

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

"CENTRO AMERICA HACIA UNA ZONA DE PAZ

San Salvador, 30 de agosto-lro de setiembre 1994

SEGURIDAD DEMOCRATICA EN LAS ZONAS DE PAZ

HUGO PALMA

Son temas extensos e importantes que guardan relación entre sí pero que podrían necesitar cierta secuencia. En nuestros días, definir los elementos para la materialización del concepto ideal de seguridad democrática constituye una tarea académica y política de la mayor importancia y prioridad.

Del mismo modo, la idea de establecer zonas de paz ha concitado distintos grados de interés en diferentes épocas. La doctrina ha tratado abundantemente de los avatares de la zona de paz en el Océano Indico, la escasa consecuencia de la del Atlántico Sur y la mera enunciación de la referida al Caribe.

En el contexto latinoamericano y particularmente en el centroamericano y el sudamericano el tema de zonas de paz ha sido políticamente enunciado y también tratado en el plano académico. Sin embargo, no ha sido objeto de negociaciones.

Parecería entonces que estamos tratando aún de dos conceptos sobre los cuales no existiría ni cabal entendimiento académico ni gestión política concreta. Inclusive, se podría pensar que vincular estos dos temas constituiría una dificultad adicional. No obstante, podemos tratar de identificar elementos de uno y otro para contar con algunas orientaciones que corresponderá a la decisión política hacer efectivas.

Nadie discute más la importancia de la seguridad democrática; aún cuando no haya una comprensión generalizada del concepto. Adicionalmente, si se desea propiciar una seguridad democrática no es solamente porque se atribuya una significación diferente y superior a los valores de la democracia sino también porque lo que se tenía o se tiene como conceptualización de seguridad no la garantiza realmente. En el caso de los países latinoamericanos la vulnerabilidad es grande. Ella deriva de circunstancias estructurales que se relacionan con la situación de pobreza a lo que se suma la deuda externa. Políticas y actos de intervención y hegemonía han tenido casi libre curso en la región. También subsiste un potencial de conflictos de tipo clásico que tiene que hacer con fronteras y límites, territorios, recursos e ideología; esta última ahora en menor medida.

Aproximarse al concepto de seguridad democrática necesita primeramente una adecuada y actualizada apreciación de los factores de inseguridad que, como muchas otras cosas, han experimentado también trascendentales modificaciones en tiempos recientes. El sistema internacional ha cambiado. Las relaciones entre los Estados como actores racionales y

unitarios, se han complicado con la intervención de actores de diverso tipo que crean situaciones de imprecisión y fluidez internacional en las cuales el Estado que conocemos se encuentra muchas veces desbordado e impotente. Por ejemplo, la amenaza caracterizada de la guerra fría ha dejado paso a amenazas difusas de alto riesgo local y regional con crisis puntuales y manifestaciones transnacionales que superan las resistencias de los estados nacionales débiles o fuertes. El cambio global se repite, con características particulares en los niveles regional e interno.

Trataremos de puntualizar algunas características actuales sin entrar en su análisis detallado. En primer lugar, el fin de la guerra fría y del enfrentamiento ideológico planetario que en el caso de este hemisferio había tomado la forma de un "sistema" estratégico, político y jurídico en el cual todos los países estaban involucrados. Esta idea del enemigo común, por otra parte, permitió durante varias décadas recubrir o disimular tanto percepciones estratégicas individuales a los países como la actuación interna de las fuerzas armadas en servicio de determinados sectores políticos, frecuentemente dentro de esquemas de precaria o nula institucionalidad democrática.

Pero la guerra fría y el enfrentamiento ideológico no han sido sucedidos por un nuevo orden internacional sino más bien han dado paso a nuevas, diversificadas y dispersas formas de desorden tanto o más preocupantes que la situación estratégica anterior. Es así que con pena pero sin sorpresa, en diversas partes del mundo se advierte la emergencia de situaciones de conflicto abierto tanto internacional como al interior de los Estados; inclusive éstos en mayor número que los primeros.

El drama africano reserva aún catástrofes mayores. Los conflictos derivados de la desintegración de la Unión Soviética y la continuación de situaciones como las de Camboya y de manera más general las posibilidades de crisis que encierran los desarrollos políticos en Asia son igualmente alarmantes.

Por otra parte, el mundo se encuentra en una revolución científica y tecnológica que está transformando radicalmente los sistemas de producción y consecuentemente de poder. Los recursos tradicionales tipo tierra o materias primas e inclusive el capital, empiezan a perder terreno frente a la utilización de nuevas formas de producción que hacen prioritariamente uso de información y conocimiento a base particularmente de las comunicaciones, informática, robótica, nuevos materiales y

biotecnología. Esto acelera la marginalidad económica y también estratégica de los países en desarrollo.

Adicionalmente preocupa la emergencia de las llamadas nuevas amenazas a la seguridad cuya gravedad nadie desconoce pero que evidentemente motivan todavía considerable perplejidad sobre la manera como se insertan en el concepto de seguridad y lo que debería preverse para manejarlas a partir de este concepto.

También cabe interrogarse sobre la manera como estas nuevas amenazas, a veces llamadas también no militares, modifican la relación internacional. Téngase presente que hacen parte de una agenda norte-sur o desarrollo-subdesarrollo en la cual el conjunto de estas amenazas parece remplazar la percepción de amenaza que tenían los países pobres de los poderosos, por una en la cual problemas originados en los países débiles comprometen su propia seguridad pero también la del conjunto de naciones. Esta forma de "amenaza del sur" constituye una situación ambigua que requiere cuidadoso análisis, vigilancia y adecuado tratamiento cooperativo internacional puesto que mantiene una evidente vinculación y dependencia con el norte y consecuentemente, más allá de las responsabilidades respectivas, necesitará formas de cooperación inéditas a falta de las cuales todos los países serán perdedores.

Entre tales amenazas, comunmente se incluyen la producción y el tráfico de drogas, las migraciones irregulares, el medio ambiente, la falta o la debilidad de las instituciones democráticas, el atraso técnico y científico, la pobreza extrema, la explosión demográfica, el racismo, el fundamentalismo político o religioso, y otros. Así se les percibe y muy probablemente son amenazas reales desde que no solamente suscitan inquietud sino que afectan el normal discurrir de la vida económica, política y social de nuestros Estados y de las relaciones internacionales. Sin embargo, se debe reconocer que es mucho más difícil encontrar las respuestas y más aún cuando éstas pueden guardar alguna relación con los sistemas de defensa, vale decir con la posibilidad del empleo de la fuerza, que constituye el último recurso de la seguridad.

De otro lado, también se han producido algunos cambios positivos. En el Medio Oriente y en Africa del Sur se trabaja en salidas políticas a antiguas crisis, en contraste con la gravedad de otras situaciones. Las relaciones entre las superpotencias se han transformado e inclusive se han concertado los acuerdos de desarme más importantes de que se tenga memoria. Lamentablemente, esto no inhibe la continuación de la política de venta de

armas incluyendo a los países en desarrollo y que, para estar a tono con los tiempos, se acompaña de un discurso orientado a solicitar menores gastos en armas por parte de los pobres.

En el caso concreto de América Latina deberían también tenerse en cuenta algunos otros factores . En primer término, la redemocratización política, con las conocidas excepciones. Luego, el considerable mejoramiento del clima político y estratégico general. Los extensos análisis de estudiosos sobre la multiplicidad de las causas de conflicto en América Latina felizmente no se han visto materializados y, por el contrario, diversos avances apuntan a la búsqueda de una solución pacífica de controversias o por lo menos a que nadie considere seriamente que una divergencia cualquiera pueda llevar en nuestra región a un conflicto de tipo tradicional.

América Latina ha seguido la tendencia de los países en desarrollo y del mundo en general a la disminución de gastos militares aunque ello no ha resultado, lamentablemente, de ninguna negociación o acuerdo sino fundamentalmente de la crisis económica y de la disminuida capacidad de los militares de mantener los históricamente altos presupuestos que habían conseguido.

Tampoco cabe escatimar significación a los avances logrados en la superación de ciertas situaciones, la más crítica de las cuales fue precisamente la de América Central. Es cierto que existen aún distintas formas de violencia abierta en América Latina, las más preocupantes de las cuales pueden referirse a la subversión terrorista y al tráfico de drogas. Sin embargo, comparada con otras regiones del planeta América Latina empieza a adquirir la imagen de una región donde la paz, la democracia e inclusive las posibilidades de desarrollo económico cobran una viabilidad insospechable hace apenas 10 ó 15 años.

Ello puede ser motivo de estímulo pero no debe serlo de complacencia. Queda mucho por hacer y ello no se hará por acaso ni por influencia externa. . La responsabilidad prioritaria seguirá siendo de la región y requiere retomar. en primer término el tema de la seguridad y particularmente de la seguridad democrática.

Ya se ha dicho que no es fácil conciliar las respuestas que necesitan las nuevas amenazas con los elementos tradicionales de la seguridad ni con las capacidades reales de nuestras estructuras institucionales político-jurídicas, estratégicas, económicas y sociales.

Es necesario entonces definir la seguridad como tarea del conjunto político y social en la Nación. Debe ser la primera prioridad en la consulta popular y en la formulación de las plataformas políticas y no podrá seguir durante mucho tiempo siendo escamoteada de los planteamientos electorales o dándose por entendido que el tema concierne a la decisión gubernativa o a la definición profesional, por respetable que sea.

Esto coloca en una posición central el examen de dos cuestiones fundamentales de nuestros días: la naturaleza, las responsabilidades, la capacidad y la dimensión del Estado y las relaciones civiles militares, incluyendo la adecuada definición de competencias.

El primer punto es impostergable. Sería redundante extenderse sobre las evidentes limitaciones y carencias de los Estados, inclusive de los más poderosos. Ni la posesión de extensos territorios, recursos enormes y fuerzas impresionantes garantiza la seguridad o el bienestar. Ese Estado, cada vez menos eficiente, en el caso de muchos países en desarrollo estaría simplemente dejando de funcionar. La vinculación de los más dramáticos aspectos de esta crisis con la ausencia de regímenes democráticos no necesita demostración.

Por ello, no se advierte cómo podría pasarse satisfactoriamente esta etapa de transición hacia un mundo que tendrá que ser diferente, sin esfuerzos de democratización o consolidación democrática. La democratización debe entenderse como un proceso que haga viable el manejo pacífico de los conflictos tanto al interior como al exterior de las naciones y Estados. No se trata de la desaparición pura y simple de los conflictos o controversias, ofrecimiento que sólo puede hacer la demagogia, sino de la búsqueda de su eventual solución por procedimientos que faciliten y no agraven las situaciones y que tengan más en cuenta los derechos de unos y otros.

Es conocido que el conflicto internacional entre democracias es prácticamente inexistente; lo que de por sí sería una excelente razón para procurar la extensión y consolidación de este sistema. Pero es conocido también que la mayor cantidad de conflictos se da entre países pobres y/o no democráticos o al interior de los mismos, lo que exige igualmente una reflexión sobre las vinculaciones entre una y otra situación.

La democracia aumentaría entonces no solamente las posibilidades de paz sino también la seguridad, inclusive con fuerzas militares menores o menos costosas, pero reconocidas y respaldadas por el conjunto de la población, a partir de conceptualizaciones de seguridad que incluyan definiciones

apropiadas y políticamente formuladas de roles y misiones para tales fuerzas. Esta definición implica una manera diferente de percibir y conceptualizar las amenazas.

Tal definición debe ser políticamente formulada. No hay otra forma de disipar la histórica ambigüedad de las relaciones civiles militares en países como los nuestros donde las fuerzas armadas oscilan entre distintos grados de autonomía, adecuación y subordinación a las instituciones civiles. No basta contentarse con la expectativa de que se podrán evitar los golpes militares sino que es preciso apuntar al logro de una consensual subordinación de las fuerzas militares al poder civil y hacer falta tenacidad y prudencia para llevar ese proceso a su deseable culminación.

Ello supone que dentro de una adecuada repartición de responsabilidades las fuerzas armadas cuenten para el desempeño de sus roles constitucionales, con el reconocimiento, el apoyo y los medios adecuados que debe proveer el Estado y la sociedad. Pero igualmente y tan importante como eso, deben tener una orientación estratégica que sea definida por los responsables políticos lo que impone que éstos y no los militares decidan sobre las condicionantes de seguridad, las situaciones actuales o potencialmente conflictivas y el tipo de fuerza militar que sería necesario. Correlativamente, se precisa también decisión política sobre la dimensión, composición, presupuesto, reclutamiento, formación, equipamiento y despliegue de las fuerzas militares.

La temática de seguridad como responsabilidad política exige a su vez que los decisores políticos conozcan las percepciones y preocupaciones militares, lo que incluirá la formación de expertos civiles en políticas de defensa y asuntos militares. La necesidad de un diálogo permanente, serio y alturado no necesita ser subrayada pero una vez que se hayan adoptado las orientaciones necesarias, las fuerzas armadas deben sentirse reconocidas y respaldadas en el desempeño de sus roles y misiones por la sociedad civil que deberá ver en los militares a auténticos ciudadanos en uniforme.

Es urgente avanzar hacia el establecimiento de formas de seguridad democrática que fortalezcan la democracia y el desarrollo con justicia social al interior de los países y que hagan viable la consolidación de la paz, la cooperación y la integración regional sin amenazar la soberanía e independencia de ningún Estado.

Para ello, la aproximación hacia la seguridad democrática tendrá que basarse en elementos como:

- Estado de Derecho y mecanismos políticos institucionales;
- decisiones políticas transparentes a partir de la compulsa de las percepciones populares;
- examen de las auténticas necesidades nacionales de seguridad;
- prioridad al fortalecimiento de las instituciones de la democracia;
- 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 las fuerzas armadas para fines políticos partidarios;
- atención a las condiciones económicas que supone que nuestros países no retomarán los niveles de gasto militar que alcanzaron hace pocos años;
- educación para la paz.

Adicionalmente requiere vinculaciones externas y prioritariamente vecinales cualitativamente distintas que vayan disipando cualesquiera hipótesis de conflicto y aprestos bélicos y potenciando todas las enormes posibilidades de cooperación para la paz mediante:

- estricta observancia del Derecho Internacional y particularmente de la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados y la renuncia al uso de la fuerza fuera de fines estrictamente defensivos;
- 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;
- diseño de lineamientos de seguridad compartida;
- solución pacífica de diferendos.

Conjuntamente con ello deberán negociarse compromisos de no dotarse de ciertos tipos de armas, limitación de armamentos, desarme y despliegues militares no ofensivos. Ya el desarme no es el imposible que se pretendió hacer creer y constituye una tendencia altamente positiva. Tratar de revertirla en vez de profundizarla sería en esta región no solamente anti-histórico sino profundamente contradictorio con los anhelos populares y las necesidades reales de los pueblos.

Lo anterior debe incluir la cabal participación en los acuerdos multilaterales de desarme, especialmente no proliferación de armas nucleares, armas químicas, mecanismos de transparencia en gastos y transferencias de armas, etc. Además, debe avanzarse en materia de políticas y medidas de fomento de la confianza, limitación de armamento y otros.

Las fuerzas armadas del futuro deben ser profesionales, modernas, eficaces y adaptables a nuevos roles y misiones pero ello no significa que deban ser desmesuradas o excesivamente costosas. Además de muchas exigencias sociales más urgentes, hasta ahora ninguno de los países de la región ha podido pagar la deuda externa por adquisiciones de equipos bélicos. En todo caso siempre cabe preguntarse si cualquiera de nuestras sociedades se sentía más segura cuando el gasto militar era muy superior al que se registra actualmente.

Todo lo anterior tendrá mejores posibilidades de hacerse viable en el contexto de una gestión política para el establecimiento de una zona de paz. Sin embargo, no se le debe hacer dependiente de este avance porque sabemos, por la experiencia de las zonas declaradas que no basta ni la voluntad ni el enunciado para que se hagan realidad. Sabemos también

que las potencias ajenas a la zona tienen y probablemente continuarán teniendo en el futuro muy poco interés en que el concepto se transforme en realidad.

Por ello, así como nos interesa la seguridad democrática porque pensamos que tiene mejores posibilidades de atender nuestros condicionantes de seguridad, nos interesa la zona de paz porque los países que en ella participen deben ser los primeros beneficiados con el nuevo esquema.

En efecto, la experiencia muestra también la irrelevancia de que un grupo de países trate de indicarle a otros poderosos, por legítimo que sea, lo que deben hacer o no hacer cuando ellos mismos no estarían previamente dispuestos a asumir compromisos políticos y estratégicos sustantivos.

Más allá de las declaraciones o resoluciones que las proclamen, la existencia o no de condiciones de paz en una determinada zona se hará evidente por sí misma y servirá no solamente para beneficiar en primera

instancia a los Estados o regiones que en ella participen sino para la eventual exigencia de determinados comportamientos de terceros Estados.

En las circunstancias actuales una zona de paz tendría que incluir elementos de restricción de la militarización, cooperación, fomento de la confianza, solución pacífica de controversias, respeto del derecho internacional y otras. La reducción de los apoyos externos a las fuerzas armadas que tan claramente caracterizó la guerra fría será otro elemento importante como lo es la enfática renuncia a la posesión de armas nucleares y de otras armas de destrucción masiva.

El avance en este propósito debe facilitar la autonomización estratégica de una región de modo que sus mismos integrantes puedan ir a una definición democrática, propia y auténtica de sus intereses de seguridad y estratégicos, diferenciados de los de potencias ajenas a la región. De este modo, factores como la consolidación democrática, la diferenciación estratégica, la crisis económica, el consenso sobre la imposibilidad de solucionar diferendos por la vía militar y el respeto del derecho internacional podrían ser los fundamentos de la afirmación del carácter pacífico de una zona. Esto no parece ser políticamente inviable aún cuando su complejidad siga siendo evidente.

De todos modos sin ello, es decir sin la auténtica voluntad de paz de los países de una región y su traducción en una práctica consecuente, no se advierte cómo podrían convencer a países fuera de la región, que además son potencias, a modificar comportamientos que se orientaban al exclusivo servicio de sus intereses estratégicos tales como ellos mismos los entendían. Obviamente no cabe hacerse ilusiones sobre la continuada importancia de este aspecto y la necesidad de seguir haciendo esfuerzos para procurar la disminución de este factor, incluyendo la permanente reflexión sobre el sistema Interamericano de seguridad y la necesidad de actualizarlo y perfeccionarlo.

El avance hacia la unidad con propósitos de paz podría beneficiarse de la creciente marginalización estratégica de América Latina. Si obviamente fue parte del escenario de la confrontación planetario, la región ya no tiene esa característica. Conviene entonces que defina sus propias necesidades estratégicas pues si no otros tratarán de hacerlo en su lugar, lo que sería más lamentable en condiciones en que no necesita estar tan vinculada a circunstancias estratégicas exógenas.

Es verdad que quedan situaciones complejas que tienen que hacer con los cambios mundiales y la redemocratización como los casos de Cuba y Haití; que los problemas del tránsito marítimo y la presencia militar interesan directamente a subregiones como el Caribe y el Atlántico Sur; que hay situaciones internas conflictivas como en los casos de varios países; y que los analistas continúan encontrando que existe todavía un potencial de conflicto clásico en la región. Adicionalmente la cuestión de las actividades militares de las grandes potencias sigue siendo un problema que no cabe disimular.

No obstante, las tendencias parecen favorables y en medio de las dificultades parece que en general se están manejando situaciones rezagadas para llegar a una nueva etapa de estructuración política, económica y social interna y externa, con las consecuencias estratégicas que ello tiene para la región.

Como se podrá apreciar, se ha privilegiado en esta presentación los elementos de la seguridad democrática por encima de los del establecimiento de una zona de paz. Se insiste en que ellos no están desvinculados pero se estima que para aproximarse al primer concepto hay una capacidad de acción que estaría más lejana en el segundo por cuanto necesariamente involucra la actuación de países ajenos.

Puede no ser adecuado separar excesivamente las cosas pero el hacerlas totalmente interdependientes podría conducir al inmovilismo. De allí que si bien la tentación de esperar las condiciones ideales sea siempre considerable, adoptar todas las decisiones convenientes que las circunstancias permitan es una responsabilidad política impostergable.

En la actualidad es obvio que las grandes potencias no carecen de preocupaciones. Basta reconocer los despliegues de fuerzas de Naciones Unidas y la agitación del Consejo de Seguridad para entender que no somos una prioridad estratégica. Utilizar la coyuntura para acercarnos a formas de seguridad democrática es posible y oportuno. Por respetables y legítimos que sean ciertos objetivos políticos de los países, en nuestro contexto ninguno será obtenido por la fuerza. Tampoco se podrá pensar en la reimplantación de formas de dominación interna incompatibles con la soberanía popular. Del mismo modo, difícilmente se escapará a la tendencia mundial de reducción de presupuestos y efectivos militares.

En esas condiciones la seguridad tiene que irse equiparando a la viabilidad de nuestras sociedades nacionales, lo que requiere cambios internos y

externos que solamente serían fructíferos en condiciones de paz. La futura gobernabilidad democrática de nuestros países pasa por su adaptación a las cambiantes circunstancias económicas, políticas y estratégicas que se han reseñado. Si esa adaptación no se produce se comprometerá la viabilidad con la exacerbación de todas las nuevas amenazas e inclusive con la posible vuelta de la conflictividad clásica en un ambiente de creciente caos.

No se trata de ocultar los problemas o disimular las dificultades sino de tener presente que no son nuevos y que tratando de solucionarlos el agotamiento de otras vías se ha revelado infructuoso y hasta contraproducente. Podría cuestionarse si nuestras sociedades tienen realmente la capacidad y las condiciones para enfrentar este desafío de la hora que comporta tan grandes dificultades, recursos: y esfuerzos. Debemos pensar que sí porque de hecho hay países que ya empiezan a manejar esas situaciones en lo interno y a dar en lo externo manifestaciones concretas de que su relación vecinal y su percepción estratégica pueden ser diferentes.

Deben continuarse y alentarse las tendencias positivas que se registran y en primer lugar deben hacerlo nuestros propios países porque difícilmente otros vendrán a ayudarnos. El indispensable y urgente dividendo de la paz debe ser el que nosotros mismos obtengamos y que probablemente será el único, porque estamos verificando las dificultades de los países que más gastaron y más se armaron.

Al avanzar en esta tarea nos acercamos al objetivo de una cultura de paz en que democracia y desarrollo interactúen eficazmente y favorezcan relaciones de paz interna y externa y de cooperación constructiva. Nada habrá de estático en ello sino por el contrario una diligente y dinámica gestión de multiplicidad de asuntos que deben ser atendidos. Nos compete el esfuerzo para que nuestros pueblos beneficien de su derecho a la paz y a la seguridad nacional y de los nacionales. Desde luego se podría pensar en otras opciones pero sería difícil escamotear que ya fueron ensayadas y que todo sugiere que ha legado el momento de dar su oportunidad a la democracia y a la paz.