

Seguridad Global y Regional desde el punto de vista de América Latina y el Caribe. Perspectiva histórica y actual

HUGO PALMA

Estos temas suscitan más interrogantes que respuestas, pero deben ser abordados no solamente por razones de seguridad sino para hacer posible la consolidación de la democracia. Haremos una breve revisión de algunos antecedentes históricos que nos permitan aproximarnos al contexto actual, sin pretender hacer de ello la historia de la seguridad en América Latina y el Caribe. Haremos también alguna consideración sobre lo que puede entenderse por regiones, consignaremos algunos de los intentos más notables de tratar la problemática en esos ámbitos y procuraremos identificar algunos posibles cursos de acción.

Al inicio de la vida independiente, nuestros países entendieron que o América entera devenía independiente o el peligro de la restauración colonial continuaría acechando. Por ello, la independencia fue concebida como una empresa histórica de la región y no fue por acaso que las grandes batallas fueran libradas por soldados y oficiales de diversas nacionalidades americanas. El inicio republicano, con sociedades desorganizadas fue altamente militarizado y el peso del factor militar en la seguridad y la vida política continúa siendo considerable.

El 7 de diciembre de 1824, dos días antes de la batalla de Ayacucho, Bolívar convocó a un Congreso Anfictiónico de las repúblicas americanas a celebrarse en Panamá, que finalmente se reunió en 1826. El casi olvidado Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua que se suscribió en aquella oportunidad, es probablemente el más hermoso recordatorio tanto de la capacidad latinoamericana de pensar en grande como de la dificultad de llevar sus acuerdos a la práctica.

En efecto, el referido Tratado incluía compromisos sustantivos en materia de defensa común de la soberanía, independencia e integridad territorial, solución pacífica de controversias, derechos de los ciudadanos y, para que la fuerza acompañara el derecho, el establecimiento de un ejército y una armada al servicio de tales propósitos. Como es sabido, el Tratado no fue ratificado, excepto por Colombia y más bien, contrariamente a lo que hacían los Estados Unidos del Norte de América, lo que se produjo en nuestra región fue la desunión y el conflicto.

La independencia y el Siglo XIX no dieron seguridad a las naciones de América Latina. Diversos conflictos, de México al Sur del Continente, fueron diseñando el perfil territorial de las nuevas repúblicas. Tampoco en su interior pudo evitarse la inseguridad pues no fue posible establecer sistemas democráticos estables y eficaces. El Continente carga una pesada herencia de golpes militares y arbitrariedades de varios tipos. Casi dos Siglos después, América latina sigue en busca de la estabilidad política, la consolidación institucional y el desarrollo económico y social. Sin embargo, comparada con otras regiones, el continente latinoamericano aparece en perspectiva histórica como menos violento y catastrófico. Sobre esto volveremos más adelante.

Llegados a este punto conviene formular algunas consideraciones sobre el concepto de región y, particularmente, en lo relativo a seguridad. El distingo es importante pues mientras desde el punto de vista histórico cultural la cuestión no presentaría mayores dificultades, lo mismo no podría decirse en lo relativo a seguridad. En efecto, si bien América Latina puede considerarse una unidad lingüística, histórica y social, encierra sin embargo grandes diferencias en su interior. Hace cuarenta años el periodista francés Marcel Niedergang publicó un libro sobre las veinte Américas Latinas.

En lo que concierne al Caribe, la cuestión es aún más compleja. Algunos países “latinoamericanos” se encuentran “físicamente” en el Caribe pero este nombre geográfico ha llegado a servir para referirse al conjunto de países que proviene de una diferente historia colonial vinculada al Reino Unido, Francia y los Países Bajos. Esta historia ha producido sociedades diferentes de las latinoamericanas en diversos aspectos pero vinculadas a nuestras naciones por la problemática común del subdesarrollo, la carencia de seguridad y la necesidad de sistemas políticos democráticos estables.

En materia de la seguridad de ambas “regiones”, el asunto se complica adicionalmente. En efecto, no hay, salvo error, ningún acuerdo particular que establezca compromisos u obligaciones en estas materias y, consecuentemente, se hace necesario recurrir a referencias como el Estudio sobre Todos los Aspectos de la Seguridad Regional de las Naciones Unidas.

Por ello, es razonable distinguir sub-regiones que den cuenta de las particularidades de seguridad de extensas áreas que ocupan países también diferentes. Según el Embajador Jorge Morelli, estratégicamente habrían tres regiones: México-América Central, el Caribe y América del Sur. Desde luego, éstas no están aisladas ni tampoco carecen de intereses comunes de seguridad, por ejemplo: la estabilidad, la no posesión de armas nucleares, etc. Además, todas ellas hacen parte del Hemisferio Occidental y, consecuentemente, del área de interés estratégico de los Estados Unidos lo que explica la predominante aproximación continental a la problemática de seguridad.

A pesar de ello, los países de América Latina han realizado numerosos y significativos esfuerzos destinados a atender o reforzar su seguridad. Es muy larga la lista de propuestas que, desde el Siglo XIX, se han orientado a promover la paz, la solución pacífica de controversias, la cooperación, las alianzas defensivas, la no militarización y el desarme y, en general, la consolidación de una comunidad latinoamericana de naciones. Si ello no tuvo éxito se debió a la miopía de muchos gobernantes o su falta de voluntad política y, también, a la influencia de factores exógenos. Adicionalmente, no fuimos ajenos al conflicto y si bien América del Sur conoció solamente tres guerras reales: la Tripartita, la del Pacífico y la del Chaco en su historia republicana, los incidentes y los celos no permitieron la unión que los pueblos anhelaban.

Las propuestas se fueron haciendo más seguidas y significativas y, eventualmente, se formularon en el ámbito interamericano. A partir de la creación de la OEA en 1948 adquieren una nueva dimensión. Algunos países, entre ellos México, Perú, Colombia y Chile, se distinguieron con importantes iniciativas.

Sin embargo, solo unas pocas de las propuestas se tradujeron en acciones o compromisos. De las décadas pasadas, destacan la Declaración de Ayacucho de 1974 que fue seguida por las primeras reales negociaciones regionales de desarme

convencional y el Tratado de Tlatelolco de proscripción de las armas nucleares en América Latina.

Fue este último la gran realización latinoamericana y caribeña y cabe rendir homenaje a su visionario impulsor, el Canciller y embajador mexicano Alfonso García Robles, premio Nobel de la paz. Curiosamente, los latinoamericanos no prestamos suficiente atención --quien sabe por lo mucho que disfrutamos nuestro estatuto de desmilitarización nuclear-- al esfuerzo que representó este logro. Pensemos por un instante, comparando nuestra situación con la del Sur del Asia, lo que hubiera ocurrido si uno solo de nuestros países se hubiese dotado de armas nucleares. En fin, ello no fue así. Tlatelolco nos sigue demostrando que si era posible hacer cosas en el ámbito “imposible” del desarme.

Quedaba mucho por hacer y los esfuerzos fueron retomados por agrupaciones de países como los andinos, los del Cono Sur, el Grupo de Río, los centroamericanos o por pares de países. Estos han realizado numerosos intentos de limitar o reducir los armamentos convencionales y los gastos militares. No hemos tenido éxito apreciable y una y otra vez, reemprendemos el camino del incremento de los gastos militares. Esto debe ser considerado curioso cuando acabó la Guerra Fría, hemos superado una serie de situaciones consideradas problemáticas, profesamos nuestra vocación integracionista y pacífica y, adicionalmente, casi todos los países dejaron atrás los años de gobiernos militares que incrementaron grandemente los gastos militares y los armamentos.

Hay numerosos entendimientos y decisiones de la Comunidad Andina y del Grupo de Río en materia de seguridad y defensa. Sin embargo, como se sabe, muy poca acción ha seguido a tan visionarios planteamientos. Contrariamente, en el ámbito hemisférico hay una antigua práctica no solamente de comunicación sino también de formación y gestión. En efecto, el sistema de seguridad en el hemisferio está compuesto por acuerdos sustantivos como la Carta de la OEA, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas Pacto de Bogotá, el TIAR, la Junta Interamericana de Defensa, el Colegio Interamericano de Defensa y la Comisión de Seguridad Hemisférica. Además, se vienen reuniendo conferencias de ministros de defensa de las Américas.

El tratamiento de las cuestiones seguridad parece darse en dos avenidas paralelas y a distintas velocidades. En el caso de la Comisión se perciben actualmente coincidencias y divergencias. Entre las primeras figura la necesidad de renovar el sistema de seguridad, la baja posibilidad de conflictos interestatales, las nuevas dimensiones de la seguridad, las limitaciones del TIAR y la JID y la necesidad de mayor cooperación, democracia e integración económica.

En materia de divergencia se registra que no hay acuerdo sobre lo que serían las nuevas dimensiones de la seguridad, la importancia de las amenazas tradicionales, el impacto de la cooperación en seguridad sobre la soberanía, la subordinación de los militares a las autoridades civiles, los papeles de la JID y el TIAR y las posibilidades de la proyectada conferencia especial sobre seguridad que debería realizarse el 2004.

La pregunta, evidentemente, debe referirse al porque de las divergencias entre ambos ámbitos y también al interior de la Comisión Hemisférica de Seguridad. Una hipótesis sugiere que en muchos países del hemisferio todavía hay una considerable distancia entre la política exterior y la política de defensa. Esto hace indispensable acercar las dos

políticas, no solamente porque eso sería lo democrático sino también porque parece indispensable para la obtención de los necesarios consensos en materia de seguridad. Sin ello, los márgenes de ambigüedad continuarán siendo más grandes de lo admisible.

También será necesario reconceptualizar la seguridad como la preservación y consolidación del sistema democrático. De una renovada y adecuada distribución de responsabilidades entre la sociedad, los responsables políticos, las fuerzas armadas y las varias policías, dependerán la seguridad, la estabilidad y la paz de nuestro país en el futuro. Con ello será posible, además, la previsibilidad, el desarrollo, la consolidación democrática y el progreso social.

Como en cualquier parte del mundo, la seguridad regional confronta distintos tipos de desafíos. Cualquier abordaje del tema deberá tener en cuenta nuestra complejidad espacial que implica ser al mismo tiempo países andinos, amazónicos, sudamericanos, caribeños, latinoamericanos y ribereños del Océano Pacífico o del Atlántico. Adicionalmente, deberán considerarse otros factores que se relacionan con la situación económica, la problemática social y la necesidad de consolidar el sistema democrático que aún no consigue encontrar estabilidad.

Los desafíos dependerán de lo que se entienda por seguridad. Si se considera que esta es "integral" debe reconocerse que no la tenemos en los planos político, económico, social, alimentario, sanitario, ambiental, ciudadano o cualquier otro. Los índices de desarrollo humano de Naciones Unidas muestran lamentables carencias en la mayoría de nuestros países.

Durante la guerra fría y hasta ahora, hacemos parte del "sistema de seguridad hemisférica" estructurado originalmente en torno al conflicto este-oeste. Al mismo tiempo, tenían sus propias visiones estratégicas y sus hipótesis de conflicto.

Otros desafíos como las amenazas armadas al orden constitucional, requieren atención. En el caso de las drogas, ya se ha asumido la orientación planteada por Estados Unidos en términos de "guerra". Sin embargo, se advierte que las drogas se siguen produciendo y el combate ha hecho posibles preocupantes casos de corrupción y desmoralización de las fuerzas armadas envueltas en el combate.

Entre las llamadas nuevas amenazas, se mencionan los problemas de pobreza y subdesarrollo, desintegración social, anomia, medio ambiente, atrasos científico y tecnológico, contrabando, migraciones masivas y crimen transnacional organizado. Recientemente, además, se habla mucho de la guerra de civilizaciones.

Por complejas razones históricas, la clase política ha delegado la responsabilidad de la seguridad y de la defensa. Prueba de ello es la carencia de planteamientos políticos en la materia y la modestia de las preocupaciones y tratamientos académicos. No sorprende entonces, que los militares se hayan visto impulsados a definir visiones de seguridad y defensa, en parte por "default".

Los avances en materia de cooperación política y de integración regional, no se extienden fácilmente al ámbito militar. Numerosas declaraciones y 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 la ausencia, hasta hace poco, de nuevas propuestas en materia de armas y desarme.

El problema histórico, que no ha concluido, es el de sociedades complejas, con Estados débiles en los cuales las fuerzas armadas han aparecido siempre como la institución más sólida, con mayor claridad propósitos y que se han considerado a sí mismas como dotadas de una misión trascendente. En tales condiciones, la cuestión no es la de una "subordinación constitucional" de las fuerzas al gobierno, que en la práctica no ha funcionado, sino las posibilidades de establecer un efectivo "control democrático" de las fuerzas armadas.

La dificultad sigue siendo la determinación de hasta qué punto sería posible considerar que estos problemas guardan relación con el sistema de defensa y, consecuentemente, con la posibilidad del empleo de la fuerza armada. Una manera de abordar el asunto sería preguntarse si frente a las dificultades o fracasos del Estado o la sociedad en la atención de estos problemas, es pertinente la participación de las fuerzas armadas. En la práctica, éstas son llamadas a realizar una diversidad de tareas que no se vinculan directamente al legítimo empleo de la fuerza que es su razón de ser. La seguridad interesa a la totalidad del Estado y de la sociedad y debe ser procurada sin pretender "militarizar" el conjunto de la problemática.

Todo lo anterior debe obligar a un examen en profundidad de los grandes temas de la seguridad regional, sudamericana y continental. Es indispensable encontrar, al interior de cada país y en la región en su conjunto los elementos esenciales de una nueva concepción de seguridad democrática. Para ello, toca a cada país el examen de su propia situación en lo relativo a sus políticas de seguridad y defensa y los roles de sus fuerzas armadas y policiales.

Esto implica que la seguridad y defensa sean efectivamente tratadas como políticas de estado y sean objeto de interés público, examen académico, debate parlamentario y decisiones políticas. Los responsables políticos, incluyendo el Consejo de Ministros, deben tener responsabilidades concretas en lo relativo no solamente a la definición de visiones estratégicas sino también en lo que concierne a la formación, composición, equipamiento, despliegue y utilización de las fuerzas armadas. Es así como funciona en las sociedades democráticas y el Perú y los demás países latinoamericanos no deberían ser excepción.

El contexto internacional

En lo relativo al ámbito internacional, es casi imposible en nuestros días no empezar mencionando las cuestiones de la globalización. Nos encontramos en una etapa de transición de un orden internacional bipolar, institucionalizado en esquemas estratégicos, hacia una nueva estructura aún no definida que muestra el predominio de los Estados Unidos, considerable fragmentación estatal y mayor interés imprevisibilidad y peligrosidad estratégicas en diversas áreas del mundo. Este proceso, iniciado hace muchos años pero acelerado por los adelantos científicos y tecnológicos y la dinámica del capital financiero, estaría mostrando algunas tendencias principales.

En lo político la democracia representativa y el estado de derecho. En lo económico la economía de mercado y el libre comercio. En lo social la preocupación por los derechos humanos fundamentales y en lo jurídico una valorización del derecho internacional público. Desde luego, muchas sociedades tienen poco que hacer con esas tendencias pero, en la práctica, se aíslan de las tendencias más dinámicas y se hacen irrelevantes o conflictivas. Este es el caso de muchos países africanos y algunos de otras regiones.

Pero también la conflictividad ha cambiado radicalmente los últimos tiempos. El fin del conflicto este-oeste y sus connotaciones ideológicas, políticas y militares, ha significado también el declive del movimiento no alineado y su propósito de no participar en el conflicto. Del mismo modo, la pretensión de los líderes de los bloques de controlar conflictos reales o potenciales al interior de sus agrupaciones, está llegando a su fin. Se está verificando es la casi inexistencia de conflictos de tipo clásico entre Estados.

Los estrategas tienen derecho de pensar que los conflictos no están ocurriendo porque "la disuasión" estaría funcionando con eficiencia. No obstante, pueden pensarse en otras razones por las cuales no hay una acumulación de conflictos clásicos. La primera es la relación costo-beneficio, que viene mostrando que el conflicto puede ser un pésimo negocio. También se tiene presente la mayor interdependencia económica, el crecimiento la institucionalidad democrática en varias áreas, el posible deterioro de la imagen internacional y las presiones internacionales contrarias al conflicto. Además, el derecho internacional es un disuasivo de la agresión y un impulso a la solución pacífica las controversias.

Por el contrario, lo que efectivamente se viene produciendo es un incremento sustancial de los conflictos al interior de los Estados. Estas situaciones conflictivas descentralizadas corresponden a varios tipos. Hay una violencia urbana no política relacionada la estructura social como el caso de Río de Janeiro y otras ciudades. Hay una violencia política insurgente o subversiva como los casos de Sendero Luminoso o las FARC de Colombia. Otra forma de violencia política está vinculada al delito en los casos de tráfico de armas y lavado de dinero. La relación del crimen internacional organizado con el incremento de criminalidad local es evidente en estos casos. En casi todas esas ocasiones se producen violaciones más o menos masivas de los derechos humanos.

Lo que tienen en común es que la mayoría de ellas se producen en los "países del sur" configurando una forma de agenda negativa sumamente preocupante si se le vincula además con los problemas del deterioro del medio ambiente, la pobreza extrema y las migraciones masivas.

Todo lo anterior es demostrativo de que muchos Estados son cada vez menos eficientes y que vienen perdiendo el monopolio del control de los medios de violencia. Ello puede deberse a falta de consenso, legalidad o legitimidad. Tiene que hacer también con la increíble facilidad con que se trafican armas en todo el mundo, la desarticulación Estados "multinacionales" como la ex Unión Soviética o Yugoslavia, la explosión de expectativas sociales, el crecimiento de la pobreza, la informalidad y la marginalidad y posiblemente el terrorismo.

Para terminar de complicar el panorama, después de los atentados terroristas en Nueva York del 11 de septiembre, se habla con total naturalidad de un "conflicto de

civilizaciones" según el pensamiento de Samuel Huntington, que enfrentaría al mundo islámico con occidente. Independientemente de la inconveniencia de admitir este tipo de planteamiento, cabe tener muy en cuenta la peligrosidad de las actuales circunstancias.

La conflictividad estructurada de alta previsibilidad de la guerra fría ha sido reemplazada por una conflictividad desestructurada de escasa previsibilidad. Por otra parte, del concepto clásico de seguridad de los Estados se está pasando a examinar preocupaciones sobre la seguridad de las personas. Esto incluye los nuevos conceptos de seguridad humana, seguridad democrática y varios otros como seguridad cooperativa o seguridad compartida. De la clásica disuasión, los Estados más progresistas pasan a considerar la cooperación en la integración como elementos centrales de sus sistemas de seguridad.

CONCEPTO DE SEGURIDAD

Dependiendo de la amplitud que se asigne al concepto de seguridad, el número de amenazas puede ser restringido o amplio. Una visión estrecha de la seguridad restringe el rol militar a la defensa de la soberanía y al rechazo de agresiones directas contra el Estado pues en principio, las "amenazas" a la seguridad, deben ser contrarrestadas por la defensa o sea la posibilidad del empleo de la fuerza militar. Otros problemas requieren distinto tipo de respuestas. Sin embargo, la Declaración de Bariloche de Ministros de Defensa de las Américas de octubre 1966, parece adherir a la tendencia a la ampliación del número de "amenazas" y considera como tales, además de las anteriores, a asuntos como: marginalidad de grandes sectores, la producción y el tráfico de drogas, terrorismo, crimen organizado, violaciones a los derechos humanos. Otros consideran también amenazas a temas como: migraciones irregulares, medio ambiente, falta o debilidad de instituciones democráticas, atraso técnico y científico, explosión demográfica, racismo, fundamentalismo político o religioso, subversión, etc.

Estos problemas suscitan inquietud y afectan el normal discurrir de la vida política económica y social pero no se advierte cuáles serían las respuestas, si dentro de conceptualizaciones "amplias" de seguridad o de "seguridad integral" se les consideran "amenazas" y como tales, asuntos que interesan a los sistemas de defensa, vale decir de la posibilidad del empleo de la fuerza que constituye el último recurso de la seguridad. En efecto, hay cierta tendencia a "militarizar" las respuestas, lo que implica creciente participación del sector de defensa y de los militares en asuntos que son ajenos a su naturaleza y funciones, incluyendo políticas de desarrollo.

SEGURIDAD EN AMERICA LATINA

Sin seguridad no hay viabilidad nacional y los ciudadanos quedan desprotegidos frente a antiguas y nuevas amenazas, externas e internas. Sin embargo, en la realidad latinoamericana el tema es socialmente desconocido, académicamente marginal y políticamente escamoteado. Como son evidentes su significación y urgencia, que no reciba mayor atención es parte de las paradojas latinoamericanas.

Ha habido muy poco pensamiento latinoamericano en materias de seguridad y defensa, fuera de las visiones geopolíticas y de "seguridad nacional" especialmente apreciadas

durante los gobiernos militares, que llevaron a mayores gastos y adquisiciones, riesgos de conflicto y liquidación de la democracia. No hay un público interesado en cuestiones de desarme. Los partidos políticos solamente tienen vagas referencias a la paz y la amistad y el desarrollo aunados a la necesidad de “mantener un sistema de defensa adecuado”, concepto que, inclusive en sus aspectos más genéricos, pocos países han presentado. Los militares se consideran autorizados a definir visiones de seguridad y defensa, en parte por "default" de la sociedad y los políticos.

La región se deleita en un discurso sobre los elementos comunes de la identidad que no se han traducido en acción en el campo de la seguridad y menos aún en el de la defensa. Los avances en materia de cooperación política y de integración regional, no se extienden automáticamente al ámbito militar. Numerosas declaraciones y 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 la ausencia, hasta hace poco, de mayores propuestas en materia de armas y desarme.

El tratamiento que se ha dado a los temas de seguridad entre países latinoamericanos es esencialmente bilateral. Es relativamente poco lo que se ha hecho en materia “sub-regional” y por regional se entiende el ámbito interamericano donde hay evidente asimetría en estas y otras materias. Es curioso que se traten en ese marco asuntos que los vecinos no consiguen tratar entre ellos. Los conceptos de seguridad cooperativa, seguridad compartida y "defensa no ofensiva" deben merecer mayor interés de la región.

América Latina, si se le compara con otras regiones, parece una región relativamente estable y segura. Solamente subsiste una situación remanente de la Guerra Fría y, en general, hay paz internacional y algunos problemas aún no resueltos probablemente carecen de potencial de conflicto armado. Paradójicamente, América latina es también una zona sumamente violenta debida a factores como subversión y terrorismo, producción y tráfico de drogas, delincuencia común nacional y transnacional, enorme presencia ilegal de armas individuales y preocupa su volatilidad política por la relativa fragilidad de las nuevas democracias y de algunas de las antiguas.

La seguridad de la región debe construirse sobre bases jurídicas y condiciones políticas y producir confianza real. Estas bases pueden ser:

- 1) Generales, hemisféricos o latinoamericanos como el Tratado de Tlatelolco que ha permitido crear una Zona Libre de Armas Nucleares que permite a la región disfrutar de la ausencia total de tales armas, el proceso general de democratización en toda la región que ha sucedido a los regímenes militares que incrementaron las fuerzas, los gastos militares y las adquisiciones de armas y priorizaron esquemas "geopolíticos" con opciones de conflicto abierto que crecían permanentemente; y el sistema interamericano y sus obligaciones legales respecto al mantenimiento de la paz y la solución pacífica de las controversias y sirve como un foro para la consideración de asuntos de seguridad internacional
- 2) Subregionales como los esfuerzos centroamericanos en el "Tratado Marco para la Seguridad Democrática" que contienen significativas MFC y dispositivos para la consolidación de los regímenes democráticos, el respeto de los derechos humanos, el

control civil de los militares, etc.; andinos como la Declaración de Ayacucho que representó un esfuerzo histórico, la de Galápagos en 1989 donde se adoptaron resoluciones respecto a materias de seguridad y fomento de la confianza, Cartagena relativa al rechazo a todas las armas de destrucción masiva. Adicionalmente, los Presidentes aprobaron los lineamientos de una política exterior común, el reforzamiento del carácter político del proceso y regímenes de fomento de la confianza y la seguridad; Cono Sur donde las posibilidades de conflicto entre Argentina y Brasil y Argentina y Chile han sido superadas, los dos últimos países solicitaron a CEPAL una metodología para la comparabilidad de sus gastos militares que están por poner en aplicación. Finalmente, los Presidentes del MERCOSUR y de Bolivia y Chile proclamaron al área como una Zona de Paz y libre de armas químicas o bacteriológicas. El Grupo de Río ha alcanzado también entendimientos en materia de seguridad y MFC.

3) Bilaterales, con un número sustantivo de acuerdos sobre MFC entre varios pares de países, con diferentes niveles de sofisticación y cumplimiento

El problema histórico, que no ha concluido, es el de la gobernabilidad de sociedades complejas en Estados débiles, donde las fuerzas armadas han aparecido siempre como la institución más sólida, con grados de autonomía que bordean la independencia y se han considerado dotadas de una misión trascendente. En tales condiciones, la cuestión no es la de una "subordinación constitucional" de las fuerzas al gobierno, que en la práctica no ha funcionado, sino las posibilidades de establecer una efectiva "conducción democrática" de las fuerzas armadas.

Para ello, la aproximación hacia la seguridad democrática tendrá que basarse en elementos como el Estado de Derecho, la aproximación de las políticas de defensa a las políticas exteriores, el examen de las auténticas necesidades nacionales de seguridad, la prioridad al fortalecimiento de las instituciones de la democracia, la superación de ambigüedades en las relaciones civiles militares, la responsable formulación de roles y misiones para las fuerzas armadas, los despliegues militares no ofensivos la cabal observancia de los derechos humanos, la no utilización de las fuerzas armadas para fines políticos partidarios, la atención a las condiciones económicas que supone que nuestros países no retomarán los niveles de gasto militar que alcanzaron hace pocos años y, finalmente, la educación para la paz.

El concepto de seguridad humana es clave en el mundo de hoy y hace parte del sistema democrático. 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 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, dissociada de la seguridad de las personas. 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.

La situación de paz externa en el hemisferio, la ausencia de amenazas extra continentales de tipo clásico y la generalización de los gobiernos democráticos crean un ambiente propicio para la nueva consideración del significado de la seguridad para los Estados, las sociedades y las personas. Sin embargo, no es fácil encontrar parámetros

para la seguridad en una asociación donde los intereses diferentes se traducen en una asimetría evidente. Uno de los miembros tiene intereses y compromisos estratégicos globales y a los demás preocupa básicamente su situación interna y el entorno inmediato, sin carecer por ello de interés en la seguridad hemisférica.

Un sistema de seguridad hemisférica democrática y cooperativa que aspire a consolidar la paz, debe centrarse en la cooperación y la integración sin amenazar la soberanía e independencia de ningún Estado. Incluirá medidas de confianza mutua, control y limitación de armamentos, desarme, institucionalidad de la seguridad hemisférica, adecuada participación de los Estados Unidos y tratamiento consecuente en la OEA y en Naciones Unidas. Consecuentemente, no se trata de crear una alianza militar ni un sistema de defensa centrado en torno a la posibilidad del empleo de la fuerza militar, sino un sistema de seguridad basado en la cooperación.

Para dejar atrás las hipótesis de conflicto y los aprestos bélicos es preciso la estricta observancia del derecho internacional y cumplimiento de los compromisos asumidos, solución pacífica de las diferencias y no uso de la fuerza; concertación política y consulta diplomática; integración económica, social y cultural, políticas y medidas de fomento de la confianza; acuerdos de desarrollo fronterizo conjunto; comisiones de vecindad; vinculación y cooperación militar; y, finalmente, diseño de lineamientos de seguridad cooperativa en función de las necesidades de los Estados medianos y pequeños, y de las subregionales y regionales.

En el plano interno se requiere elementos como: estado de derecho, decisiones políticas, superación de ambigüedades en las relaciones civiles-militares, adecuada formulación de roles y misiones para las fuerzas armadas, cabal observancia del respeto a los derechos humanos, no utilización de la fuerza armada para fines políticos partidarios, no recuperación de los niveles de gasto militar alcanzados hace años y educación para la paz. Se requiere también un cambio cualitativo en la manera como los liderazgos políticos, social y académico entienden sus responsabilidades en materia de paz, seguridad y desarrollo.

Para los países latinoamericanos y caribeños, la posesión de grandes fuerzas militares no garantiza la seguridad ni el bienestar y más bien, deben adoptar visiones estratégicas que promuevan la estabilidad de todos los países. Para esto será necesario desarrollar y profundizar las medidas de seguridad y confianza; mantener los acuerdos sobre las armas que no deben poseerse y, si posible, ampliar su número; mantener el equilibrio estratégico relativo; desarrollar el estudio, comparación, comprensión mutua y compatibilización de las doctrinas estratégicas. El planeamiento estratégico-militar deberá hacerse a partir de una base disuasivo-defensiva, lo que supone doctrina, instrucción, armamento, equipo, logística, aptos para disuadir y no capaces de proyectar fuerza militar fuera del propio territorio; así como descartar la posibilidad de fuerzas supranacionales.

A partir de la paz internacional que se disfruta, la tarea en la actualidad es avanzar hacia formas de seguridad externa e interna que sean democráticas, políticamente definidas, socialmente apoyadas y económicamente menos costosas. América Latina y especialmente América del Sur tienen, como pocas regiones en desarrollo, la posibilidad de alcanzar mayor seguridad, desarrollo y bienestar para sus poblaciones. Transformar

esa posibilidad en realidad es responsabilidad esencialmente política, pero también académica y social.