tráfico y utilización de armas pequeñas, la producción y tráfico ilícito de drogas, el tráfico de personas, las minas antipersonal, la corrupción y la impunidad, la violencia generalizada y la facilitación del logro del desarrollo humano.

La viabilidad del concepto depende del insustituible sustento político de la democracia.

## **EL DESARME**

En lo relativo a armamentos, en 1974 adoptamos en la Declaración de Ayacucho el propósito de reducir los gastos en armamento y destinar los recursos posibles al desarrollo económico y social de nuestros pueblos y más adelante, en un protocolo modificador de la Carta de la OEA, incluimos entre sus propósitos el desarme. No obstante, desarme se ha convertido casi en una mala palabra.

América Latina adscribe a las obligaciones de vocación universal y a otras hemisféricas sobre armas de destrucción masiva, minas terrestres y algunas relativas a transparencia o cooperación como el caso de la Convención Interamericana sobre Armas de Fuego, Municiones y Explosivos, pero Tlatelolco sigue siendo la única obligación regional concertada. En armas convencionales y desarme no se ha hecho casi nada. No tenemos hoy a Alfonso García Robles y las advertencias y propuestas de Oscar Arias, Alejandro Toledo y Alan García parecen no querer ser recogidas y procesadas.

## **PROPUESTAS**

### **Democracia**

No puede darse por descontada en América Latina. Se advierten alarmantes casos de involución, por lo cual su mantenimiento y consolidación requieren permanentes esfuerzos. Específicamente en esta área, téngase presente que si bien se puede ser más o menos democrático sin las Fuerzas Armadas, es imposible ser autoritario o dictatorial sin su participación. Creo que esta preocupación no debe ser ajena.

### **Cooperación en seguridad. Aspectos internos e internacionales**

Para una efectiva cooperación internacional en temas de seguridad, las instancias de alto nivel político deben decidir inéditas formas de coordinación entre las instituciones al interior de nuestros países y en relación con los demás. Sin ello, la cooperación en seguridad será uno más de los hermosos propósitos tantas veces enunciados y tan pocas realizado.

Este nuevo horizonte de temas requiere abordajes diferentes de la defensa militar y la disuasión clásica y necesita de tratamientos dinámicos basados en la confianza y la coordinación en las áreas de inteligencia, policial, judicial, aduanera, migratoria y otras, tanto en el ámbito interno como en el internacional. Estas amenazas y desafíos no pueden ser enfrentados con éxito de manera individual por ningún Estado por organizado y poderoso que fuere. Preocupan las dificultades, pretextos, demoras y falta de voluntad perceptible para trabajar decidida y conjuntamente de manera efectiva y eficiente.

### **Derecho Internacional**

Es indispensable hacer mayor énfasis en el no uso de la fuerza y el desarme. En las seis décadas desde la adopción de las Cartas de Naciones Unidas y la OEA, el derecho internacional registra sustantivos avances en el mantenimiento y consolidación de la paz y la seguridad internacionales.

El principio de no uso o amenaza del uso de la fuerza es una obligación perentoria de derecho internacional, *ius cogens*, que ha sido desarrollado y explicitado en las Resoluciones 2625 XIV sobre Principios del Derecho Internacional, la Resolución 3314 XXX sobre la definición de la Agresión y la Declaración de Manila sobre comportamiento político en las diferencias. La jurisprudencia y la doctrina establecen que el recurso a la fuerza, aun en el caso de legítima defensa, está acotado por los principios de necesidad, inmediatez, proporcionalidad y subsidiariedad.

Estas obligaciones deben ser una forma de código de conducta para que nuestros Gobiernos tengan todas las precisiones jurídicas sobre la paz y seguridad, que son los bienes principales que les toca resguardar. América Latina y América del Sur pueden y deben ser pioneras en consignar en forma convencional estos desarrollos del derecho internacional que constituyen ya obligaciones exigibles. Es difícil imaginar una traducción más elevada, precisa y ejemplar del proclamado anhelo latinoamericano de vivir en paz.